

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA

PAULO DE BRITO ÂNGELO

**O VETO DO PODER EXECUTIVO NO MUNICÍPIO DE BELO
HORIZONTE NA LEGISLATURA DE 2013-2016:**

Mapeamento de Vetos e Estabilidade Entre os Poderes.

BELO HORIZONTE/MG

2018

PAULO DE BRITO ÂNGELO

**O VETO DO PODER EXECUTIVO NO MUNICÍPIO DE BELO
HORIZONTE NA LEGISLATURA DE 2013-2016:**

Mapeamento de Vetos e Estabilidade Entre os Poderes.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientador: Carlos Ranulfo Felix de Melo

BELO HORIZONTE/MG

2018

PAULO DE BRITO ÂNGELO

**O VETO DO PODER EXECUTIVO NO MUNICÍPIO DE BELO
HORIZONTE NA LEGISLATURA DE 2013-2016:**

Mapeamento de Vetos e Estabilidade Entre os Poderes.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da
Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito
parcial para a obtenção do título de Bacharel em Gestão
Pública.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Ranulfo Felix de Melo (Orientador) - FAFICH/UFMG

Prof. Dr. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos - FAFICH/UFMG

AGRADECIMENTOS

Agradecer é atravessar o campo da emoção e colher um ato consciente de incompletude e finitude de ser perante o outro. Agradecer a Deus, à família e aos amigos é pouco, devo agradecer a muitos e por fim a todos. A resiliência nos faz entender que todas as coisas cooperam para o nosso bem e a definição do eu não se dá simplesmente por títulos, mas por nossa capacidade de se reerguer.

Voltar a dez anos é ver um jovem serralheiro confuso, começando uma longa jornada de transformação intelectual, emocional e corporal, mas, acima de tudo, em sua humanidade, pois a verdadeira sabedoria não consiste em simplesmente dominar verdades provisórias, senão, ser capaz de enxergar o conhecimento que brota em todos os lugares, entrelaçando-o e construindo essa teia de saber diversificado, multifacetado e aparentemente desorganizado, mas belo, complexo, colorido que acolhe e recebe em si todas as coisas para multiplicar.

Por fim, agradeço ao meu Deus que me guiou nesse caminho desconhecido como quem guia um rebanho em lugares distantes e admiráveis, ainda que sejam passagens sinuosas, obscuras e até áridas. Gratidão a ti.

RESUMO

O poder de veto é instituto, conforme a Constituição de 88, de prerrogativa exclusiva do poder Executivo. O ato de vetar é resposta, por parte do dirigente máximo do Executivo, de não anuência às proposições de lei advindas do poder Legislativo. Inserida no melindre dessa relação de pesos e contrapesos, a presente monografia busca apreciar essa particular relação entre os poderes no âmbito do município de Belo Horizonte nos anos 2013-2016. Com base em levantamento de dados primários, a pesquisa mapeia a forma como se deram os vetos, levando em consideração a relação entre situação e oposição partidária dentro de um contexto de governo de coalizão. Toma-se por hipótese principal que o uso do veto tende a diminuir em contextos de maioria governativa. Por meio da análise de uma legislatura, a pesquisa conclui que a hipótese elencada não foi observável quando se analisa a Câmara Municipal; ao contrário, a distribuição de vetos na casa legislativa de Belo Horizonte tende a ser frequente e segue a uma medida de centro com uma leve discrepância para a oposição. Os dados sinalizam para os anos 2013-2016 um uso intenso e recorrente do veto pelo poder Executivo. Em torno de 40% das proposições de lei enviadas para sanção do chefe do Executivo sofreram algum tipo de veto, sendo que 65% eram do tipo formal, ou seja, tipo de veto estritamente relacionado com a ingerência de um poder nas atribuições do outro, o que remete aos conceitos de separação do Poder. A análise dos dados aponta, também, para duas situações com momentos distintos e estratégicos: em um primeiro momento, o vereador busca “acenar” para a “plateia” ou para o seu eleitorado e comunidade que o elegeu, quando consegue aprovar seus projetos de lei na casa legislativa, mesmo sabendo que podem ser vetados por algum tipo de vício. Em um segundo momento, quando da fase de apreciação do veto, os vereadores buscam atender aos interesses partidários, votando disciplinadamente, preservando, assim, os acordos estratégicos entre o Executivo e Legislativo no equilíbrio dos poderes e na preservação de uma agenda.

Palavras-chave: Veto. Estabilidade entre Poderes. Poder de Agenda. Coalizão Partidária. Legislativo Municipal.

RESUMEN

El poder de veto es instituto, conforme a la Constitución brasileña de 88, de prerrogativa exclusiva del poder Ejecutivo. El acto de vetar es respuesta, por parte del jefe del Ejecutivo, de no anuencia a las proposiciones de ley derivadas del poder Legislativo. Insertado en el melindre de esa relación de pesos y contrapesos, la presente monografía busca apreciar esa particular relación entre los poderes en el ámbito del municipio de Belo Horizonte en los años 2013-2016. Con base en el levantamiento de datos primarios, la investigación mapea la forma en que se dieron los vetos, teniendo en cuenta la relación entre situación y oposición partidista dentro de un contexto de gobierno de coalición. Se toma por hipótesis principal que el uso del veto tiende a disminuir en contextos de mayoría gubernativa. Por medio del análisis de una legislatura, la investigación concluye que la hipótesis enumerada no pudo ser observada en el análisis del Ayuntamiento; al contrario, la distribución de vetos en la casa legislativa de Belo Horizonte tiende a ser frecuente y sigue a una medida de centro con una ligera discrepancia hacia la oposición. Los datos señalan para los años 2013-2016 un uso intenso y recurrente del veto por el poder Ejecutivo. En torno a 40% de las proposiciones de ley enviadas para sanción del jefe del Ejecutivo sufrieron algún tipo de veto, siendo que el 65% eran del tipo formal, o sea, tipo de veto estrictamente relacionado a la injerencia de un poder en las atribuciones del otro, lo que remite a los conceptos de separación del Poder. El análisis de los datos apunta, también, para dos situaciones con momentos distintos y estratégicos: en un primer momento, el edil busca saludar a la platea o a su electorado, o sea a la comunidad que lo eligió, cuando logra aprobar sus proyectos de " ley en la casa legislativa, aun sabiendo que pueden ser vetados por algún tipo de vicio. En un segundo momento, en la fase de apreciación del veto, los concejales buscan atender a los intereses partidistas, votando ordenadamente, preservando así los acuerdos estratégicos entre el Ejecutivo y Legislativo en el equilibrio de los poderes y en la preservación de una agenda.

Palabras clave: Veto. Estabilidad entre Poderes. Poder de agenda. Coalición Partidaria. Legislación Municipal.

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Coligação e Chefe do Executivo Municipal de Belo Horizonte	40
Figura 2 Vereadores Eleitos para a Câmara Municipal de BH.....	41

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Relação Nome Pessoa Natural e Nome de Candidatura.....	42
Quadro 2 Relação Cadeiras por Partidos na Câmara de BH	44

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Relação Coligação Partidária e Cadeiras na Câmara de BH	45
Tabela 2 Classificação por Temas dos Projetos de Lei Vetados	47
Tabela 3 Recorrência dos Modos de Veto do Executivo	49
Tabela 4 Distribuição de Tipos de Veto do Executivo por Origem na Câmara	50
Tabela 5 Distribuição de Tipos de Veto por Coalizão Partidária	58
Tabela 6 Distribuição da Produção de Proposição de Leis e Vetos por Partido	60
Tabela 7 Distribuição da Produção de Proposição de Leis e Vetos por Coalizão.....	62

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Distribuição das Cadeiras por Partido Político na Câmara de BH	45
Gráfico 2 Distribuição das Cadeiras por Coligação Partidária na Câmara de BH	46
Gráfico 3 Frequência dos Temas dos Projetos de Lei Vetados	48
Gráfico 4 Frequência dos Modos de Veto do Executivo.....	49
Gráfico 5 Frequência dos Tipos de Veto do Executivo.....	51
Gráfico 6 Frequência de Todo os Tipos de Veto por Partido na Câmara.....	53
Gráfico 7 Frequência de Veto Formal por Partido na Câmara	54
Gráfico 8 Frequência de Veto Material por Partido na Câmara	54
Gráfico 9 Frequência de Veto Interesse Público por Partido na Câmara	55
Gráfico 10 Frequência de Tipos de Veto por Coalizão Partidária.....	58
Gráfico 11 Frequência de Tipos de Veto por Coalizão Partidária.....	58
Gráfico 12 Frequência de Veto por Partido de Oposição	60
Gráfico 13 Frequência de Produção de Proposição de Leis e Vetos por Partido	61
Gráfico 14 Frequência de Produção de Proposição de Leis e Vetos por Coalizão	63

SUMÁRIO

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS	1
BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA	1
INTRODUÇÃO	9
1. O PODER DE VETO	13
1.1 Origens da separação entre os poderes	13
1.2 Sistema de freios e contrapesos “<i>checks and balances</i>”	14
1.2.1 Relação entre Executivo e Legislativo	16
1.3 O poder de veto: algumas considerações.....	18
1.3.1 O estudo do veto na Ciência Política.....	23
1.3.2 Fundamentos para análise dos dados.....	25
2. O VETO EM GOVERNO DE COALIZÃO	28
2.1 O poder de agenda: atores em torno de uma ação.	30
2.2 Parlamentares e os cálculos estratégicos	32
2.3 O Legislativo Municipal.....	35
3. AS AÇÕES DE VETO SOBRE PROJETOS DE LEI APROVADOS PELA CÂMARA MUNICIPAL DE BH.....	38
3.1 Metodologia	38
3.2 Composição dos Poderes Executivo e Legislativo do Município de Belo Horizonte	40
3.3 Caracterização e distribuição dos atos de vetos do Executivo Municipal de BH	46
3.3.1 Caracterização dos temas das proposições vetadas	47
3.3.2 Caracterização dos tipos de vetos emitidos pelo Executivo de BH.....	48
3.3.3 O quadro geral: total de projetos e número de vetos mantidos ou derrubados.....	60
3.4 Análises gerais dos dados de pesquisa	63
CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
REFERÊNCIAS	69

INTRODUÇÃO

A pesquisa irá pelos caminhos do Poder Político em seu moderno desenho *tripartite* em um Estado Democrático de Direito. Nessa separação do Poder Político em Legislativo, Executivo e Judiciário (por princípio, independentes e harmônicos entre si, conforme a Constituição Federal de 1988) busca-se olhar, de uma perspectiva teórica institucionalista, a relação política no equilíbrio entre os poderes Executivo e Legislativo, no âmbito municipal. Nesse cenário, no qual se tem uma relação de *checks and balances*, ressalta-se especificamente o veto do Executivo sobre as proposições de lei resultantes de projetos aprovados pelo Legislativo, independentemente da origem do projeto (se do Legislativo ou do Executivo), das quais o chefe do Executivo poderá sancionar ou vetar.

Nessa ação legislativa de prerrogativa do Executivo, as legislações estruturantes de cada ente federado brasileiro sinalizam que o poder de veto é legalmente limitado e possui como prerrogativa básica duas categorias distintas: projetos considerados **inconstitucionais** ou **contrários ao interesse público** poderão ser vetados no todo ou em partes. Do outro lado dessa moeda, como contrapeso, o poder Legislativo, agora em quórum superior ao da aprovação de um projeto de lei, poderá rejeitar o veto do poder Executivo por sua maioria absoluta, tornando eficaz a legislação. Caso contrário, o veto será mantido, tornando sem validade a proposição de lei.

E é o exercício do veto pelo poder Executivo que importa explorar, observando a recorrência dos tipos de veto, evidenciando possíveis conflitos de jurisdição, sob a ótica do Executivo, na separação dos poderes. Trata-se de analisar, considerando o contexto de situação e oposição partidária, as motivações políticas desses vetos, tendo por base os princípios teóricos construídos sobre o tema até o presente momento – para os quais a tese de doutorado de Lamounier (2005) será um balizador. Nessa empreitada serão mobilizados, além da discussão sobre o poder de veto, conceitos relacionados à separação dos poderes, conflito e estabilidade entre poderes, atos inconstitucionais, poder de agenda, maioria e minoria partidária, além de aspectos dos legislativos municipais no Brasil.

A pesquisa busca, em um caráter exploratório, mapear e traçar um panorama dos tipos recorrentes de veto no âmbito do município de Belo Horizonte, analisando a Câmara de Vereadores em sua 17^a legislatura, nos anos de 2013 a 2016. A delimitação pelo município de Belo Horizonte se justifica, tanto por ser a 6^o (sexta) maior capital do país em termos de população – com um número significativo de vereadores e diversidade de partidos políticos –

quanto por ser o município no qual temos maior familiaridade a respeito das relações políticas entre os partidos.

Escolher o período da 17ª legislatura da Câmara Municipal de Belo Horizonte e da gestão do Executivo se justifica por uma decisão exclusivamente metodológica em delimitar um quantitativo razoável de vetos passíveis de serem analisados, buscando considerar dados recentes da relação entre o Executivo e Legislativo municipal.

Para essa empreitada, foram definidos quatro objetivos específicos, os quais são:

- 1) Criar um banco de dados com todas as proposições de lei e vetos realizados no período compreendido entre os anos de 2013 a 2016.
- 2) Classificar por tipo os vetos: formal, material e interesse público, levando unicamente em consideração as fundamentações alegadas pelo chefe do Executivo em suas razões de veto.
- 3) Descrever o comportamento do uso do veto pelo Executivo por meio de análises estatísticas, levando em consideração a situação e a oposição partidária no Legislativo Municipal.
- 4) Comparar as informações – obtidas por meio das análises estatísticas do banco de dados criado – com uma das hipóteses e conclusões sobre o tema a partir dos achados de Lamounier (2005), tomando por base as peculiaridades do Legislativo Municipal.

A partir desses objetivos, busca-se responder as seguintes perguntas de pesquisa: Como podem ser caracterizados os vetos do poder Executivo sobre as proposições de lei e emendas do Poder Legislativo no município de Belo Horizonte nos anos 2013-2016? Que relação há entre o veto interposto pelo poder Executivo e a posição dos partidos no eixo situação/oposição?

Infere-se, a partir do conceito de *juspolítico* de Moreira Neto (1989), que o poder de veto possui seus aspectos jurídicos disciplinados nos ritos estabelecidos pela legislação, mas possui, também, seus aspectos políticos quando o legislador atua de forma estratégica. Nesse sentido, conforme Domingues (2001), o uso intenso, moderado ou ocasional do veto pode sinalizar para a intensidade do conflito de preferências políticas entre o Executivo e o Legislativo na disputa por uma agenda. Nesses sentidos e conforme Lamounier (2005), tem-se por hipótese geral que o uso do veto seja menor quanto maior for a base governista do poder Executivo no Legislativo.

A principal motivação para a escolha do tema veto está, em primeiro lugar, por sua relevância nas ações ordinárias da gestão pública, refletindo na vida comum; em segundo lugar, por contribuir para um tema pouco explorado na Ciência Política brasileira, em especial no que se refere ao nível municipal.

Para realizar esta pesquisa, a metodologia adotada foi a análise documental, a partir de uma perspectiva quantitativa, por meio de levantamento e processamento de dados primários, utilizando métodos estatísticos em suas análises. A busca foi realizada nos portais institucionais (na versão *web* do Diário Oficial do Município – DOM) e nos respectivos serviços de acesso à informação/ouvidoria da Câmara Municipal de Belo Horizonte.

Para cumprir os objetivos propostos, este trabalho foi estruturado em três capítulos, além da introdução, considerações finais e referências. O primeiro capítulo busca traçar as bases pelas quais o poder de veto se sustenta. Começando pelo surgimento do Estado Moderno e a sua concepção, segue-se com o seu modelamento no sistema *tripartite* do Poder Político a fim de que os poderes possam se conter. Em seguida, delineia-se o conceito de *checks and balance* para entender os meios de controle e limitação de um poder sobre o outro, observando as relações entre os poderes e o poder de agenda. Em fim, os conceitos de veto e poder de veto emergem sobre diversas facetas: suas definições históricas, jurídicas e políticas na busca de compreender a sua natureza, características, usos e sustentação. Avança-se, também, na busca de mapear seus estudos na Ciência Política brasileira, evidenciando as principais conjecturas daqueles que se propuseram, de alguma forma, tratar o tema veto. Conclui-se com o levantamento das principais proposições da tese de Lamounier (2005) a fim de subsidiar algumas análises dessa pesquisa.

No segundo capítulo, serão considerados os conceitos de coalizão partidária, no qual a congregação da pluralidade de pensamento é o desafio para se formar as coalizões em meio às maiorias e minorias partidárias a fim de que se possa efetivar a governança. Por sua vez, o conceito de poder de agenda surge na discussão de modo a caracterizar a disputa na arena política das preferências e interesses de cada esfera do poder. Finalizando o capítulo, uma pequena revisão sobre as particularidades do legislativo municipal no cenário teórico, até o momento desenhado, no qual o atendimento da base eleitoral do vereador constitui o seu modo estratégico de permanência na esfera política.

Já no terceiro capítulo, serão apresentados os resultados da pesquisa de forma descritiva, bem como as análises dos dados estatísticos ancorados na revisão bibliográfica e

nos objetivos e hipótese aqui elencados. Por fim, as considerações finais buscaram rever os caminhos traçados e apresentar uma síntese dos achados.

1. O PODER DE VETO

A instituição formal poder de veto, típico do sistema de governo presidencialista, é um instrumentário confiado ao Poder Executivo. Essa instituição se ancora, historicamente, no conceito de separação de poderes que por sua vez nos remete à formação do Estado Moderno. Para um melhor dimensionamento desse poder reativo e positivado na(s) lei(s) estruturante(s) de um Estado, vale a pena pontuar, brevemente, esses conceitos que vão desembocar na ação efetiva dessa prerrogativa legislativa do Executivo em intervir nos trabalhos do Legislativo, construindo os caminhos em meio ao jogo político, na tentativa de manter uma agenda de governo em meio a um mar de interesses difusos.

1.1 Origens da separação entre os poderes

A Idade Moderna, marcada pelo governo absolutista, tem como um de seus expoentes Thomas Hobbes (1588-1679). Para o autor de *Leviatã* (1651), o Estado é a instituição primordial para regular as relações humanas, dado o caráter da condição natural dos homens movidos por suas paixões, como expõe o autor:

A única maneira de instituir um tal poder comum, capaz de defendê-los das invasões dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros (...) é conferir toda sua força e poder a um homem, ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. O que equivale a dizer: designar um homem ou uma assembleia de homens como representante de suas pessoas. (HOBBS, 1983, p.105).

Pode-se perceber pelo excerto, um dos pressupostos que abonaria os discursos do poder absolutista durante a Idade Moderna. Nesse arquétipo de Estado, que não leva em consideração as liberdades particulares, seria difícil conceber espaço para a democracia e suas instituições, principalmente a separação entre os poderes, como nos fala Welfort (2011):

Jean Bodin, no século XVI, é o primeiro teórico a afirmar que no Estado deve haver um poder soberano, isto é, um foco de autoridade que possa resolver todas as pendências e arbitrar qualquer decisão. Hobbes desenvolve essa ideia, e monta um Estado que é condição para existir a própria sociedade. A sociedade nasce com o Estado. (WELFORT, 2011, p.51).

Entretanto, ainda nos tempos do Poder Absolutista, vários pensadores se questionavam sobre as formas de organização e funcionamento do Poder Político concentrado na mão de um soberano. A ideia era desenvolver uma forma que pudesse equilibrá-lo, não o concentrando ao prazer de uma pessoa, corte ou instituição. Anterior ao período mais intenso do movimento iluminista do séc. XVIII, John Locke (1632-1704) assinalava para a necessidade de separação do Poder Político. Como já visto, a Europa Moderna estava sobre um contexto de governo

absolutista na qual a vontade particular era capaz de ser lei e ser justificada até mesmo por motivos religiosos.

Algum tempo depois, Charles de Montesquieu (1689-1755), em sua obra *O Espírito das Leis* (1748), a partir dos pensamentos de Locke e de Aristóteles, busca um meio de reformular as instituições políticas por meio da “Teoria dos Três Poderes”. A divisão tripartite, no pensamento do autor, poderia se colocar como um recurso diante dos desmandos notados no regime absolutista, como ressalta Montesquieu:

Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares. (MONTESQUIEU, 1996, p.168).

Mesmo propondo a divisão orgânica do poder político, Montesquieu aponta que os poderes deveriam se equilibrar entre a autonomia e a intervenção mútua. A doutrina da separação dos Poderes se estabelece na ideia de autonomia material da função legislativa em relação à função executiva, estabelecendo preponderância para a legislação. Dessa forma, cada poder não poderia ser desrespeitado nas funções que deveria cumprir. Ao mesmo tempo, quando um deles se mostrava excessivamente autoritário ou extrapolava suas designações, os demais poderes teriam o direito de intervir contra tal situação desarmônica. A desconcentração do poder é um remédio a fim de que o poder freie o próprio poder.

1.2 Sistema de freios e contrapesos “*checks and balances*”

Ommati (1977) nos elucida que os sistemas de freios e contrapesos têm a sua elaboração a partir da relevância do Poder Legislativo, já que esse é o poder político por excelência ao congregar a vontade popular, representando-a por meio da elaboração das leis. Por outro lado, também, existe a preocupação em moderar o Poder Executivo. O problema central da prática dos regimes tripartite são os meios de efetivar a contenção dos poderes estatais entre si, a fim de conseguir o equilíbrio do Poder. A ação natural, como ressalta a autora é que:

A tendência, na realidade, é de sobrepujança de liderança de um poder sobre os demais. E a própria aplicação dos freios e contrapesos importa na ingerência de um poder na atividade uns dos outros, gerando uma colaboração, que é, realmente, contrária à sua separação. Por sinal, na prática, é impossível essa separação no sentido de que cada poder trabalhe desvinculado dos demais, posto que, se isso fosse possível, quebrar-se-ia a unidade estatal. (OMMATI, 1977, p.62).

A tendência de sobreposição de um poder sobre o outro, tanto nos regimes de governo presidencialista quanto nos regimes parlamentaristas sobremodo, passa pela capacidade de

iniciativa legal das ações de governo, pois é notório que o poder de agenda se encontra nas mãos do poder Executivo. Os instrumentos de ação dos dois poderes, mediante suas atribuições, são elementos de freios de que dispõem para aplicação recíproca, freios esses que sofrem contrafreios no jogo delicado do equilíbrio entre os poderes. Conforme nos aponta Ommati (1977)¹, são exemplos de freios do legislativo sobre o Executivo, nos regimes presidencialistas: o “impeachment”, a rejeição do veto, a aprovação de nomeação para determinados cargos, a aprovação de tratados internacionais, a fiscalização dos atos do Executivo através das Comissões Parlamentares de Inquérito e do Controle Orçamentário. Do ponto de vista do Poder Executivo, o veto é o mecanismo de freio adequado ao sistema presidencial, em vista da distinção dos poderes, o que não pode ser percebido em um sistema parlamentarista, pois se trata de uma forma de contenção do Legislativo, por meio da qual o Executivo manifesta sua desaprovação sobre alguma proposição de lei. No seguinte excerto, podemos observar uma particularidade dessa instituição:

Nota-se que é o veto freio que admite o contrafreio do Poder Legislativo. Poder-se-ia objetar que a existência do contrafreio elide a força do mecanismo, ou o torna inócuo. Isso, entretanto, não ocorre. Porque, na verdade, a reapreciação da matéria pelo Legislativo importa em alertá-lo sobre o cuidado com que deve ser feito o exame e, de certa forma, induz a consciência sobre a responsabilidade moral da aprovação do projeto. (OMMATI, 1977, p.65).

Conforme os estudos de Moreira Neto (1989), que buscam classificar os tipos de controles (sistema de freios e contrapesos) da Constituição do Brasil de 1988, ao conjunto dos diversos instrumentos em uma perspectiva analítica do aparato constitucional brasileiro, as interferências entre os poderes do Estado podem ser de quatro tipos: **o controle de cooperação** “é o que se perfaz pela co-participação obrigatória de um Poder no exercício de função de outro” (MOREIRA NETO, 1989, p. 14), visando intervir no desempenho de uma atribuição típica do outro poder; **o controle de fiscalização** “é o que se exerce pelo desempenho de funções de vigilância, exame e sindicância dos atos de um Poder por outro” (MOREIRA NETO, 1989, p. 15), essa função atípica busca acima de tudo verificar a ocorrência de atos ilegais ou ilegitimidade; **o controle de consentimento** “é o que se realiza pelo desempenho de funções atributivas de eficácia ou de exequibilidade a atos de outro Poder” (MOREIRA NETO, 1989, p. 17), em que será satisfeita uma condição constitucional de aquiescência; e, **o controle de correção**, “é o que se exerce pelo desempenho de funções

¹ Os exemplos citados podem ser observados na atual Constituição Federal de 1988.

atribuídas a um Poder de sustar ou desfazer atos praticados por um outro” (MOREIRA NETO, 1989, p. 18), no qual os atos podem ser suspensos e desfeitos por vícios de legalidade ou legitimidade.

Em suma, o sistema de *checks and balances* busca observar a preponderância dos princípios norteadores da própria Constituição em um Estado Democrático de Direito, atinentes as garantias fundamentais, como imposições de limites ao próprio Poder do Estado em si mesmo, de modo a balancear os seus desníveis.

1.2.1 Relação entre Executivo e Legislativo

Segundo Diniz (2005), o debate sobre a capacidade do governo na tomada de decisão e implementação de políticas públicas no Brasil, em um sistema de presidencialismo de coalizão, tende a duas polarizações:

De um lado, estão os que defendem que as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo são conflituosas e que os governos apresentam baixos índices de eficácia na implementação de sua agenda (Shugart e Carey, 1992; Sartori, 1996; Mainwaring e Shugart, 1997; Lopes, 1996; Ames, 2003). De outro, estão os que argumentam que não haveria nenhum conflito estrutural de interesses insolúvel entre a Presidência e o Congresso e que o Executivo é um ator central na produção legislativa, com expressivas taxas de dominância e sucesso (Figueiredo e Limongi, 1999; Santos, 1997). (DINIZ, 2005, p. 337).

Longe de adentrar a esse debate, ressalta-se, conforme sinalizado por Diniz (2005), que há um consenso na literatura de que o Executivo detém poderes legislativos expressivos que lhe permitem dominar a agenda legislativa e agilizar a tramitação de suas proposições de lei.

As pesquisas na área de sistemas de governo dão conta de que temos “presidencialismos e parlamentarismos”, sendo que o processo de estruturação dos governos “convergiu na criação de mecanismos institucionais que minimizam o peso das instituições básicas de cada um desses sistemas na explicação e nas previsões sobre o desempenho dos governos (FIGUEIREDO, 2004, p.8)”.

Nesse sentido, a divisão do Poder no sistema presidencialista, o caso em estudo, não necessariamente conduz a crises e isso porque é possível, também, nele que o chefe de governo (o Presidente, por exemplo) forme maioria e governe. A questão crucial seria o controle da agenda: regimes presidencialistas, como o brasileiro, que delegam poderes legislativos ao Presidente, reforçam o seu poder de agenda e facilitam a formação de maiorias.

A Constituição de 1988 dotou o Poder Executivo das prerrogativas necessárias para governar. O poder de agenda, no entanto, não confere ao Executivo a possibilidade de governar contra a vontade da maioria. Não há alternativa ao princípio majoritário. O apoio da maioria dos membros do Congresso Nacional é uma condição para a aprovação de leis. Contudo, justamente por controlar a agenda, o Executivo encontra as condições ótimas para congregar em torno de si e sob sua liderança a maioria de que necessita para governar. O reverso desta afirmação é a dificuldade que minorias têm para paralisar o processo decisório, impedindo ou mesmo retardando a aprovação da agenda substantiva proposta pelo governo. (LIMONGI, 2006, p.25).

O fortalecimento institucional do Executivo na América Latina, outro ponto a ser ressaltado, é resultado da percepção de legisladores e constituintes (após a volta das democracias) de que o Executivo necessitava ser fortalecido justamente para contornar (ou minimizar) os problemas que poderiam advir da separação dos poderes. E o que a experiência mostra é que isso não acirrou conflitos, pelo contrário, facilitou a cooperação entre os dois poderes.

A redefinição das prerrogativas legislativas dos Poderes Executivo e Legislativo alterou a distribuição dos recursos políticos e, por isto mesmo, incidiu de forma direta sobre a estrutura de incentivos dos atores políticos relevantes. De fato, a prerrogativa de propor alterações do *status quo* encontra-se virtualmente concentrada nas mãos do Executivo. Segue que os membros do Congresso contam com duas alternativas. Uma é juntar-se coalizão liderada pelo Executivo, com os ônus e os bônus que ser parte do governo acarreta. Esta é a única alternativa para os que pretendem influenciar o resultado das políticas públicas no presente. A alternativa é fazer oposição, o que, no frígido dos ovos, significa esperar a próxima eleição na expectativa que conquistando o governo se venha no futuro influir nas políticas públicas. (LIMONGI, 2006, p.25).

Em um sistema multipartidário como o nosso, a única maneira de se buscar estabilidade é realizando coalizões. Os resultados do jogo político são incertos e circunscritos pela competição política e de agenda partidária, agindo nos limites dos recursos constitucionais à disposição dos parlamentares.

É consenso na literatura o predomínio legislativo do poder Executivo, ocasionando um desequilíbrio em seu favor. Esse poder estaria relacionado com a capacidade do Executivo de estabelecer sua agenda frente ao Legislativo, por diversos meios, inclusive o emprego do veto, como nos afirma Lamounier (2005, p.11): “No caso brasileiro, observa-se que, nos últimos anos, o presidente tem utilizado o seu poder de veto de forma mais intensa do que se esperava, dado o seu grande poder de agenda”.

Há de ressaltar que os legisladores brasileiros buscam efetivamente propor emendas aos projetos oriundos do Executivo, que redundam, muitas vezes, em modificações que podem não ser de interesse do chefe do Executivo, ocasionando o uso do veto. Como o presidencialismo de coalizão brasileiro é baseado na composição de coalizões partidárias para dar manutenção às políticas de governo, porém aportadas em interesses regionais e partidários, o chefe do Executivo depende do estabelecimento de vias de negociação com o Legislativo a fim de obter sucesso na implementação de suas políticas encaminhadas pela via legislativa.

Conclui-se que em um sistema presidencialista de coalizão, ancorado na separação dos poderes, a condução do processo político se dá por mecanismos tanto formais, quanto políticos. A Constituição indica os meios de ação de cada Poder diante do conflito e as negociações entre os partidos por meio de cargos, emendas parlamentares, apoios partidários etc vão traçando os caminhos das agendas e interesses dos partidos no Executivo e no Legislativo.

1.3 O poder de veto: algumas considerações

A palavra veto, segundo estudos de Lamounier (2005) e Hetsper (2012a), tem suas origens no termo do latim *vetare*, significando opor-se ou interditar. Quanto a sua prática, esse procedimento era adotado na Grécia Antiga nas tomadas de decisão nas assembleias de cidadãos bem como no *intercessio*, no *auctoritas*, no *tribunato da plebe romanos* e no *liberum veto* polonês.

No entanto, o *status* de berço do instituto, no modelo como atualmente o concebe, deve-se à Inglaterra do século XV (representada por sua incipiente previsão na Magna Carta). Era utilizado como prerrogativa exclusiva do soberano no interstício da Idade Média até o início dos Setecentos, depois desse período, entretanto, houve um decréscimo em seu uso.

Ele, todavia, ressurge com mais vigor nos Estados Unidos da América, por meio da Constituição de 1787, e na Europa Continental, tendo ressonância em outros países, em especial os de sistema presidencialista, como a América Latina.

Citando Montesquieu, Hetsper (2012a) nos diz que é do séc. XVIII a junção da noção do poder de veto com o conceito de separação dos poderes estatais, como se pode observar:

Quando da elaboração da teoria da separação dos poderes comentada anteriormente, Montesquieu (1995) organizou a tarefa de legislar como

atribuição do poder Legislativo que, necessariamente, deveria contar com a participação do poder Executivo. Para ele, caso o poder Executivo não detivesse “o direito de vetar os empreendimentos do corpo legislativo, este último seria despótico porque, como pode atribuir a si o próprio todo o poder que possa imaginar, destruiria todos os demais poderes” (MONTESQUIEU, 1995, p. 122). (HETSPER, 2012a, p.219).

Lamounier (2005) nos diz que o veto é distinguido como um direito concedido a um órgão, diferente do encarregado de fazer as leis e tal direito faz parte do processo de formação das leis. Sua função direta será o impedimento da adoção de uma lei. Como esclarece o autor, “Na literatura política, o veto é sinônimo de recusa de sanção, negativa, *rejet*, poder de revisão, reenvio. Recusa de sanção é igual a veto, ou seja, uma atribuição legislativa que impede as deliberações das assembleias.” (LAMOUNIER, 2005, p.53).

Ao seu turno, Hetsper (2012a) observa o veto como um dos instrumentos institucionais disponíveis no equilíbrio entre os poderes, o veto do poder executivo sobre as proposições de lei elaboradas pelo Poder Legislativo. Vejamos a definição sobre veto:

Circunscrito ao âmbito jurídico brasileiro, compreende-se por poder de veto a prerrogativa de o poder Executivo negar sanção aos projetos de lei aprovados pelo poder Legislativo; já, por veto, entendesse a manifestação formal exarada pelo chefe do poder Executivo, de discordância em relação ao projeto de lei – lato sensu – aprovado no âmbito processual legislativo (ou seja, o exercício objetivo do poder de veto por parte de seu detentor institucional). Sob um ponto de vista político, contudo, o poder de veto é um dos instrumentos pelo quais o chefe do poder Executivo pode (dentre outros fins) opor-se à entrada em vigor de proposta de lei aprovada pelo Legislativo, com a intenção de efetivar e/ou preservar sua agenda de governo. (HETSPER, 2012b, p. 84).

O excerto acima mostra um aspecto importante sobre o entendimento dos conceitos de “poder de veto” como um poder latente e outorgado, o “veto” como o exercício efetivo e materializado da vontade, e o “veto político” como elemento claro dos interesses partidários na construção de uma agenda.

Na esteira da descrição e definição do poder de veto, pode-se, a seguir, observar o que está juridicamente positivado nos artigos 66 e 67 da Constituição Federal² de 88, os quais irão disciplinar os ritos, prazos e observâncias em relação ao processo de tornar um projeto de lei em lei no sentido material:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

² Os procedimentos podem ser observados nas constituições estaduais, bem como nas leis orgânicas dos municípios dentro do pacto federativo brasileiro.

§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.

§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

§ 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

Art. 67. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

Quanto às motivações dos vetos, conforme apontado pela Constituição, eles podem ser invocados por razões de **inconstitucionalidade** e/ou **contrariedade ao interesse público**. Conforme (HETSPER, 2012a, p.222), “São elas, por conseguinte, de duas dimensões: uma jurídica e outra política”. Quanto ao ponto jurídico, a descrição abaixo é peça importante para o presente trabalho:

A primeira das dimensões, a da inconstitucionalidade – ou da juridicidade –, pode ser acionada por meio de dois tipos de contrariedades normativas: formais e/ou materiais. **O aspecto formal** guarda relação com o cumprimento do conjunto de regras que rege o processo legislativo; com a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis; e com a correta competência para a postulação dos projetos de lei conforme o seu conteúdo. Ele se manifesta, portanto, “quando as normas inferiores são produzidas em desconformidade com o processo legalmente previsto para a sua formação” (ISERN, 2002, p. 19). **O aspecto material**, por sua vez, mantém correlação com o mérito propriamente dito da proposta de nova lei e a verificação da sua adequação com a ordem jurídica vigente, funcionando como uma instância de controle de constitucionalidade prévio das leis. Ele expressa-se, conseqüentemente, “quando a norma inferior contraria, substancialmente, princípio, comando ou preceito constitucional” (ISERN, 2002, p. 19). (HETSPER, 2012a, p.222-223). (grifos nossos)

Os dados analisados nesta monografia buscaram refletir e compreender (e de certo modo inovar nos trabalhos até aqui pesquisados) que o **veto formal**³ está intimamente ligado ao conceito de separação dos poderes, uma vez que se observa, nos fundamentos das razões do veto elaboradas pelo Executivo, a recorrência sistemática das leis estruturantes do Estado e de jurisprudência do poder Judiciário para embasar a interferência indevida de um poder nas competências do outro. Já o **veto material** não necessariamente está relacionado à separação dos poderes, mas com aspectos da legalidade em face de normas anteriores (Constituição, leis, leis orçamentárias, decretos etc) que disciplinam determinada matéria. Esse tipo de veto pode revelar a incipiência do Legislativo na observância das legislações que dão diretrizes na elaboração de outras normas.

Quanto ao aspecto político, vale ressaltar o excerto abaixo que traz o entendimento de que a natureza do veto por falta de interesse público está ligada aos interesses de agenda e com as convicções partidárias, bem como com a base política:

A segunda das dimensões, a da contrariedade ao interesse público – ou da *inoportunidade* (BRITTO, 1966) –, está vinculada a um juízo de valor subjetivo por parte do Executivo, dos prós e dos contras em relação aos efeitos que a proposta de lei a ser aprovada pode surtir quando vigente, não havendo parâmetros normativos para nortear sua deliberação. (HETSPER, 2012a, p.223).

Do ponto de vista político, Hetsper (2012b) aponta a capacidade política do ato de vetar quando o chefe do Executivo utiliza o poder formal como meio de impor sua agenda, em um jogo político de interesses dentro de um plano de governo:

Sob um ponto de vista político, contudo, o poder de veto é um dos instrumentos pelo quais o chefe do poder Executivo pode (dentre outros fins) opor-se à entrada em vigor de proposta de lei aprovada pelo Legislativo, com a intenção de efetivar e/ou preservar sua agenda de governo. (HETSPER, 2012b, p. 84).

Nisso repousa, também, a capacidade do Executivo em frear a entrada em vigor de proposta de lei aprovada pela Câmara Legislativa que busque alterar o *status quo*, sendo meio de defesa dos descomedimentos das ações parlamentares. Logo, percebe-se que o ato de vetar está intimamente ligado aos princípios do sistema de separação dos poderes. Nessa percepção, poderíamos assumir, conforme propõe Moreira Neto (1989, *apud* HETSPER, 2012b, p.84), que “o poder de veto é *juspolítico*, ou seja, consubstancia-se em um misto de jurídico e político”.

³ Aspecto importante do processo de elaboração do projeto de lei é o controle prévio de constitucionalidade do projeto por meio das Comissões de Constituição e Justiça de qualquer Legislativo, quando não barrado nessa instância, poderá sê-lo pelo Executivo por meio do veto inconstitucional.

Nesse contexto, é possível pensar o veto como um termômetro da predominância do Executivo no campo de atuação primordial do Legislativo, ou seja, na elaboração de leis. A derrubada do veto ou mesmo a sua manutenção são indicações claras quanto à capacidade ou não de mobilização de uma maioria parlamentar para quóruns decisórios. Domingues (2001) nos esclarece que:

Usado de forma intensa o veto [...] aponta para a existência, seja de um conflito de preferências políticas entre o Executivo e o Legislativo, seja de uma disputa de jurisdição entre os dois poderes. O uso pouco intenso do direito de veto, por sua vez, pode indicar uma coincidência de preferências políticas entre a maioria do Legislativo e o chefe do Executivo, ou um alto grau de consenso entre os dois poderes quanto à jurisdição de cada um na produção da legislação. (DOMINGUES, 2001, p.98, *apud* HETSPER, 2012b, p. 88).

Lamounier (2005), ao narrar a construção do poder de veto norte-americano, nos mostra os mecanismos de robustecimento do poder Executivo. Inicialmente o veto era usado meramente como meio de negar sanção a um projeto de lei; entretanto, com a sua escalada, os presidentes perceberam outro aspecto não previsto nas constituições, ou seja, o uso informal do veto como um instrumento de ameaça de sua utilização, sendo um meio adicional de pressão e de intimidação do Legislativo.

Outro dado relevante, apontado por Lamounier (2005), com base nos trabalhos de Cameron (2000)⁴, são os assuntos dos projetos de lei vetados. Conforme a pesquisa, ainda que em números absolutos os vetos recaiam mais em assuntos banais (por serem em maior quantidade), proporcionalmente terão maior incidência em iniciativas legislativas mais importantes e em contextos de governo dividido, como se segue:

Cameron (2000) ressalta que a maior parte – (87%) – da legislação produzida pelo Congresso é muito banal, sendo vários os tipos de lei pertencentes a essa categoria, dentre os quais denominação de prédios públicos federais em pequenas comunidades e alteração de fronteiras de parques nacionais (...). O presidente, então, dispensará mais atenção aos projetos de lei com maior importância e será mais cuidadoso ainda quando estiver diante de um Congresso dirigido pela oposição. (CAMERON, 2000, *apud*, LAMOUNIER, 2005, p.59-60).

Em suas pesquisas, Cameron (2000, *apud*, LAMOUNIER, 2005) descreve determinado processo legislativo americano que pode ser observado de modo informal no caso brasileiro: o presidente faz negociações com o Legislativo em torno de um veto, contribuindo para a sua redução ao propor acertos, ao longo do tempo, em cada projeto

⁴ Cameron (2000) analisa quase 50 anos da história política americana (período compreendido entre 1945 e 1992), que vão da administração Truman até a de George Bush, período em que os presidentes aplicaram 434 vetos. Neste mesmo ciclo, foram sancionadas mais de 17 mil leis.

apresentado. Barganhas ocorrem entre os Poderes, principalmente em ambientes de governos divididos, o que ocasionaria, conforme o autor, “várias jogadas que podem redundar, de um lado, na incidência de uma cadeia de vetos e, de outro, em várias reapresentações de um mesmo projeto ao longo do tempo” (CAMERON, 2000, *apud*, LAMOUNIER, 2005, p.75-76).

1.3.1 O estudo do veto na Ciência Política

Lamounier (2005) e Hetsper (2011; 2012b), em seus trabalhos, irão traçar um perfil dos estudos sobre o tema veto no campo da Ciência Política, dando o seu panorama, demonstrando que o campo ainda é pouco explorado. Em suma, pode-se dividir em dois grupos de autores: os que de alguma forma (mais ou menos) se referenciaram ao poder de veto como instrumento acessório na análise dos seus objetos de pesquisa (Moreira Neto, 1989; Santos, 1997; Domingues, 2001; Santos, 2001; Felisbino, 2003; Ricci, 2003; Caetano, 2005; Diniz, 2005; Tomio, 2006) e o grupo dos que realizaram uma análise minuciosa e formularam hipóteses específicas sobre o tema veto, como Grohmann (2003), Lamounier (2005) e Moya (2006).

Sobre os autores que se referenciaram sobre o tema, ainda que não o tenham tomado como objeto central na análise, vale mencionar alguns pontos ressaltados por Hetsper (2012b) sobre aspectos e natureza dos vetos. Moreira Neto (1989), por exemplo, entende que a natureza do conflito não passa por uma questão formal, antes tem a sua natureza em interesses políticos, como se segue:

[...] exclusão do veto como um dos pontos constitucionais de fricção entre os poderes Executivo e Legislativo, pois, em se considerando o veto como a manifestação formal de conflito entre esses poderes, a causa para tal acontecimento não seria de natureza institucional, mas sim política. (HETSPER, 2012b, p. 86).

Santos (2001), por sua vez, ao analisar o índice de vetos derrubados na Assembleia Legislativa Fluminense no período 1995-1998 (26,6% dos casos), busca coadunar com seu argumento de que o Legislativo possui a sua agenda própria de trabalho ao promover a derrubada dos vetos, mantendo as suas preferências em relação ao Executivo.

Outro trabalho analisado por Hetsper (2012b) é o de Ricci (2003), no qual o autor analisa o teor da produção legislativa nacional e observa a particularidade de que boa parte dos vetos totais incidiu sobre projetos de lei iniciados em legislaturas anteriores a de sua ocorrência; nesse sentido, é questionada a proficuidade do veto como “expressão de uma tomada de decisão do presidente, devido à escolha estratégica do Congresso de não assumir a

responsabilidade pela rejeição, por exemplo, de propostas altamente populares” (RICCI, 2003, p.716, *apud*, HETSPER, 2012b, p. 90). Em outros termos, o Legislativo joga para o Executivo o ônus de vetar, perante o eleitorado ou a opinião pública, projetos de lei muita das vezes polêmicos.

Por último, Tomio (2006), em texto dedicado a identificar e descrever alguns dos fatores determinantes do processo decisório do Estado de Santa Catarina, corrobora a ideia de que o uso do veto, principalmente o parcial, torna-se como um catalizador do poder do chefe do Executivo em adequar os projetos de lei a suas preferências de agenda, obrigando os legisladores à barganha. Como observa Hetsper (2012b):

Empiricamente o autor constatou que a formação de uma base parlamentar majoritária não garante ao Governador a certeza da sustentação da totalidade de suas preferências (seja na aprovação de um projeto, seja na manutenção de um veto total). Por conta disso, haveria a corroboração da autonomia entre os poderes (e não uma subordinação do Legislativo ao Executivo), e a necessidade de negociações políticas entre ambos no que diz respeito ao processo legislativo. (HETSPER, 2012b, p. 93)

De outra parte, os seguintes autores buscaram construir todo um referencial teórico para a fundamentação da prática do poder de veto, utilizando-se de toda uma metodologia para tal.

Grohmann (2003)⁵ toma por base a Teoria da Escolha Racional bem como a Teoria dos Jogos para entender a dinâmica do veto em suas dimensões motivacionais e os seus arranjos, contextualizando com a situação institucional. Seus achados levam a entender a existência de jogos ocultos relacionados a ganhos políticos diversos.

Lamounier (2005)⁶, por sua vez, busca inovar ao olhar o veto presidencial sobre outra ótica, no contexto das relações entre os poderes. Sua tese busca as interfaces do ato de vetar junto a outros aspectos dos poderes Executivo e Legislativo como o poder de agenda, a forma como o Legislativo age em seus interesses, bem como a caracterização dos assuntos que figuram nas proposições de lei. Seguindo os argumentos de Grohmann (2003), o autor explicita que nos processos legislativos existem características peculiares às ações dos

⁵ Trabalho intitulado: O Veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000. Tese de Doutorado em Ciência Política ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), no ano de 2003.

⁶ Trabalho intitulado: Poder de agenda, poder de veto e relações Executivo-Legislativo no Brasil contemporâneo: presidencialismo de coalizão e reciprocidade estratégica, tese defendida junto ao Programa de Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Ciência Política, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), no ano de 2005.

políticos nos quais temos uma reciprocidade estratégica que está condicionada a apoios mútuos que derivam de jogos de natureza oculta.

Seu trabalho irá mobilizar conceitos relacionados ao tamanho da coalizão do governo, a capacidade de iniciativa legislativa do chefe do Executivo, bem como o número de vetos observado para o período de governo. Lamounier (2005) irá, também, construir três hipóteses para a análise de seus dados longitudinais, no período de 1989 a 2002, utilizando-se de análises estatísticas e regressões. Suas hipóteses são de que: quanto mais amplo for o número de partidos no Legislativo em coalizão com o chefe do Executivo, menos ele recorrerá ao poder de veto; o chefe do executivo utilizará frequentemente a iniciativa legislativa ordinária, preterindo a extraordinária nos casos de ter uma maioria no legislativo e, por último, de que o presidente, ao encaminhar suas propostas de lei, provoca reações dos parlamentares, sendo necessário utilizar com maior intensidade o poder de veto. Como achados, os dados corroboram para a validação somente da primeira hipótese.

Por último, temos Moya (2006)⁷, admitindo que o veto é ato inerente ao processo legislativo. O pesquisador busca descrever os mecanismos próprios e os fatores externos ao veto que possam ocasionar atritos entre os poderes, levando ao uso do poder de veto. Como achado, corrobora a sua hipótese inicial de que os fatores endógenos relativos ao processo de veto, ligados ao rito da elaboração do projeto de lei, são preponderantes como fatores geradores de veto em relação aos fatores externos, quais sejam, os políticos partidários.

1.3.2 Fundamentos para análise dos dados

Para situar as análises, vejamos as hipóteses formuladas por Lamounier (2005):

1. quanto maior o tamanho da maioria presidencial, menos o presidente utilizará o veto sobre propostas aprovadas pelo Legislativo;
2. quanto maior o tamanho da maioria presidencial, mais o Executivo utilizará a via ordinária e, por consequência, menos a via extraordinária, de modo a fazer prevalecer suas preferências;
3. a decisão do presidente de interferir no processo legislativo mediante o encaminhamento de propostas de políticas para serem apreciadas pelo Legislativo, seja pela via ordinária, seja pela via extraordinária, provoca reações dos parlamentares, de tal forma que o presidente utilizará, num momento posterior, seu poder de veto com mais intensidade. (LAMOUNIER, 2005, p.125).

⁷ Trabalho intitulado: Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000). Tese de Doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) defendida em 2006.

Como resultado da aplicação de diversos tipos de testes estatísticos, os dados levantados por Lamounier (2005), em relação à primeira de suas hipóteses, apontam que:

A relação entre o tamanho da maioria e os vetos também foi medida. Os resultados revelam que há uma relação negativa e significativa entre elas, apontando que quanto maior o tamanho da maioria no Legislativo, menos vetos são aplicados sobre as matérias aprovadas pelos congressistas. Portanto, os presidentes são menos ativos na aplicação do veto quando podem contar com o apoio político de amplas majorias. (LAMOUNIER, 2005, p.181).

Uma das explicações para a correlação encontrada, segundo o autor, seria que “quanto maior o apoio legislativo, maior o controle da pauta e, portanto, das matérias aprovadas pelos parlamentares.” (LAMOUNIER, 2005, p.181). Outra explicação parte do princípio da disciplina partidária pela qual “os presidentes e os líderes do governo vão atuar de forma mais cautelosa por meio do veto, de modo a não contrariar as decisões da maioria legislativa que aprova as matérias.” (LAMOUNIER, 2005, p.181).

Em relação à sua segunda hipótese, Lamounier (2005) irá concluir que:

Os resultados revelam que há uma correlação significativa e negativa entre as variáveis maioria e PLOs, indicando que quanto maior o tamanho da coalizão de governo, menos os presidentes utilizaram projetos com tramitação ordinária para encaminhar suas propostas legislativas. Em relação às variáveis total de MPs e edições de MPs, há uma situação inversa, ou seja, há uma correlação positiva, de tal modo que, quanto maior o tamanho da maioria, mais os presidentes utilizam os decretos. (LAMOUNIER, 2005, p.141).

De acordo com os resultados observados, o tamanho da coalizão de governo apresenta uma relação de segurança para o presidente preferir apresentar Medidas Provisórias a Projetos de Leis Ordinárias.

Em relação a sua última hipótese apresentada, as relações sinalizam para as seguintes conclusões:

Em relação aos vetos resultantes da tramitação de uma proposta aprovada pelo Legislativo, as análises indicam dois resultados: de um lado, não há uma relação de causalidade significativa do ponto de vista estatístico entre a apresentação de PLOs pelo Executivo e os vetos; de outro, foi observada uma determinação negativa e com significância entre a variável emissão de MPs e os vetos, sejam eles totais ou parciais, mostrando que, quanto mais MPs são editadas ou reeditadas, menos vetos são apostos pelo presidente. Com isso, a hipótese de que a iniciativa legal estimula o uso dos vetos não foi verificada. Pelo contrário, foi constatado que o uso de medidas provisórias não induz ao crescimento do número de vetos presidenciais. (LAMOUNIER, 2005, p.150).

Como explicação para o resultado obtido, qual seja o de que um aumento na produção legislativa oriunda do Poder Executivo não necessariamente implicará em mais vetos, o autor faz as seguintes ponderações:

A possibilidade da ocorrência de trocas mútuas de apoios (*logrolling*) entre esses agentes possibilita ganhos para todos, porém, para que elas aconteçam, é preciso que o apoio no presente seja correspondido no futuro. Por isso, a coordenação política é condição fundamental de modo a gerar um ambiente de confiança para que as trocas ocorram. No Legislativo brasileiro, essas trocas estão condicionadas e são coordenadas pelas lideranças de coalizão que atuam também como um filtro para o Executivo. Desse modo, as matérias de interesse do governo e da coalizão têm maiores chances de serem aprovadas e, contrariamente, projetos aprovados que não estejam no conjunto de prioridades do governo têm grande chance de serem vetados pelo presidente posteriormente. (LAMOUNIER, 2005, p.175-176).

Portanto, segundo as conclusões de Lamounier (2005), a análise de todo o processo legislativo é necessária para compreender a atuação dos parlamentares, bem como das lideranças partidárias, com seus efeitos de disciplinamento da base em assuntos relevantes, e do Executivo na conformação da sua agenda política. O cenário se configura num processo ativo de “**reciprocidade estratégica** estabelecido entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil contemporâneo.” (LAMOUNIER, 2005, p.187). Desse modo, conclui o autor que as matérias de interesse do governo e da coalizão têm maiores chances de serem aprovadas. Portanto, os projetos de leis que não estejam na agenda de prioridades do governo são preferencialmente candidatos aos vetos do presidente do Executivo.

Mediante as conclusões apresentadas na pesquisa de Lamounier (2005), importará observar alguns aspectos nelas contidas em relação aos dados estatísticos auferidos neste trabalho, levando em consideração que os dados aqui analisados se referem a uma legislatura e no âmbito da esfera municipal. Para a presente pesquisa, serão levadas em conta somente duas das três hipóteses:

1. A primeira hipótese (e principal para este trabalho) ratificada pelo autor por meio das análises de seu banco de dados, observando as devidas ponderações em se tratando dos dados dessa pesquisa se referir a dados municipais.
2. A terceira hipótese, bem como as suas conclusões, servira apenas para algumas observações das particularidades que dizem respeito ao processo legislativo municipal, observando o comportamento legislativo quando se trata de matérias oriundas de projetos de lei providos do Executivo.

2. O VETO EM GOVERNO DE COALIZÃO

Segundo Abranches (1988), a estrutura da sociedade brasileira, em seus diversos aspectos, é marcada pela heterogeneidade na qual se vê multiplicar as demandas setoriais competitivas, os conflitos de interesses, as acentuadas hierarquias socioeconômicas e graves conflitos distributivos de renda. Nesse panorama, observa-se no plano macro político a replicação desse mistifório por meio das disparidades de comportamento político:

Há um claro "pluralismo de valores", através do qual diferentes grupos associam expectativas e valorações diversas às instituições, produzindo avaliações acentuadamente distintas acerca da eficácia e da legitimidade dos instrumentos de representação e participação típicos das democracias liberais. Não se obtém, portanto, a adesão generalizada a um determinado perfil institucional, a um modo de organização, funcionamento e legitimação da ordem política. (ABRANCHES, 1988, p. 6).

Na esteira dessa diversidade social, regional e cultural, a tendência da sociedade brasileira foi a de optar por um multipartidarismo marcado não apenas pela heterogeneidade, mas, sobretudo, pelas opções políticas reiteradas em relação às regras do jogo eleitoral. O desafio é posto ao Executivo na construção de uma coalizão de base junto ao Legislativo para a implantação do plano de governo.

O desafio da pluralidade partidária se revela na formação de coalizões governativas mais ou menos homogêneas do ponto de vista ideológico, a exemplos dos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2011). Ao contrário do que pensavam os adeptos da engenharia institucional⁸, conforme Figueiredo & Limongi (2001), a escolha dos escritores da Carta Magna de 88 em ampliar os poderes legislativos do Executivo, bem como o de ampliar os recursos legislativos pelos regimentos internos das casas legislativas à disposição dos líderes partidários para comandar suas bancadas foram decisivos para o que os autores sinalizam a seguir:

O sistema político brasileiro opera, hoje, sob bases radicalmente diversas daquelas sobre as quais operou o regime de 1946. Resultados apresentados neste livro questionam as conclusões e inferências encontradas na literatura comparada e nacional acerca do funcionamento do sistema político brasileiro. Não encontramos indisciplina partidária nem tampouco um Congresso que agisse como um *veto player* institucional. Os dados mostram, isto sim, forte e marcante preponderância do Executivo sobre um Congresso que se dispõe a cooperar e vota de maneira disciplinada. (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001, p.20).

⁸ Segundo os analistas dessa linha de pensamento, o sistema presidencialista inevitavelmente traria para o Brasil um sistema com fortes disposições à inoperância e à paralisia decisória, somando-se a isso um presidente ineficaz e fraco perante um Legislativo povoado por uma miríade de partidos desprovidos de disciplina.

O comportamento da coalizão depende da relação que se estabelece entre o governo e suas lideranças e da capacidade dessas em manter suas bancadas sob “rédea curta”. Deve-se, acima de tudo, observar o que se passa no interior do processo decisório: quais são as regras que regem as relações entre os poderes Executivo e Legislativo e entre os líderes e os legisladores.

O Executivo brasileiro, em comparação com outros sistemas presidencialistas no mundo, possui em suas mãos grandes poderes legislativos que buscam disciplinar e dominar o cenário das ações governamentais, como apontam Figueiredo & Limongi (2001):

O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando a retornos eleitorais é votar disciplinadamente. (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, p.22-23).

Como explanam os autores, o controle do Executivo sobre a agenda política permite estruturar ao redor de si maiorias partidárias por meio das preferências dadas, buscando amenizar os percalços das decisões coletivas. Além disso, sustentam que o Executivo, por controlar o acesso à patronagem, dispõe de recursos para impor disciplina aos membros da coalizão que o apoia. Assim, ao dispor de meios para ameaçar e impor sanções, o Executivo é capaz de obter apoio partidário consistente.” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, p.23).

É óbvio que as chances de conflito entre Legislativo e Executivo dependem da distribuição de cadeiras no Legislativo pelos diferentes partidos. Na melhor das hipóteses, um presidente que comanda um partido disciplinado e que controla a maioria das cadeiras não deve esperar encontrar barreiras à aprovação de sua agenda. Nesse caso, presidente e Legislativo podem partilhar uma mesma agenda, e as diferenças entre o parlamentarismo e o presidencialismo seriam minoradas. (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, p.26).

Deter a maioria das cadeiras e/ou construir uma ampla coalizão são condições necessárias, porém não suficientes: para obter apoio a sua agenda, é necessário que o governo, e seus líderes, contem com instrumentos capazes de disciplinar a base e assim evitem a possibilidade de que cada parlamentar – por suas convicções pessoais, baixa identificação com seu partido

ou mesmo por motivos de atender sua base eleitoral – persiga seus próprios outros interesses e não os do governo.

Um chefe de Executivo dotado de amplos poderes legislativos é capaz de determinar a agenda de trabalhos legislativos, induzindo os parlamentares à cooperação. Além disso, conta com recursos não legislativos provenientes do controle que exerce sobre o acesso aos postos de governo. Como será visto mais adiante, no caso do poder municipal, existem nuances de diversas ordens que matizam as características dos poderes Executivo e Legislativo em todas as esferas da federação.

2.1 O poder de agenda: atores em torno de uma ação.

O poder de agenda, conforme aponta Figueiredo (2004), será um mecanismo institucional que impacta a capacidade do chefe do Executivo em dominar a máquina burocrática e ao mesmo tempo obter o apoio do Legislativo na construção e implementação de seu plano político partidário, em outras palavras, o poder de agenda é a capacidade do Executivo, frente ao Legislativo, em determinar o que vai ser votado e quando vai ser votado.

Governos, entretanto, sempre terão que negociar com o Legislativo. A situação será tanto melhor quanto maior e mais coesa for sua maioria partidária e poderá se complicar se ele estiver em minoria na casa legislativa. Nesse aspecto, Figueiredo & Limongi (2001) nos diz que:

A nosso ver, os efeitos dos poderes legislativos presidenciais são de outra natureza. Eles determinam o poder de agenda do chefe do Executivo, entendendo-se por agenda a capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão. Maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes, o que pode induzir os parlamentares à cooperação. (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, p.23).

Compreender o poder do Executivo passa por observar os jogos estratégicos que os atores políticos operacionalizam, sendo necessário identificar as ferramentas que possibilitam, às vezes, algum tipo de barganha. Segundo Diniz (2005, p.361), “enviar projetos é parte de uma estratégia e que – não necessariamente – aprovar é o objetivo primordial. Assim, as aparentes derrotas dos presidentes devem ser vistas nesse contexto”. Nesse cenário, podemos destacar o importante papel desempenhado pelos líderes partidários na harmonização de uma agenda entre o Executivo e o Legislativo:

O papel desempenhado pelos líderes é justamente representar os interesses do partido junto ao Executivo e os do Executivo junto ao partido. Eles servem de ponte entre as bancadas que compõem a maioria no Legislativo e no Executivo. Isso explica por que as barganhas entre o Executivo e o Legislativo podem ser — e de fato são — estruturadas em torno dos partidos. Para os parlamentares, é racional seguir a linha de seu líder e votar com o partido. Agir de maneira indisciplinada pode ter altos custos. (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, p.35).

Para a perspectiva institucional, o poder de veto, por exemplo, busca a antecipação das possíveis ações do chefe do executivo, pode ser um meio de ameaça ou forma de reformulação e reconsideração de proposição de lei. Conforme Cameron (2000, apud DINIZ, 2005, p. 336), “[...] nos períodos de governo dividido, o uso do poder de veto ocorre frequentemente, e as ameaças de vetar legislação, rotineiramente, levaram os presidentes a obterem concessões importantes nos projetos de seus interesses”, ou seja, o veto, além de um instrumento institucional, é meio, também, da ação política no domínio dos interesses partidários na gestão de cada Poder.

No cálculo estratégico de cada Poder, conforme aponta Lamounier (2005), a participação legislativa ativa do Executivo, ao encaminhar projetos de lei, buscando ditar o ritmo dos trabalhos da casa do povo e priorizar a sua agenda, gera menos oportunidades, tempo e espaço para os parlamentares se ocuparem e proporem assuntos que lhes sejam afetos.

Nesse cenário, do lado do Poder Legislativo, sempre que possível, são apresentadas emendas ou alterações aos projetos de lei de autoria do Executivo, ou seja, “assim, quanto maior a intensidade da atuação direta do presidente para encaminhar suas propostas de políticas por meio de projetos de lei, mais os legisladores vão procurar apresentar alterações. Espera-se, portanto, que o Executivo aplique o veto de forma mais intensa” (Lamounier, 2005, p.40).

Conclui-se que, em situações nas quais o chefe do Executivo tem de lidar com um número maior de atores⁹, como se pode observar nos casos de governos de coalizões menos homogêneas, o poder de veto é um dos principais mecanismos constitucionais de um poder negativo, evitando que as políticas aprovadas pelo Legislativo se afastem da preferência do Executivo, ou seja, de sua agenda de governo.

⁹ No sentido de *veto players* (TSEBELIS, 1998), ou seja, um ator com capacidade de impedir uma mudança nas políticas.

2.2 Parlamentares e os cálculos estratégicos

Nota-se que no Brasil há um significativo número de projetos de lei de iniciativa individual apresentados pelos legisladores (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001). Nesse sentido, Lamounier (2005) sinaliza que essa produção legislativa poderia estar relacionada tanto a objetivos mais amplos de políticas públicas voltadas para a cidade como um todo, quanto a objetivos mais restritos, ligados aos aspectos referentes a sua base eleitoral, como se segue:

[...] podemos encontrar basicamente duas situações relevantes para a análise seguinte: na primeira os legisladores apresentam propostas de legislação ou modificações em projetos em tramitação, por exemplo, por meio de emendas, que podem ser consideradas importantes sob o ponto de vista da produção de uma boa política pública, mais geral; a segunda, diferentemente – representa a maioria dos casos –, apresenta matérias que podem ser consideradas paroquiais, menos relevantes, portanto geradoras de benefícios localizados geograficamente ou concentrados em determinadas camadas da sociedade. (LAMOUNIER, 2005, p.43)

Diante desse cenário, existe por parte do parlamentar, ao propor um projeto de lei, um cálculo individual e/ou coletivo no qual se busca obter dividendos políticos junto ao seu leitorado, comunidade ou grupo social, ou mesmo visibilidade em políticas de alcance mais geral. Nesse sentido, Lamounier (2005) argumenta na esteira de Grohmann (2003) que:

É claro que se a premissa da reeleição for fator importante e se os congressistas são atores políticos racionais, então, no cálculo político para qualquer ação – até mesmo a apresentação de um projeto de lei (PL) ou de uma emenda – um legislador avalia os ganhos a auferir, os custos de oportunidade e a possibilidade do estabelecimento de apoios mútuos com colegas, lideranças ou com o presidente, conforme argumenta Grohmann, (2003). Nesse cálculo também são consideradas as chances de sucesso, e a probabilidade de obter sucesso, na maioria dos casos, está diretamente relacionada à visibilidade de suas intervenções. A premissa desse autor é de que, tendo em vista os ganhos nas arenas eleitoral e parlamentar, um legislador terá melhores resultados quanto mais um projeto de sua autoria prosperar no Legislativo. É preciso ressaltar, porém, que, em certos casos, a relevância da matéria pode ser mais determinante para a visibilidade da ação de um legislador do que o tempo de tramitação de uma matéria. (LAMOUNIER, 2005, p.43).

Pode-se observar que os legisladores estão inseridos em uma rede de jogos (GROHMANN, 2003; LAMOUNIER, 2005), alguns deles ocultos (*nested games*), de forma que nem sempre o mais importante é o resultado final da tramitação desta ou daquela iniciativa. Mesmo diante da alta probabilidade de receber um veto do Executivo, ou mesmo

das instâncias do próprio Legislativo, como as comissões internas ou o Plenário, os projetos de lei com vícios seguem o seu rito como proposição de lei. Nesse panorama, deve-se ressaltar que:

Independentemente do objetivo, se a reeleição ou a busca por outros cargos, desejada ou não, a visibilidade é uma variável presente nas ações dos parlamentares. Então, compete-lhes, por dever de ofício ou por uma questão estratégica, tornar públicas suas iniciativas: seja pela natureza da sua atividade, na qual a publicização dos atos é um pré-requisito; seja em razão do objetivo – continuar no universo da política. A divulgação das ações legislativas permite ganhos que podem se traduzir em sucesso eleitoral tanto para reeleição como para a busca por outros cargos. Ainda possibilita que um parlamentar se destaque perante um segmento social específico, legitimando-se perante determinada comunidade, de tal forma que esse público possa lhe dar o suporte político necessário para a disputa de um pleito eleitoral ou para a indicação perante o Executivo para um cargo não eletivo. (LAMOUNIER, 2005, p.46).

Enfim, a reeleição é um dos principais, senão o principal objetivo, de qualquer parlamentar. Nessa acepção, os legisladores, para além da disciplina partidária, estão atentos e levam em consideração a visibilidade das suas ações perante o público atento ou mesmo desatento para o ganho de seus objetivos. Logo, para compreender a atuação dos legisladores (LAMOUNIER, 2005), mediante um amplo aspecto de caminhos dentro da política, imperioso é compreender não somente os procedimentos legais, mas, acima de tudo, os jogos que ocorrem no processo ordinário dos trabalhos legislativos, seja dos parlamentares com o Executivo, seja com seus pares ou mesmo sua base que o elegeu, ou seja:

Desse modo, podemos encontrar explicações para ações dos congressistas que, à primeira vista, podem parecer não racionais, como apresentar um projeto ou uma emenda que não prosperaram. Esta que parece ser aparentemente uma estratégia subótima, pode representar, na verdade, a busca da maximização de dividendos perante o eleitorado. (LAMOUNIER, 2005, p.46-47).

Nesse caso, se um projeto de lei ou mesmo uma emenda parlamentar a projetos de autoria do Executivo não prosperar, seja pelo barramento em alguma instância do poder Legislativo ou até mesmo pelo próprio veto do Executivo, mesmo assim o autor aufere, em seu entendimento, algum tipo de ganho, concebendo essa prática como um potencializador de ganhos perante o seu eleitorado. “Nesse jogo, muitas vezes, o ônus é transferido para o Executivo, que aplica o veto a um projeto ou emenda que atendia aos interesses de determinado público.” (LAMOUNIER, 2005, p.47).

Em outras palavras, o ônus público pela não implantação de uma determinada legislação não recairia sobre a possível inércia do parlamentar, mas remeteria aos “interesses políticos” do chefe do Executivo. Na arena política, sempre será feito um cálculo em meio à conjuntura dos diversos interesses que estão em jogo nas ações políticas que envolvem tanto o Legislativo quanto o Executivo:

O sucesso também vai depender do objetivo ou da arena em que o ator estiver atuando, como no caso em que se joga para valer ou, então, somente para a platéia. No primeiro caso, é necessário que ocorra um processo intenso de trocas mútuas que produzam uma convergência de preferências dos agentes políticos. Essas ocorrem mediante algum tipo de troca de informações entre os legisladores e os líderes de que as negociações sejam estabelecidas e as emendas apresentadas e aprovadas. Se o jogo é somente voltado para a platéia, porém, as alterações propostas são vetadas pelos próprios legisladores, ainda durante a tramitação, ou, então, pelo Executivo. (LAMOUNIER, 2005, p.184).

Como apontado no excerto acima, uma proposição de lei irá ou não prosperar a depender dos vários fatores que estão na arena da disputa política pela agenda de governo. Interesses de toda ordem podem se manifestar, como atendimento ao eleitorado, visibilidade, disputa de cargos, patronagem, bem como disciplinamento partidário. Todavia, vale a seguinte observação de Lamounier (2005), quando se está diante de legislações de relevante interesse, no que toca a vetos postos em projetos de lei:

Portanto, é provável que a menor quantidade de vetos verificada sobre projetos mais relevantes possa ser explicada não só pelo maior controle, mas por outras variáveis que condicionam a atuação dos legisladores durante o processo de tramitação de matérias no Congresso Nacional. (LAMOUNIER, 2005, p.184).

Como aponta Lamounier (2005, p.185), “participam desse jogo os dois Poderes, os partidos e os legisladores individualmente, inclusive os da oposição, em certa medida, pois seus membros também têm interesses específicos, embora não tenham compromisso e nem se beneficiem dos acertos do governo”. Como se pode observar, até mesmo a oposição pode entrar em convergência com a situação, quando isso lhe possa auferir algum tipo de ganho.

Conclui-se que nessas trocas é de fundamental importância o trabalho de coordenação das lideranças da coalizão, podendo ser a heterogeneidade da coligação partidária um elemento desequilibrador da disciplina na base. Em muitas situações, a negociação em torno da aceitação ou não das proposições do Legislativo ocorre ainda no processo de elaboração da lei, evitando que seja culminado no veto do poder Executivo:

Por isso, em alguns casos, para o Executivo o custo de tolerar prováveis alterações que não estejam no seu arco de preferências sobre determinada política seja mais baixo do que o de aplicar um veto. Assim, a presença de maiorias mais amplas e heterogêneas pode provocar a aplicação de um número menor de vetos, bem como exigir mais negociações para se construir a convergência a partir de um resultado que seja aceitável para todos os agentes que participam das decisões. O que não necessariamente implica dizer que haverá, *a priori*, afinidade de posições entre o Executivo e o Legislativo, mas, sim, um processo de construção do consenso ao longo do processo, o que, acreditamos, seja a melhor explicação para a diminuição dos vetos em relação ao tamanho da maioria. (LAMOUNIER, 2005, p.185).

Diante do exposto até o momento, pode-se observar que boa parte das proposições de lei, bem como as suas modificações durante a elaboração e as emendas aos projetos oriundos do Executivo, visa “atender” ao eleitorado ou mesmo a clientela do parlamentar. E mais, não necessariamente são elaboradas para prosperar, sendo em último momento vetadas pelo poder Executivo, mas apenas dar visibilidade às ações do representante junto a sua comunidade eleitoral.

2.3 O Legislativo Municipal

As análises das relações entre o Legislativo e o Executivo municipal devem ter por base, para a sua compreensão, a importância que o “atendimento” às demandas dos eleitores locais adquire na atividade política cotidiana dos vereadores. Vejamos o seguinte excerto:

Entretanto, a maior parte das demandas que o Vereador recebe tem sua solução condicionada ao atendimento por parte do Executivo e de suas secretarias. O Vereador é permanentemente confrontado com uma escolha, que confere inteligibilidade à dinâmica relacional entre Executivo e Legislativo: apoiar o governo e o Prefeito e ter maior possibilidade de eles corresponderem aos seus interesses, ou ser oposição e ter sua capacidade de atendimento cerceada. (LOPEZ, 2004, p.156).

Observa-se que a estrutura do sistema político municipal, em boa medida, apoia-se nas trocas de benefícios, nas redes de dependência pessoal e na solidariedade clientelista. Existe um acionamento maior do vereador por parte de seus eleitores na concretização de seus interesses particulares ou mesmo comunitários, entretanto, existem, para o vereador, os limites de sua atuação dentro das articulações com o Executivo, sendo de partido de situação ou oposição na definição da agenda de governo.

Os estudos sobre o legislativo municipal vêm apontando que a política no município tende a ser individualista e centralizadora. De uma maneira geral, teremos vereadores que controlam a vida política local, buscam estabelecer vínculos de fidelidade pessoal e estabelecer relações clientelistas. A ideologia partidária e o conceito de partido, geralmente

ficam em segundo plano (AMES, 2003). Couto (1998, *apud* SOUSA BRAGA *et al*, 2017, p. 121), no que toca à relação Executivo-Legislativo municipal, ao estudar a cidade de São Paulo, “sublinha que o nosso desenho institucional presidencialista incentivaria o fisiologismo dos parlamentares, que estariam mais preocupados em atender suas bases eleitorais particulares ao privilegiarem suas ambições políticas”.

Pesquisa realizada por meio de *Survey*, de Sousa Braga *et al* (2017) com vereadores paulistas, traz as seguintes conclusões:

Por fim, a análise da percepção dos vereadores paulistas quanto à influência do partido na política local, tanto em relação ao apoio eleitoral quanto à área governativa, demonstrou um cenário convergente. Se quanto ao apoio eleitoral a maior parte dos incentivos vem do próprio candidato, seja recursos financeiros, seja mesmo apoio de lideranças políticas a partir de relações pessoais, a atuação na esfera governativa demonstra um ambiente em que a autonomia do cargo é priorizada pelos parlamentares, vendo-se como responsivos principalmente às suas próprias convicções e aos interesses gerais da população, e não às lideranças ou interesses partidários. (SOUSA BRAGA *et al*, 2017, p.142)

A pesquisa aponta que a principal fonte de apoio foi à própria rede pessoal do candidato, ficando o apoio partidário em último lugar. Nesse sentido, segue a pesquisa que:

Em relação aos interesses que acredita representar, 94,3% responderam que o de toda a população do município. Surpreendentemente, nenhum dos entrevistados apontou para os interesses dos eleitores do partido. [...] Ao serem perguntados sobre o fator mais importante para orientação de seus votos na Câmara, enquanto apenas 7,2% disseram ser a *posição da liderança partidária* no parlamento local e 4,8% indicaram a *liderança partidária municipal/ regional*, 58,3% disseram ser sua *convicção pessoal* o que mais pesa em seu voto. (SOUSA BRAGA *et al*, 2017, p.139-140)

Pelos dados, é possível observar que existe no nível municipal um incentivo ao mandato individualista e uma possível dificuldade de disciplinamento partidário, uma vez que o apoio para a candidatura está muito relacionado à sua base eleitoral. Isso se evidencia com a maneira como o parlamentar vota. Por outro lado, os vereadores estão convictos de representarem todo o município e não aos interesses locais.

Importante ressaltar que existe toda uma literatura recente (KERBAUY, 2005; P. SILVA, 2014; ROCHA e KERBAUY, 2014; LAVAREDA e TELLES, 2016), conforme indicado por Rocha & Silva (2017, p.187), que busca relativizar a visão pessimista da atuação dos vereadores sem, no entanto, ignorar a necessidade de que o parlamentar atue em favor de sua base eleitoral:

É como se a desconfiança generalizada sobre o Poder Legislativo no Brasil e os partidos políticos atingisse seu ápice em se tratando de tais organizações locais. Estudos recentes, contudo, vem problematizando uma série de afirmações sobre essas instituições e seus membros mostrando que, ao contrário do que comumente se afirma, os vereadores podem desempenhar uma função relevante na representação dos interesses e demandas de sua comunidade. Desde que possamos ter claro que representar localmente os eleitores é também atender às suas demandas imediatas. (ROCHA & SILVA, 2017, p. 205)

Conforme apontam Rocha & Kerbaux (2014), o tempo e os trabalhos do vereador se concentram muito mais ao atendimento de seus eleitores. Tanto por meios formais, como requerimentos ao Executivo, quanto por meios informais, ficando a produção de projetos de lei uma atividade secundária. Kerbaux (2014) complementa o cenário de atuação dos legisladores municipais ao sinalizar que diversos estudos assinalam que a alta fragmentação do nosso sistema partidário, a indisciplina partidária e o elevado grau de personalismo político foram as condições para o enfraquecimento da atuação disciplinadora dos partidos políticos, prevalecendo “partidos do tipo *catch-all*, descentralizados, comparativamente indisciplinados e comparativamente individuais” (MAINWARING, 1999 *apud* KERBAUX, 2014, p.81).

Os trabalhos de Almeida & Lopes (2014) buscam mapear o perfil dos vereadores de alguns municípios. A pesquisa, ao traçar as características predominantes desses vereadores, optou por distingui-los em três categorias, quais sejam:

[...] “o legislador”, que se notabiliza por sua dedicação a pelo menos uma das atividades formais da vereança, qual sejam, legislar e fiscalizar o Executivo; o “captador”, que se dedica mais ao atendimento de pedidos coletivos dos eleitores [...]; e o “assistencialista”, que dedica o seu tempo e esforço principalmente ao atendimento de pedidos particulares dos leitores [...]. (ALMEIDA & LOPES, 2014, p.160.)

A pesquisa aponta para, ao menos, duas categorias que estão mais voltadas ao atendimento de parte da comunidade que para a sua totalidade; não se observa o enquadramento da ideologia e orientação dos líderes dos partidos nas falas dos parlamentares.

Quanto à capacidade legislativa do poder Executivo, fato é que ele predomina no campo típico do Legislativo, aprofundando o seu poder de agenda a expensas do papel das Câmaras Municipais.

3. AS AÇÕES DE VETO SOBRE PROJETOS DE LEI APROVADOS PELA CÂMARA MUNICIPAL DE BH

Este capítulo apresenta os dados coletados de veto do chefe do Executivo municipal de Belo Horizonte nos anos de 2013 a 2016 e os projetos de lei aprovados pelo poder Legislativo municipal para o mesmo período mencionado, bem como as suas respectivas análises.

3.1 Metodologia

Adotando uma perspectiva metodológica quantitativa, valendo-se de métodos estatísticos, foi realizado um levantamento e processamento de dados primários. Sobre o método adotado, observa-se que a Estatística pode ser definida como um conjunto de procedimentos que permite, de forma metódica, estabelecer, descrever, analisar e interpretar dados oriundos de pesquisas ou experimentos, realizados em qualquer área da ciência. Segundo Medeiros (2007):

A Estatística se interessa pelos métodos científicos para coleta, organização, resumo, apresentação e análise de dados, bem como na obtenção de conclusões válidas e na tomada de decisões razoáveis baseadas em tais análises. (MEDEIROS, 2007, p.16)

O aspecto fundamental da Estatística está em permitir ou proporcionar métodos inferenciais que tornam possíveis conclusões que transcendam, ou seja, vão além dos dados colhidos inicialmente. Segundo Medeiros (2006, p.17), “é por meio da análise e interpretação dos dados estatísticos que é possível o conhecimento de uma realidade, de seus problemas, bem como, a formulação de soluções apropriadas [...]”. A análise dos resultados obtidos por meio da base de dados tem por alicerce a indução ou a inferência com a finalidade de proceder a conclusões e, também, fazer previsões. Em suma, a Estatística busca como nos pontua Guimarães (2008):

O objetivo da Estatística Descritiva é resumir as principais características de um conjunto de dados por meio de tabelas, gráficos e resumos numéricos. Descrever os dados pode ser comparado ao ato de tirar uma fotografia da realidade. Caso a câmera fotográfica não seja adequada ou esteja sem foco, o resultado pode sair distorcido. Portanto, a análise estatística deve ser extremamente cuidadosa ao escolher a forma adequada de resumir os dados. (GUIMARÃES, 2008, p.12)

As informações para a elaboração do bando de dados – por meio do suporte planilha de *Excel* do pacote *Office* da *Microsoft* – foram extraídas de dois meios: o primeiro suporte consultado foi a versão *web* do Diário Oficial do Município – DOM – nos anos da 17ª

legislatura da Câmara Municipal de Belo Horizonte (2013 - 2016) ¹⁰, de onde foram extraídos os vetos publicados. O segundo suporte consultado para a pesquisa foi o serviço “Fale com a Câmara” que integra as políticas da lei de acesso à informação ¹¹.

A partir da leitura e das informações contidas nos vetos, em específico nas razões de veto, foi elaborado um banco de dados no qual cada veto interposto pelo poder Executivo era classificado segundo: a abrangência (veto total ou parcial), o número do projeto de lei vetado, o assunto do projeto, as datas de assinatura e publicação, o(s) autor(es) do projeto, o partido do autor, relação do partido com o Executivo (situação/oposição), tipo de veto, fundamentação legal do veto, epígrafe do projeto de lei e excertos da razão do veto. Algumas especificações se fazem necessárias:

- **Assunto do projeto:** levou-se em consideração as informações contidas na epígrafe do projeto de lei. As categorias utilizadas não seguem a nenhuma tipologia oficial, mas passam por uma análise geral dos tipos categóricos utilizados pelos autores aqui trabalhados como (LAMOUNIER, 2005; HETSPER, 2011).
- **Relação do partido com o Executivo:** para a definição se o vereador pertence a partido da base governista, optou-se adotar, por critério objetivo e explícito, a formação da coligação¹² para a disputa eleitoral.
- **Tipo de veto:** a categorização do veto em formal, material ou interesse público, levou estritamente em consideração as informações contidas nos excertos da razão do veto¹³. Foram extraídas partes do texto que usavam literalmente os termos veto formal ou material ou construções que aludiam a essas expressões.

¹⁰ Para a coleta dos vetos, foi utilizada a ferramenta “pesquisa” disponibilizada no site do Diário Oficial do Município – DOM. O filtro foi realizado ano a ano, e o assunto foi “veto” a fim de otimizar e racionalizar a pesquisa. Segue o endereço do site: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DomDia>>.

¹¹ Foi solicitado, por meio do preenchimento de uma ficha cadastral no portal da Câmara de Belo Horizonte no mês de julho/18 (protocolo de solicitação: 54620), acesso a duas informações: o número total de proposições de lei enviadas para a sanção do chefe do Executivo entre os anos de 2013 a 2016, bem como os vetos mantidos e derrubados pela plenária da câmara no mesmo período. A segunda informação permitiu ratificar o número de proposições vetadas conforme publicação no outro suporte: o DOM. Segue o endereço do site: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/node/add/lai>>.

¹² Em face da diferenciação entre coligação e coalizão governativa, a adoção pelo critério de coligação se dá em face da exaustiva pesquisa em meios eletrônicos que dessem conta dos partidos de coalizão do governo. Essa informação se apresentou fluida e de difícil sistematização. Entretanto vale ressaltar que boa parte das cadeiras foi formada por partidos que eram da coligação e que se presumem ser a coalizão do governo.

¹³ Ressalta-se que todo o conteúdo do veto foi analisado para a sua classificação. Quanto ao tipo de veto de interesse público, a sua classificação levou em consideração a ausência clara de critérios que o pudesse classificar como formal ou material, bem como a falta de fundamentação legal para o ato e características políticas nas fundamentações.

A partir dos dados amostrais e das consultas em diversos documentos¹⁴, foram elaboradas tabelas e gráficos para a apresentação dos achados.

3.2 Composição dos Poderes Executivo e Legislativo do Município de Belo Horizonte

Com base nas eleições de 2012, conforme informações da figura 1 abaixo, estão apresentados os dados referentes à coligação que se presume ser a coalizão governativa, bem como o chefe do Executivo eleito para a gestão 2013-2016. Cumpre ressaltar que a coligação liderada pelo prefeito reeleito Márcio Lacerda foi intitulada de “**BH Segue em Frente**” e a outra coligação de oposição liderada pelo ex-prefeito de Belo Horizonte, Patrus Ananias, de “**Frente BH Popular**”. Neste trabalho, na oposição, também, foi incluído o partido PHS.

Figura 1 Coligação e Chefe do Executivo Municipal de Belo Horizonte

Candidato	Part./Colig.	Votos	% (*)	Situação	Download
MARCIO ARAUJO DE LACERDA	PSB (PSDB/ PP/ PPS/ PSB/ PRB/ PT do B/ PSL/ PR/ PSD/ PTC/ PRP/ PTN/ DEM/ PMN/ PTB/ PV/ PSDC/ PSC/ PDT)	676.215	52,685	Eleito	
PATRUS ANANIAS DE SOUSA	PT (PT/ PMDB/ PC do B/ PRTB)	523.645	40,798	Não eleito	
MARIA DA CONSOLAÇÃO ROCHA	PSOL (PSOL/ PCB)	54.530	4,249	Não eleito	
VANESSA PORTUGAL BARBOSA	PSTU	19.908	1,551	Não eleito	
ALFREDO FLISTER	PHS	4.691	0,365	Não eleito	
TADEU MARTINS SOARES	PPL	3.728	0,290	Não eleito	
PEDRO PAULO DE ABREU PINHEIRO	PCO	782	0,061	Não eleito	

(*) Percentual sobre os votos válidos para o cargo no município
As quantidades de votos dos candidatos com registros pendentes no TSE não são apresentadas nesta consulta.

Fonte: Relatório do site do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais¹⁵.

A seguir, na figura 2, são apresentados os vereadores eleitos nas eleições de 2012 para a gestão da 17ª legislatura da Câmara Municipal de Belo Horizonte. A partir do dado de partido, ao qual o vereador é filiado, foi configurada, para este trabalho, a distribuição das cadeiras na Câmara de Belo Horizonte. Levou-se em consideração, para a definição de vereadores de situação e de oposição, as coligações, aferindo a qual cada partido se afilia.

¹⁴ Documentos como: reportagens da época em diversos jornais, consultas ao site do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, biografia de vereador etc.

¹⁵ Os dados podem ser acessados em: < <http://www.tre-mg.jus.br/eleicoes/eleicoes-2012/resultado-das-eleicoes-2012>>. Acessado em 21/09/18.

Figura 2 Vereadores Eleitos para a Câmara Municipal de BH

Candidato	Partido/Colig.	Votos	% Votos
FERNANDO LUIZ COSTA MARCIANO	PSB	11.950	0,951
ARNALDO AUGUSTO DE GODOY	PT (PT/ PMDB)	11.538	0,918
EDSON MOREIRA DA SILVA	PTN	10.532	0,838
RUBENS GONÇALVES DE BRITO	PTN	10.102	0,804
MARCELO GUILHERME DE ARO FERREIRA	PMS	9.412	0,749
PEDRO LUIZ NEVES VICTOR ANANIAS	PT (PT/ PMDB)	9.284	0,739
BRUNO MARTUCHELE DE SALES	PDT	9.262	0,737
DANIEL DINIZ NEPOMUCENO	PSB	9.175	0,730
MARCELO HENRIQUE TEIXEIRA DIAS	PRP	8.846	0,704
IRAN ALMEIDA BARBOSA	PMDB (PT/ PMDB)	8.605	0,685
WELLINGTON GONÇALVES DE MAGALHÃES	PTN	8.436	0,671
NILTON CESAR RODRIGUES	PSB	8.386	0,667
WENDEL CRISTIANO SOARES DE MESQUITA	PSB	8.280	0,659
AUTAIR GOMES PEREIRA	PSC (PTB/ PSC)	8.052	0,641
ANTONIO TORRES GONÇALVES	PSL (PSL/ DEM)	7.960	0,633
JULIANO LOPES LOBATO	PSDC	7.907	0,629
EDUARDO PICCINI TEIXEIRA	PSB	7.480	0,595
LEONARDO SILVEIRA DE CASTRO PIRES	PSDB (PR/ PSDB)	7.441	0,592
JOSE TARCISIO CADENA	PT (PT/ PMDB)	7.364	0,586
ALEXANDRE JOSE GOMES	PSB	7.241	0,576
RONALDO WAGNER GONTIJO	PPS (PPS/ PSD)	7.237	0,576
GILSON LUIZ REIS	PC do B	7.010	0,558
JORGE LUIZ DOS SANTOS	PRB	7.008	0,558
ADRIANO DE SOUZA VENTURA	PT (PT/ PMDB)	6.931	0,552
SÉRGIO FERNANDO PEREIRA DE PINHO TAVARES	PV	6.916	0,550
NILTON DE FREITAS PAIM	PT (PT/ PMDB)	6.904	0,549
ORLEI PEREIRA DA SILVA	PT do B (PR/ PT do B)	6.791	0,540
SILVIO HIGINO DE REZENDE	PT (PT/ PMDB)	6.628	0,527
PABLO CÉSAR DE SOUZA	PSDB (PR/ PSDB)	6.608	0,526
WAGNER MESSIAS SILVA	DEM (PSL/ DEM)	6.605	0,526
JOEL GOMES MOREIRA FILHO	PTC	6.496	0,517
WAGNER MARIANO JUNIOR	PRB	6.461	0,514
ELAINE MATOZINHOS RIBEIRO GONÇALVES	PTB (PTB/ PSC)	6.175	0,491
LEONARDO JOSÉ DE MATTOS	PV	6.105	0,486
SANDRO SALTARA	PC do B	5.748	0,457
VALDIVINO PEREIRA DE AQUINO	PPS (PPS/ PSD)	5.710	0,454
HENRIQUE HIGIDIO BRAGA	PSDB (PR/ PSDB)	5.279	0,420
VILMO FERREIRA GOMES	PT do B (PR/ PT do B)	5.098	0,406
VERENILDO DOS SANTOS	PT do B (PR/ PT do B)	4.945	0,394
JOSE FRANCISCO FILHO	PT do B (PR/ PT do B)	4.546	0,362
ELVES RODRIGUES CÔRTEZ	PSDC	3.537	0,281

Registros por página: Todos ▼

(*) Percentual sobre os votos válidos para o cargo no município

Fonte: Relatórios do site do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais¹⁶.

Observa-se na figura 2 que os dois vereadores mais votados são respectivamente dos partidos que encabeçam as chapas para as coligações do pleito eleitoral de 2012 – PSB pela coligação **BH Segue em Frente** e PT pela coligação **Frente BH Popular**. Para o governo 2013-2016, os dois partidos são os líderes na arena política municipal; como se pode destacar no excerto de reportagem do Jornal *online* Estado de Minas de 2012¹⁷ a seguir. Pode-se notar,

¹⁶ Os dados podem ser acessados em: < <http://www.tre-mg.jus.br/eleicoes/eleicoes-2012/resultado-das-eleicoes-2012>>. Acessado em 21/09/18.

¹⁷ A reportagem pode ser acessada no seguinte link: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2012/12/30/interna_politica,340200/marcio-lacerda-e-os-desafios-de-seu-segundo-mandato.shtml>. Acessado em: 21/09/2018.

também, o bloco que compõe a oposição ao governo Márcio Lacerda com destaque para o rompimento entre o prefeito e o Partido dos Trabalhadores – PT.

A mudança nos rumos da vida política de Lacerda pode ser explicada por pelo menos três fatores. O primeiro é o rompimento com o PT, que até então integrava o governo com a vice-prefeitura e vários cargos no primeiro e segundo escalão, e agora faz parte, de fato, do bloco de oposição na Câmara Municipal. Grupo que, aliás, será bem maior que no primeiro mandato. Se até agora Lacerda enfrentou a oposição firme de apenas dois vereadores, a partir de 1º de janeiro baterão de frente com ele pelo menos nove parlamentares: seis filiados ao PT, dois ao PCdoB e um ao PMDB. E nos bastidores o assunto geral é que ele ainda corre o risco de terminar 2013 sem o apoio do PSDB. (Jornal *online* Estado de Minas de 30/12/2012)

A reportagem corrobora para a separação dos partidos de situação e de oposição apontados nesta pesquisa. Ressalta-se que o PHS foi incluído na oposição pelo critério de não fazer parte da coligação que se tornou situação.

A seguir, apresenta-se o quadro 1 no qual se cruza informação referente ao nome da pessoa e o nome de candidatura. Tal ação foi necessária uma vez que nos vetos se usa o nome de candidatura e outras vezes o nome da pessoa. Cumpre ressaltar que foi incluído o nome dos suplentes nos casos em que o candidato titular não cumpriu todo o mandato, sendo seu substituto autor de projetos de leis que foram vetados pelo Poder Executivo Municipal.

Quadro 1 Relação Nome Pessoa e Nome de Candidatura

Vereador:	Nome de Candidatura:	Partido:
Sandro Saltara	Doutor Sandro	PC do B
Bruno Martuchele De Sales	Bruno Miranda	PDT
Jose Francisco Filho	Pelé do Vôlei	PT do B
Leonardo Silveira De Castro Pires	Léo Burguês de Castro	PSDB
Pablo César De Souza	Pablo César - Pablito	PSDB
Jorge Luiz Dos Santos	Jorge Santos	PRB
Wagner Mariano Junior	Juninho Los Hermanos	PRB
Marcelo Henrique Teixeira Dias	Marcelo Álvaro Antônio	PRP
Fernando Luiz Costa Marciano	Fernando Luiz	PSB
Gilson Luiz Reis	Gilson Reis	PC do B
Orlei Pereira Da Silva	Orlei	PT do B
Verenildo Dos Santos	Veré da Farmácia	PT do B

Valdivino Pereira De Aquino	Valdivino	PPS
Nilton Cesar Rodrigues	Dr. Nilton	PSB
Vilmo Ferreira Gomes	Vilmo Gomes	PT do B
Daniel Diniz Nepomuceno	Daniel Nepomuceno/Wellington Bessa - Sapão (Suplente)	PSB
Marcelo Guilherme De Aro Ferreira	Marcelo Aro/Helena (Suplente)	PHS
Ronaldo Wagner Gontijo	Prof. Ronaldo Gontijo	PPS
Henrique Higídio Braga	Henrique Braga	PSDB
Wendel Cristiano Soares De Mesquita	Prof. Wendel Mesquita	PSB
Edvaldo Piccinini Teixeira	Coronel Piccinini	PSB
Alexandre Jose Gomes	Alexandre Gomes	PSB
Juliano Lopes Lobato	Juliano Lopes	PSDC
Elves Rodrigues Côrtes	Elvis Côrtes	PSDC
Antonio Torres Gonçalves	Antônio Torres - Gunda	PSL
Wagner Messias Silva	Preto	DEM
Arnaldo Augusto De Godoy	Arnaldo Lula Godoy	PT
Pedro Luiz Neves Victor Ananias	Pedro Lula Patrus	PT
Jose Tarcisio Caixeta	Tarcísio Caixeta	PT
Adriano De Souza Ventura	Adriano Ventura	PT
Nilton De Freitas Paim	Juninho Paim	PT
Silvio Higino De Rezende	Silvinho Rezende	PT
Iran Almeida Barbosa	Iran Barbosa/Reinaldo Gomes (Suplente)	PMDB
Autair Gomes Pereira	Autair Gomes	PSC
Elaine Matozinhos Ribeiro Gonçalves	Elaine Matozinhos	PTB
Joel Gomes Moreira Filho	Joel Moreira Filho	PTC
Edson Moreira Da Silva	Delegado Edson Moreira/ Lúcio Bocão (Suplente)	PTN
Rubens Gonçalves De Brito	Bim da Ambulância	PTN
Wellington Gonçalves De Magalhães	Wellington Magalhães	PTN
Sérgio Fernando Pereira De Pinho Tavares	Sérgio Fernando Pinho Tavares	PV
Leonardo José De Mattos	Leonardo Mattos	PV

Fonte: Dados consolidados pelo autor a partir de informações do TRE-MG.

A seguir, o quadro 2 busca representar a composição da Câmara Municipal de Belo Horizonte na 17ª legislatura, mostrando a distribuição das cadeiras por partido político. Os

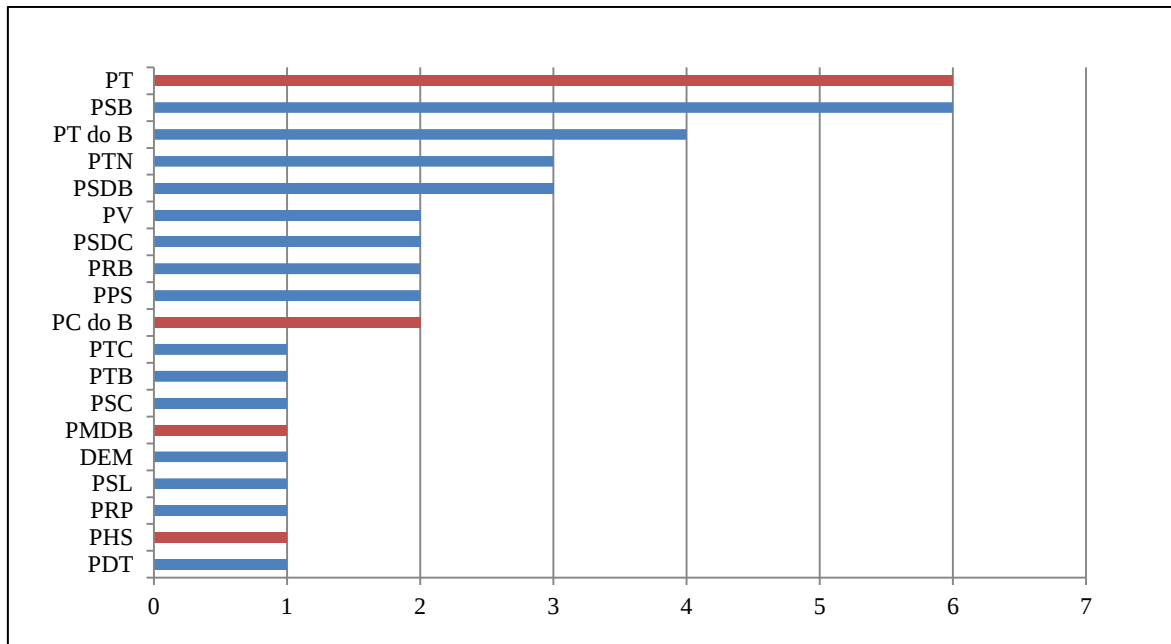
representados pela cor azul são os partidos da base do Poder Executivo, enquanto os representados de vermelho são os partidos, em tese, da base oposicionista ao governo.

Quadro 2 Relação Cadeiras por Partidos na Câmara de BH

Partido:	Nº de cadeiras:	Base:
PDT	1	SIM
PHS	1	NÃO
PRP	1	SIM
PSL	1	SIM
DEM	1	SIM
PMDB	1	NÃO
PSC	1	SIM
PTB	1	SIM
PTC	1	SIM
PC do B	2	NÃO
PPS	2	SIM
PRB	2	SIM
PSDC	2	SIM
PV	2	SIM
PSDB	3	SIM
PTN	3	SIM
PT do B	4	SIM
PSB	6	SIM
PT	6	NÃO
19 Partidos	41 Cadeiras	

Fonte: Dados consolidados pelo autor a partir de informações do TRE-MG.

Observa-se que os dois principais partidos que se destacam na arena política da capital mineira, resultantes dos votos dos eleitores, possuem os mesmo números de cadeiras na câmara. A seguir, pode-se observar pela representação do gráfico 01 como ficou repartido o legislativo municipal.

Gráfico 1 Distribuição das Cadeiras por Partido Político na Câmara de BH

Fonte: Dados consolidados pelo autor a partir de informações do TRE-MG.

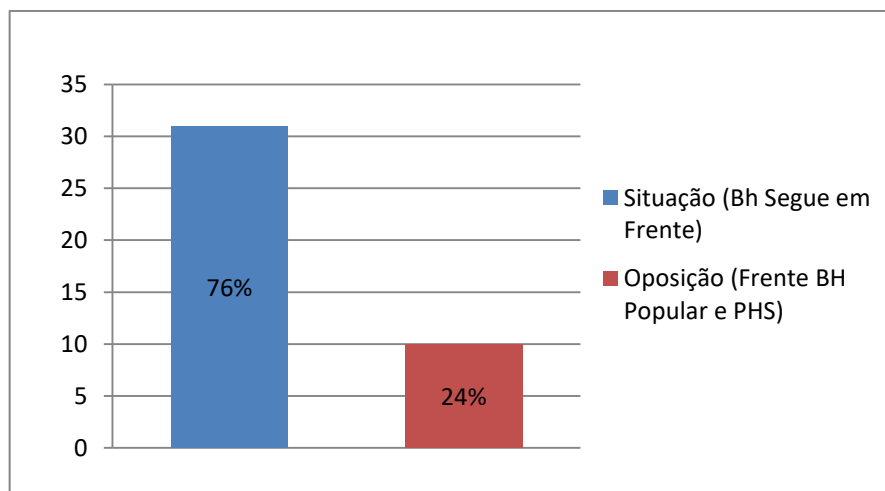
Como se pode observar pelo gráfico acima, quase a metade dos partidos eleitos para a Câmara Municipal (9 partidos ou 48%) conseguiu apenas uma cadeira para sua representação, seguido de 5 partidos (26%) que alcançaram apenas duas cadeiras legislativas. Os demais 5 partidos alcançaram um número mais significativo de 3, 4 e 6 cadeiras, somando o percentual de 26%. A seguir, algumas representações ilustrativas da situação política dos poderes Legislativo e Executivo.

Tabela 1 Relação Coligação Partidária e Cadeiras na Câmara de BH

Base:	Nº de cadeiras:
Situação (BH Segue em Frente)	31
Oposição (Frente BH Popular e PHS)	10
Total:	41

Fonte: Dados consolidados pelo autor a partir de informações do TRE-MG.

Gráfico 2 Distribuição das Cadeiras por Coligação Partidária na Câmara de BH



Fonte: Dados consolidados pelo autor a partir de informações do TRE-MG.

Observa-se pelos dados, que o chefe do Executivo possui uma ampla coalizão governista na Câmara Municipal de Belo Horizonte. O cenário se mostra, a princípio, mais favorável para o Executivo implementar sua agenda, bem como para manter os vetos a projetos, ou partes de projetos, que se distanciem de seus interesses ou se revelem inconstitucionais. Aqui vale ressaltar o que afirmam Figueiredo & Limongi (1999): as chances de conflito entre os poderes Legislativo e Executivo diminuem ou aumentam a depender da distribuição de cadeiras no Legislativo pelos diversos partidos. Segundo os autores, no melhor dos cenários, um chefe do Executivo que possua um partido e/ou uma coalização partidária disciplinada não deve esperar barreiras na aprovação de sua agenda governamental.

3.3 Caracterização e distribuição dos atos de vetos do Executivo Municipal de BH

Nesse tópico, passa-se a retratar a forma como se caracterizou os vetos apostos pelo chefe do Executivo Municipal de Belo Horizonte às proposições de lei aprovadas na Câmara Municipal de BH. Busca-se em um primeiro momento evidenciar a natureza dos projetos de lei, observando suas características e em um segundo momento os modos predominantes de veto, bem como seus tipos, estabelecendo suas recorrências e as suas frequências.

3.3.1 Caracterização dos temas das proposições vetadas

Na tabela e no gráfico a seguir, foram agregados em 14 temas, passíveis de agenda do setor público, os projetos de lei vetados pelo Executivo municipal. Como justificado no tópico de metodologia desta pesquisa, as categorias utilizadas não seguem a nenhuma tipologia oficial, mas buscam refletir a teoria analisada, bem como os temas recorrentes dos programas de gestão política do ente público.

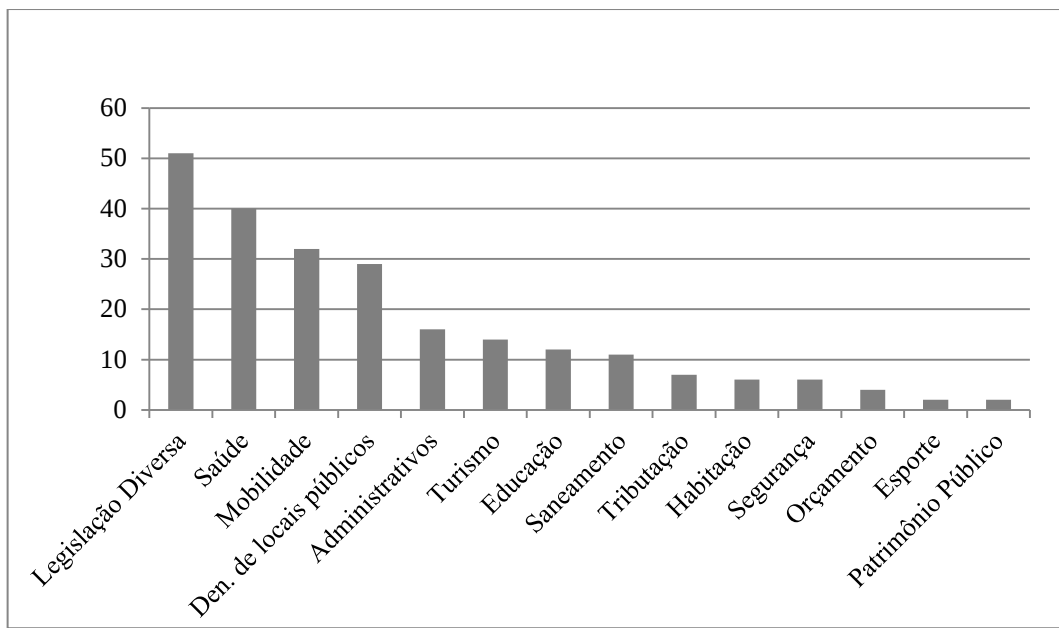
Tabela 2 Classificação por Temas dos Projetos de Lei Vetados

Categoria:	Assunto:	Nº Total:
01	Legislação Diversa	51
02	Saúde	40
03	Mobilidade	32
04	Denominação de Locais Públicos	29
05	Administrativos	16
06	Turismo	14
07	Educação	12
08	Saneamento	11
09	Tributação	07
10	Habitação	06
11	Segurança	06
12	Orçamento	04
13	Esporte	02
14	Patrimônio Público	02
	Total:	232

Fonte: Dados consolidados pelo autor a partir de informações do banco de dados da pesquisa.

Percebe-se, pelos temas propostos, a diversificação dos assuntos tratados pelos vereadores em maior ou menor frequência. Fato é que, de alguma maneira, boa parte dos assuntos que são caros à sociedade tiveram algum movimento legislativo no sentido de proposição de alteração do *status quo*. Na categoria Legislação Diversa, vale ressaltar, foram incluídos projetos de lei que estão relacionados ao cotidiano das ações em sociedade como: instituição de uma data comemorativa, regulação de ações comerciais, alteração de legislação vigente etc.

Gráfico 3 Frequência dos Temas dos Projetos de Lei Vetados



Fonte: Dados consolidados pelo autor a partir de informações do banco de dados da pesquisa.

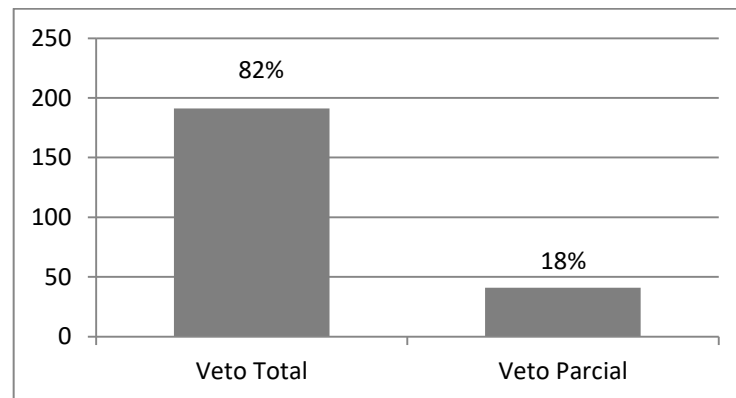
Observa-se no gráfico 3, excluindo a categoria Legislação Diversa, que os assuntos mais recorrentes e objeto de reanálise pela casa legislativa foram respectivamente Saúde, Mobilidade Urbana e Denominação de Locais Públicos. Temas como Educação, Saneamento e Habitação, também caros a população local, estão bem depois da categoria “Denominação de Locais Públicos”. Aqui se pode lembrar Cameron (2000), citado por Lamounier (2005), segundo o qual os assuntos dos projetos de lei vetados, em boa medida, são sobre assuntos banais como denominação de prédios, vias etc.

3.3.2 Caracterização dos tipos de vetos emitidos pelo Executivo de BH

Tabela 3 Recorrência dos Modos de Veto do Executivo

Tipo de Veto:	Nº Total:
Veto Total	191
Veto Parcial	41
Total:	232

Fonte: Dados consolidados pelo autor a partir de informações do banco de dados da pesquisa.

Gráfico 4 Frequência dos Modos de Veto do Executivo

Fonte: Dados consolidados pelo autor a partir de informações do banco de dados da pesquisa.

Nota-se nas representações acima que o Executivo utilizou o veto total em uma amplíssima maioria dos casos, abrangendo todo o texto do projeto de lei. Por sua vez, parte dos projetos que sofreram o veto parcial, que abrange o texto integral de parte(s) do projeto de lei, foi proposto pelo próprio chefe do Executivo para análise do Poder Legislativo. Como se observará mais a frente, dos 41 vetos parciais, $\frac{1}{4}$ deles representa vetos às mudanças introduzidas pelos legisladores aos projetos de lei do Executivo. Como levantado por Lamounier (2005, p.40), “assim, quanto maior a intensidade da atuação direta do presidente para encaminhar suas propostas de políticas por meio de projetos de lei, mais os legisladores vão procurar apresentar alterações”. Nesse quadro, surgem as oportunidades dos legisladores atuarem, buscando conformar a agenda executiva à agenda legislativa.

A seguir, apresentam-se as tabelas e os gráficos que buscam representar os tipos de vetos e suas frequências no âmbito da legislatura em análise. Recorda-se que um dos objetos dessa pesquisa passa por desdobrar o tipo de veto inconstitucional em suas subdivisões, quais sejam: o **veto formal** ligado aos aspectos de legitimidade, competência e iniciação de normas;

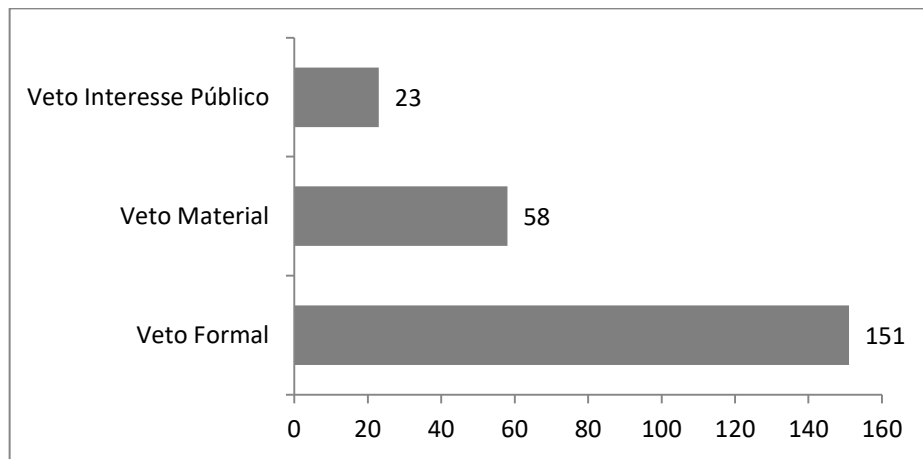
o **veto material** ligado aos vícios internos da proposição de lei que já se encontra maculada por não observar princípios e diretrizes de outras normas positivadas.

Tabela 4 Distribuição de Tipos de Veto do Executivo por Origem na Câmara

Origem do Projeto:	Nº de Cadeiras:	Base	Veto Formal:	Veto Material:	Veto Interesse Público:	Nº Total de Vetos:
PMN	00	SIM	01	00	00	01
PSC	01	SIM	01	00	00	01
PSL	01	SIM	01	00	00	01
PMDB	01	NÃO	01	01	00	02
PTB	01	SIM	02	00	00	02
PTC	01	SIM	01	02	00	03
DEM	01	SIM	01	01	02	04
PRP	01	SIM	03	00	01	04
PC do B	02	NÃO	04	01	01	06
PDT	01	SIM	05	01	00	06
PHS	01	NÃO	08	00	00	08
PSDC	02	SIM	08	03	01	12
PRB	02	SIM	12	02	00	14
COLETIVO	00	-	05	00	00	05
EXECUTIVO	00	-	05	06	01	12
PPS	02	SIM	10	05	01	16
PSDB	03	SIM	09	08	00	17
PTN	03	SIM	13	03	00	16
PV	02	SIM	10	03	05	18
PT do B	04	SIM	12	03	03	18
PSB	06	SIM	13	07	01	21
PT	06	NÃO	26	12	07	45
Total:	41	-	151	58	23	232

Fonte: Dados consolidados pelo autor a partir de informações do banco de dados da pesquisa.

Gráfico 5 Frequência dos Tipos de Veto do Executivo



Fonte: Dados consolidados pelo autor a partir de informações do banco de dados da pesquisa.

Como se pode observar pelo gráfico 5, o uso do poder de veto por parte do Executivo municipal foi mais intenso no tipo formal. Bem mais da metade dos vetos estavam relacionados intrinsecamente à questão da separação dos poderes. Como pontuou Montesquieu (1996), quando do forjamento da ideia de tripartição, se um dos poderes se mostrar excessivamente autoritário ou extrapolar suas designações, os demais poderes teriam o direito de intervir contra tal situação desarmonica. Nesse sentido, Ommati (1977) ressalta que a aplicação dos sistemas de freios e contrapesos ou *checks and balances* importa nas circunstâncias de ingerência de um poder na atividade uns dos outros, mas tal ato tem um sentido final de colaboração, que é realmente contrária à sua separação.

Como já mencionado neste trabalho, o sistema de *checks and balances* busca por observar a preponderância dos princípios norteadores da Constituição em um Estado Democrático de Direito; atinentes às garantias como: imposições de limites ao próprio Poder do Estado em si mesmo, de modo a balancear os seus desníveis.

Como ilustração, vale observar nos excertos abaixo de vetos formais a caracterização e evidenciação por parte do chefe do Executivo municipal sobre o adentramento espúrio do legislador em matérias de competência de outro poder, buscando caracterizar esse conflito de competências com base nas legislações.

1. Excertos do Veto a Proposição de Lei nº 79/16 publicado em 24/08/16¹⁸

“Não obstante a indiscutível relevância do conteúdo da presente proposição, cuja intenção é incentivar a criação de espaços para apropriação das crianças nas áreas públicas da cidade, por meio da obrigatoriedade de instalação de brinquedos nas áreas utilizadas pela Academia a Céu Aberto, óbices intransponíveis impedem sua sanção”.

“Ainda que louvável a pretensão normativa, observa-se que o legislador adentrou em matéria ínsita à administração pública, em seu sentido objetivo de “gestão dos interesses públicos executada pelo Estado, seja através da prestação de serviços públicos, seja por organização interna, ou ainda pela intervenção no campo privado, algumas vezes até de forma restritiva (poder de polícia)”, nas corretas palavras do Professor José dos Santos Carvalho Filho (in Manual de Direito Administrativo, Ed. Lumen Juris, 2007, p. 9), exorbitando, de tal sorte, a iniciativa deferida à Câmara Municipal pela Lei Orgânica do Município, que reservou ao Prefeito, nos termos de seu art. 88, II, “d”, a deflagração do processo legislativo que disponha sobre a criação, organização e definição de atribuições de órgãos e entidades da administração pública, norma de reprodução obrigatória em respeito ao princípio da simetria com o centro”.

“A instituição de política pública, mormente com geração de despesas, sem indicação de fonte de custeio, por lei de iniciativa do Legislativo, denota ingerência de uma esfera de poder na outra, violando o já mencionado princípio da separação dos poderes. Desta feita, a proposta em comento afronta o princípio constitucional da reserva de administração, corolário do “conteúdo nuclear do princípio da separação dos poderes” (STF, ADI 3.343/DF, DJE 22/11/2011), insculpido no art. 2º da Constituição da República”.

“Portanto, ao legislador municipal inexiste liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal – é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal”.

2. Excertos do Veto a Proposição de Lei nº 110/16 publicado em 29/09/16¹⁹

“A Proposição de Lei em exame tem por escopo dar publicidade a uma suposta planta genérica de valores constante no Cadastro Imobiliário, atualizando-os anualmente, bem como enviando-os aos cartórios de registro de imóveis da comarca de Belo Horizonte. O nobre Edil justifica sua pretensão afirmando que a legislação atual “permite uma ampla discricionariedade do Executivo Municipal na cobrança do tributo (ITBI) que ‘guarda a sete chaves’, o cadastro imobiliário”. Argumenta que a proposta, caso sancionada, permitirá “a todos os cidadãos de Belo Horizonte um amplo e irrestrito acesso aos dados contidos no cadastro imobiliário do município”.

“Ainda, no que tange as limitações jurídicas, deve ser ressaltado que a Proposição de Lei em comento, ao determinar a disponibilização dos valores da base de cálculo do ITBI no sítio eletrônico da Prefeitura de Belo Horizonte, bem como ao estabelecer o dever de publicá-los anualmente no Diário Oficial, encaminhando-os por meio de ofício aos cartórios de registro imobiliário do

¹⁸ O referido veto pode ser acessado pelo seguinte link: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1167680>>. Acessado em 22/09/18. Grifos nossos.

¹⁹ O referido veto pode ser acessado pelo seguinte link: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1169389>>. Acesso em 22/09/18. Grifos nossos.

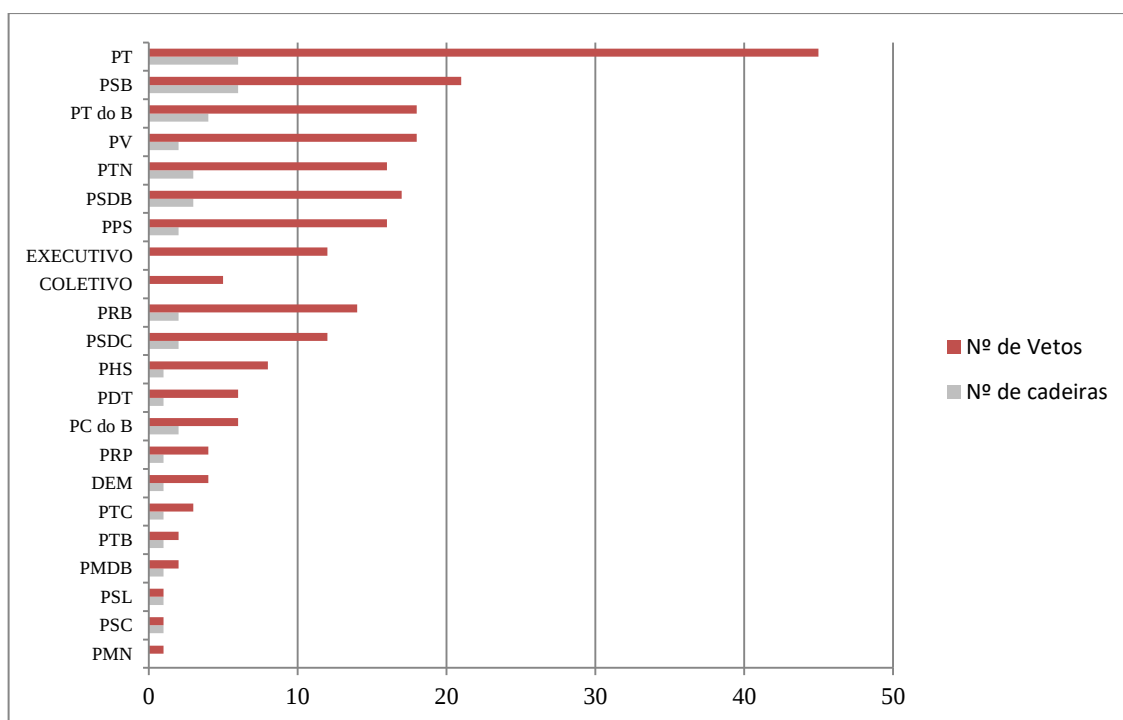
Município, acaba por criar atribuições para o Poder Executivo. Assim, tal dispositivo encontra-se eivado de inconstitucionalidade formal subjetiva por vício de iniciativa. É notório que a iniciativa de leis que disponham sobre a criação e definição de atribuições a órgãos da Administração Municipal se insere na competência privativa do Executivo. Isso reflete, portanto, clara e indevida interferência na esfera de atribuições privativas do Prefeito, nos ditames do art. 88, II, alínea “d”, da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte”.

“Assim sendo, o vício em questão viola frontalmente o princípio da separação e harmonia entre os poderes, positivado no art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil e, por simetria, no art. 6º inserido na Constituição do Estado de Minas Gerais e, também, na Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte”.

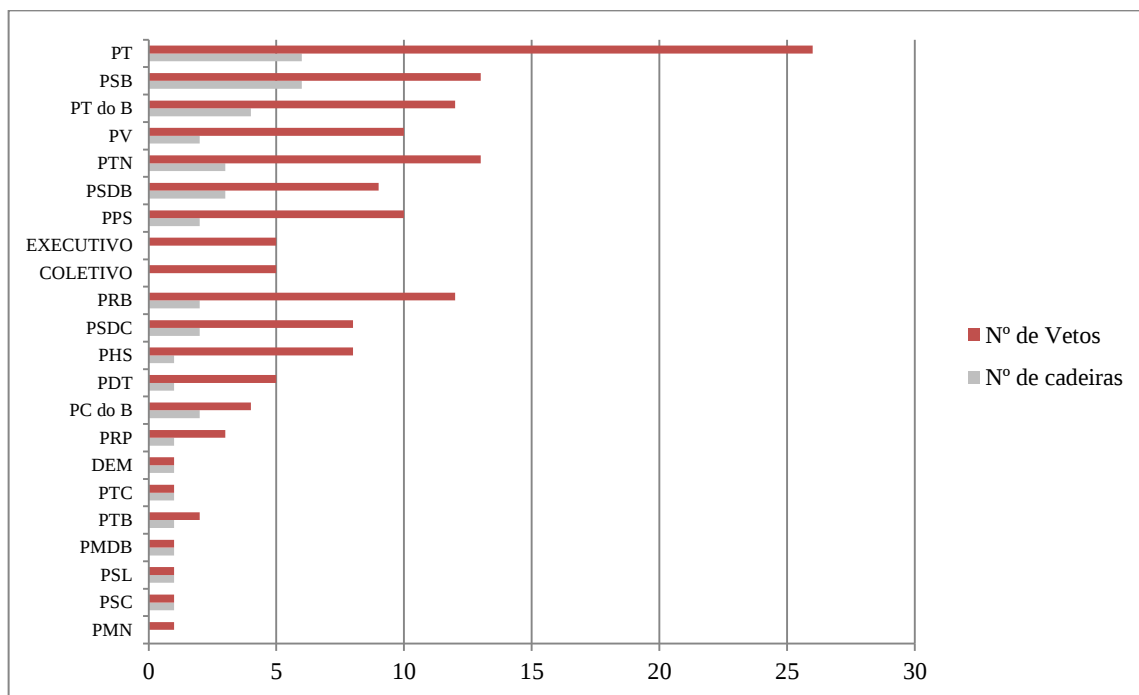
A partir dos excertos e as partes grifadas, fica notório a argumentação do ponto de vista do poder Executivo em busca de caracterizar o veto inconstitucional, no caso formal, e a inadequada interferência do Poder Legislativo em matérias de legislação exclusiva do Poder Executivo, segundo os seus apontamentos legais.

A seguir, são apresentados tabelas e gráficos que buscam mapear os tipos de veto em relação aos partidos com representação na Câmara Municipal de BH.

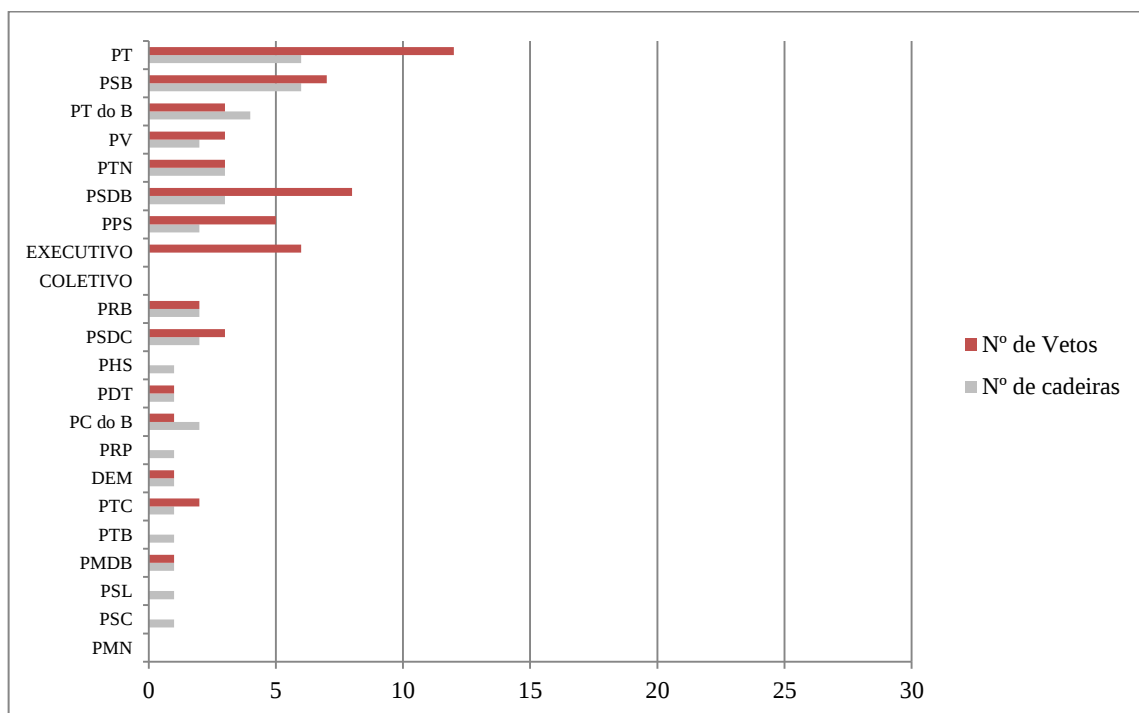
Gráfico 6 Frequência de Todo os Tipos de Veto por Origem na Câmara



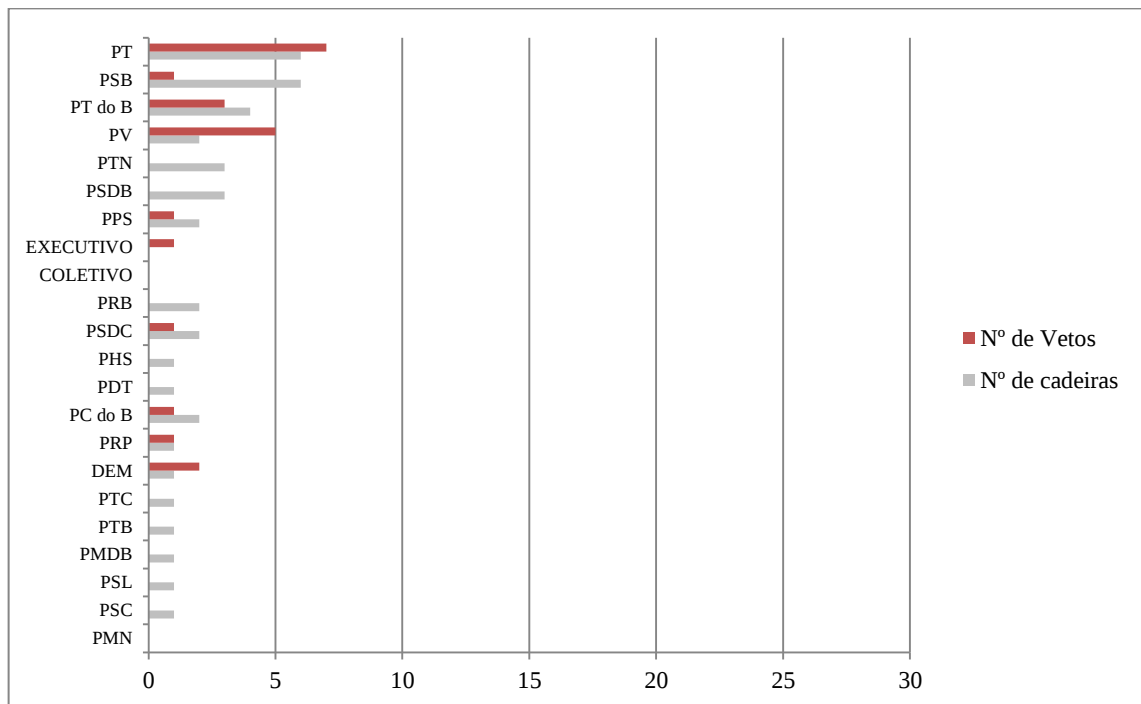
Fonte: Dados consolidados pelo autor a partir de informações do banco de dados da pesquisa.

Gráfico 7 Frequência de Veto Formal por Origem na Câmara

Fonte: Dados consolidados pelo autor a partir de informações do banco de dados da pesquisa.

Gráfico 8 Frequência de Veto Material por Origem na Câmara

Fonte: Dados consolidados pelo autor a partir de informações do banco de dados da pesquisa.

Gráfico 9 Frequência de Veto Interesse Público por Origem na Câmara

Fonte: Dados consolidados pelo autor a partir de informações do banco de dados da pesquisa.

O Gráfico 6 agrega todos os tipos de veto. Como nos demais gráficos, projetos iniciados pelos dois principais partidos líderes dos blocos partidários de situação (PSB) e oposição (PT) são os mais vetados. Cumpre ressaltar que somente o PT (com 6 cadeiras) possui mais vetos em relação a soma dos vetos dos dois partidos seguintes na escala os quais são: PSB e PT do B (ao todo 10 cadeiras da situação). Observa-se, também, que o PSB, partido ao qual pertencia o então prefeito da cidade e que, em tese, comandava $\frac{3}{4}$ da Câmara Municipal por meio da coalizão governativa, aparece como o segundo partido mais vetado pelo chefe do Poder Executivo.

Nos gráficos seguintes, 7 e 8, a tendência segue as análises do gráfico 6. PT e PSB lideram o *ranking* dos mais vetados por inconstitucionalidade, seja formal ou material. Nesse ponto, vale recordar os dizeres de Domingues (*apud* HETSPER, 2001) em que o uso intenso do veto sinaliza para a existência tanto para um conflito de vontades políticas entre os poderes Executivo e Legislativo, quanto para uma disputa de jurisdição na separação dos poderes. A partir desse pensamento, a intensificação de veto, tanto para partidos de oposição quanto de situação, parece sinalizar que, ao menos no âmbito municipal, existem elementos outros que, em um primeiro plano, parecem desestabilizar a disciplina de coalizão e/ou partidária.

Por fim, o gráfico 9, que aborda os vetos por falta de interesse público, que trazem em si um caráter subjetivo e intrinsecamente político, é o PT quem se mantém no topo da lista, enquanto PT do B e PV apresentam mais projetos vetados que o partido do prefeito, que nesse quesito tem um declínio significativo, talvez para manter o alinhamento das ideias partidárias. Nesse sentido, vale a pena ilustrar com excertos do texto que motiva um veto por falta de interesse público, bem como trechos de uma reportagem que mostra a arena pela disputa de agendas.

1. Excertos do Veto a Proposição de Lei nº 78/15 publicado em 08/10/15²⁰

“Ao analisar a Proposição de Lei nº 78/15, que “Acrescenta o art. 12-A à Lei nº 9.505/08, que dispõe sobre o controle de ruídos, sons e vibrações e dá outras providências”, originária do Projeto de Lei nº 827/13, de autoria do Vereador Leonardo Mattos, sou levado a vetá-la integralmente pelas razões que passo a expor”.

“É fundamental, contudo, refletir sobre o importante papel que os populares “botecos” (aí incluídos todos os estabelecimentos já mencionados) exercem para a formação da identidade e do estilo de vida Belo-Horizontino. Os bares e restaurantes são, com efeito, responsáveis pela fama internacional adquirida pela cidade, considerada a Capital Mundial dos Botecos, título que ostenta orgulhosamente, em especial porque traduz parte essencial da identidade de seu povo e expande o potencial cultural, turístico e econômico do Município, produzindo benefícios diretos e indiretos a todos os seus habitantes. Desde a geração de emprego e renda em várias cadeias produtivas até o aumento de grau de satisfação e de felicidade das pessoas com a nossa capital”.

“Portanto, espera-se que a edição de leis restritivas dessas atividades ocorra somente com a necessária reverência à memória, ao patrimônio material e imaterial e à cultura da cidade, em lugar de se considerar isoladamente os virtuais incômodos delas decorrentes”.

“Isso porque os mesmos objetivos nela explicitados podem ser alcançados a partir da aplicação de medidas menos gravosas - e já vigentes - aos estabelecimentos, com consideração às especificidades do funcionamento de cada um, endereçando sob medida suas eventuais repercussões negativas e preservando as características de funcionamento daqueles que mantêm relações adequadas com a sua vizinhança”.

Sobre o veto mencionado, segue reportagem intitulada “*Câmara de BH derruba veto e proíbe música em bares após as 23h*” elaborada pelo jornalista Humberto Santos e publicada em 14 de novembro de 2015 pelo Jornal online “**O Tempo**”²¹, que evidencia os posicionamentos dos vereadores na derrubada do veto²² à proposição de lei nº 78/15:

²⁰ O referido veto pode ser acessado pelo seguinte link: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1150945>>. Acessado em 22/09/18. Grifos nossos.

²¹ A reportagem completa pode ser acessada pelo seguinte link: <<https://www.otempo.com.br/capa/pol%C3%ADtica/c%C3%A2mara-de-bh-derruba-veto-e-pro%C3%ADbe-m%C3%BAsica-em-bares-ap%C3%B3s-as-23h-1.1169020>>. Acessado em 22/09/18. Grifos nossos.

²² A publicação da referida lei cujo veto foi derrubado pode ser acessada pelo seguinte link: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1153536>>. Acessado em 22/09/18.

Os vereadores de Belo Horizonte derrubaram veto do prefeito Márcio Lacerda (PSB) à Proposição de Lei 78/2015. Proposta pelo vereador Leonardo Mattos (PV) e aprovada em dois turnos [...]. O veto foi derrubado na sexta-feira, por 28 votos contrários ao prefeito e apenas seis a favor e uma abstenção.

Quando proposta por Mattos, o projeto causou polêmica por dois motivos: poderia restringir as atividades dos bares e restaurantes e, supostamente, impedir os estabelecimentos de colocarem mesas e cadeiras nas calçadas.

Foi justamente o primeiro ponto que serviu para Lacerda vetar a lei. Durante a votação, o presidente da Câmara, Wellington Magalhães (PTN), chegou a dizer que o veto só atenderia aos interesses dos empresários do setor. Aliado de Lacerda, Magalhães disse que não é contra o prefeito, mas não é “puxa-saco” e defendeu a independência do Legislativo frente ao Executivo. (JORNAL O TEMPO online, de 14/09/2015, grifos nossos).

Diante dos excertos e dos dizeres do presidente, à época, da Câmara Municipal de BH, cujo partido compunha a base de coalizão do então prefeito Márcio Lacerda na Câmara, cabe lembrar Lamounier (2005), segundo o qual os legisladores estão inseridos em uma rede de jogos, de forma que mesmo diante da alta probabilidade de receber um veto do Executivo a proposição de lei segue o seu rito. Segundo Lamounier (2005), independentemente do objetivo, a visibilidade é uma variável que se manifesta nas ações dos parlamentares, sempre buscando de modo estratégico dar publicidade aos seus atos. A divulgação das ações legislativa do parlamentar aufere ganhos que podem, em tese, ser traduzidos em sucesso eleitoral, bem como permitir que o vereador, no caso, possa se legitimar perante determinada comunidade.

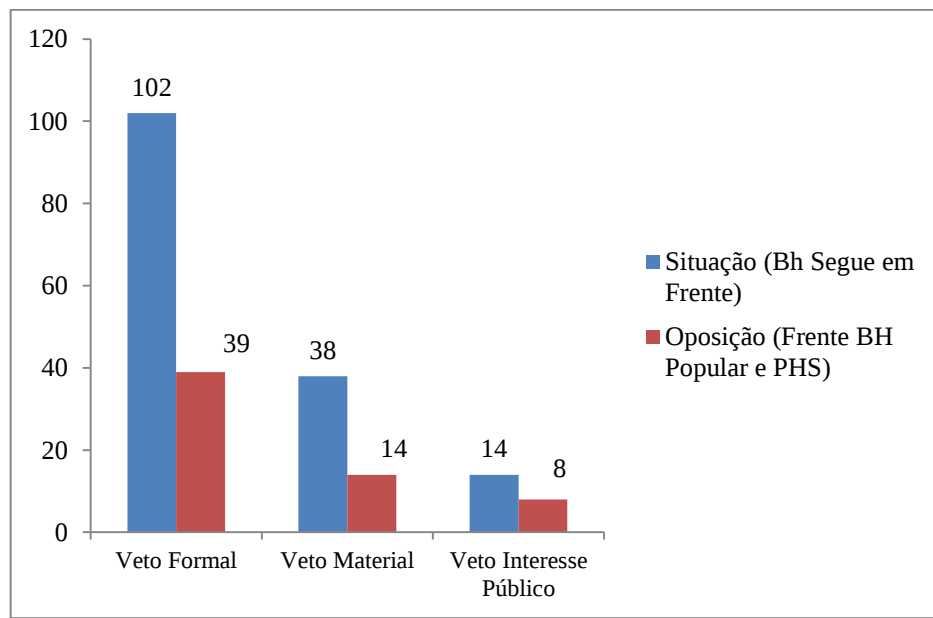
Nesse caso, se o projeto de lei apresentado não prosperar, mesmo assim o autor aufere, em seu entendimento, algum tipo de ganho junto aos seus representados, concebendo com essa prática um potencializador de ganhos perante o eleitorado. “Nesse jogo, muitas vezes, o ônus é transferido para o Executivo, que aplica o veto a um projeto ou emenda que atendia aos interesses de determinado público” (LAMOUNIER, 2005, p.47). Nesse tipo de disputa, interesses de toda ordem podem se manifestar como: atendimento ao eleitorado, visibilidade, disputa de cargos, patronagem etc.

Na derrubada do veto da proposição de lei em análise, observa-se pelo número de votos que o tema dissolveu os limites entre situação e oposição na Câmara. Presume-se que os seis vereadores que votaram na manutenção do veto sejam da base do Executivo. Por outro lado, como foram 28 os vereadores a favor da derrubada do veto, no mínimo 18 votos vieram da coalizão governista – isso no caso de toda a oposição (10 votos) ter votado da mesma maneira.

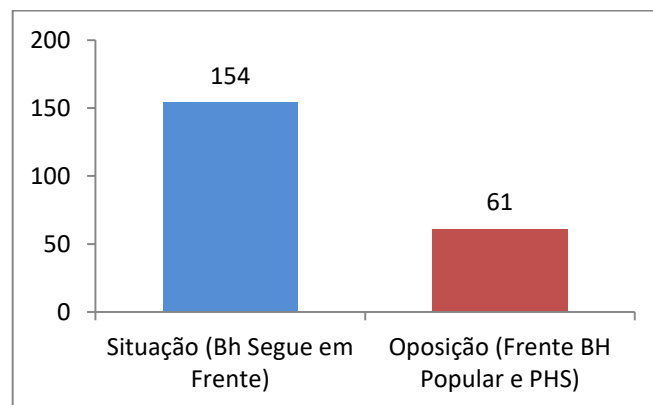
Tabela 5 Distribuição de Tipos de Veto por Coalizão Partidária

Base	Nº de cadeiras	Veto Formal	Veto Material	Veto Interesse Público	Nº de Vetos	Média	Diferença	Variância
Situação (BH Segue em Frente)	31	102	38	14	154	4,97	0,28	0,002
Oposição (Frente BH Popular e PHS)	10	39	14	8	61	6,10	0,86	0,018
Total:	41	141	52	22	215	5,24		

Fonte: Dados consolidados pelo autor a partir de informações do banco de dados da pesquisa.

Gráfico 10 Frequência de Tipos de Veto por Coalizão Partidária

Fonte: Dados consolidados pelo autor a partir de informações do banco de dados da pesquisa.

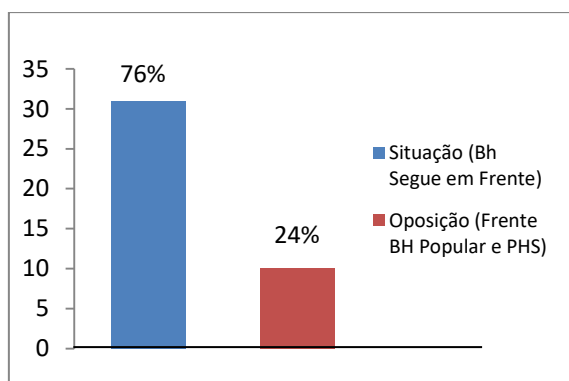
Gráfico 11 Frequência de Vetos por Coalizão Partidária

Fonte: Dados consolidados pelo autor a partir de informações do banco de dados da pesquisa.

A tabela e os gráficos acima buscam mapear os tipos de veto agregados por coalizão partidária na Câmara Municipal. Como se pode observar pelos gráficos 10 e 11, em termos absolutos, o número de projetos vetados com origem em partidos da base governista é sempre superior àqueles oriundos da oposição.

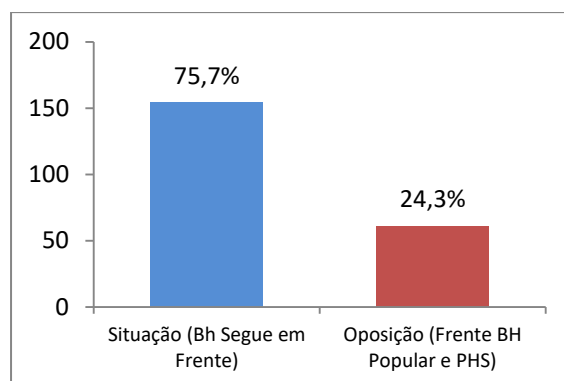
Ressalta-se, todavia, que se observa certa equidade ou tendência ao equilíbrio na distribuição dos vetos pela casa legislativa, quando se leva em conta o peso relativo dos partidos de oposição e situação na Câmara. Ainda que os números absolutos pareçam expor um quadro “excêntrico” – no qual se destaca um alto índice de veto a projetos oriundos da própria coalizão governista – há de se ressaltar que a frequência com que vereadores da base são vetados é proporcional à sua força na Casa. Observa-se que a média geral é de 5,24 vetos por vereador, considerando as 41 vagas. Já a média de vetos para os partidos de situação é de 4,97 por vereador, enquanto a média de vetos para os partidos de oposição é de 6,10 por vereador. A diferença, em relação à média geral, para situação e oposição é de respectivamente 0,28 e 0,86 vetos, ou seja, não chega a uma unidade de veto, possuindo uma variância em torno da média de respectivamente 0,002 e 0,018. Organizando os dados de outra maneira, temos que enquanto a oposição, controlando 24,4% das cadeiras (10/41), teve 28,4% de seus projetos vetados (61/215), a situação, controlando 75,5% das cadeiras, teve 71,6% de seus projetos vetados (154/215). A seguir, replicam-se os gráficos 02 e 11 para melhor observação da situação de distribuição de vetos pela Câmara.

Gráfico 02: Distribuição das Cadeiras por Coligação



Fonte: Dados consolidados pelo autor a partir de informações do banco de dados da pesquisa.

Gráfico 11: Frequência de Vetos por Coalizão



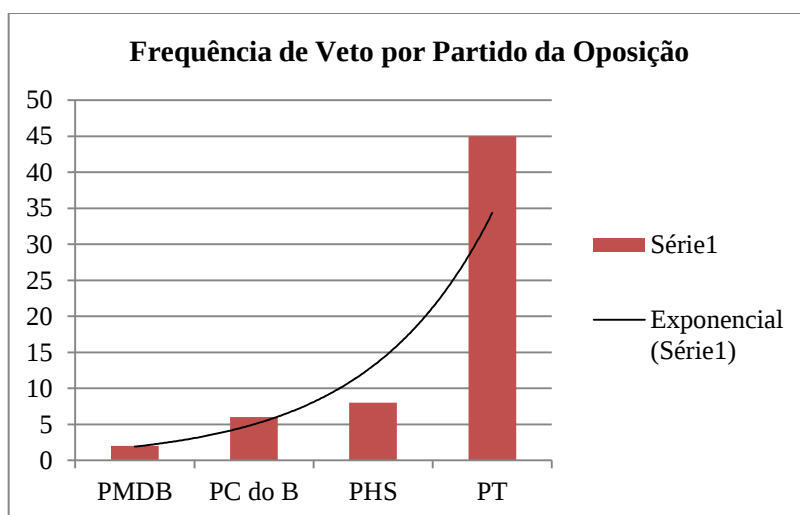
Fonte: Dados consolidados pelo autor a partir de informações do banco de dados da pesquisa.

Os dados agregados por situação e oposição corroboram o raciocínio de Lamounier (2005) e Hetsper (2011; 2012b): não se deve partir do pressuposto de que a maioria dos vetos

necessariamente irá incidir sobre proposições de leis dos partidos que não compõem a base governativa do Executivo, seja num cenário de governo majoritário ou minoritário.

De certo, como apontam os gráficos, os vetos tendem a uma medida de centro quando são agregados por situação e oposição. Todavia, se por números relativos a distribuição tende a ser equânime, por frequência, como se pode observar pelos gráficos 6, 7, 8 e 9, o principal partido do bloco de oposição (PT) é o mais vetado, até mesmo por ser o mais produtivo quando se trata de propor projetos de lei, como se observará mais adiante. O gráfico a seguir mostra que o PT contribuiu significativamente para a elevação dos vetos no bloco da oposição.

Gráfico 12 Frequência de Veto por Partido de Oposição



Fonte: Dados consolidados pelo autor a partir de informações do banco de dados da pesquisa.

3.3.3 O quadro geral: total de projetos e número de vetos mantidos ou derrubados

Neste tópico, a atenção se volta para a relação entre todas as proposições de lei aprovadas pelos vereadores nos anos em análise e encaminhadas para a sanção e publicação do Executivo. Destacam as proposições que não foram aquiescidas pelo prefeito com as respostas dadas pelo Legislativo Municipal, mantendo ou derrubando o seu veto apostado. A seguir, apresenta-se a tabela 6 com o mapeamento do comportamento político.

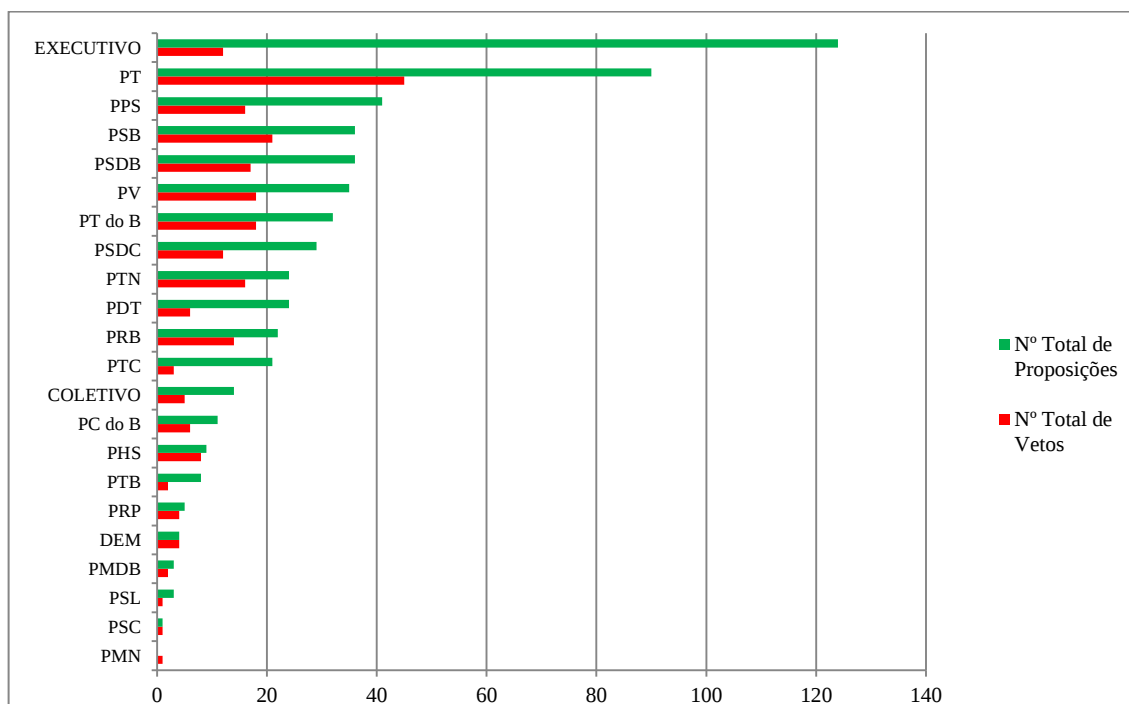
Tabela 6 Distribuição da Produção de Proposição de Leis e Vetos por Origem

Origem do projeto:	Nº de cadeiras:	Base:	Veto Formal:	Veto Material:	Veto Interesse Público:	Nº Total de Vetos:	Nº Total de Proposições:	Nº Veto Mantido:	Nº Veto Rejeitado:	Nº de Proposição sem Veto:
PMN	0	SIM	1	0	0	1	0	1	0	0
PSC	1	SIM	1	0	0	1	1	1	0	0

PSL	1	SIM	1	0	0	1	3	1	0	2
PMDB	1	NÃO	1	1	0	2	3	2	0	1
PTB	1	SIM	2	0	0	2	8	1	1	6
PTC	1	SIM	1	2	0	3	21	3	0	18
DEM	1	SIM	1	1	2	4	4	4	0	0
PRP	1	SIM	3	0	1	4	5	4	0	1
PC do B	2	NÃO	4	1	1	6	11	3	3	5
PDT	1	SIM	5	1	0	6	24	6	0	18
PHS	1	NÃO	8	0	0	8	9	6	2	1
PSDC	2	SIM	8	3	1	12	29	8	4	17
PRB	2	SIM	12	2	0	14	22	12	2	8
COLETIVO	0	-	5	0	0	5	14	1	4	9
EXECUTIVO	0	-	5	6	1	12	124	11	1	112
PPS	2	SIM	10	5	1	16	41	13	3	25
PSDB	3	SIM	9	8	0	17	36	15	2	19
PTN	3	SIM	13	3	0	16	24	13	3	8
PV	2	SIM	10	3	5	18	35	12	6	17
PT do B	4	SIM	12	3	3	18	32	17	1	14
PSB	6	SIM	13	7	1	21	36	17	4	15
PT	6	NÃO	26	12	7	45	90	39	6	45
Total:	41	-	151	58	23	232	572	190	42	340

Fonte: Dados consolidados pelo autor a partir de informações do banco de dados da pesquisa.

Gráfico 13 Frequência de Produção de Proposição de Leis e Vetos por Origem



Fonte: Dados consolidados pelo autor a partir de informações do banco de dados da pesquisa.

Os dados demonstram que a tendência no governo municipal nos anos de 2013 a 2016 foi de vetar, em média, a metade das proposições de lei de cada partido com representação na Câmara Municipal, evidenciando divergência de preferências entre o Executivo e o Legislativo.

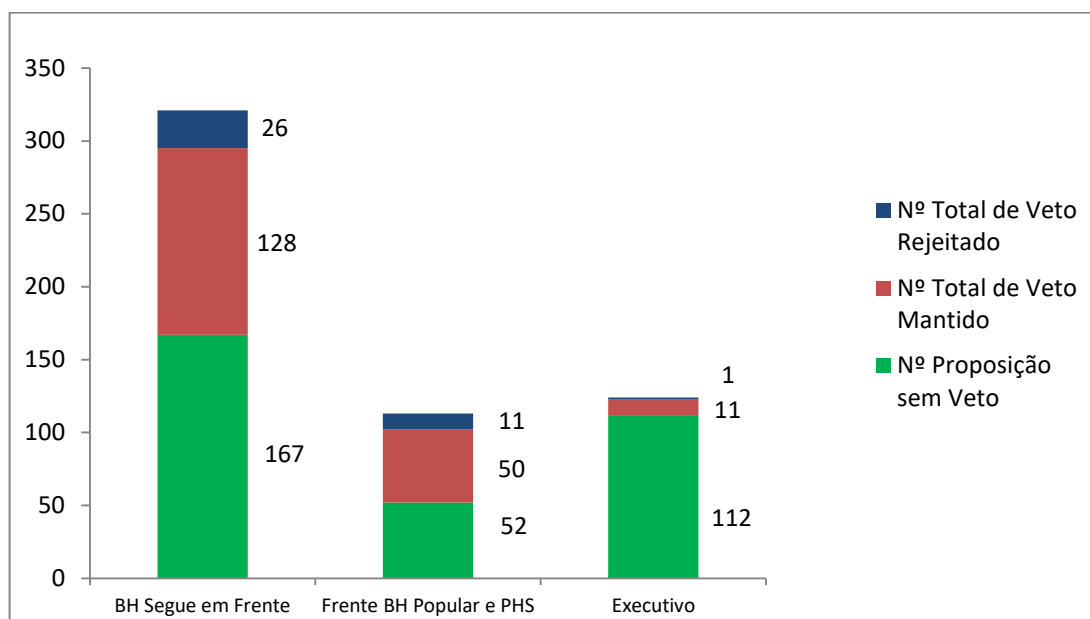
Pelas análises da tabela 6 e do gráfico 13, comparando PT e PSB, os dados mostram que o PT teve 50% de seus projetos vetados (45/90) e 87% dos vetos mantidos (39/45). O PSB teve 58,3% dos projetos vetados (21/36), e 80,9% dos vetos mantidos (17/21). Ou seja, em termos relativos, ainda que o PT seja de fato mais propositivo, a situação dos dois partidos é praticamente a mesma magnitude, ou seja, proporcionalmente tiveram seus projetos vetados e os vetos mantidos de modo semelhante (as diferenças não são significativas), bem como na derrubada dos vetos.

Tabela 7 Distribuição da Produção de Proposição de Leis e Vetos por Coalizão

Base:	Nº de cadeiras:	Veto Formal	Veto Material	Veto Interesse Público	Nº Total de Vetos	Nº Total de Proposições	Nº Veto Mantido	Nº Veto Rejeitado
Situação (BH Segue em Frente)	31	102	38	14	154	321	128	26
Oposição (Frente BH Popular e PHS)	10	39	14	8	61	113	50	11
Total:	41	141	52	22	215	434	178	37

Fonte: Dados consolidados pelo autor a partir de informações do banco de dados da pesquisa.

A tabela 7 nos mostra a distribuição que tende a ser equilibrada nas ações legislativa entre Executivo e Legislativo. De um ponto de vista proporcional, temos a relação de 2,84 proposições de lei da situação para cada proposição de lei da oposição, seguindo essa linha, temos 2,56 vetos mantidos da situação para cada da oposição e 2,36 vetos rejeitados para cada da oposição. Organizando os dados de outra maneira, vemos que os partidos de oposição tiveram 53,9% de seus projetos vetados e 82,8% dos vetos mantidos. Já os partidos da base governista tiveram 48% de seus projetos vetados e 83,1% dos vetos mantidos.

Gráfico 14 Frequência de Produção de Proposição de Leis e Vetos por Origem

Fonte: Dados consolidados pelo autor a partir de informações do banco de dados da pesquisa.

O gráfico 14, assim como a tabela 7, além de mostrarem o uso ativo do poder de veto do Executivo, evidenciam o número expressivo de vetos mantidos (82,8%) e o número baixo de vetos derrubados (17,2%) quando da apreciação pelo Legislativo, o que sinaliza para a influência do Prefeito sobre o conjunto dos vereadores.

Fato é que a baixa derrubada de veto e o alto índice de vetos mantidos sinalizam para uma contradição dentro dos trabalhos da casa legislativa. Talvez novamente o cálculo estratégico seja de dar o ônus da não implementação da lei ao poder Executivo.

Já as proposições de lei advindas do poder Executivo possuem significativa aprovação, (recorda-se que a situação possui $\frac{3}{4}$ das cadeiras) e baixa frequência de veto, sendo que a manutenção do veto ocorre quase que em 100% dos casos. Já a derrubada dos vetos é mínima, em outras palavras, é baixa a capacidade do legislativo de manter sua agenda quando ela é confrontada pelo Executivo.

3.4 Análises gerais dos dados de pesquisa

Retornando às perguntas de pesquisa, passa-se a fazer algumas ponderações por meio dos dados apresentados. Até o presente momento, buscou-se mostrar, mapear e discutir as

ações políticas do Executivo e Legislativo municipal no que tange à produção e ao rito das proposições de lei, respondendo parte da primeira pergunta de pesquisa.

Quanto às emendas do Poder Legislativo, segunda parte da primeira pergunta de pesquisa, parece ser relevante destacar algumas considerações que vão ao encontro do que analisa Lamounier (2005). Uma de suas hipóteses a ser testada é a de que:

A decisão do presidente de interferir no processo legislativo mediante o encaminhamento de propostas de políticas para serem apreciadas pelo Legislativo, seja pela via ordinária, seja pela via extraordinária, provoca reações dos parlamentares, de tal forma que o presidente utilizará, num momento posterior, seu poder de veto com mais intensidade. (LAMOUNIER, 2005, p.125).

A partir das análises de seus dados, Lamounier (2005) refuta essa hipótese:

Em relação aos vetos resultantes da tramitação de uma proposta aprovada pelo Legislativo, as análises indicam dois resultados: de um lado, não há uma relação de causalidade significativa do ponto de vista estatístico entre a apresentação de PLOs pelo Executivo e os vetos [...]. Com isso, a hipótese de que a iniciativa legal estimula o uso dos vetos não foi verificada. (LAMOUNIER, 2005, p.150).

Os dados aqui apresentados nessa pesquisa vão ao encontro da assertiva do autor. Observa-se, conforme gráficos 13 e 14, tanto o alto índice de produção de lei por parte do Executivo, quanto do baixo índice de vetos que versam principalmente sobre emendas promovidas pelos parlamentares – modificações realizadas pelos vereadores nos 124 projetos apresentados pelo Executivo geraram apenas 12 vetos, sendo que 11 deles foram mantidos. Os dados mostram que as alterações realizadas pelos vereadores se mantiveram dentro do espectro de preferências do Executivo e quando dele se afastaram não conseguiram se impor.

Segundo a bibliografia apresentada, as proposições de lei durante sua elaboração e as emendas aos projetos oriundos do Executivo, visam, também, a atender aos cálculos estratégicos políticos de cada vereador. E mais, não necessariamente são elaboradas para prosperar, sendo em último momento vetadas pelo poder Executivo, mas, às vezes, apenas para dar visibilidade às ações do representante.

Quanto à última pergunta de pesquisa, sua formulação parte da hipótese a ser testada por Lamounier (2005) a qual seja:

Quanto maior o tamanho da maioria presidencial, menos o presidente utilizará o veto sobre propostas aprovadas pelo Legislativo. (LAMOUNIER, 2005, p.125).

Em seus testes aplicados nos dados, conforme já apresentado na revisão bibliográfica, o autor aponta para que:

A relação entre o tamanho da maioria e os vetos também foi medida. Os resultados revelam que há uma relação negativa e significativa entre elas, apontando que quanto maior o tamanho da maioria no Legislativo, menos vetos são aplicados sobre as matérias aprovadas pelos congressistas. (LAMOUNIER, 2005, p.181).

O autor conclui seus estudos pela seguinte perspectiva:

A possibilidade da ocorrência de trocas mútuas de apoios (*logrolling*) entre esses agentes possibilita ganhos para todos, porém, para que elas aconteçam, é preciso que o apoio no presente seja correspondido no futuro. Por isso, a coordenação política é condição fundamental de modo a gerar um ambiente de confiança para que as trocas ocorram. No Legislativo brasileiro, essas trocas estão condicionadas e são coordenadas pelas lideranças de coalizão que atuam também como um filtro para o Executivo. Desse modo, as matérias de interesse do governo e da coalizão têm maiores chances de serem aprovadas e, contrariamente, projetos aprovados que não estejam no conjunto de prioridades do governo têm grande chance de serem vetados pelo presidente posteriormente. (LAMOUNIER, 2005, p.175-176).

Neste trabalho não são comparadas legislaturas diferentes e tampouco foi observada uma alteração no tamanho da coalizão de governo ao longo do período analisado. Isso significa que não será possível verificar estritamente a hipótese de Lamounier (2005). De todo modo, observa-se pelos dados analisados desta pesquisa que ter a maioria partidária (3/4 da casa legislativa) não significou necessariamente um número menor de vetos, ou melhor dizendo, o que se constatou foi que vereadores da situação e da oposição tiveram seus projetos vetados na mesma proporção.

O que se percebe no cenário apresentado (ver gráfico 14) é um alto índice de veto por parte do Executivo indiscriminadamente para situação e oposição, bem como um alto índice de vetos mantidos pelo Legislativo, ou seja, a própria base, quando vetada mantém os vetos a ela interpostos. A princípio, parece ser esse cenário uma situação contraditória. Conforme Domingues (2001), o uso intenso, moderado ou ocasional do veto pode sinalizar para a intensidade do conflito de preferências políticas entre o Executivo e o Legislativo na disputa por uma agenda. Esse pensamento parece coadunar com o uso intenso do veto pelo Executivo; entretanto, em um segundo momento, há uma conformação expressiva à vontade do Executivo quando da manutenção do veto pelos legisladores municipais.

A situação apresentada neste trabalho parece indicar a existência de divergência de ações por parte dos legisladores que possivelmente buscam sinalizar e acenar para seu eleitorado (que às vezes demanda do vereador uma ação), mas que, posteriormente, evitam o choque frontal com o poder Executivo. Levando em consideração a restrição de área de atuação legislativa, pode-se pensar que, ao legislar sobre matérias que são exclusivas do Executivo, o legislador por excelência busca “provocar” o poder Executivo para atuar nessas áreas de competência exclusiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises e observações feitas a partir dos dados levaram a algumas considerações. Em primeiro lugar, a hipótese tanto de que ter maioria de governo tende a diminuir o uso do poder de veto, ou de que a oposição poderia ser alvo de intenso veto pelo Executivo (hipótese derivada da primeira) de fato não é observável quando se analisam os números. Ao contrário, a distribuição de vetos na casa legislativa é uniforme e atinge em proporção muito semelhante aos projetos originados da oposição e da situação.

Em segundo lugar, derivado da observação anterior, se analisados os números da variável “veto do poder Executivo” em relação aos dois principais partidos líderes dos grupos de situação (PSB) e oposição (PT), seria plausível, em um primeiro momento, considerar que a oposição é altamente vetada e a situação moderadamente vetada, uma vez que o número de vetos interposto aos projetos do PT é expressivamente maior – 45 contra 21 do PSB. Entretanto, quando se considera o todo, ou seja, se inclui as proposições sem veto, ou dizendo de outra forma, o total de projetos apresentados pelos dois partidos, a conclusão é outra, e a proporção de vetos sofridos pelo PSB relativamente ao número de projetos apresentados – 58,3% – é ligeiramente superior à apresentada pelo PT, que é de 50%. Por outro lado, o PT teve 87% de seus vetos mantidos pela Câmara, enquanto que no caso do PSB a proporção chegou a 80,9%.

Na esteira das observações, em terceiro lugar, os dados sinalizam para os anos 2013-2016 um uso intenso e recorrente do poder de veto pelo poder Executivo. Em torno de 40% das proposições de lei, oriundas do Legislativo ou do Executivo, sofreram algum tipo de veto. Os índices parecem significativos quando se pensa que o uso do poder de veto deveria ser exceção. Nesse sentido, os dados sugerem que houve na época uma intensa disputa de agenda governamental, ainda mais se pensar que do total de vetos aplicados (65%) eram do tipo formal, ou seja, tipo de veto estritamente relacionado com a ingerência de um poder nas atribuições do outro; o que remete aos conceitos de separação de Poder.

Em quarto lugar, os números mostram, do total de vetos aplicados pelo Executivo, que 83% deles são mantidos pelo Legislativo. Essa manutenção dos vetos interpostos pelo Executivo (83%) mostra, no contexto de uma Câmara altamente fragmentada, é que de fato os vereadores jogam em mais de uma arena e procuram agradar tanto a seus eleitores – propondo isso e aquilo – como ao prefeito, com quem interessa manter boas relações, e, por isso, os vetos tendem a ser mantidos. Observa-se, logo, que há um índice alto de vetos sustentados e por consequência fica a agenda do Executivo preservada.

Concluindo, as análises dos dados parecem apontar para duas situações com momentos distintos e estratégicos: Em um primeiro momento, parece que o vereador busca “acenar” para a “plateia”, ou, ao menos, para o seu eleitorado e comunidade que o elegeu quando consegue aprovar seus projetos de lei na casa legislativa, justificando o seu mandato, mesmo que tenham chances de serem vetados por algum tipo de vício. Em um segundo momento, quando da fase de manter ou derrubar o veto, parece que os vereadores buscam atender aos interesses partidários, preservando, assim, os acordos estratégicos entre o Executivo e Legislativo no equilíbrio dos poderes e na preservação de uma agenda.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo De Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, p. 5 a 34, 1988.
- AMES, Barry. **Os Entraves da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 02 ago. 2018.
- DINIZ, Simone. **Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, nº. 1, p. 333 a 369, 2005.
- FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- FIGUEIREDO, Argelina Cbeibub. **O Executivo nos Sistemas de Governo Democráticos**. BIB, São Paulo, nº 58, pp. 7-28, 2º sem. de 2004.
- GROHMANN, Luis Gustavo Mello. O Veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000. Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2003.
- GUIMARÃES, Paulo Ricardo Bittencourt. **Métodos Quantitativos Estatísticos**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2008. 245p.
- HETSPER, Rafael Vargas. Os Significados político-institucionais do uso do veto na relação Executivo-Legislativo em Pelotas (RS) no período 2001-2008. Pelotas. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal de Pelotas, 2011.
- HETSPER, Rafael Vargas. O Poder de veto no ordenamento jurídico brasileiro. Revista de informações legislativa, Brasília v. 49 n. 193 jan./mar. 2012. Disponível em <
<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496569>>. Acesso em: 28 ago. 2018.
- HETSPER, Rafael Vargas. O Poder de veto do Executivo na Ciência Política brasileira. Pensamento Plural | Pelotas [11]: 83-105. Julho/dezembro 2012. Disponível em

<<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/pensamentoplural/article/view/3617>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 3. ed. São Paulo: Abril Cultura, 1983. 404p. (Os pensadores).

LAMOUNIER, Leonardo Alves. **Poder de agenda, poder de veto e relações Executivo-Legislativo no Brasil contemporâneo: presidencialismo de coalizão e reciprocidade estratégica**. Belo Horizonte. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

LIMONGI, Fernando. O Poder Executivo na Constituição de 1988. *Novos Estudos*. CEBRAP, São Paulo, v. 76, p. 17-41, 2006.

LOPEZ, Felix G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: O caso do município de Araruama. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 22, p. 153-177, jun. 2004.

MEDEIROS, Carlos Augusto de. **Estatística aplicada à educação**. Brasília: Ministério da Educação do Brasil: Universidade de Brasília, 2007. 130p.

MOYA, Mauricio Assumpção. Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil de 1988 a 2000. São Paulo. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, 2006.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis**. Trad. Cristina Murachco. 2º ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996. 851p.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Interferências entre Poderes do Estado: Fricções entre o Executivo e o Legislativo na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 26, n. 103, p. 5-26, jul./set. 1989.

OMMATI, Fides. Dos freios e contrapesos entre os Poderes do Estado. *R. Inf. Legisl.* Brasília a. 14 n. 55 ju./set. 1977. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181023/000359521.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 26 ago. 2018.

ROCHA, Marta Mendes da; SILVA, Bruno Souza da. *O poder de indicar: preferência legislativas de vereadores mineiros* in: **Poder Legislativo sob Múltiplos Olhares**. Cadernos

Adenauer xviii (2017), nº2 Poder Legislativo sob múltiplos olhares Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, julho 2017. 236p.

SOUSA BRAGA, Maria do Socorro; LEINE, Priscila; SABBAG, Gustavo. “Partidos e representação na política local: perfil e vínculos político-partidários dos vereadores paulistas”. *Colômbia Internacional* (91): 117-150. DOI: <https://dx.doi.org/10.7440/colombiant91.2017.04>, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n91/0121-5612-rci-91-00117.pdf>>. Acesso: 02 set. 2018.

WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política:** Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, Rousseau, "O Federalista". 14. ed. São Paulo : Ática, 2011. 216p.