

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

PATRÍCIA GULARTE DA SILVA

**RETOMANDO ANTIGAS PRÁTICAS –
UMA ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO
ALEGRE APÓS A POSSE DE JOSÉ FOGAÇA EM 2005**

Porto Alegre

2007

PATRÍCIA GULARTE DA SILVA

**RETOMANDO ANTIGAS PRÁTICAS –
UMA ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO
ALEGRE APÓS A POSSE DE JOSÉ FOGAÇA EM 2005**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestre, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Profa. Dr. Marcia Ribeiro Dias

Porto Alegre

2007

PATRÍCIA GULARTE DA SILVA

**RETOMANDO ANTIGAS PRÁTICAS –
UMA ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO
ALEGRE APÓS A POSSE DE JOSÉ FOGAÇA EM 2005**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestre, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em _____ de _____ de 2007

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dr. Marcia Ribeiro Dias
Orientadora – PUCRS

Prof. Dr. Luiz Gustavo Mello Grohmann
UFSM

Prof. Dr. Emil Albert Sobottka
PUCRS

*Este trabalho é dedicado para
Catarina e João Carlos*

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pelo amor e confiança. Sem vocês, a realização deste projeto de vida não seria possível. Ao meu irmão, pelo carinho e torcida. Ricardo, pelo eterno bom humor, fundamental nos momentos de angústia. Agradeço a CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) sem à qual não teria realizado este curso. E, por fim, agradeço à Marcia Ribeiro Dias, que a cada dia passei a admirar mais. Obrigado pela paciência e dedicação com que conduziu a orientação deste trabalho.

Embora o Poder Legislativo possa estar nas mãos de um ou mais de um, quer se reúna permanentemente ou a intervalos, e ser o poder supremo em qualquer comunidade, todavia não pode, nem poderia ser, completamente arbitrário sobre a vida e a fortuna das pessoas. Este é simplesmente o poder do conjunto de todos os membros da sociedade, confiado a pessoa ou grupo de pessoas como, legislador, e não poderá ser maior do que tais pessoas tinham no estado de natureza, antes de se constituírem em sociedade e outorgarem comunidade.

John Locke

RESUMO

Este trabalho analisa a mudança no padrão de comportamento do Legislativo Municipal de Porto Alegre após a posse de José Fogaça em 2005. O Poder Legislativo que durante as gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) apresentou um padrão de comportamento diferente do que se tinha até então, a partir de 2005 retoma a normalidade verificada através da intensificação de suas atividades. Este retorno ao padrão normal de comportamento Legislativo que pode ser verificado em âmbito nacional, estadual e municipal, obviamente é influenciado pela mudança no Executivo, porém como veremos vários elementos podem ser invocados para complementar esta afirmação.

Palavras-chaves: Comportamento partidário e coalizão. Executivo. Legislativo. Orçamento .

ABSTRACT

This paper analyses the change of Porto Alegre Municipal Legislative behavior after Fogaça's election in 2005. During the Partido dos Trabalhadores (PT) management, the Legislative power presented a different pattern of behavior that it had since then, in 2005 the Legislative power retakes the normality once verified through the intensification of its activities. This return to the Legislative normal pattern behavior can be verified in the national scenery, state and municipal, obviously influenced by the change in the Executive, however, as we will see, many elements can be invoke to completing this statement.

Keywords: Budget. Executive. Legislative. Partisan behavior and political agreement.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Emendas apresentadas - LDO 1989.....	95
Figura 2 - Índice de aprovação e rejeição dos pedidos de Providência feitos ao Executivo pelo Legislativo em 2005 e 2006	111
Figura 3 - Projetos de Lei do Executivo (PLE) aprovados em 2005 e 2006 - Operações de Crédito	122

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Percentual de votos obtidos pelo PT – Eleições para Prefeito, Governador e Presidente (1988-2004).....	13
Tabela 2 - Transferência de votos: primeiro/segundo turno eleições 2000, 2002 e 2004.	51
Tabela 3- Composição partidária da Câmara Municipal de Porto Alegre (1989-2000).....	56
Tabela 4 - Composição Partidária da Câmara de Vereadores – Legislatura (2005-2008).....	57
Tabela 5 - Emendas propostas para compor a LOA – aprovadas e rejeitadas em 2005.....	60
Tabela 6 - Histórico da apresentação e aprovação de emendas ao orçamento anual (1989 a 1998).....	61
Tabela 7 - Composição do Secretariado de José Fogaça.....	63
Tabela 8 - Composição da Câmara Municipal de Vereadores (1989-2004).....	73
Tabela 9 - Composição da Câmara Municipal de Vereadores (2005-2008).....	73
Tabela 10 - Distribuição de Secretarias por partidos no governo Fogaça.....	75
Tabela 11 - Índice de Aprovação e Rejeição de emendas (PDT e PT).....	77
Tabela 12 - Balanço consolidado. Exercício 2004 apresentado pelo governo Fogaça.	107
Tabela 13 - Solicitação de Pedidos de Providência – (2005/2006).....	110
Tabela 14 - Solicitação de Pedidos de Providência por partido (2005/2006).	113
Tabela 15 - Comparação entre o número de emendas propostas para compor a LOA em 2005, com o número de Pedidos de Providência feitos em 2005 e 2006. Desempenho por partido.....	114
Tabela 16 - Projetos Aprovados em 2005 e 2006 – Origem no Executivo.....	115
Tabela 17 - Resultados do segundo turno das eleições municipais em 2000, por partido.....	118

SUMÁRIO

RESUMO.....	6
ABSTRACT.....	7
LISTA DE FIGURAS.....	8
LISTA DE TABELAS.....	9
1 INTRODUÇÃO.....	12
1.1 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	17
2 RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO. UMALENTE TEÓRICA SOBRE O PROBLEMA.....	19
2.1 PERSPECTIVAS COMPARADAS – FORMAÇÃO DE COALIZÕES NO PRESIDENCIALISMO E PARLAMENTARISMO.....	27
2.2 ORGANIZAÇÃO INTERNA DOS PARLAMENTOS.....	32
2.3 OPOSIÇÃO - CONTRIBUIÇÕES E IMPORTÂNCIA PARA OS SISTEMAS POLÍTICOS.....	37
2.4 A RESPONSABILIDADE DA OPOSIÇÃO.....	47
3 A MUDANÇA NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E SUA INFLUÊNCIA NO COMPORTAMENTO DO LEGISLATIVO.....	50
3.1 APRESENTAÇÃO.....	50
3.2 UM NOVO GOVERNO: FIM DA ALIANÇA.....	52
3.3 NOVOS RUMOS PARA A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL: ESTABELECENDO AS DIFERENÇAS.....	55
3.4 PRIMEIRAS IMPRESSÕES: RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO A PARTIR DE 2005.....	67
4 A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO CENÁRIO – GOVERNO JOSÉ FOGAÇA 2005-2006.....	71
4.1 LEGISLATURA 2005-2008: INTENSIFICAÇÃO NA PARTICIPAÇÃO DO LEGISLATIVO.....	73
4.2 RETOMANDO ANTIGAS PRÁTICAS.....	78
4.3 DEBATES NO LEGISLATIVO – MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL.....	80
4.4 GOVERNO FOGAÇA - BUSCANDO O EQUILÍBRIO NA CÂMARA MUNICIPAL.....	88
4.5 OPOSIÇÃO – RETOMANDO A UTILIZAÇÃO DO PODER DA VOZ.....	90
4.6 RESGATANDO OS FATOS – O LEGISLATIVO MUNICIPAL DE 1989 A 1998.....	93

4.7	A OPOSIÇÃO NA CÂMARA MUNICIPAL - SÍNTESE DO PROBLEMA	98
4.8	EXECUTIVO – FORTALECIMENTO DO GOVERNO ATRAVÉS DO OP	101
5	O QUE MUDOU NO COMPORTAMENTO DO LEGISLATIVO MUNICIPAL A PARTIR DE 2005.....	105
5.1	AS ESTRATÉGIAS POLÍTICAS ADOTADAS PELO EXECUTIVO MUNICÍPIO	106
5.2	PT - O PARTIDO RETORNA AS ORIGENS.....	117
5.3	A NATUREZA DAS EMENDAS EM 2005 – TENDÊNCIA CONFIRMADA	121
5.4	DIÁLOGO E ARTICULAÇÃO POLÍTICA – O DESAFIO DO EXECUTIVO	123
5.5	APOIO NO LEGISLATIVO – A DIFÍCIL CIÊNCIA DA ENGENHARIA POLÍTICA	125
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	128
	REFERÊNCIAS.....	133
	APÊNDICE.....	139
	ANEXOS	144

1 INTRODUÇÃO

A vitória de José Fogaça nas eleições municipais de 2004 representou o início de um novo momento no cenário político de Porto Alegre. Afinal, não se pode deixar de mencionar que a eleição do candidato do PPS rompeu com o ciclo de dezesseis anos consecutivos de governos da Frente Popular no município. Esse fato, por si só, já representou uma mudança significativa na condução da administração municipal; porém, como se perceberá no decorrer deste trabalho, vários elementos podem ser agregados para complementar essa afirmação.

Durante o segundo turno das eleições, a coligação PPS/PTB recebeu o apoio dos vários partidos que se sentiram prejudicados durante as gestões petistas (PMDB, PFL, PP, PSDB, PL, PTB, PPS, PSL e PDT). A adesão partidária à campanha de Fogaça tornou-se mais intensa na medida em que as pesquisas apontavam o candidato como sendo o único capaz de derrotar o petista Raul Pont.

Vários fatores podem ser utilizados para explicar a derrota do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre, mas o argumento corrente de que o motivo principal foi descontentamento com as políticas adotadas pelo Governo Federal parece pouco convincente. Se esse argumento fosse verdadeiro, como se poderia explicar o crescimento do PT (37%) em todo o país, se comparado às eleições de 2000. Além disso, o PT cresceu em 20 estados brasileiros, comparando as eleições de 2000 e 2004 (MARENCO DOS SANTOS, 2004).

Outras razões podem ser invocadas para explicar a derrota do PT em Porto Alegre, dentre elas: à tendência decrescente de votos obtidos pelo PT nos últimos anos (Ver tabela 1), o descontentamento com o governo do Estado perceptível no segundo ano do mandato de Olívio Dutra em 2000, e a renúncia de Tarso Genro à prefeitura municipal para concorrer ao governo do Estado em 2004 (CREMONESE, 2005).

Tabela 1 - Percentual de votos obtidos pelo PT – Eleições para Prefeito, Governador e Presidente (1988-2004)

	88	89	90	92	94	94	98	2000	2002	2004
Prefeito	34,3	-	-	40,8	-	52,0	-	45,6	-	35,0
Governador	-	-	10,6	-	50,7	-	53,6	-	39,9	-
Presidente	-	6,4	-	-	38,8	-	50,4	-	43,6	-

Soma-se a esses fatores um erro de estratégia política na campanha petista. O discurso retrospectivo, que apresentava apenas o que já tinha sido feito, foi bem aproveitado por Fogaça. Com o *slogan* “Vamos manter o que está bom, mudar o que for preciso”, o candidato conquistou os votos dos eleitores de maior renda e maior escolaridade. O PT saiu vitorioso apenas nos bairros de menor renda, onde a população foi mais beneficiada pelas obras do Orçamento Participativo (MARENCO DOS SANTOS, 2004).

A posse de Fogaça no dia 1º de Janeiro de 2005 representou, na esfera das disputas políticas, a vitória dos partidos políticos que, no final da segunda legislatura (entre 1995 e 1996), iniciaram um movimento de reação contra o Executivo. O Legislativo, durante as gestões petistas, sentiu-se neutralizado pela aliança que se formou entre o Executivo e a população organizada sob a forma do OP. A repercussão desse descontentamento do Legislativo foi verificada por Dias (2002), e dois efeitos da criação do OP ficaram visíveis na Câmara: *o constrangimento e a Renúncia*. Não podendo responsabilizar o Orçamento Participativo diretamente pela sua própria renúncia – pois isso representaria uma possível derrota eleitoral –, os vereadores voltaram-se diretamente contra o governo. A articulação dos partidos de oposição e a superação das diferenças em busca de um objetivo comum (neste caso, impedir o quarto mandato para o PT), representaram um fenômeno diferente do que se tinha visto até então.

A partir de 2005, o Legislativo tende a retomar antigas práticas, antes neutralizadas pela participação popular. Houve a intensificação dos trabalhos no Legislativo, verificada através do alto número de emendas enviadas para compor o projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), enviado pelo Executivo. No Brasil, o Executivo detém o monopólio dos assuntos distributivos; e isso, de certa forma, torna-o a única fonte de distribuição de benefícios. Por isso, é uma tendência

apontada pela literatura de que os parlamentares brasileiros votem sistematicamente com o governo, visando conseguir benefícios políticos.

No caso do governo Fogaça, essa tendência vem-se confirmando, como se poderá verificar posteriormente. Se comparado ao período em que o PT esteve no governo municipal – por exemplo, quando o Legislativo tentava através das “emendas de controle”¹ impor alguns obstáculos à ação governamental –, o governo Fogaça não tem tido problemas nesse sentido: o Legislativo não enviou nenhuma emenda de controle, nem tampouco o projeto orçamentário do Executivo sofreu grandes alterações.

Outra prática retomada pelo Legislativo a partir de 2005 foi a utilização dos Pedidos de Providência que é uma requisição feita pelo vereador diretamente ao Executivo, solicitando que alguma obra seja feita pela prefeitura. Nas gestões petistas, o governo negou-se a atender aos pedidos dos vereadores: de acordo com o Executivo, essas solicitações deveriam ser encaminhadas diretamente ao OP. Como os vereadores não se dispuseram a ver seus pedidos apreciados pela população, esse instrumento deixou de ser utilizado. A situação inverte-se no governo Fogaça.

Através da análise das Atas das Sessões Ordinárias da Câmara, documento que registra os acontecimentos durante as assembleias, ficou claro que a solicitação dos Pedidos de Providência não só foi retomada pelos vereadores, como também passou a ser aceita pelo Executivo. Ao que tudo indica, ao atender às solicitações dos vereadores, o Executivo espera manter a sua base de apoio satisfeita, ao mesmo tempo em que busca encontrar uma solução para o Orçamento Participativo.

Digo que o Executivo busca encontrar uma solução para o OP, pois os partidos aliados pressionam o governo, exigindo mudanças nesse sentido. Como já foi mencionado, a partir da criação do OP, a Câmara Municipal de Porto Alegre sentiu-se neutralizada e “diminuída” diante da participação popular. Embora

¹ As “emendas de controle” foram utilizadas pelo Legislativo para tentar limitar a atuação autônoma do Executivo na distribuição de recursos públicos.

nenhuma medida legal tenha sido tomada com relação ao Legislativo, a sensação dos vereadores era a de que o OP substituíra as suas atribuições legais.

Exatamente nesse ponto os partidos aliados ao governo Fogaça exigem mudanças. Grande parte do apoio dado a Fogaça durante a campanha eleitoral deu-se em troca da garantia de que, se eleito, o governo faria mudanças no OP. Então, as cobranças nesse sentido são enormes, como pode ser verificado nas declarações contidas nas Atas de Votação.

O governo parece disposto a atender a seus aliados. Em 2006, o Executivo apresentou o projeto de Governança Solidária Local (GSL). Essa proposta contempla a participação popular – a participação da população no processo de composição do orçamento é garantida pela Lei Orgânica Municipal (LOM), bem como “respeita”, segundo o Executivo, as instâncias representativas legais. Nessa nova proposta, tanto o Executivo como o Legislativo terão direito a voto nas assembleias do (GSL), contrariando o formato do OP, em que o Executivo participava apenas como ouvinte.

Além disso, a permanência do OP esteve sempre vinculada à disposição do Executivo em mantê-lo. As decisões vindas desta esfera decisória eram respeitadas porque o Executivo petista acatava as suas decisões e incorporava-as ao seu Projeto de Lei. Esse fato, ao que tudo indica, não vai repetir-se no governo Fogaça, simplesmente porque o governo encontra-se extremamente comprometido com o Legislativo, que não quer em sua maioria o modelo de OP tal como ele era nas gestões passadas.

Não pretendo neste trabalho, aprofundar questões sobre o Orçamento Participativo, porém é inegável a sua importância para a realização de minha pesquisa, em virtude de ser o OP um dos supostos “responsáveis” pela mudança no padrão de comportamento do Legislativo municipal durante as gestões petistas. Pode-se argumentar também que a volta do padrão normal de comportamento do Legislativo a partir de 2005 é, em grande parte, decorrente da postura favorável demonstrada pelo Executivo em fazer mudanças no OP.

Quando afirmei no início desta introdução que a vitória de José Fogaça representou o começo de um novo momento político em Porto Alegre, estava me referindo também ao papel que a oposição assumiu a partir de 2005. A distribuição partidária na Câmara desfavorece em termos numéricos a oposição: existem nove bancadas que apóiam o governo, e três de oposição.

Mesmo em desvantagem numérica, a oposição tem-se mostrado bastante articulada e coesa. De um lado, essa homogeneidade pode ser relacionada à ideologia de esquerda dos partidos em questão (PT, PSB e PC do B), o que facilita as negociações. Por outro, tem-se o PT assumindo claramente a posição de “líder da oposição no Legislativo”. A estratégia política adotada pelo PT é a de se apresentar como o “fiscalizador” das atividades do governo, comunicando à população sobre as ações do Executivo. Logicamente, as maiores críticas da bancada petista dão-se em relação ao OP. A não-continuidade das obras previstas pelo Orçamento Participativo, a não-realização das assembleias em 2005, as propostas de mudança e os debates sobre a institucionalização são questões constantemente debatidas entre a oposição e a situação nas sessões da Câmara.

A maneira com que a oposição comporta-se frente ao governo depende, em regra geral, da forma com que o próprio governo consegue administrar essa relação (PASQUINO 1998). No caso de Porto Alegre, o governo Fogaça, a princípio mostrou-se disposto a negociar com a oposição, reunindo-se em janeiro de 2005 com conselheiros do OP; e, a partir de 2006, estreita a comunicação com a oposição, principalmente com o PT. A resposta dos vereadores petistas foi imediata; veio através de críticas vinculadas aos meios de comunicação. Pode-se perceber que um dos fatores que motivou a mudança de postura do Executivo com relação à oposição foi a pressão feita pelos partidos aliados, no sentido de evitar que o governo aceitasse fazer concessões aos opositores.

De todo modo, o elemento motivador desta pesquisa, em termos de avaliação geral do cenário político de Porto Alegre, que tem início em janeiro de 2005 com a posse de Fogaça, é demonstrar que o Legislativo municipal tende a retomar o seu padrão normal de comportamento, que se diferencia do padrão de comportamento legislativo analisado por Dias (2002) durante as gestões petistas.

1.1 ESTRUTURA DO TRABALHO

No capítulo 2 deste trabalho, examinam-se as principais linhas de discussão sobre o comportamento legislativo, abordando a literatura política tanto nacional como internacional. Seu objetivo principal é fornecer à pesquisa suporte teórico que permita analisar o problema em questão, à luz da teoria política existente sobre o tema. Em um segundo momento, propõe-se uma discussão sobre a formação de coalizões no presidencialismo e no parlamentarismo, com a finalidade de entender como se apresenta a relação entre Executivo e Legislativo nesses sistemas. Também é feita uma análise sobre a organização interna dos Parlamentos, indispensável para que se possa compreender como os diferentes arranjos institucionais afetam tanto a natureza das decisões como a qualidade da democracia. Por fim, examinam-se o papel e a contribuição da oposição para a consolidação do regime democrático.

No capítulo 3, primeiramente resgatam-se alguns fatos da campanha eleitoral de 2004, que são importantes para a compreensão da postura assumida pelo governo em 2005. Posteriormente, apresenta-se o panorama geral do governo municipal após a posse de Fogaça, enfocando a composição do secretariado, os partidos aliados, a relação com a oposição e o OP. Paralelo a essa descrição, são apresentados aspectos da relação entre Executivo e Legislativo durante as gestões petistas, aspectos que foram analisados por Dias (2002). O objetivo deste capítulo é o de fornecer elementos que possibilitem a comparação entre dois momentos políticos distintos vividos em Porto Alegre, que possuem como objeto central de análise o comportamento do Legislativo municipal.

No capítulo 4, são apresentados os dados levantados durante a pesquisa. A análise das emendas enviadas para compor a Lei Orçamentária Anual (LOA) – proposição de emendas ao orçamento, documentos fornecidos pela Comissão de Economia, Finanças e Orçamento (CEFOR); análise das Atas das Sessões Ordinárias da Câmara Municipal de Porto Alegre (janeiro a dezembro de 2005 e janeiro a dezembro de 2006); exame nos Anais da Câmara Municipal de Vereadores (Notas Taquigráficas) e pesquisa na imprensa local (Jornal Zero Hora, Jornal Eletrônico da Câmara de Vereadores de Porto Alegre e Jornal Eletrônico da

Associação Brasileira de Prefeitos e Diário da Assembléia Legislativa). Através dos dados obtidos, procurou-se apontar quais elementos tornavam possível estabelecer diferenças entre os governos. Este capítulo é fundamental para a pesquisa; o conteúdo das Atas de Votação citadas no decorrer do texto, o número de Pedidos de Providência solicitados, bem como as declarações feitas pelos vereadores na imprensa local e durante as sessões da Câmara foram essenciais para a construção do capítulo 5 e das considerações finais.

No capítulo 5, foi feito o exame dos dados apresentados no capítulo III. Essa análise confirmou as hipóteses levantadas durante a construção do projeto de pesquisa, bem como possibilitou que se estabelecessem os pontos de diferenciação entre os governos estudados.

O capítulo conclusivo resgata os principais pontos do trabalho. As considerações finais não têm a pretensão de buscar respostas definitivas sobre a dinâmica política de Porto Alegre, no que se refere ao comportamento legislativo. A intenção é traçar um caminho que permita estudos posteriores sobre o tema.

2 RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO. UMALENTE TEÓRICA SOBRE O PROBLEMA

A produção de trabalhos na área de estudos legislativos apresentou um aumento significativo a partir da década de 90. De acordo com Santos, logo após a saliência de temas como redemocratização e tipos de sistemas de governo e eleitoral, que povoaram a literatura política na década de 80, a área retornou à cena acadêmica com novo vigor (SANTOS, 1998, p. 1). Na medida em que a democracia torna-se uma rotina, o Poder Legislativo, sua forma de organização e estrutura de decisões despertam o interesse dos pesquisadores.

No caso do Brasil, no que diz respeito aos estudos referentes ao papel do Poder Legislativo na estrutura democrática atual, muitos questionamentos surgiram, principalmente durante o processo de abertura política. Segundo alguns analistas políticos (ver AMES, 1995; 2000; OCTAVIO NETO, 1998; GEDDES, 1994), a combinação e Sistema Pluripartidário tornariam o país ingovernável. A hipótese, nesse caso, coloca o Legislativo como um obstáculo à ação governamental: enquanto caberia ao Poder Executivo o papel de portador dos interesses nacionais, o Legislativo estaria voltado aos interesses de uma clientela específica.

É corrente a visão de que o Executivo promove os interesses universais ou nacionais, enquanto que os parlamentares agem apenas para atender interesses particulares de suas bases eleitorais e, por isso, tendem a imprimir um caráter clientelista às leis ou políticas públicas. Ademais, sendo o Legislativo um corpo coletivo, tende à irresponsabilidade (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 36).

Porém, esta corrente teórica pouco otimista, quando se refere ao sucesso da democracia brasileira, não encontrou na prática sustentação para os seus argumentos. Existe, no Brasil, uma preponderância do Poder Executivo sobre o

Legislativo – é o Executivo que determina a pauta de trabalhos legislativos e o conteúdo da produção legal, ou seja, define quando e o que vai ser objeto de decisão legislativa.

A análise sobre o comportamento dos partidos brasileiros no Legislativo deve ter como ponto de partida o conceito de presidencialismo de coalizão. A combinação de sistema parlamentar fragmentado leva o chefe do Executivo, na intenção de implementar sua agenda de políticas públicas, a distribuir pastas ministeriais entre os membros dos principais partidos, na esperança de obter em troca o apoio da maioria do Congresso (SANTOS, 2002, p. 1).

O consenso entre os estudiosos sobre a lógica do comportamento partidário termina exatamente no ponto mencionado acima. Pode-se dizer que existe um cisma básico entre duas perspectivas principais: a primeira afirma que os partidos são indisciplinados e, por isso, o comportamento da Câmara é imprevisível. Além disso, argumenta-se que os deputados brasileiros estão sempre buscando transferir benefícios para seus redutos eleitorais, o que converte o Executivo em uma espécie de prisioneiro dos interesses localistas dos parlamentares. A segunda abordagem defende posição oposta, isto é, que o comportamento dos partidos é disciplinado, as decisões na Câmara são previsíveis e seus membros não são capazes de fazer valer suas prodigalidades particulares (SANTOS, 2002, p. 1).

Certamente, as duas abordagens revelam traços importantes sobre o comportamento do Legislativo brasileiro. De um lado, é possível sustentar que os legisladores brasileiros têm interesses particulares e, na maioria das vezes, esforçam-se para construir uma boa reputação pessoal a despeito de sua filiação partidária. De outro, também é verdade que, após a promulgação da Constituição de 1988, os partidos brasileiros passaram a exibir um grau razoável de disciplina nas votações nominais do plenário (SANTOS, 2002, p. 2).

A promulgação da Carta Constituinte em 1988 devolveu ao Legislativo brasileiro muito dos poderes antes subtraídos pelas sucessivas reformas institucionais impostas pelos militares. Ademais, o Congresso teve, em diversos pontos, seus poderes ampliados em relação àqueles consagrados pela Carta de

1946. A nova Constituição, entre outras atribuições, permitiu ao Congresso contribuir de maneira efetiva na formulação de políticas públicas.

Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre I. Sistema Tributário, arrecadação e distribuição de rendas (CAHALI, 1991, p. 90).

Contudo, não se pode dizer que os poderes adquiridos, bem como os recuperados pelo Congresso, foram suficientes para transformá-lo em agente decisivo no cenário político nacional. Conforme o texto da Constituição citado acima, o Legislativo precisa da aprovação do Executivo para prescrever matérias referentes ao Estado.

As proposições de Figueiredo e Limongi apontam no sentido de que existe no país um processo, pouco notado, de continuidade legal. Os poderes legislativos obtidos pela presidência durante regime autoritário, que tinham o objetivo de restringir a atuação do Legislativo na formulação do processo orçamentário, não foram retirados, e essa continuidade gera efeitos sobre a produção legal atual. Segundo os autores:

Os problemas associados ao mau funcionamento do Congresso, absenteísmo e falta de informação com que as decisões são tomadas, são conseqüências diretas da existência e permanência de regras institucionais que conferem ao Executivo o poder de comandar o processo legislativo, estreitando a margem de atuação autônoma do Congresso. Os poderes legislativos conferidos ao Executivo minam a capacidade de fortalecimento e consolidação do Congresso como um poder autônomo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, p. 41)

O processo de continuidade legal, constatado por Figueiredo e Limongi, delineou a estrutura institucional do presidencialismo no Brasil, conforme Octavio Neto:

Em março de 1985, tomou posse um presidente civil, escolhido por um Colégio eleitoral formado pelos membros do Congresso Nacional, e seis representantes de cada Assembléia estadual, após 21 anos de ditadura militar e de uma longa transição iniciada em 1974. Um dos primeiros atos do novo regime foi conferir poderes constituintes ao Congresso a ser eleito em novembro de 1986. Esse Congresso Constituinte, instalado em fevereiro de 1987, somente conseguiu promulgar um novo texto constitucional em outubro de 1988. Por esse motivo, entre março de 1985 e outubro de 1988, o sistema político funcionou dentro das regras da Constituição de 1967 e de emendas posteriores outorgadas pelos militares. Estas regras instituíam um regime presidencialista puro e forte, que dava ao Presidente da República o controle total do Executivo e lhe conferia o poder de governar por decreto, praticamente isento dos entraves representados pelos controles do poder Legislativo. Caso o congresso não deliberasse sobre os decretos dentro de um prazo de sessenta dias, eles eram considerados automaticamente aprovados (OCTAVIO NETO, 2000, p. 6).

A relação que se estabelece entre o Presidente da República e o Congresso Nacional pode ser analisada como o problema institucional mais importante da atual conjuntura política brasileira. De acordo com Santos, ao analisar os dois primeiros anos do governo Fernando Henrique Cardoso (1995 e 1996):

Temos de um lado um Presidente que diz ter sido eleito para promover reformas constitucionais cuja consecução, porém, requer o apoio de coalizão parlamentar de tamanho considerável. Por outro lado, tem-se o Poder Legislativo dividido entre aqueles que demandam autonomia para interferir no processo decisório, e os que concedem apoio sistemático às propostas de reforma do Executivo. Pode-se dizer que, em geral, o Congresso, particularmente a Câmara dos Deputados, vem correspondendo de forma satisfatória aos reclamos de governabilidade, tal como entendida pelos membros do Executivo (SANTOS, 1997, p. 2).

O padrão de relacionamento entre o Presidente e a Câmara dos Deputados sofreu importante alteração, se forem considerados dois períodos democráticos distintos. São respectivamente aquele período que se estende de 1946 a 1964, regulamentado pela Constituição de 1946, e o período atual marcado pela Constituição de 1988. A explicação para a mudança de comportamento encontra-se na ampliação do poder de agenda do Presidente, na capacidade de este intervir no processo legislativo.

No período de 1946-64, o principal recurso para a busca de apoio foi a utilização estratégica da patronagem, recurso que, embora garantisse alguma cooperação parlamentar por parte dos deputados estranhos a coligação formal de apoio, criava constrangimentos no seio dos partidos originariamente responsáveis do programa presidencial na Câmara. Por conta disso, e pelo fato de a Constituição de 1946 ter preservado importantes prerrogativas decisórias do Legislativo, a agenda do período pode ser considerada uma agenda compartilhada. Em contraposição, o período expressa a enorme supremacia do Executivo, quer pela capacidade decisória deste poder vis-à-vis do Legislativo, quer pelo grau de coesão e disciplina dos partidos que formalmente pertencem à coligação de apoio presidencial na Câmara. Sendo assim, a agenda política atual assume contornos de uma agenda imposta. Em suma, o argumento, se minimamente correto, corrobora a visão de que as regras que regulam o conflito e a cooperação política, e não apenas as preferências e os interesses dos atores, também definem o resultado da interação Executivo-Legislativo (SANTOS, 1997, p. 3).

A comparação entre os dois períodos democráticos citados mostra que a transferência de capacidades decisórias para o Poder Executivo, que no caso do Brasil iniciou em 1964 com o regime autoritário e foi ratificada pela Constituição de 1988, criou fortes incentivos à organização dos deputados federais em partidos parlamentares. Isso resultou em um aumento da disciplina partidária e da previsibilidade do plenário em relação ao que ocorria antes de 1964 (SANTOS, 2002, p. 6). O controle do Executivo sobre os assuntos orçamentários retirou do Congresso um instrumento fundamental para que os congressistas mantivessem ou ampliassem a sua influência política. Como observado por Figueiredo e Limongi:

O monopólio da decisão sobre os assuntos distributivos torna o Executivo a única fonte de distribuição de benefícios, isso implica, em um enorme poder de barganha vis-à-vis dos legisladores individuais. Cooperar com o governo é a melhor estratégia para os parlamentares fortalecerem a sua capacidade de negociação com o Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 70).

A partir dessa perspectiva, pode-se concluir que o “Executivo dispõe de uma “moeda” política de baixo custo, que lhe confere meios de conseguir adesão e apoio

dentro do Congresso” (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 2). Conforme os autores, além das regras eleitorais já bastante focalizadas pela literatura política no caso brasileiro, “o Executivo utiliza o processo de execução do orçamento como um dos mais importantes instrumentos de barganha na negociação do apoio do Congresso à sua governabilidade” (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 22). Em outros termos, se comparado com outros gastos do governo, o gasto com a governabilidade custa relativamente barato ao Executivo.

Pode-se argumentar que o sistema político brasileiro passou por uma mudança essencial, se comparado aos dois períodos democráticos em questão. A expressão conceitual mais adequada para caracterizar essa mudança “é a de uma transição entre um sistema presidencialista fragmentado em facções para um sistema presidencialista de coalizão racionalizado” (SANTOS, 2003, p. 21). O autor faz referência ao estudo de John Huber, no qual o conceito de parlamento racionalizado é utilizado para explicar que a adoção de regras restritivas para a aprovação de leis importantes confere previsibilidade e estabilidade à ação parlamentar.

A Constituição de 1988 criou um conjunto de normas complexas, que passaram a ser utilizadas para regulamentar o processo decisório do orçamento federal. Três instrumentos foram criados com a finalidade de regulamentar, planejar e distribuir os recursos federais: PPA – Plano Plurianual, LDO - Lei das Diretrizes orçamentárias, e LOA – Lei Orçamentária Anual. Conforme consta na Constituição de 1988, artigo 165, capítulo referente às finanças públicas:

Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - orçamentos anuais (BRASIL, seção II, p. 193).

As metas e diretrizes definidas pelo PPA e pela LDO são utilizadas pelo Executivo para elaborar o Projeto de Lei Orçamentária – PLO. Esse projeto estima o

total das receitas e fixa as despesas para o exercício fiscal subsequente, ou seja, a proposta detalha programas e atividades específicas que devem estar de acordo com os outros instrumentos mencionados.

A lei Orçamentária Anual é composta por três orçamentos diferentes: Fiscal, da Seguridade social e de Investimentos das estatais. A rubrica “investimentos”, constantes nos três orçamentos, é um dos componentes mais importantes do orçamento federal, porque é basicamente neste ponto que se dá a participação dos parlamentares com a apresentação de emendas individuais e coletivas. (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 3).

As emendas coletivas possuem maiores chances de serem aprovadas, pois não têm apoio somente de um indivíduo, e sim de um grupo. Contudo, a aprovação de um maior número de emendas coletivas não significa que a apresentação de emendas individuais tenha desaparecido. Acordos feitos entre parlamentares e políticos nos estados e municípios, conhecidos como “rachadinhas”, são emendas individuais disfarçadas de coletivas. Nesse tipo de emenda, não consta o nome do estado ou município onde o recurso será investido: somente depois de sua aprovação, o parlamentar envia ao ministério responsável pela obra os locais contemplados (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 5).

Entretanto, essa etapa de negociação e barganhas entre os parlamentares no período de proposição de emendas não garante que, mesmo depois de aprovado e sancionado pelo Presidente da República, um projeto será implementado. Cabe ao Executivo determinar o que será efetuado, tendo como referência os recursos disponíveis no Tesouro Nacional. Desta maneira, “É plausível supor que o Executivo, que tem grande poder discricionário na execução do orçamento anual, use este poder para fazer pressão sobre a atuação dos parlamentares” (PEREIRA, 2000, p. 6).

O Presidente brasileiro não só tem o poder exclusivo de iniciar legislação em determinadas áreas, sobretudo na área orçamentária, como também tem o poder de forçar, unilateralmente, a apreciação das matérias que introduz dentro de determinados prazos. De acordo com o art. 64, parágrafo 1, da Constituição

brasileira de 1988, “O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa”, a Câmara dos Deputados e o Senado têm um prazo de 45 dias para a apreciação da matéria em ambas as casas. Os pedidos de urgência são utilizados pelo Executivo para impedir que minorias usem o seu poder de *veto points*, para “engavetar” projetos presidenciais.

Além disso, o Executivo brasileiro possui ainda autoridade delegada de decreto e, mais importante de todas, autoridade para editar decretos, com força de lei, de vigência imediata, ou seja, as medidas provisórias (MPs). As MPs são o mais poderoso instrumento para modificar resultados previsíveis de acordo com a distribuição de cadeiras no Parlamento. Elas dão ao Presidente o poder de alterar unilateralmente o *status quo* e, conseqüentemente, mudar a estrutura das opções à disposição do Legislativo (FIGUEIREDO, 2001, p. 693). Assim, de acordo com Octavio Neto e Tafner (2002, p. 2) “Não deve constituir surpresa o fato de terem as medidas provisórias se tornado o centro discussões políticas e acadêmicas acerca do desenho institucional do país”. A questão, a saber, é se o uso das medidas provisórias pelo governo significa que os parlamentares abdicaram das suas prerrogativas legais em favor deste.

Nesse sentido, a pesquisa de Octavio Neto e Tafner (2002) conclui que existe um debate acerca do significado das medidas provisórias, no qual se podem identificar três linhas de análise. A primeira entende que o uso recorrente de medidas provisórias constitui-se em verdadeira usurpação dos poderes do Congresso pelo Executivo ou subordinação do primeiro ao segundo. Uma segunda linha reconhece que o Congresso tem sido passivo demais diante da elevada taxa de emissão de medidas provisórias pelo Executivo, mas não vê nesse fato uma tentativa real do Executivo em anular o papel do Legislativo. Finalmente, para uma terceira linha de análise, as medidas provisórias são realmente um poderoso instrumento institucional que permite ao Executivo controlar a agenda legislativa, sem que isso signifique que o Executivo possa governar contra as preferências da maioria parlamentar.

A partir das linhas de análise apresentadas acima, os autores respondem a questão formulada anteriormente da seguinte maneira:

O presidencialismo brasileiro desenvolveu uma forma de interação entre o Executivo e o Legislativo que foge à visão clássica de que este deve controlar aquele por meio de instrumentos legais e formais, indo da simples interpelação de ministros em plenário, um papel ativo e independente das comissões na elaboração das leis, até votações contrárias às propostas do governo. O controle do Executivo pelo Legislativo tem-se dado, principalmente, pela compatibilidade que se obtém com a formação de gabinetes de coalizão. Assim havendo compatibilidade de incentivos, o recurso a instrumentos clássicos de controle se faz menos necessário (OCTAVIO NETO; TAFNER, 2002, p. 15).

Legislativos altamente fragmentados favorecem a formação de coalizões (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2002, p. 190). A afirmação dos autores revela uma tendência que tanto pode ser aplicada aos sistemas presidencialistas como parlamentaristas. No caso do Brasil, a formação de governos de coalizão é uma tendência que pode ser observada tanto em âmbito nacional como em âmbito estadual e municipal. Na tentativa de obter apoio aos seus projetos, o Executivo brasileiro, de modo geral, tem optado pela formação de gabinetes de coalizão, desta maneira o governo não precisa necessariamente fazer uso dos recursos tradicionais de controle – como, por exemplo, as medidas provisórias. Através da “compatibilidade de incentivos”, o Executivo brasileiro tem-se mostrado bastante eficiente na busca de apoio no Legislativo.

2.1 PERSPECTIVAS COMPARADAS – FORMAÇÃO DE COALIZÕES NO PRESIDENCIALISMO E PARLAMENTARISMO

A política comparada sofreu o impacto da chamada “revolução” neo-institucionalista. Com o advento dessa perspectiva, o debate acadêmico sobre a democracia em países periféricos passou a girar em torno de dois aspectos: de um lado a distinção quanto à forma de governo (parlamentarismo *versus* presidencialismo), e de outro, quanto aos efeitos das leis eleitorais sobre o comportamento dos políticos e eleitores (voto pessoal *versus* voto partidário) (LIMONGI, 2003, p. 7). Nesse contexto, a fusão ou a separação dos poderes passou a ser invocada como um primeiro princípio básico a partir do qual seria possível identificar o funcionamento de todo o sistema político.

De acordo com este argumento, a definição constitucional dos poderes Executivo e Legislativo afetaria os incentivos e as estratégias dos políticos. O parlamentarismo seria superior ao presidencialismo por conter mecanismos que incentivariam a cooperação entre os atores políticos, incentivos que estariam ausentes, quando não operando em sentido contrário, no presidencialismo (LIMONGI, 2003, p. 7).

Supostamente, os sistemas presidencialistas possuem mecanismos inerentes que asseguram a *accountability* horizontal. Espera-se que as origens e a própria sobrevivência independentes do Executivo e do Legislativo produzam interesses opostos que motivem a mútua fiscalização e minimizem os riscos de tirania da maioria (FIGUEIREDO, 2001, p. 689). Parece, no entanto, que os sistemas presidencialistas caminharam no sentido inverso aos desejados por seus idealizadores. Hoje, na maioria dos países, faltam condições básicas para o funcionamento adequado de um sistema de fiscalização e equilíbrio (pesos e contrapesos). Conforme Figueiredo:

Em primeiro lugar, provou-se justificado o receio de Madison de divisões estáveis do conflito político. Os partidos políticos tornaram-se a principal base de governo e, no século XX, os governos representativos assumiram a forma de democracia de partido. Em segundo lugar, alterou-se drasticamente o desenho constitucional dos sistemas presidencialistas existentes. A concentração de poder legislativo no Executivo tornou-se um traço comum nestes regimes (FIGUEIREDO, 2001, p. 690).

No que se refere à formação de coalizões parlamentares, pode-se dizer que existe uma diferença significativa entre os regimes parlamentarista e presidencialista. Essas diferenças servem com referência para explicar a relação que se estabelece entre os Poderes Executivo e Legislativo nos dois regimes. Enquanto o parlamentarismo é marcado por uma relação de dependência mútua entre o Executivo e o Legislativo, no presidencialismo existe entre os Poderes uma relação de independência mútua, e as instituições criam os incentivos – no presidencialismo os incentivos institucionais para a formação de coalizões são mais escassos e mais fracos que no parlamentarismo (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2002, p. 187).

Quando nenhuma coalizão se forma no presidencialismo, a consequência direta é o impasse parlamentar de longa duração, ou seja, não existe alternativa a não ser o impasse. Uma democracia presidencialista que não possui um partido majoritário, dificilmente será estável. Um sistema presidencialista que sistematicamente nega ao presidente suficiente base de apoio parlamentar tende a não prosperar (LINZ, 1994, p.19).

O resultado da análise feita por Cheibub, Przeworski e Saiegh, leva a uma conclusão diferente da mencionada acima. De acordo com os autores:

Com base em um conjunto de dados que abrangem todas as democracias entre 1946 e 1999, concluímos que as previsões trágicas mencionadas no início deste trabalho são não só desprovidas de fundamento quanto amplamente falsas. Governos de coalizão são mais freqüentes no parlamentarismo, mas esta é uma diferença de grau, não de espécie. Legislativos altamente fragmentados favorecem coalizões em ambos os sistemas. Os minoritários de partido único não são menos eficientes no Legislativo do que governos de coalizão, minoritários ou majoritários. Mesmo quando ocorre paralisia legislativa no presidencialismo, ela se deve simplesmente ao fato de que não existe coalizão que prefira uma política alternativa ao *status quo* (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2002, p. 190).

A partir dessas considerações, deve-se concluir que a paralisia decisória não é um mal do qual o parlamentarismo esteja necessariamente imune. Além disso, a ocorrência de governos minoritários bem-sucedidos mostra possibilidades não consideradas pelos críticos do presidencialismo². Contudo, o êxito de governos minoritários não afasta a identificação que se faz entre o presidencialismo e a paralisia decisória, “uma vez que essa forma de governo repousa sobre o princípio da separação de poderes; e o acordo de ambos, do Poder Executivo e do Legislativo, é condição necessária para a aprovação de leis” (LIMONGI, 2003, p. 10).

Neste caso, poder-se-ia supor que um presidente que não possui maioria no Legislativo estaria condenado a ter suas pretensões bloqueadas pelo Congresso. No entanto, não existe nenhum impedimento para que o presidente forme uma coalizão

² Ver Strom, Kaare. (1998).

e tão pouco que presidentes minoritários não possam ser bem-sucedidos. Dando ênfase a esse argumento, pode-se concluir que:

Essas alternativas, como vimos, são corriqueiras no parlamentarismo e não podem ser simplesmente tomadas como inviáveis sob o presidencialismo. Tão logo essas alternativas são consideradas, muitas das críticas usuais ao presidencialismo e sua tendência a gerar conflitos intransponíveis entre o presidente e o congresso caem por terra (LIMONGI, 2003, p. 11).

Resta responder a seguinte questão: por que os presidentes nem sempre formam coalizões? Em regimes parlamentaristas, sempre que uma maioria espera beneficiar-se da ocorrência de eleições antecipadas, eleições acontecem quase que imediatamente. No presidencialismo, não existe outra alternativa que não a de esperar o calendário eleitoral regular. Durante o período de espera, a oposição não usufrui nenhum ministério; mas, se os partidos oposicionistas entenderem que, fazendo oposição, podem conseguir vantagens eleitorais, então estarão dispostos a esperar. Se a oposição tem motivos para se opor ao presidente, este também dispõe de meios para induzi-la a cooperar. A resposta para pergunta torna-se evidente: nos regimes presidencialistas, mesmo que um governo não seja majoritário no Parlamento, isso não implica a sua queda imediata como no caso do parlamentarismo. O governo irá manter-se no poder até as novas eleições (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2002, p. 196).

Estudos recentes sobre o presidencialismo na América Latina mostram que os governos de coalizão são mais freqüentes nessa região do que supõem os teóricos desse sistema de governo³. De acordo com Octavio Neto,

Embora estes resultados mostrem que as democracias presidencialistas do terceiro mundo são capazes de criar mecanismos extraconstitucionais para enfrentar a suscetibilidade a crises que caracteriza os Presidentes minoritários, resta verificar se os gabinetes presidenciais multipartidários podem funcionar como as coalizões de tipo parlamentarista que, em geral, exibem um alto grau de disciplina no plenário do Parlamento e atuam em

³ Ver: Jones, 1995; Lijphart, 1992; Linz, 1994.

sintonia com o Executivo na proposição de projetos legislativos (OCTAVIO NETO, 2000, p. 1).

Mediante a citação acima, pergunta-se: se analisarmos a natureza dos gabinetes presidenciais, bem como o número de partidos e o modo com que estes são representados, podem estes gabinetes funcionar como arranjos de coalizão à maneira dos sistemas parlamentaristas? Vamos à análise da seguinte perspectiva: segundo Laver e Schofield (1990), em princípio, os gabinetes presidenciais podem funcionar como os arranjos de coalizão feitos no sistema parlamentarista. Contudo, para que haja uma coalizão, é preciso existir um acordo que vincule esses partidos. Octavio Neto (2000) ressalta que estes dois autores estão pensando em sistemas parlamentaristas quando fazem tal afirmação, e os acordos de coalizão não funcionam da mesma maneira nos sistemas presidencialistas.

No caso específico do Brasil, Octavio Neto (2000) afirma que existe um debate na literatura comparativa sobre o presidencialismo no país quanto ao padrão predominante de formação de governos. De um lado, temos Abranches, Deheza e Meneguello, que sustentam o argumento de que todos os presidentes brasileiros formam coalizão. De outro, Thibaut () alerta contra a aplicação pouco rigorosa do conceito de governos de coalizão aos sistemas presidencialistas. Sintetizando essas duas perspectivas, o autor conclui que:

Enquanto os primeiros contam apenas o número de partidos recrutados para o gabinete para caracterizar-lhe a condição de coalizão, os segundos também levam em conta as estratégias de cooptação (opostas à coalizão) que os Presidentes usam para negociar com os partidos políticos e atores sociais, bem como os critérios empregados no recrutamento de cada ministro (OCTAVIO NETO, 2000, p. 12).

Um dos fatores de grande importância nas relações entre Executivo e Legislativo na América Latina é a habilidade dos presidentes em forjar maiorias que respaldem suas ações. Entretanto, deve-se considerar que o estudo do comportamento das coalizões nos regimes presidencialistas é um aspecto pouco estudado da política latino-americana (OCTAVIO NETO, 2000, p. 16).

2.2 ORGANIZAÇÃO INTERNA DOS PARLAMENTOS

Existem vários recortes possíveis de serem feitos na área de estudos legislativos, e certamente o tema da organização interna dos parlamentos assume uma especial relevância. Em virtude do intenso debate sobre as modificações introduzidas no regimento interno do Congresso norte-americano e o formato institucional do Parlamento Europeu, multiplicam-se na literatura internacional análises sobre como os diferentes arranjos organizacionais afetam a natureza e a qualidade das decisões aprovadas no interior dos órgãos legislativos, o que em última instância traz implicações para a própria qualidade da democracia (SANTOS, 1998, p. 1).

Grande parte dos estudos sobre o Poder Legislativo tem trabalhado com a noção de que existiria um *trade-off* entre o peso relativo dos partidos políticos e o do sistema de comissões como princípio de estruturação do processo legislativo. O primeiro tipo de organização identificado é o “modelo norte-americano”, composto por partidos poucos coesos e disciplinados que convivem com um sistema de comissões extremamente complexo e ativo. As comissões seriam ocupadas por especialistas no tema sob jurisdição e possuiriam *gatekeeping powers* sobre os projetos que por lá tramitam. O segundo tipo de organização identificada é o “modelo europeu”. Se comparado ao modelo norte-americano, expressaria características opostas: partidos coesos e disciplinados convivem com um sistema de comissões pouco desenvolvido e especializado (SANTOS, 1998, p. 3).

O padrão organizacional do Legislativo brasileiro é bastante diferente do norte-americano. Os trabalhos legislativos no Brasil são altamente centralizados e encontram-se ancorados na ação dos partidos; também é um sistema que tende a alienar os parlamentares do processo decisório. Conforme Figueiredo, “A distribuição de direitos e recursos parlamentares favorece, sobretudo aos líderes partidários. Estes, juntamente com o presidente da casa, exercem rígido controle sobre a agenda do Legislativo, sendo responsáveis pela definição da pauta. Além disso, podem representar suas bancadas e, com isso, controlar o plenário” (FIGUEIREDO, 2001, p. 694). Ademais, enquanto o presidente norte-americano

possui limitados poderes legislativos, o brasileiro é um dos mais poderosos do mundo. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 22).

No que tange à legislação eleitoral, pode ser verdade que o Poder Legislativo brasileiro tenha fortes incentivos para cultivar o voto pessoal em detrimento do voto partidário. Se colocado nesses termos, existe uma semelhança entre os parlamentares brasileiros e os norte-americanos. Cabe, porém, ressaltar que a existência de incentivos provenientes da arena eleitoral não garante que estes venham a se tornar efetivos.

É importante ressaltar que, assim como o argumento sobre a fusão ou a separação dos Poderes foi utilizado para explicar o funcionamento dos sistemas políticos, também existem análises que estão centradas no efeito da variação das leis eleitorais. Em suma:

O funcionamento do sistema político é deduzido a partir do controle exercido pelos líderes partidários sobre as chances eleitorais dos políticos. A variação deste quesito institucional é a base para a construção de uma tipologia abrangente e exaustiva dos sistemas políticos, os quais são classificados de acordo com os incentivos presentes na arena eleitoral para que políticos se elejam e reelejam com base no voto pessoal ou partidário (LIMONGI, 2003, p. 7).

Na literatura norte-americana sobre o tema legislação eleitoral, o argumento corrente sobre a prevalência do voto pessoal como estratégia eleitoral requer como complemento um padrão peculiar de organização dos trabalhos legislativos. Segundo a análise de Carey & Shugart, “os trabalhos do Legislativo norte-americano são altamente descentralizados, uma vez que se encontram estruturados a partir das comissões, no interior dos quais os partidos têm pequeno poder” (CAREY; SHUGART, apud FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 22). Os autores constataram que a organização interna dos trabalhos legislativos no Brasil é marcada pela atuação do Executivo. Pode-se perceber que o Poder Legislativo encontra-se em posição tal, que o Executivo é perfeitamente capaz de ditar o conteúdo, o tempo e o ritmo dos trabalhos no Congresso. “O regimento interno da Câmara dos Deputados

consagrou um formato decisório centralizado que se harmoniza com esse papel preponderante do Executivo” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 55).

A manutenção das regras institucionais garantiu a primazia do Executivo sobre o Legislativo. Contudo, no que diz respeito à organização interna do Legislativo, a Câmara dos Deputados reservou e consagrou o papel crucial do colégio dos líderes, na condução do processo legislativo.

A influência do colégio dos líderes no processo legislativo dá-se através do recurso de urgência, que altera o fluxo ordinário das matérias, retirando das comissões sua prerrogativa decisória (ver Constituição Federal, artigos 63 e 64). Na prática, esse recurso não é utilizado desta maneira; entre 1989-94, a maioria dos projetos transformados em lei tramitaram na Câmara em regime de urgência.

Ao examinar os dados referentes aos trabalhos do legislativo no Brasil⁴, pode-se chegar a algumas conclusões. Primeiro, deve-se enfatizar que o Congresso Nacional rejeita as suas próprias leis. Dentre as leis sancionadas, predominam as de origem do Executivo. Segundo, existem dois tipos de agenda: a agenda “econômico-administrativa” do Executivo e a agenda social do Congresso Nacional.

A agenda social do Legislativo compreende projetos de lei que dizem respeito aos seguintes aspectos: regulamentação e extensão de direitos sociais e trabalhistas; regulamentação e definição dos direitos civis e de cidadania; proteção ao consumidor e segurança; regulamentação de profissões etc. Vale considerar que um grande número de projetos do Legislativo não consegue completar a sua tramitação, se comparado com o número de Leis sancionadas; além do mais, no quesito tempo, é visível a dificuldade que a Câmara tem de ver concluída a tramitação de seus próprios projetos. A agenda do Executivo, que se refere à parte econômica e administrativa do Estado, em contrapartida é aprovada rapidamente. O pedido de urgência é um dos poderosos instrumentos de agilização da tramitação dos projetos.

⁴ Ver: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

A despeito das análises pouco otimistas, a democracia no Brasil não é o caos que muitos acreditavam. Certamente, à primeira vista, o cenário político brasileiro, que começou a se desenhar durante o processo de abertura política nas décadas de 80 e 90, também não inspirava credibilidade. O regime presidencialista, combinado com a representação proporcional de lista aberta e o sistema parlamentar fragmentado, levaria a recente e frágil Democracia brasileira inevitavelmente ao fracasso.

Contudo, na medida em que a Constituição de 1988 não retirou e ainda ratificou os poderes conferidos durante o regime autoritário ao Poder Executivo, o Legislativo Nacional deixou ser visto como um obstáculo à ação governativa. A paralisia decisória que seria decorrente de um Congresso indisciplinado deu lugar a um comportamento previsível e disciplinado dos parlamentares, a despeito de todas as críticas que se possa fazer.

Vários mecanismos institucionais garantem ao Executivo o papel de “legislador-mor”; porém, é provável que o mais importante seja a prerrogativa constitucional de iniciativa da lei orçamentária. O processo de proposição de emendas ao orçamento é o período de maior número de barganhas entre os Poderes. O poder de barganha do Executivo dá-se justamente porque o Legislativo precisa conseguir benefícios para os seus redutos eleitorais, mas não dispõe de fontes alternativas que não sejam o próprio Executivo.

Ao se compararem os dois períodos democráticos distintos, percebe-se a diferença de comportamento do Legislativo quando possuía considerável poder sobre o orçamento. Durante a vigência da Constituição de 1946, o Executivo possuía prerrogativa legal sobre as questões orçamentárias, mas o Congresso possuía um espaço de manobra que lhe possibilitava negociar com o governo de forma mais equilibrada. Por exemplo, normas internas da Câmara referentes à definição das responsabilidades das comissões permanentes estabeleciam que a comissão de finanças pudesse encaminhar ao plenário uma proposta de orçamento, quando o Executivo não o fizesse no prazo determinado pela Constituição.

Dessa forma, fica evidente que, no Brasil, as normas institucionais vigentes asseguram a aprovação da agenda do Executivo. Não por acaso a do Congresso encontra dificuldade para passar. Então, é possível concluir que os argumentos em prol da afirmação de que o Congresso seria um obstáculo à capacidade governativa não se sustentam na prática. O Congresso, na maioria das vezes, acaba por cooperar com as iniciativas do Executivo.

Resta esclarecer que não se pode, de forma alguma, considerar o Legislativo como um poder apático e neutralizado pela ação do Executivo. A visão corrente na ciência política afirma que os políticos, atualmente, têm como principal objetivo garantir a continuidade de suas carreiras e, para tanto precisam reeleger-se (LIMONGI, 2003, p. 13). Por isso, se esse argumento for considerado – sempre levando em consideração as restrições impostas pelos diferentes sistemas de governo –, pode-se concluir que as ações dos parlamentares são pautadas na maximização de suas funções, com a finalidade de obter ganhos eleitorais.

As estratégias de cooperação com o governo são traçadas mediante a possibilidade de vitórias eleitorais. Em alguns casos, por exemplo, determinados partidos políticos, mesmo não oferecendo apoio formal ao governo, podem apoiá-lo em matérias específicas. Basta para isso que um grupo de parlamentares acredite ser vantajoso politicamente votar com o governo, sem necessariamente ter de participar formalmente dele.

Especificamente na esfera municipal, durante as gestões da Frente Popular em Porto Alegre, o PDT funcionou como o “fiel da balança”. Embora o partido não fosse aliado formal ao governo, sua participação era decisiva na hora das votações, pois existia na Câmara um equilíbrio entre a bancada governista e a oposição⁵. Na medida em que as propostas do governo desagradaram aos interesses do partido, o apoio diminuiu. Ao que tudo indica, um dos motivos que influenciou o rompimento do partido com o PT foi o de que o PDT, assim como todos os outros partidos de

⁵ Ver tabela 2 composição da Câmara Municipal de Porto Alegre (1998-2000).

oposição, queria a institucionalização do Orçamento Participativo. Como o governo negou-se a discutir essa questão, o apoio foi retirado.

Nesse contexto de disputas políticas, devem-se considerar o papel e a atuação das oposições. Nos regimes democráticos em que a oposição conseguiu firmar-se como uma alternativa viável de mudança política, ela foi considerada com um dos elementos responsáveis pela qualidade da democracia, bem como sua presença reforçou e garantiu o jogo político.

2.3 OPOSIÇÃO - CONTRIBUIÇÕES E IMPORTÂNCIA PARA OS SISTEMAS POLÍTICOS

Como todo o termo essencial para as Ciências Sociais, a definição de oposição surge a partir da análise das funções inerentes ao papel que os grupos ou indivíduos desempenham dentro da sociedade. Assim, pode-se definir oposição “como a união de pessoas ou grupos que objetivam fins contrastantes com fins identificados e visados pelo grupo ou grupos detentores do poder econômico ou político” (ZUCCHINI, 1999, p. 846).

A atuação e o papel da oposição ficam visivelmente mais evidentes quando se pensa na esfera política. Em regimes liberal-democráticos, a prática da oposição é garantida e tutelada pela Constituição. As leis sancionam os modos, os tempos e as formas em que o direito de opor-se pode ser exercido. Dessa forma, a oposição parlamentar tornou-se não o único mas o mais comum e importante tipo de oposição (ZUCCHINI, 1999, p. 850).

Estudar as contribuições e a importância que a oposição tem para o funcionamento e desenvolvimento dos sistemas políticos não é uma tarefa fácil. Primeiro porque os sistemas políticos, em geral, não reconhecem a sua verdadeira importância como um agente de transformação; segundo porque os estudiosos não se preocuparam com a relação que se estabelece entre governo e oposição – geralmente os olhos dos analistas estavam voltados para quem está no poder. De

acordo com a interpretação de Pasquino, “tanto os cientistas políticos, como os sociólogos e porque não os historiadores, sempre estiveram mais preocupados com quem está no poder do que por quem o busca” (PASQUINO, 1998, p. 39).

Basta pensar que, apenas em 1966, Robert Dahl inicia um estudo orgânico sobre as oposições nos regimes democráticos. De acordo com o autor, a democracia é fruto de um cálculo de custos e benefícios feito por atores políticos em conflito. O ponto de partida dessa formulação é a premissa de que todo e qualquer grupo político prefere reprimir a tolerar seus adversários. A questão está em saber se este grupo tem forças para tanto e se é vantajoso fazê-lo. A oposição só será tolerada pelo governo, se for menos custoso fazê-lo do que aceitar o risco de perder o poder para os opositores em eleições livres. Também a oposição só aceita participar da competição eleitoral quando esta opção for menos custosa do que a conquista do poder por meios revolucionários (DAHL, 1997).

Segundo Dahl (1997, p. 21), “a manutenção do regime democrático, não depende da adesão prévia dos atores sociais a determinados valores. A adesão às regras democráticas é circunstancial, contingente. Depende, sobretudo, de considerações estratégicas”. A estratégia adotada pelos atores, suas preferências, as instituições que vão escolher refletem diretamente na obtenção e na manutenção do regime democrático. Em outras palavras, vai afetar diretamente a qualidade da democracia que irá estabelecer-se dentro de um Estado.

Em suma, o autor trabalha com as condições sob as quais os sistemas de contestação pública são passíveis de se desenvolverem e existirem. Para ele, a participação política e a contestação pública são fatores fundamentais para se medir o grau de democratização de um Estado. A obra de Dahl é considerada inovadora na ciência política porque rompeu com o modelo explicativo imposto pela teoria da modernização e invocou variáveis institucionais para explicar o sucesso da democracia.

Outra constatação, feita por Pasquino, sobre os motivos do pouco debate existente sobre o papel da oposição conclui que este fato ocorreu porque existiram “poucas oposições” (PASQUINO, 1998, p. 42). Durante o período de formação dos

Estados democráticos, elas se tornaram mais presentes. Mas, nesses casos, eram contestações e reivindicações que tinham origem nos movimentos estudantis. Posteriormente, as oposições que surgiram eram consideradas “oposições anti-sistema” (oposições sociais, políticas e institucionais) que se manifestavam todas ao mesmo tempo.

Não restam dúvidas de que esses movimentos têm a sua relevância e importância como objetos de estudo legítimos. Porém, ao se buscar analisar o papel da oposição para a construção e a consolidação dos regimes democráticos, eles não podem fornecer grandes exemplos. No caso da investigação sobre as oposições na América Latina, López conclui que:

En la mayoría de las veces se toma a los partidos de oposición em tanto son partidos de izquierda, movimientos étnicos, ex-guerrillas que pasaron a la competencia electoral. Em ninguno de esos casos, el objeto de estudio es estrictamente la oposición, como una dimensión de análisis que forma parte del sistema de partidos em um régimen democrático (LÓPEZ, 2005, p. 3).

Pasquino (1998, p. 82), ao utilizar a expressão “*demasiado poca oposición*”, acaba por permitir generalizações e, portanto, necessita de algumas interpretações, para que se esclareçam seus reais significados. Conforme o autor, três pontos podem facilitar a compreensão da expressão: o primeiro refere-se à pura e simples quantidade. O sistema assimilou quase todas as tensões sociais, diferenças de opinião, de princípios, de valores, de modo que fora desse sistema poucos sustentaram opiniões distintas e outros valores que efetivamente pudessem ser considerados como oposição. Nesse caso, o número de oponentes era muito baixo para garantir o cumprimento do pressuposto histórico da oposição: atuar como uma alternativa real, convincente e praticável.

O segundo ponto refere-se à qualidade. Mesmo que exista uma oposição formal – identificada com tal, politicamente distinta e institucionalizada –, é importante analisar que tipo de alternativa ela representa. Se for limitada ou reduzida, pode-se utilizar a expressão “*poca oposición*”; na medida em que a

oposição não consegue firmar-se como uma segunda via, perde bastante em termos de qualidade.

Por último, a expressão de Pasquino pode ser interpretada mediante a inadequação dos instrumentos de que dispõem os regimes democráticos para a real atuação da oposição. A falta de instrumentos institucionais no sentido amplo, que lhe permitam afirmar a sua presença, comunicar seus programas e mostrar o que a oposição tem de diferente, implica que a oposição deixaria de ser uma alternativa para se tornar co-participante e co-responsável tanto pelo funcionamento do sistema como pela administração do governo.

Contudo, pode-se afirmar que, apesar das razões citadas acima – referentes à existência de poucas oposições – , sempre existiu e continuará existindo, dentro dos regimes democráticos, grupos de pessoas que lutam e organizam-se buscando impor-se como uma alternativa ao governo. Assim sendo, as questões quantitativas serão deixamos de lado, e serão retomadas as discussões sobre o tipo de oposição que pode influenciar diretamente na qualidade da democracia que se consolida dentro de um Estado.

Segundo Pasquino, a democracia, entre outras características, fundamenta-se na existência do conflito entre os atores, como uma forma legítima de manutenção e autocorreção do sistema.

Entre sus características fundamentales, la democracia cuenta con la de ser el sistema político que permite la máxima expresión del conflicto, y su función innovadora es capaz de garantizar el máximo de autocorrección. Pero estos dos resultados extraordinarios no podrían alcanzarse em modo alguno si no existiran actores capaces de buscarlos; si no se organizase, si no actuara una oposición (PASQUINO, 1998, p. 119).

O autor ressalta que a qualidade da democracia vai depender não só das virtudes e qualidades do governo, como também, em grande parte, da interação que irá estabelecer-se entre governo e oposição. Uma das atribuições fundamentais da

oposição, segundo o mesmo autor, é a de impedir que o governo “mal governe” (PASQUINO, 1998, p. 31).

Partindo das considerações de Pasquino, pode-se perceber que assim como a atuação da oposição pode significar o sucesso de uma democracia, a lógica também pode ser contrária. Na América Latina, por exemplo, logo após os processos de abertura política ocorridos entre os anos 80 e 90, as transformações dos sistemas de partidos políticos abriram espaço para a formação de duas grandes formas de oposição política.

Segundo López,

Em algunos casos emergieron movimientos populistas o líderes carismáticos con un discurso anti-partidos que se beneficiaron de un contexto de desafección política profunda; en otros, se formaron verdaderos partidos que ejercieron oposiciones leales desafiando a los actores establecidos (LÓPEZ, 2005, p. 2).

A desilusão com as forças políticas tradicionais na América Latina abriu espaço para a formação de oposições fracas, que não conseguiram se sustentar como uma alternativa viável de mudança política. Em contrapartida, onde os partidos de oposição conseguiram efetivamente se integrar ao sistema de partidos, houve um realinhamento eleitoral que abriu espaço e oportunidades para uma reorganização da representação política (LÓPEZ: 2005, p. 2).

Nesse sentido, as novas oposições, ou os chamados “partidos desafiantes”, passaram a atuar como uma válvula de escape para os problemas de funcionamento democrático do período pós-transição na América Latina, bem como, tornaram-se atores relevantes e estáveis da política democrática (LÓPEZ, 2005, p. 3).

Sob essa perspectiva, os “partidos desafiantes”, que conseguiram êxito durante este período de transformações políticas e sociais ocorridas na América Latina, tornaram-se peças fundamentais no processo de consolidação do regime

democrático, reconhecendo os atores políticos já estabelecidos e refinando as disputas pelo poder. Em síntese, segundo uma afirmação de López:

Los partidos desafiantes son oposiciones emergentes em um contexto de transformaciones del sistema de representación , las cuales no han alcanzado el gobierno, pero compiten por él representando una alternativa (a los partidos de statu quo) ante la ciudadanía (LÓPEZ, 2005, p. 5).

Segundo Pasquino (1998, p. 35), “la oposición resulta eficaz y se convierte em alternativa concreta allí donde consigue uma presencia social, uma difusión cultural y um papel político-parlamentario”. As atribuições de uma oposição eficaz e verdadeira poderiam ser resumidas da seguinte maneira: representar e proteger individualmente e coletivamente os interesses de seus eleitores; defender as regras do jogo político-institucional, mas também se preciso for reformá-las com o objetivo de manter aberta a competição política e promover os interesses dos grupos que representa, para que estes se tornem maioria e, conseqüentemente, possam vencer as eleições (PASQUINO, 1998, p. 35).

No caso do Brasil, após a restauração da democracia, o sistema de partidos ganhou destaque devido à sua fragilidade e descontinuidade (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986, p. 291). Entre 1973 a 1989, dois processos simultâneos ocorreram nesse sistema: primeiro, um impulso conservador, em que as formas tradicionais do predomínio das elites políticas foram mantidas e reforçadas; segundo, a necessidade de novas formas de organização social e política que iniciaram a contestar o *status quo* (LÓPEZ, 2005, p. 6).

De acordo com Figueiredo e Limongi (1995), existe no Brasil um processo de continuidade legal entre o período autoritário e o atual. Os poderes legislativos, obtidos pela presidência não foram retirados. Esse fato reflete-se diretamente na relação que se estabelece entre os dois Poderes. Os poderes legislativos conferidos ao Executivo minam a capacidade de fortalecimento e consolidação do Congresso como um poder autônomo. Por isso, ao se buscar estabelecer a diferença entre presidencialismo e parlamentarismo – no que se refere à relação entre os poderes –,

é possível determinar que, no caso do primeiro, tem-se um sistema de dependência mútua entre Executivo e Legislativo; enquanto existe, no segundo, uma relação de independência mútua, e as instituições criam os incentivos (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2002, p. 187).

Em relação aos incentivos criados pelas instituições, a formação de coalizões é mais favorável no parlamentarismo do que no presidencialismo. Apenas excepcionalmente as coalizões se formariam no presidencialismo – e, seguindo esta lógica, quando nenhuma coalizão forma-se, a consequência direta é o impasse parlamentar. Mas não existe consenso quanto a essa afirmação. Obviamente nos regimes parlamentaristas, o governo precisa de maioria no Legislativo; caso contrário, novas eleições são convocadas imediatamente. No presidencialismo, o presidente pode sofrer oposição de uma maioria parlamentar, sem torná-lo ineficiente do ponto de vista legislativo; logo, não haveria impasse (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2002, p. 187).

O resultado da análise feita por Cheibub, Przeworski e Saiegh, revela que, tanto no presidencialismo como no parlamentarismo, o governo sofre derrotas legislativas, sem que isso leve à sua derrubada ou ao impasse. Em alguns sistemas parlamentaristas, existe uma “folga” entre derrotas do governo em votações específicas e a derrubada de suas propostas por meio de uma derrota legislativa.

Esta folga existe, por exemplo, quando a oposição só pode aprovar um voto de desconfiança no governo, se simultaneamente aprovar um novo governo; o parlamento controla a agenda legislativa por intermédio de comissões e simplesmente decide não deliberar sobre os projetos do governo; o governo e a oposição decidem em comum acordo que o governo não legisla. Nessas circunstâncias, as derrotas legislativas não derrubam o governo, de modo que a oposição pode preferir manter o governo e ao mesmo tempo derrotá-lo em matérias específicas. A única diferença para o presidencialismo é que a oposição não pode destituir o governo ainda que queira fazê-lo (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2002: 206).

De acordo com Santos (2002, p. 1), “a combinação de sistema presidencialista, representação proporcional de lista aberta e sistema parlamentar fragmentado leva o chefe do Executivo, na intenção de implementar sua agenda de

políticas públicas, a distribuir pastas ministeriais entre membros dos principais partidos, na esperança de obter em troca maioria do Congresso”. No entanto, com relação à lógica do comportamento partidário, o consenso acaba também aqui.

Pode-se afirmar que existem no Brasil duas principais perspectivas diferentes quanto a essa questão. A primeira conclui que os partidos são indisciplinados e, por isso, o comportamento da Câmara é imprevisível. Além disso, argumenta-se que os deputados brasileiros estão sempre buscando transferir benefícios para os seus redutos eleitorais, o que converte o Executivo em uma espécie de prisioneiro dos interesses localistas dos parlamentares. A segunda perspectiva defende a posição contrária, isto é, que o comportamento dos partidos é disciplinado, as decisões da Câmara são previsíveis e seus membros não são capazes de fazer valer suas prodigalidades particulares (SANTOS, 2002, p. 1).

Certamente, as duas abordagens revelam traços importantes sobre o comportamento do Legislativo brasileiro. De um lado, é possível sustentar que os legisladores brasileiros têm interesses particulares e, na maioria das vezes, esforçam-se para construir uma boa reputação pessoal a despeito de sua filiação partidária. De outro, também é verdade que, após a promulgação da Constituição de 1988, os partidos brasileiros passaram a exibir um grau razoável de disciplina nas votações nominais do plenário (SANTOS, 2002, p.2).

Partindo das considerações feitas acima, retoma-se à discussão sobre a formação de coalizões no presidencialismo e no parlamentarismo, com a finalidade de compreender como atuam os partidos de oposição nos dois regimes. No caso do parlamentarismo, sempre que uma maioria de oposição espera beneficiar-se da ocorrência de eleições antecipadas, eleições ocorrem quase que imediatamente; em regimes presidencialistas, no entanto, não existe alternativa, a não ser a chegada das próximas eleições que são previstas em um calendário eleitoral. Nesse sentido, a espera é desagradável aos partidos de oposição. Enquanto aguardam novas eleições, não usufruem nenhum ministério; a oposição concordará em esperar, se vislumbrar ganhos eleitorais (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2002, p. 196).

A partir dessa análise, percebe-se que, em regimes presidencialistas, é possível ocorrer uma situação em que uma maioria parlamentar una-se contra o presidente, enquanto o governo mantém-se no poder, o que não ocorre no parlamentarismo: caso uma maioria parlamentar una-se contra o governo, ele é substituído imediatamente. Também no presidencialismo, o chefe do Executivo dispõe de meios para induzir a oposição a cooperar.

Em síntese, essa situação resolve-se da seguinte forma: “se uma coalizão presidencial não se forma e a oposição não se unir contra o presidente, o partido do presidente ficará com todos os ministérios e fixará a política em seu ponto ideal através de negociações individuais com legisladores ou partidos” (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2002, p. 196).

Em sistemas presidencialistas multipartidários, a atuação da oposição tende a produzir menos efeitos significativos no processo governativo, o que não acontece em sistemas bipartidários. A existência de um maior número de partidos gera a necessidade de maior articulação. A atuação dos opositores torna-se mais difícil porque o número de atores envolvidos é maior, logo as preferências e necessidades variam muito. Se o número de partidos for menor, a articulação da oposição será mais rápida e menos custosa, por isso os efeitos da oposição podem ser sentidos de maneira mais efetiva.

O estudo de Lijphart (1988) sobre a estrutura e o funcionamento dos regimes democráticos identificou dois tipos de democracia: as majoritárias e as consensuais. As majoritárias caracterizam-se pelos seguintes elementos: concentração do Poder Executivo; fusão dos poderes e predomínio do Executivo; bicameralismo assimétrico; sistemas bipartidaristas; sistemas eleitorais majoritários; sistemas de governo unitário e centralizado; soberania parlamentar e caráter exclusivamente representativo da democracia (LIJPHART, 1988, p. 52).

Por sua vez, as chamadas democracias consensuais caracterizam-se por estes elementos: formação de grandes coalizões; separação formal e informal dos poderes; bicameralismo equilibrado com representação das minorias; sistemas multipartidaristas; conflitos multidimensionais; sistemas eleitorais proporcionais;

formas de federalismo e descentralização territorial e constituições escritas com poder de veto para as minorias (LIJPHART, 1988, p. 53).

A partir dos critérios de diferenciação estabelecidos por Lijphart, pode-se chegar a uma análise articulada e consistente sobre o papel das oposições nos distintos regimes. Segundo Pasquino,

Se puede afirmar que em las democracias mayoritarias la oposición tiene un cometido más difícil, un menor espacio y una mayor frustración, pero se ve obligada a estructurarse, presentarse y actuar como alternativa. Em las democracias consensuales, la oposición tiene un cometido más fácil, mayor espacio y menos frustraciones cotidianas, pero pocos incentivos para cualificarse como alternativa (PASQUINO, 1988, p. 53).

A melhor estratégia para os governos de um modo geral é seguir o princípio da maioria. Porém, segundo Downs, “O partido de oposição pode, algumas vezes, derrotar um governo que agrada a maioria usando uma das três estratégias possíveis: correspondência total de políticas, coalizão de minorias e falta de consenso no eleitorado” (DOWNS, 1999, p. 74).

A correspondência total de políticas é a estratégia mais simples que a oposição pode adotar. Simplesmente a oposição adota um programa que é idêntico ao do governo. Essa manobra força o cidadão a decidir como votar através da comparação entre avaliação de desempenho do partido no poder e os governos anteriores (...). A segunda estratégia, a coalizão de minorias, avalia que a oposição pode derrotar um governo que usa o princípio da maioria assumindo posições contrárias em questões-chaves, isto é, apoiando a minoria (...). Por último, a falta de consenso no eleitorado. Se os eleitores discordam, de certos modos específicos, quanto a quais metas são desejáveis, o governo pode ser derrotado porque não consegue seguir o princípio da maioria, mesmo que o queira (DOWNS, 1999, p. 75-76).

Existem, segundo Downs (1999), várias estratégias que podem ser utilizadas pela oposição, com a finalidade de derrotar o governo nas eleições. Porém, é importante salientar que todas as estratégias, mencionadas acima, impõem restrições, ou seja, nenhuma delas garante que a oposição sairá vitoriosa. Obviamente, a escolha da oposição deverá ser feita mediante o contexto político em

que se encontra inserida. As ações tanto dos governos como das oposições devem ser planejadas sempre levando em consideração as preferências dos eleitores.

2.4 A RESPONSABILIDADE DA OPOSIÇÃO

Em sua maioria, as oposições de esquerda reivindicam um duplo papel: oposição social e oposição parlamentar (PASQUINO, 1998, p. 53). Em síntese, toda oposição que busca crescer, tornar-se respeitável e principalmente converter-se em governo vai desejar ocupar um papel intermediário entre a sociedade e o parlamento. A sua identidade e a sua atuação vão depender diretamente da maneira com que ela vai trabalhar e sustentar tal relação.

O termo “oposições de esquerda” foi freqüentemente utilizado na América Latina para designar as oposições emergentes do continente. Porém, é importante ressaltar que existem oposições que se apresentam como alternativa de governo e o fazem a partir de ideologias de direita. A ideologia não define quem é ou não oposição, mas é um elemento importante para se analisar a capacidade representativa e dar formato à sua competência (LÓPEZ, 2006, p. 4).

No Brasil, paralelamente ao processo de transição, houve o surgimento de novas formas de organização social e política, que iniciaram um processo de contestação do *status quo*. No caso brasileiro, o partido de contestação, por natureza, foi o Partido dos Trabalhadores (PT) (LÓPEZ, 2006, p.6). Neste período, mais especificamente entre os anos 1973 a 1989, estruturava-se no país um *status quo* governante, que reunia um amplo espectro ideológico unido a partidos que compreendiam desde a centro-esquerda até a direita, mas que foi capaz de compartilhar o poder mediante amplas coligações durante os governos de José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Nesse contexto, conviveram “partidos conservadores” e novos partidos de centro, como o PSDB e PMDB, cujos líderes possuíam um passado comum com os primeiros (MENEGUELLO, 1989, p. 79).

Em suma, a análise do processo de evolução do Partido dos Trabalhadores no cenário político-partidário do país sugere, conforme as considerações de López, que:

Los partidos desafiantes em sistemas no institucionalizados son identificables mediante um análisis detallado de las relaciones de cooperación y conflicto más estables que presenta el sistema de partidos. Tal solución se vuelve necesaria ante la imposibilidad de identificar actores emergentes por um lado y establecidos por outro, como si es posible hacer em los sistemas institucionalizados o hegemônicos. El binomio desafiantes - status quo parece tener entonces, uma utilidad relevante para analizar sistemas de partidos com diversos niveles de institucionalización (LÓPEZ, 2006, p. 6).

Na América Latina, em alguns casos os partidos “desafiantes” foram vitoriosos e conseguiram firmar-se como uma alternativa para o seu eleitorado. Em outros, fracassaram ou porque não conseguiram consolidar a sua imagem como alternativa real e viável, ou porque acabaram incorporando-se ao sistema tradicional de partidos.

Em todo caso, as forças políticas que conseguiram êxito no processo de construção e consolidação de sua imagem como oposições, isto é, como partidos de oposição, só o tiveram porque entre outros fatores, como os já mencionados no decorrer do texto, colocaram em prática o que Pasquino chama de “*antagonismo practicable*”, ou seja, “Em la práctica, ninguna oposición democrática lo es del todo” (PASQUINO, 1998, p. 63).

Pode-se afirmar que nenhuma oposição democrática vota contra o governo em cem por cento dos casos. Isso se deve ao fato de que toda a oposição responsável e consciente está submetida a condições estruturais, regras comportamentais e organizativas. Portanto, pode-se entender que uma oposição parlamentar que seja adepta ao jogo político democrático aceita as regras e em boa parte também aceita os regulamentos, muito embora possa questioná-los. Esse ponto marca a diferença entre as oposições chamadas consensuais e as antagônicas –enquanto a primeira busca adquirir recursos e manter os antigos já

conquistados, a segunda quer a todo custo transformar ou derrubar o sistema (PASQUINO, 1998, p. 63).

É sempre importante salientar que a existência da oposição garante o desenvolvimento e a consolidação da democracia. Se for adotada a perspectiva de Dahl – cujo conceito de democracia é o seguinte: “Sistema político que tenha como uma de suas características, ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos, que são considerados politicamente iguais” (DAHL, 1997, p. 25) – é possível perceber que dois pontos são centrais: participação política e a garantia do direito dos indivíduos de expressarem suas preferências sejam elas a favor ou contra o sistema.

Sabe-se, também, que a consolidação das oposições, como atores importantes no cenário político dos Estados democráticos, não é uma tarefa fácil, tanto para o governo como para os opositores. A oposição parlamentar, tipo de oposição que interessa no caso deste trabalho, vem ao longo do tempo buscando consolidar a sua imagem de alternativa real e viável. Para tanto, precisa encontrar um espaço entre as regras e regulamentos existentes para atuar em conjunto com o governo. No caso dos que estão no poder, reconhecer que a existência da oposição é salutar nem sempre é fácil, porque em determinados momentos os opositores esquecem suas verdadeiras atribuições e passam a agir como obstáculos a qualquer tipo de ação do governo.

Para concluir, pode-se perceber que o tipo de oposição e a maneira com que ela vai atuar dependerão, em grande parte, da maneira com que o governo vai gerir essa relação. No caso de Porto Alegre, assunto abordado no capítulo II, o comportamento da oposição mudou bastante entre o período em que o Partido dos Trabalhadores estava à frente do governo municipal, para o governo José Fogaça, iniciado em janeiro de 2005. A inversão dos papéis entre situação e oposição traça o perfil da relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo local.

3 A MUDANÇA NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E SUA INFLUÊNCIA NO COMPORTAMENTO DO LEGISLATIVO

3.1 APRESENTAÇÃO

A eleição de José Fogaça para a prefeitura de Porto Alegre representou o início de um novo momento político para o município. Mas sua eleição significou, acima de tudo, o fim de uma hegemonia confirmada nas urnas. Durante dezesseis anos, o Partido dos Trabalhadores (PT) esteve à frente do governo da capital gaúcha. Esse ciclo de vitórias, que teve início em 1989, com a eleição de Olívio Dutra, consolidou em Porto Alegre um modelo de administração pública denominada pelos petistas de “administração democrática e popular”. Conforme Souza (2001, p. 6), “Após muito debate, parece emergir entre os governos locais de esquerda certo consenso sobre os principais objetivos de uma administração democrática e popular: Inverter prioridades e promover a participação do povo”.

Concorrendo com Onyx Lorenzoni (PFL), Vieira da Cunha (PDT), Mendes Ribeiro Filho (PMDB), Jair Soares (PP), Beto Albuquerque (PSB), Vera Guasso (PSTU) e Guilherme Giordano (PCO), a candidatura de José Fogaça deslanchou quando as pesquisas apontaram que ele era o candidato que reunia as melhores chances de derrotar Raul Pont (PT) (IBOPE, 2005). A coligação PPS/PTB recebeu, no segundo turno, apoio dos partidos de centro-direita e do PDT. José Fogaça passou a se apresentar como o candidato da mudança, e seu *slogan* confirmava a linha de governo que pretendia seguir: “Vamos manter o que está bom, mudar o que é preciso”.

Ao contrário do primeiro turno – período em que Raul Pont venceu com 37,62% dos votos contra 28,34 % de Fogaça –, no segundo turno o candidato da oposição venceu com 53,32% dos votos válidos (TRE, 2005). De acordo com a análise de Cremonese (2005, p. 48), “diferentemente das eleições anteriores,

quando os votos dados a candidatos derrotados distribuíam-se em proporções equilibradas entre o candidato do PT e seu rival, isso não ocorreu em 2004. Dois de cada três eleitores derrotados no primeiro turno confiaram seu voto ao candidato José Fogaça no segundo turno”.

Tabela 2 - Transferência de votos: primeiro/segundo turno eleições 2000, 2002 e 2004.

		1° TURNO	2° TURNO	+
2000	Tarso	45	60	15
	Collares	20	36	16
2002	Tarso	39	48	9
	Rigotto	37	48	11
2004	Pont	35	45	10
	Fogaça	28	53	25

Fonte: Marengo dos Santos (2004)

O carisma⁶ de José Fogaça e a campanha que prometia não acabar com as políticas implantadas pelo PT, principalmente o Orçamento Participativo, garantiram sua vitória nas urnas. Na posse, ocorrida no dia 1° de janeiro de 2005, Fogaça articulou um secretariado composto por políticos dos diversos partidos que o apoiaram durante a campanha eleitoral – por exemplo, Beto Moesch (PP), Cassiá Carpes (PTB) César Busatto (PPS) Sônia Vaz Pinto (PTB). Também utilizou antigos membros do secretariado de Antônio Britto, quando este governou o Estado durante o período de 1995 a 1998, entre eles Flávio Presser (PPS), Wilton Araújo (PPS) e César Busatto (PPS).

Apesar de o processo de transição entre os governos ter-se apresentado bastante tranquilo, o Prefeito José Fogaça desafiou a antiga administração, garantindo que iria executar as proposta do Orçamento Participativo de 2004, e que pretendia retomar as demandas pendentes do orçamento de 2002 e 2003. Também desejava acabar com a burocracia incorporando técnicas de administração de empresas no município (TERRA, 2006).

⁶ O carisma de José Fogaça ao qual faço referência, refere-se a sua carreira artística. Fogaça foi apresentador de TV, Radialista e em parceria com sua esposa e com a dupla Kleiton e Kledir compôs diversas músicas nativistas tornando-se referencia no cenário musical do Estado.

Partindo das considerações feitas acima, podem-se observar alguns aspectos do cenário político, que se criou durante a campanha eleitoral de 2004. Essa apresentação justifica-se na medida em que insere o atual contexto político do município, na da análise que se pretende realizar sobre o comportamento do Poder Legislativo frente à mudança do Executivo, ocorrida após as eleições. Como já foi mencionado, o PT esteve à frente do Executivo municipal durante dezesseis anos, e nas suas gestões foi criado o Orçamento Participativo. A introdução da consulta popular nas etapas de composição do orçamento municipal desencadeou reações peculiares na Câmara de vereadores. O padrão comportamental do Legislativo porto-alegrense mostrou-se incomum ao quadro institucional da política brasileira e ao seu próprio padrão de comportamento.

Com a posse de José Fogaça, o Legislativo municipal tende a retomar o seu padrão normal de comportamento. A mudança no Executivo, e principalmente a mudança de postura do governo com relação à Câmara – atendendo às suas solicitações, abrindo espaço para o diálogo (negociações), entre outros aspectos –, pode ser considerada o fator determinante para que os representantes legais reassumissem suas atribuições legais, antes renunciadas devido à tensão que se estabeleceu entre os Poderes municipais. Nesse sentido, a posse de Fogaça simboliza para o Legislativo municipal um divisor de águas, evidenciando uma situação que se apresenta bastante diferente a partir de 2005.

3.2 UM NOVO GOVERNO: FIM DA ALIANÇA

Não é intenção retomar discussões sobre o Orçamento Participativo. Esta tarefa foi feita com mérito por outros pesquisadores (JACOBI; TEIXEIRA, 1996; NAVARRO, 1997; ABERS, 1998; SANTOS, 1998; NYLEN, 2000; DIAS, 2002), cuja produção extensa traz informações e análises sobre o funcionamento do OP, principalmente quanto a prioridades de investimentos, recursos financeiros, forma de escolha dos delegados, organização socioeconômica, organização administrativa das prefeituras e as mudanças nela promovidas por força do OP. Entretanto, é impossível não salientar a sua importância para a realização dessa pesquisa, pois a

sua implementação afetou diretamente o comportamento do Legislativo municipal, objeto central desse estudo.

Com a posse de José Fogaça em janeiro de 2005, pode-se dizer que foi rompida uma aliança informal; é importante que se ressalte isso entre a sociedade organizada no OP e o Executivo. Embora Fogaça tenha prometido, no decorrer da campanha eleitoral, dar continuidade ao Orçamento Participativo, vem aos poucos concordando em fazer pequenas alterações em seu funcionamento. Se se considerar que o OP não foi institucionalizado – fato que lhe daria autonomia –, deve-se acreditar que a sua permanência está condicionada à vontade da prefeitura.

O que se pode notar em relação a esse princípio é que o Executivo, diferentemente que em gestões passadas, não manifesta nenhuma vontade de estabelecer um vínculo estreito com a população. Pelo contrário, desvincular o OP do Executivo, ao que tudo indica, é uma tendência. Certamente, um dos motivos para esse afastamento é a enorme pressão que se estabelece nessa relação. Nos governos passados, legalmente nada os obrigava a executar as emendas do OP; porém, além de interesses partidários e eleitorais, o partido defendia um projeto social de caráter “esquerdista”, em que a participação popular era peça fundamental.

No caso do governo Fogaça, os partidos que sempre foram acusados de representar a elite política – como será visto na reportagem citada abaixo –, ou os chamados partidos de “direita”, compõem a base governista na Câmara Municipal. Logo, a identificação com o OP é mínima. Esse fato ocasiona cobranças do Legislativo, que não quer a volta do Orçamento Participativo nos mesmos moldes petistas. A pressão dos partidos aliados é um dos fatores que contribuiu para a mudança de postura do Executivo, com relação ao OP e à própria oposição.

A decisão da Justiça de negar o pedido do Executivo para derrubar a liminar que suspendeu o Orçamento Participativo repercutiu ontem na sessão plenária da Assembléia Legislativa. O deputado Onyx Lorenzoni (PFL) criticou a declaração do chefe da Casa Civil, Flávio Koutzii, que considerou a decisão uma agressão de setores da elite do Rio Grande do Sul. Lorenzoni disse que “o governo, sobre a capa de democrático, não respeita a vontade popular” e alertou para o perigo que a

democracia está passando com estas atitudes. Já o líder da bancada do PT, deputado Ivar Pavan, respondeu ao pefelista observando que “toda vez que o interesse público estiver em jogo, haverá confronto” e ressaltou que o governo “mesmo discordando, acata a decisão, mas acredita que o orçamento participativo não vai parar”.

Também a deputada Maria do Rosário (PT) registrou o respeito do governo estadual com as instituições públicas e questionou qual o crime que o governador Olívio Dutra comete quando consulta a população gaúcha. Ela lamentou que o ex-governador Alceu Collares “tente intervir nos atos do atual governo de forma negativa, tirando a população gaúcha das decisões do orçamento”. Já o deputado Elmar Schneider (PMDB) afirmou que o governo do PT briga com todo mundo e lembrou que agora é a vez do Judiciário. Ele disse ainda que seu gabinete recebeu diversas ligações de denúncias de carros oficiais que estão sendo utilizados para o Orçamento Participativo. Para o deputado Luis Augusto Lara (PTB), “a consulta popular pode ser utilizada através dos Coredes, mas qualquer outra forma não é legal, como se tenta distorcer, já que o que foi cassado foi o direito de usarem o dinheiro público em favor de uma estrutura partidária”. Lara indagou por que não se faz esse tipo de consulta quando ocorre grande interesse para o Estado, como o caso da perda da Ford. E o deputado Roque Grazziotin (PT) acredita que o Orçamento Participativo “quer ouvir a comunidade, e essa proposta é uma maneira nova de governar diferente do que estava em curso, onde a população não tinha voz”. O parlamentar petista prevê que “por isso a briga continua, porque não se irá privilegiar os interesses que foram beneficiados em governos passados” (GRAZZIOTIN, ANO, p. 3).

A necessidade de controlar as bancadas opositoristas, que mesmo em menor número exercem bastante influência e pressão, fez com que o Executivo buscasse encontrar meios legais que lhe permitissem controlar a atuação dos opositores, bem como firmar a sua posição com relação a eles. O veto às emendas propostas para a composição da LOA⁷ (Lei Orçamentária Anual) foi uma das

⁷ O Executivo é o responsável pela elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual, devendo enviá-lo até o dia 30 de setembro de cada ano (CEFOR, 2005).

alternativas encontradas. Outra opção encontrada pelo Executivo, para driblar a fiscalização da oposição, refere-se à concessão dos Pedidos de Providência.

Ficou claro, após a coleta dos dados, que a solicitação destes pedidos por parte dos vereadores tornou-se rotina na Câmara dos vereadores. Igualmente, o Executivo passou a conceder parecer favorável aos Pedidos de Providência. Qual seria então a intenção do Executivo? Pode-se supor neste caso que, atendendo ao pedido dos vereadores, o Executivo mantém a sua bancada satisfeita, ao mesmo tempo em que não afronta a oposição, destinando recursos municipais sem a consulta do OP. Não se pode esquecer que a participação popular através do OP foi mantida, portanto, o OP ainda é efetivamente um dos elementos que compõem o processo decisório.

O Executivo ainda não encontrou meios eficazes de manter e ao mesmo tempo controlar a participação popular, sem com isso desonrar seu compromisso de campanha. Exatamente nesse ponto, a oposição tem atuado constantemente, fiscalizando e controlando as atividades do Executivo através dos Pedidos de Informação. A definição desse mecanismo e a frequência com que a oposição o utiliza serão esclarecidas no capítulo III deste trabalho.

3.3 NOVOS RUMOS PARA A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL: ESTABELECENDO AS DIFERENÇAS

Com o término do mandato de Raul Pont em 2000, assume novamente a Prefeitura de Porto Alegre Tarso Genro. Tarso renunciou ao governo municipal em 2002 para concorrer ao governo do Estado do Rio Grande do Sul. A renúncia repercutiu negativamente em sua campanha, e Tarso acabou derrotado no segundo turno das eleições por Germano Rigotto (PMDB). A Administração Popular também passou a sofrer um forte desgaste, devido ao pouco carisma do prefeito João Verle, à invasão do Centro pelos vendedores ambulantes irregulares e à permanência de antigos problemas, como os alagamentos. Nas eleições de 2004, o PT lançou Raul

Pont para concorrer à prefeitura, pois o partido considerava o seu carisma maior em comparação ao de Verle (UOL, 2006).

A vitória apertada do PT no primeiro turno representou um indicio de que o desgaste político após tantos anos de governo seria confirmado nas urnas no segundo turno. Foi o que realmente aconteceu: o candidato José Fogaça, considerado pela imprensa como “azarão”⁸, venceu as eleições municipais após receber apoio de vários partidos contrários à permanência do PT no governo.

O Legislativo também estava sendo renovado. A nova composição da Câmara mostra que a oposição é composta por três (3) partidos: PC do B, PSB e PT, enquanto o governo conta com o apoio dos demais. Essa nova composição já revela, a princípio, que a Câmara de vereadores está organizada de uma forma diferente, se comparada à organização da Câmara nos governos do PT (ver tabela 3). O governo de José Fogaça conta com a ampla maioria no Legislativo, como se pode observar na tabela 4.

Tabela 3- Composição partidária da Câmara Municipal de Porto Alegre (1989-2000)

PARTIDO	PRIMEIRA LEGISLATURA	SEGUNDA LEGISLATURA	TERCEIRA LEGISLATURA	QUARTA LEGISLATURA
PT	9	10	12	10
PCB/PPS	1	1	1/0	0
PSB	1	-	2/1	1
PDT	11	9	4/5	5
PMDB	5	4	2/3	3
PDS/PPB	4	2	3	4
PFL	1	1	1	2
PL	1	-	-	-
PC do B	-	1	-	-
PTB	-	5	5	6
PSDB	-	-	3	1
Bancada governista	11	11	15	12
“Fiel da Balança”	11	9	4	5
Oposição	11	13	14	16
Total de Vereadores	33	33	33	33

Fonte: Dias (2002, p. 156)

⁸ Na eleição municipal de 2004, o candidato petista Raul Pont, prefeito que sucedera Tarso no mandato de 1997 a 2000, foi derrotado pelo candidato “azarão” José Fogaça (PPS), e o PT perdeu a prefeitura de Porto Alegre pela primeira vez em 16 anos.

Tabela 4 - Composição Partidária da Câmara de Vereadores – Legislatura (2005-2008)

PARTIDOS	Número de Veradores por Bancada
PC do B	2
PDT	6
PFL	2
PMDB	4
PP	3
PSB	1
PSDB	2
PL	1
PT	7
PTB	3
PPS	4
PSL	1
Oposição	10
Bancada Governista	26
Total de vereadores	36

Fonte: Porto Alegre (15 jul 2006)

A tabela 3 demonstra que a Câmara Municipal, durante os governos petistas, apresentava uma visível fragmentação dos partidos de oposição, principalmente entre a segunda e a terceira legislatura⁹. Esse fato levantou a possibilidade de enfraquecimento da oposição frente ao governo. Seguindo a análise de Figueiredo e Limongi (1999), quando o poder é disperso – seja ele dividido entre esferas do governo como no caso dos Estados Unidos, ou multipartidários como no caso do Brasil –, as possibilidades de fracasso da política orçamentária ou de qualquer outra decisão que exija coesão aumentam consideravelmente. Porém, como foi observado por Dias (2002), a capacidade de articulação dos partidos de oposição, embora não tivesse sido eficiente em reverter os efeitos do OP sobre a Câmara, venceu a “lógica do fracasso”, descrita acima, e os partidos conseguiram superar as suas diferenças mútuas em prol de objetivos em comum.

⁹ De acordo com Baquero o PDT e o PMDB, foram os partidos que mais perderam eleitores para o PT em Porto Alegre. Este fato ficou evidente entre os anos de 1985 e 1996 (BAQUERO, 1997, p.132).

Os governos petistas, durante os três mandatos em questão, nunca conseguiram maioria na Câmara, mesmo tendo conseguido aumentar seu número de cadeiras no Legislativo de um governo para outro. A base governista era composta pelo PCB/PPS, PT e o PSB; os demais partidos representavam a oposição ao governo. Dentro deste quadro, o PDT funcionava com o “fiel da balança”. O caso do PDT (fiel da balança) mostra-se bastante comum na arena política. De acordo com a análise de Cheibub, Przeworski e Saiegh:

Um partido pode não ser membro de uma coalizão ministerial e, no entanto, votar com o governo (ou pelo menos, não votar contra ele) em algumas ou todas as matérias. Este foi, por exemplo, o caso do Partido Comunista Francês depois de abandonar o governo socialista em 1983. Ainda mais importante, do nosso ponto de vista, no presidencialismo, uma coalizão parlamentar majoritária pode fazer oposição à coalizão ministerial. O caso de Salvador Allende, no Chile, é um bom exemplo (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2002, p. 192).

Como aponta Limongi (1995, p. 22), a atuação do fiel da balança pode ser observada quando “Um partido político não encontra espaço dentro do arcabouço legal institucional para perseguir interesses particulares, decide por votar disciplinadamente com o governo”. Cabe, porém, salientar que o PDT, em Porto Alegre, concentrava durante os governos do PT certa parcela de poder na dinâmica decisória do Legislativo. Como existia um equilíbrio entre a bancada governista e a oposição (Ver Tabela 3 - 1989-2000), os votos do partido eram na maioria das vezes decisivos e fundamentais para o governo.

Ao contrário dos governos petistas, pode-se perceber, através da tabela 4, que o governo Fogaça reúne um grande número de partidos aliados (nove bancadas partidárias). Os projetos que têm origem no Executivo são em sua maioria aprovados, sem exigir grandes esforços por parte do governo. Além disso, no que diz respeito à oposição, esses partidos demonstram bastante coesão e articulação. Tal postura da oposição pode ser atribuída a dois fatores: desvantagem numérica e ideologias partidárias semelhantes. A oposição tem freqüentemente votado em conjunto, ou seja, faz uso das emendas coletivas. Esta tendência, ao que tudo

indica, é uma tentativa da oposição de unir forças contra o Executivo, que se faz presente no Legislativo em grande vantagem numérica.

Embora à primeira vista a postura assumida pela oposição nos governos analisados pareça ser semelhante, deve-se considerar que, no caso dos governos petistas, a composição partidária da oposição era extremamente heterogênea, fator que dificulta a coesão. É corrente, na literatura que analisa o comportamento partidário no Brasil, a visão de que um grande número de partidos gera a necessidade de mais negociações. Principalmente porque os partidos normalmente divergem entre si; e, na medida em que cada um busque atender às suas necessidades, a capacidade de formar uma grande aliança contra o Executivo desaparece. É o que se pode chamar de heterogeneidade de partidos e de demandas¹⁰. Na verdade, essa tendência ao voto “disperso”¹¹, muito comum ao cenário político brasileiro, é fruto da estrutura multipartidária que se possui na qual interesses individuais ou partidários sobrepõem-se a qualquer tentativa de coletivização das decisões.

No caso da oposição em 2005, a composição partidária da oposição é extremamente homogênea, fator que diminui as dificuldades em termos de coesão. Então, qualquer tentativa de mobilização de forças contra o Executivo, embora esbarre na desvantagem numérica, é facilitada pela homogeneidade verificada entre os partidos. Apesar da coesão e articulação demonstrada pelos partidos de oposição, durante as votações da LOA para o exercício fiscal de 2006 a oposição teve a maioria das suas emendas rejeitadas. A tabela a seguir apresenta o número de emendas enviadas por partido (aprovadas e rejeitadas).

¹⁰ Ver: Santos (2002) e Pereira e Mueller (2002).

¹¹ Ver: Figueiredo e Limongi (1999) e Pereira e Mueller (2002).

Tabela 5 - Emendas propostas para compor a LOA – aprovadas e rejeitadas em 2005

PARTIDO	EMENDAS APROVADAS	EMENDAS REJEITADAS	TOTAL APRESENTADO POR PARTIDO
PC do B	2	6	8
PDT	23	27	50
PFL	1	2	3
PMDB	1	1	2
PP	3	3	6
PSB	1	3	4
PSDB	-	-	-
PL	-	-	-
PT	5	29	34
PTB	1	2	3
PPS	1	2	3
PSL	1	2	3
Emendas Retiradas	83	-	-
Total de Emendas	199	-	-

Nota: A vereadora Sofia Cavedon (PT) teve 83 emendas retiradas de votação pela relatora da mesa. Estas 83 emendas não constam na tabela XXX. Mas foram consideradas no número total de emendas.

Fonte: CEFOR (2005)

No total, foram apresentadas 199 emendas para compor o Projeto de Lei do Executivo n.º 26/05, que Estima a Receita e fixa as Despesas para o município de Porto Alegre, referente ao exercício econômico-financeiro de 2006. Dessas, apenas dezesseis emendas têm outros fins, que não os de alocação de recursos. A oposição aprovou apenas seis emendas dessa natureza, mostrando a disparidade existente entre o número de projetos propostos 46 e o número de projetos aprovados. A bancada governista enviou setenta emendas para compor o projeto orçamentário – dessas, cinquenta foram enviadas pelo PDT. Aprovou trinta e uma emendas e teve trinta e nove rejeitadas. A ausência de emendas ao orçamento, oriundas da situação, justifica-se pelo atendimento do Executivo aos Pedidos de Providência. Os vereadores da situação compensaram a baixa participação durante a composição da LOA através da solicitação dos Pedidos de Providência, que funcionam como “emendas informais”.

A bancada petista votou contra o orçamento municipal, alegando que o projeto enviado pelo Executivo não representava fidedignamente as deliberações do OP. Ao se comportar dessa maneira, a oposição acusou o governo de estar

desonrando um compromisso firmado em campanha. Entre as propostas enviadas pelo Executivo, a ampliação das verbas destinadas à publicidade foi a que mais gerou polêmica. O governo propôs um aumento de 20% para verbas destinadas à publicidade e estabeleceu nove milhões para consultorias. A oposição considerou que o Executivo estava indo de encontro com o seu discurso histórico, fazendo referência ao período em que o PPS estava na oposição e criticava o PT pelos gastos com publicidade (Ver ANEXO A – Declaração de voto da bancada petista).

O número elevado de emendas propostas para compor o Projeto de Lei do Executivo em 2005 é bastante diferente do número de emendas apresentadas entre os anos de 1989-2000, quando o PT estava no governo. Veja-se a tabela abaixo:

Tabela 6 - Histórico da apresentação e aprovação de emendas ao orçamento anual (1989 a 1998)

EMENDAS	PRIMEIRA LEGISLATURA			SEGUNDA LEGISLATURA			TERCEIRA LEGISLATURA			
	Ano	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Apresentadas	9	42	29	13	38	19	23	22	16	14
Aprovadas na CEFOR	8	27	7	4	27	9	9	20	8	2
Votadas em separado	-	20	12	9	6	2	14	14	5	14
Aprovadas em separado	-	11	5	3	2	1	5	3	2	7
Total aprovado	7	26	10	5	15	10	10	9	9	7
Índices de aprovação de emendas (%)	77,8	61,9	34,5	38,5	39,5	52,6	43,5	40,9	56,2	50

Fonte: Dias (2002, p. 122)

A redução bastante significativa no número de emendas apresentadas e aprovadas pelos vereadores entre os anos de 1989 e 1998 foi, sem dúvida, resultado direto da participação popular no processo orçamentário através do OP. No caso do governo Fogaça, a explosão de emendas, verificadas já no primeiro ano da nova legislatura, demonstra que o Legislativo retoma as suas atividades, impulsionado em grande parte pela mudança de postura do próprio Executivo, principalmente no que se refere ao OP.

A aliança partidária que se formou durante as eleições de 2004 propiciou que os partidos governistas dispusessem a seu favor uma moeda de negociação direta com o Executivo. Esse fato ocorre porque, de um lado, as regras institucionais garantem ao Executivo supremacia nos assuntos orçamentários. Em contrapartida, o governo permite e aprova várias emendas propostas pelos parlamentares. Por que essa situação ocorre? Se talvez essas emendas representem recursos que o Estado não estivesse disposto a gastar? A resposta reside no fato de que o Executivo precisa garantir apoio do Legislativo aos seus projetos políticos.

Sabe-se que a força do Executivo é medida em parte pelo grau de influência que este possui junto ao Legislativo (COTTA, 1999, p. 885). Então, permitir que os parlamentares proponham emendas ao orçamento é um importante instrumento para recompensar ou punir os parlamentares, de acordo com o grau de apoio ou de oposição que eles demonstram durante o ano.

Cabe ressaltar que existem várias formas de os governos conseguirem apoio dentro do Legislativo – por exemplo, a distribuição de pastas ministeriais. As coalizões que sustentam os governos, de acordo com Limongi (1995), não podem ser analisadas da mesma forma. Na verdade, elas são divididas em dois tipos: coalizão governamental e coalizão legislativa. No primeiro caso, ela é constituída por partidos que apóiam o governo e, para tanto, recebem pastas ministeriais. No segundo, são as que vão lhe assegurar votos para aprovar matérias de seu interesse.

A composição do secretariado de Fogaça é um exemplo de coalizão governamental. Os partidos que apoiaram o governo durante a campanha eleitoral foram beneficiados com algumas secretarias. O PDT, segundo partido em número de cadeiras na Câmara, ficou responsável por quatro secretarias. O PPS recebeu três, o PTB ficou com duas e o PP com mais duas. Embora esses números refiram-se apenas aos secretários que estão filiados diretamente aos partidos, as outras secretarias também foram assumidas por pessoas que, de alguma forma, mantêm vínculos partidários com a base governista (ver tabela 7):

Tabela 7 - Composição do Secretariado de José Fogaça

SECRETARIA	PARTIDO	VINCULO POLÍTICO
Educação	PDT	-
Planejamento Urbano	PDT	-
Direitos Humanos	PP	-
Esportes e Lazer	PDT	-
Juventude	PDT	-
Departamento de Água e Esgotos	PPS	-
Procempa	PTB	-
Secretaria de Cultura	-	É vinculado ao PSDB, mas faz parte da cota pessoal do Prefeito eleito
Captação de Recursos		Pertence ao diretório regional do PDT
Saúde	-	-
Mobilidade Urbana	-	-
Meio ambiente	PP	-
Secretaria da Fazenda	-	-
Previmpa	-	-
Departamento de Habitação	-	Ex-coordenador da bancada do PTB na Câmara
Industria e Comércio		Vice-presidente do diretório do PMDB
DEP	-	Vinculado ao PMDB
Turismo	-	-
Transporte Coletivo	-	Assessor da bancada do PPS na Câmara
Procuradoria Geral do Município	-	Assessor do PSDB
Gabinete de Acessibilidade	-	Assume a pasta em troca da coligação feita entre PFL-PSDB no segundo turno das eleições
Assistência Social e Cidadania	-	Integrante do PTB
Limpeza Urbana		Vereador suplente do PPS
Coordenação de Política e Governança	PPS	-
Gestão de Acompanhamento Estratégico	PPS	
Obras e Viação	PTB	-

Fonte: Saiba Mais (20/07/2006)

O governo e os partidos que formam a base governista negociam espaços dentro do processo orçamentário, buscando maximizar seus ganhos. As relações clientelistas, antes atenuadas pela fiscalização direta da população através do Orçamento Participativo, tornam-se visíveis na medida em que os partidos conseguem negociar com o Executivo o atendimento de suas demandas individuais.

Para fins de esclarecimento, como significado de relações clientelistas será adotada a definição dada por Boschi:

Tais relações são apontadas como recurso emancipatório na ausência da adequada provisão de bens públicos por parte do Estado, são correntes e predominam nas relações institucionalizadas do sistema político de alguns países. Recentemente, um estudo desenvolveu a noção de que as relações políticas seriam, na verdade, essencialmente clientelistas sempre que as trocas envolvidas fossem assimétricas. Como tendência geral, relações clientelistas e predatórias tendem a instaurar-se onde se encontram condições propícias para tal, isto é, em relações ou contextos assimétricos em que os atores envolvidos julgam que, havendo relação de interdependência, a troca de suporte político por algum bem público é racional. Relações clientelistas constituem prática comum no exercício do poder político (BOSCHI, 1999, p. 6).

Um outro aspecto levantado na Câmara Municipal refere-se aos Pedidos de Providência. Observou-se que, entre 2005 e 2006, os vereadores voltaram a utilizar este recurso com grande intensidade. O Pedido de Providência é uma proposição feita pelo vereador diretamente ao Executivo, solicitando medidas de caráter político-administrativo (PORTO ALEGRE, 2006). O Executivo tem um prazo de 45 dias, ou trinta mais quinze para dar o seu parecer definitivo. Durante as gestões petistas, o Executivo negou-se sistematicamente a atender às solicitações dos vereadores, alegando que quem decidia os investimentos que deveriam ser feitos na cidade era o OP. Os vereadores deveriam, então, encaminhar seus pedidos diretamente àquela instância. De acordo com Dias (2002, p. 120), “Os vereadores se recusaram a dirigir-se ao OP, considerando que, se assim o fizessem, seria a humilhação pública de um dos Poderes do município”.

Ao que parece, o quadro reverte-se a partir de 2005. Nos governos petistas, os vereadores buscavam através dos pedidos de providência, atender à sua clientela, sem precisarem indispor-se com segmentos sociais organizados no OP. Essa estratégia, utilizada pelos vereadores durante as gestões passadas, volta a ser utilizada, só que desta vez parece atender primeiramente aos interesses do Executivo. Dois motivos podem explicar esta afirmação. Embora a solicitação seja feita pelo vereador ao Executivo, o alto número de pedidos feitos é resultado direto da postura favorável que o Executivo assumiu com relação aos Pedidos de

Providência. O Executivo, atendendo às solicitações dos vereadores, mantém a sua base de apoio satisfeita, na medida em que os parlamentares atendem às suas demandas individuais. Quanto ao segundo, deve-se lembrar que o OP ainda existe, e tanto a oposição como os movimentos sociais que o integravam cobram uma resolução do Executivo. Nesse sentido, atendendo aos Pedidos de Providência, o Executivo não se dispõe com os partidos aliados, ganhando tempo para decidir o futuro do OP.

O Orçamento Participativo foi mantido por Fogaça – obviamente, tomar alguma medida legal com relação ao OP logo após a posse seria imperdoável. As plenárias do OP não foram realizadas em 2005, sob a alegação de que a prefeitura estaria comprometida com dívidas passadas. Porém, um fato surpreendeu a oposição logo nos primeiros dias de governo. O vereador Bernardino Vendrusculo (PMDB) protocolou um projeto no dia 3 de janeiro de 2005, pedindo a institucionalização do OP. Também previa a formação de comissões compostas por membros tanto do Executivo como do Legislativo que seriam as responsáveis pela fiscalização das assembleias. O projeto foi rejeitado por conter um erro textual que comprometia o seu conteúdo. A bancada petista comprometeu-se em fiscalizar tanto a atuação dos partidos aliados como o próprio Executivo, principalmente porque o OP foi um compromisso assumido por Fogaça em campanha.

Ser oposição não é propriamente uma novidade para o PT.¹² Desde a sua criação em 1980, o partido buscou consolidar a sua imagem como o “partido franco antagonista das forças políticas alinhadas, tanto como o regime militar, quanto como o conjunto restante das posições democráticas do seu caráter burguês” (GROHMANN, 2002, p. 18). Sendo assim, durante muito tempo, não foi um partido considerado “perigoso” pelas forças políticas tradicionais. Essa situação começou a

¹² Ver: Lopéz (2005)

mudar quando o partido conseguiu conquistar a prefeitura de Porto Alegre em 1989, e aumentou o seu número de representantes no Legislativo¹³.

Mediante as vitórias consecutivas do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre, o cenário político ficou delineado da seguinte maneira: de um lado, existiam as forças políticas tradicionais, ou “anti-PT”, e de outro, movimentos sociais, partidos de esquerda e segmentos variados da população, ou “aliados do PT”. Conforme a análise de Dias (2002, p. 27), “Não bastasse a aprovação nas urnas, pesquisas de opinião revelam uma ampla aprovação da população sobre o governo, sem que esta aprovação estivesse vinculada a segmentos específicos da população”. Essa divisão política, verificada em Porto Alegre, pode ser atribuída à tendência de bipolarização no sistema partidário do Rio Grande do Sul.

Segundo Trindade (1986), o sistema partidário do Rio Grande do Sul, tal qual o do Uruguai e da Argentina, sempre tendeu à bipolarização, ou seja, de um lado está um partido ou uma coligação com uma ideologia mais à esquerda, e de outro lado está um partido ou uma coligação com uma ideologia mais a direita. Segundo o autor, esse tipo de comportamento acabou por criar no Estado uma “hegemonização das forças políticas” (TRINDADE, 1986, p. 28).

Nesse momento, não se propõe discutir as teorias sobre polarização política no Rio Grande do Sul.¹⁴ O importante é reconhecer que Porto Alegre, a partir de 2005, tem novamente suas instâncias políticas representativas divididas em dois blocos antagônicos em termos de interesses políticos. De um lado, tem-se a coligação partidária que apóia o governo Fogaça, e de outro lado tem-se o PT liderando a oposição na Câmara. Tal situação reforça a tensão entre os atores políticos e estimula as inevitáveis comparações entre os dois modelos de administração municipal.

¹³ Durante os anos 90, o PT registrou tendência de crescimento do seu eleitorado em POA. Porém o seu melhor resultado em termos de desempenho eleitoral foi conquistado em 1998 nas eleições para governo do Estado (MARENCO DOS SANTOS, 2004).

¹⁴ Ver: Trindade (1986) e Grohmann (2002)

3.4 PRIMEIRAS IMPRESSÕES: RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO A PARTIR DE 2005

Após a implementação do Orçamento Participativo, o Legislativo municipal precisou conviver com a incorporação de um novo elemento nas etapas de composição do orçamento, ou seja, a participação popular. Os efeitos dessa situação, completamente nova para os representantes legais, podem ser verificados diretamente na intensidade dos trabalhos do Legislativo na época. De acordo com Souza (2001, p. 11), “Uma das questões mais sensíveis com relação à participação popular no processo de elaboração de políticas públicas é que ela possa vir a substituir o papel dos burocratas, do Executivo local e dos vereadores”. Utilizando uma expressão de Santos (1998), o “contrato político” firmado entre o governo e a sociedade parece que não se estender facilmente ao Legislativo.

Muitas vezes, o próprio Executivo foi acusado de ter elaborado um plano maquiavélico em conjunto com alguns movimentos sociais da época. Membros da oposição afirmavam que a sua verdadeira intenção era neutralizar o Legislativo através da pressão popular. O objetivo do Executivo era conseguir diminuir os riscos da paralisia decisória, tendo em vista que o governo era minoria na Câmara Municipal. Segundo Tavares (2000):

Combinando a participação legal nas instituições do governo representativo com a mobilização extralegal, pela via dos movimentos sociais, da participação heterônoma das massas, a estratégia da dualidade de poder busca debilitar e paralisar não apenas os partidos adversários, que eventualmente ocupam o governo, mas ao fim e ao cabo, a própria ordem pública constitucional. Essa tem sido a estratégia adotada pelo PT no município de Porto Alegre com o denominado Orçamento Participativo, no qual as decisões fundamentais resultam aparentemente de uma simbiose entre aquele partido, o Poder Executivo municipal por ele tripulado e com ele confundido, e organizações sociais e de bairro, à primeira vista voluntários, cujos representantes, entretanto, ritualmente eleitos, são extraídos, na realidade, por grosseira cooptação, pelo partido-governo (TAVARES, 2000, p. 143).

Certamente que, quando a participação resulta, como no caso do OP, de um programa liderado e induzido pelo governo – ou seja, que vem “de cima” –, a

participação dos cidadãos nas políticas públicas não pode ser considerada uma tarefa fácil. As razões do sucesso do OP variam tanto como o rótulo que cada autor dá para ele. Isso porque a participação significa “coisas” diferentes para grupos ou pessoas diferentes.

Para alguns autores, a participação é uma forma de aumentar a eficiência dos governos; para outros, ela implica o aumento de justiça social, ou seja, o acesso de pessoas e grupos historicamente excluídos do processo decisório. Outros advogam que a participação é mera retórica de políticos e governantes (SOUZA, 2001, p. 7).

Os debates que surgiram no Brasil entre as décadas de 80 e 90 (período de redemocratização), referentes ao papel do Poder Legislativo na estrutura democrática que estava sendo construída no país, afirmavam que a combinação presidencialismo e sistema pluripartidário tornariam inevitavelmente o Estado ingovernável. O Legislativo era visto como um obstáculo à ação governamental: enquanto caberia ao Executivo o papel de portador dos interesses nacionais, o Legislativo estaria voltado aos interesses de uma clientela específica (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 36).

Essa perspectiva não se confirmou, como se pode observar através do referencial teórico apresentado no capítulo anterior. Em geral, o padrão normal de comportamento do Legislativo brasileiro é segundo Santos (2002), centralizado, e as ações dos parlamentares estão ancoradas diretamente nas decisões tomadas pelos partidos. O comportamento disciplinado dos partidos no Brasil pode ser relacionado ao monopólio que o Executivo possui em relação aos assuntos distributivos. Cabe ressaltar que, se comparado à Carta Constituinte de 1946, uma das maiores conquistas do Legislativo Nacional a partir de 1988, com a promulgação da nova Constituição, foi sem dúvida a redefinição do seu papel na elaboração do processo orçamentário e no controle de finanças públicas. Constituiu-se atribuição do Legislativo auxiliar o Executivo na composição do orçamento, principalmente na parcela dos recursos que se destinam aos investimentos públicos.

No caso de Porto Alegre, especificamente durante as três gestões petistas analisadas por Dias (2002), a edição da Lei Orgânica Municipal (LOM) em 1990, alterou as regras de funcionamento das instituições políticas e confrontou os atores envolvidos no processo decisório. O Legislativo buscou encontrar um ponto de equilíbrio entre a sua autonomia e o novo componente das planilhas orçamentárias, a população organizada no OP. Não conseguindo encontrar esse ponto de equilíbrio, o Legislativo municipal manifestou um tipo de comportamento que se diferenciou de tudo o que se tinha visto até então.

Com a posse de Fogaça em 2005, o cenário político de Porto Alegre altera-se e torna-se novamente um fenômeno digno de investigação. A inversão dos papéis entre os atores políticos (situação e oposição), repercutiu diretamente no comportamento do Legislativo municipal. O declínio progressivo da participação popular, verificado nos dois primeiros anos da gestão Fogaça, fez com que os vereadores reassumissem o seu papel no processo decisório. Esse efeito ficou visível através do número de emendas enviadas para compor o orçamento municipal em 2005 (ver tabela 5 - emendas).

É importante lembrar que durante os governos petistas, o Legislativo alterou o seu comportamento, em grande parte pela forma com que o Executivo agia com relação à Câmara. No governo Fogaça essa situação confirma-se. A postura assumida a partir de 2005 pelo Executivo é obviamente um dos fatores fundamentais para explicar a mudança de comportamento no Legislativo.

Talvez, diferentemente dos governos petistas, quando o comportamento do Legislativo foi fortemente influenciado mais pela renúncia individual dos vereadores, do que propriamente por atitudes tomadas pelo Executivo, o governo Fogaça pode ser considerado o diferencial dessa situação, na medida em que seu posicionamento com relação a políticas importantes, como por exemplo, o OP, segue as exigências do Legislativo.

A disposição do Executivo em negociar com o Legislativo é visível. Obviamente, não se pode considerar que o governo Fogaça não possua objetivos ao assumir essa posição. Dentre os objetivos se destaca a manutenção da aliança

partidária vislumbrando as eleições de 2008. Embora precoce, vê-se que o PPS já se mobiliza nesse sentido. Os membros do partido deixaram bem claro que a reeleição de Fogaça só será possível, se a coalizão partidária formada em 2004 for mantida. Este ponto é o motivador do posicionamento assumido pelo governo com relação ao Legislativo, bem como representa um dos seus maiores desafios: encontrar meios que lhe permitam manter a aliança.

Para concluir, pode-se perceber que novamente o governo municipal de Porto Alegre precisa manter uma aliança. Nos governos da Frente Popular, manter a aliança feita com o Orçamento Participativo trouxe para o Executivo muito mais do que vitórias eleitorais: ela permitiu que o PT consolidasse na capital gaúcha um projeto político que conciliou democracia representativa com a participação popular. A aliança entre o Executivo e a população mostrou que este tipo de “parceria” é perfeitamente possível, dependendo exclusivamente no caso do OP da disposição do Executivo em colocá-la em prática. No caso de Fogaça, a aliança entre Executivo e coalizão é uma incógnita que se mostra bastante complexa. Encontrar meios que permitam desvendar esse problema parece ser o grande desafio do Executivo.

4 A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO CENÁRIO – GOVERNO JOSÉ FOGAÇA 2005-2006

O resultado das eleições 2004 desenhou um novo mapa político no Rio Grande do Sul. O PT, partido que governava 50,6% das prefeituras das cidades gaúchas com mais de 200 mil habitantes, consegue manter o governo em apenas 7,4% das cidades. O PSDB, que antes contava apenas com 11,8% das prefeituras soma após as eleições 49,1% (TRE, 2005).

De acordo com Lussani,

As eleições são um momento de afirmação democrática de uma nação. Se as decisões políticas, de forma geral, são tomadas no dia-a-dia, em uma eleição reafirma-se a disposição de dar continuidade ou não a um projeto de governo ou a uma proposta de nação (LUSSANI, 2003, p. 70).

Em especial no Rio Grande do Sul, a perda do governo municipal de Porto Alegre, após dezesseis anos de vitórias consecutivas do PT, colocou em cheque a aceitação popular ao chamado “modo petista de governar”¹⁵ – ou seja, o modelo de administração pública que prioriza a consulta popular no processo de elaboração do orçamento municipal, buscando inverter as prioridades.

Embora a permanência do OP tenha sido um dos pontos mais enfatizados pelo então candidato José Fogaça –, devido a identificação da população com este mecanismo –, para o PT, dar continuidade ao OP não garantiu a vitória de Raul Pont, pois descontentou principalmente a classe média. Além disso, merece ser destacado que, em prol da candidatura de Fogaça, houve uma intensa reunião de

¹⁵ Ver: Cremonese (2005). O autor descreve os vários fatores que influenciaram na derrota do PT em 2004.

partidos políticos que se manifestavam desgostosos com as consecutivas gestões petistas.

Essa aparente contrariedade dos partidos políticos com os governos do PT inicia paralelamente a implantação do Orçamento Participativo em 1989, quando Olívio Dutra assumiu a prefeitura. A partir desse momento, a Câmara Municipal de Porto Alegre começa a viver um dilema, como refere Dias (2002), entre o mecanismo de representação legal e a participação popular organizada através do OP. A vitória de José Fogaça, ao que tudo indica, representou para o Legislativo municipal a vitória dos partidos que se sentiram neutralizados pela pressão da participação popular durante os governos petistas. Nesse sentido, a Câmara de vereadores, a partir de 2005, deixa transparecer a vitória do processo de reação iniciado da segunda para a terceira Legislatura nos mandatos do PT (DIAS: 2002). Os vereadores que compõem a base de apoio ao governo Fogaça na Câmara Municipal fazem constantemente referência às gestões passadas, lembrando a pouca importância que esses governos davam ao Legislativo (ver ANEXOS B, C e D).

Com a finalidade de se compreender como se apresenta o comportamento do Legislativo a partir de 2005, neste capítulo, foram apresentados e descritos os dados levantados durante a pesquisa de campo¹⁶. Através desses dados, busca-se elucidar as diferenças entre as gestões em que o PT esteve à frente do Executivo municipal e a gestão de José Fogaça. Contudo, nessa análise, não apenas serão descritos tipos de administração pública. Em princípio, as ideologias partidárias dos atores em questão já os colocariam em lados diferenciados. O que se procurou analisar através das informações obtidas, tendo o Legislativo como foco central, foi à mudança no padrão de comportamento que se estabelece entre o Executivo e o Legislativo no governo Fogaça – que o diferencia do tipo de relação que existia durante os três primeiros mandatos do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre com relação à Câmara de vereadores.

¹⁶ Ver nota metodológica (Apêndice A).

4.1 LEGISLATURA 2005-2008: INTENSIFICAÇÃO NA PARTICIPAÇÃO DO LEGISLATIVO

Ao contrário da situação vivenciada em Porto Alegre em 1989 – em que o Legislativo apresentou um baixo índice de atividades –, a Câmara dos vereadores começa, no ano de 2005, os trabalhos em ritmo acelerado. O número elevado de emendas surpreende pela intensidade dos trabalhos legislativos logo no primeiro ano de governo. Porém, antes de apresentar os dados referentes à proposição de emendas durante a composição da LOA em 2005, apresentar-se-á a distribuição partidária na Câmara. A distribuição partidária vai-nos fornecer aspectos importantes para que se possa compreender tanto os motivos que levaram à existência de um elevado número de emendas, como a forma com que cada partido participou desse processo.

Propõem-se, então, uma breve comparação entre a composição da Câmara durante os três primeiros mandatos em que o PT esteve à frente do Executivo municipal e a composição da Câmara no governo Fogaça. Na tabela que demonstra a composição da Câmara durante os governos do PT, os partidos foram divididos apenas em oposição e partidos aliados ao governo, pois neste momento apenas os números interessam. No caso da Legislatura iniciada em 2005, os partidos são citados nominalmente, porque neste caso é necessário reconhecer onde cada partido situa-se no Legislativo, ou seja, se representa oposição ou situação.

Tabela 8 - Composição da Câmara Municipal de Vereadores (1989-2004)

	Primeira Legislatura	Segunda Legislatura	Terceira Legislatura	Quarta Legislatura
Oposição	11	13	14	16
Base do Governo	11	11	15	12

Tabela 9 - Composição da Câmara Municipal de Vereadores (2005-2008)

Partidos de Oposição	Base do Governo
10 (Vereadores)	26 (Vereadores)
PT/ PSB e Pc do B	PDT/PFL/PMDB/PP/PSDB/PL/PTB/PPS e PSL

A análise das tabelas acima mostra que o governo Fogaça dispõe se comparado ao governo anterior, grande vantagem no que se refere à distribuição partidária na Câmara. A oposição, durante os governos petistas, sempre esteve em vantagem numérica: apenas na primeira Legislatura, houve um equilíbrio entre oposição e situação, e no governo Fogaça, em termos numéricos, a oposição encontra-se em desvantagem. Essas tabelas serão analisados tomando como referência o argumento teórico utilizado no primeiro capítulo deste trabalho.

O comportamento dos partidos no Brasil deve ser interpretado tomando como ponto de partida o conceito de presidencialismo de coalizão (SANTOS, 2002). Essa perspectiva considera que em um sistema de partidos fragmentado como o brasileiro, o chefe do Executivo, na intenção de pôr em prática sua agenda de políticas públicas, necessita distribuir pastas ministeriais entre os membros dos principais partidos para assim conseguir apoio da maioria no Congresso. Sendo assim, pode-se chegar a duas perspectivas distintas.

Sob o ponto de vista da primeira perspectiva, se existe um grande número de partidos, a exemplo da base de apoio ao governo de Fogaça, automaticamente existe um grande número de demandas distintas. Isso significa que a união em torno de um objetivo comum torna-se bastante difícil. Então, o Executivo acaba virando uma espécie de “refém” dos interesses localistas do Congresso, que visam ao atendimento de suas demandas individuais¹⁷. A segunda perspectiva leva à seguinte conclusão¹⁸: os partidos no Brasil são disciplinados, e as votações na Câmara são bastante previsíveis, pois os parlamentares não são capazes de fazer valer as suas prodigalidades individuais. Dessa forma, o Executivo que dispõe da iniciativa nos assuntos distributivos, exerce preponderância sobre o Legislativo, pois o representa a única fonte de distribuição de benefícios.

No caso de Porto Alegre, a coligação PPS/PTB recebeu, no segundo turno das eleições de 2004, apoio de vários partidos que se mostravam descontentes com a administração petista (partidos de centro-direita e o PDT). Com a vitória do

¹⁷ Ver: Figueiredo A e Limongi (1999)

¹⁸ Ver: Pereira e Mueller (2002) e Santos (2003)

candidato José Fogaça, iniciaram-se as negociações para a composição do atual secretariado. Conforme foi citado, a distribuição de pastas ministeriais – ou nesse caso a distribuição das secretarias – representa uma forma de o Executivo recompensar os partidos que o apoiaram durante a campanha eleitoral e, ao mesmo tempo, conquistar apoio aos seus projetos.

Das vinte e seis secretarias existentes, onze foram ocupadas por pessoas filiadas a partidos políticos; dez por pessoas que possuem vínculo político com algum partido; e apenas cinco não possuem vínculo político nenhum. O partido que mais recebeu secretarias foi o PDT, além de ser também o segundo partido em termos de representatividade na Câmara (seis cadeiras), sendo superado apenas pelo PT, que possui sete cadeiras.

Tabela 10 - Distribuição de Secretarias por partidos no governo Fogaça

Partidos Políticos	Número de secretarias que ocupa
PDT	4
PP	2
PTB	2
PPS	3

Fonte: Porto Alegre (20/04/2005)

A partir da nomeação dos secretários, pode-se perceber que o governo de Fogaça estabeleceu algumas prioridades. Manteve a aliança com os partidos que o apoiaram durante a campanha eleitoral através da solidificação, por exemplo, da sua relação com o PDT. O partido conta com seis vereadores e possui um bom relacionamento com os partidos de oposição, como será visto posteriormente. Outra prioridade do Executivo foi manter sob seu controle algumas das principais secretarias do município (Educação, Planejamento Urbano e Obras e viação) – Fogaça, por exemplo, nomeia para a secretaria de Coordenação de Política e Governança César Busatto (PPS).

Início de uma nova Legislatura, ânimos revigorados. Os novos parlamentares, passado o entusiasmo do processo eleitoral e o “alvorço” que a distribuição de

cargos causa entre os partidos, iniciam seus trabalhos. No dia 3 de janeiro de 2005, foi dada entrada ao projeto de n.º 51/05, de autoria do vereador Bernardino Vendrusculo (PMDB). Esse projeto previa a institucionalização do OP e a formação de comissões compostas por membros tanto do Executivo como do Legislativo, que seriam os responsáveis pela fiscalização das assembleias.

O projeto foi rejeitado logo em primeira instância devido a erro textual, que comprometia a compreensão do seu conteúdo. É importante ressaltar que, no ano de 2005, não houve assembleias do OP. Segundo o Executivo, existiam muitos projetos da administração passada (último mandato do PT) que estavam pendentes e que, portanto, deveriam entrar primeiro em pauta. A vereadora Sofia Cavedon (PT) declarou, em assembleia realizada no dia 3 de março de 2005, “que não concordava com a postura que o governo municipal estava assumindo com relação ao OP” (PORTO ALEGRE, 15/07/2006).¹⁹

Em vários momentos, como será observado no decorrer desse trabalho, a bancada do PT manifestou-se com relação ao OP, em virtude de não concordar com os rumos que o Executivo estava dando para o projeto. O governo municipal pretende implantar em 2007 um projeto de participação popular – cuja denominação é “Governança Solidária Local” –, e que também recebeu críticas severas da oposição. Deixam-se as questões que envolvem as disputas do governo com a oposição para um próximo momento e retoma-se a questão da proposição de emendas ao orçamento.

Em 2005, foram enviadas 199 emendas para compor o Projeto de Lei do Executivo, que estima a receita e fixa as despesas do município para o ano de 2006. Destas, apenas dezesseis emendas não eram de alocação ou realocação de recursos (CEFOP, 2005). Comparado ao primeiro ano de mandato do PT (1989) – em que foi registrada pouca atividade do Legislativo –, o primeiro ano da gestão de Fogaça apresenta um índice elevado de participação dos vereadores nas questões referentes ao processo orçamentário local. Além disso, houve o aproveitamento de trinta e nove emendas de realocação de recursos. Novamente, em termos de

¹⁹ Ata da Sessão Ordinária da Câmara Municipal de Porto Alegre do dia 3/03/2005

aproveitamento, o primeiro ano desta Legislatura supera quantitativamente os anos de 1990 e 1993, em que foi verificado, para os padrões da época, um alto índice de participação dos vereadores. Veja-se a tabela abaixo:

Tabela 11 - Índice de Aprovação e Rejeição de emendas (PDT e PT)

	N.º Total de Emendas	Emendas Aprovadas	Emendas Rejeitadas	Índice de Aprovação	Índice de Rejeição
PDT	50	23	27	46%	54%
PT	34	5	29	14,7%	85,3%

Fonte: CEFOR

O PDT foi o partido que mais enviou emendas, cinquenta no total, seguido pelo PT, que enviou trinta e quatro emendas para compor o orçamento municipal. Das cinquenta emendas enviadas pelo PDT, vinte e três foram aprovadas, perfazendo um índice de aprovação 46%. Das trinta e quatro emendas enviadas pelo PT, cinco foram aprovadas, perfazendo um índice de aprovação 14,7%. Se a referência fosse o número de emendas rejeitadas, a situação seria a seguinte: o PDT teve vinte e sete emendas rejeitadas – um índice de rejeição de 54%, tomando como referência o número total de emendas enviadas pelo partido. O PT teve vinte e nove emendas rejeitadas, o que corresponde a um índice de rejeição de 85,3%, também tomando como referência o número total de emendas enviadas.

Se comparados aos dos dois partidos apresentados acima, os outros partidos, tanto os de oposição como os governistas, tiveram uma participação menos intensa. PSDB e o PL, por exemplo, não enviaram nenhuma emenda ao orçamento; a soma total de emendas enviadas pelos outros partidos foi de trinta e duas – duas a menos que o PT sozinho. Mesmo levando em consideração que os dois partidos em questão (PDT e PT) possuem as maiores bancadas na Câmara Municipal, pode-se perceber, através dos números obtidos, a intensa disputa que se estabeleceu durante a composição da LOA.

Porém, o baixo índice de participação dos vereadores governistas na proposição de emendas ao orçamento está relacionado diretamente com o alto número de Pedidos de Providência. Nesse caso, os Pedidos de Providência

funcionam como “emendas informais”, enviadas diretamente ao Executivo. Essa estratégia, utilizada pelos governistas, objetiva o atendimento das demandas individuais com maior rapidez, visto que os Pedidos de Providência não passam pelas etapas de apreciação, tal como ocorre com as emendas formais.

No caso da oposição, o baixo índice de emendas apresentadas deve-se ao fato de que várias emendas enviadas pelo PT tiveram a colaboração dos outros partidos (PC do B e PSB). A proposição de emendas coletivas é bastante comum nas etapas de elaboração do orçamento, pois a proposta conta com o apoio de um grupo, e não apenas de um indivíduo. No caso dos partidos de oposição da Câmara Municipal, esta prática foi bastante utilizada. Alguns exemplos: o vereador Raul Carrion, do PC do B, enviou emendas em conjunto com a vereadora Sofia Cavedon, do PT; a vereadora Manuela D Ávila, do PC do B, utilizou algumas vezes do mesmo recurso em parceria com o vereador Carlos Todeschini, do PT (CEFOP, 2005). A estratégia política da oposição era a de reunir em torno de uma proposta um maior número de parlamentares, com a finalidade de ampliar as suas chances de aprovação. Como já mencionado, em termos numéricos, a oposição não conseguiu muitos resultados positivos: das quarenta e seis emendas enviadas, apenas oito foram aprovadas – e dessas, duas não previam alocação ou realocação de recursos.

4.2 RETOMANDO ANTIGAS PRÁTICAS

No início deste capítulo, afirmou-se que o Legislativo municipal, a partir das eleições de 2004, tendia a retomar antigas práticas, neutralizadas pela aliança estabelecida entre o Executivo e o OP. Quando se utiliza a expressão “antigas práticas”, refere-se, entre outros aspectos, que serão analisados posteriormente ao uso do Pedido de Providências, como um mecanismo de comunicação direta do Legislativo com o Executivo.

A análise das Atas de Votação da Câmara Municipal revelaram que o Pedido de Providência tem sido usado com freqüência pelos vereadores e que, com a mesma freqüência com que o Legislativo usa essa estratégia, também o Executivo

acata os pedidos dos vereadores. Em 2005, foram enviados à mesa da Câmara 1250 Pedidos de Providência – desses, seiscentos voltaram do Executivo com parecer favorável. O partido que mais utilizou este mecanismo foi o PMDB: uma média de três pedidos por assembleia. Dois vereadores foram os que mais emitiram Pedidos de Providência, Sebastião Melo e Bernardino Vendrusculo (PORTO ALEGRE, 15/07/2006), ambos do PMDB, seguidos pelo vereador Elói Guimarães, do PDT. Em 2006, somente no primeiro semestre do ano, foram apresentados 1501 pedidos –desses, quatrocentos e oitenta e seis foram aceitos. Durante todo ano de 2006, os Pedidos de Providência somaram 1725, com aprovação de setecentos e doze.

Os partidos que mais solicitam o Pedido de Providência são os que compõem a base do governo na Câmara. Em sua maioria, estes pedidos são referentes a processos que visam algum tipo de obra pública – por exemplo, restauração de centros de lazer, asfaltamentos em logradouros e iluminação pública²⁰. Ao contrário do que acontecia durante os mandatos do PT, em que os Pedidos de Providência eram negados pelo Executivo com a justificativa do OP, no governo Fogaça os vereadores não precisam dirigir-se a esta instância pelo simples fato de que o Executivo tem demonstrado ser favorável a tal prática.

Outro aspecto importante ainda sobre os Pedidos de Providência é que a oposição raramente faz uso deles²¹. Os dados referentes ao ano de 2005 demonstram que os partidos de oposição ao governo têm em média um pedido a cada cinco sessões, enquanto os partidos governistas enviam em média três pedidos por sessão²². No período em que o PT esteve à frente do Executivo, era exatamente a oposição que buscava o recurso dos Pedidos de Providência – naturalmente porque as suas necessidades eram outras: buscavam atender às suas demandas pessoais, evitando um confronto direto com o Orçamento Participativo.

²⁰ Fonte: Setor de Protocolo da Câmara Municipal.

²¹ A exceção foi o PT. No capítulo IV se identificam quais as razões para o partido se utilizar dos Pedidos de Providência com frequência.

²² Média dos Pedidos de Providência. Fonte: Atas das Sessões Ordinárias da Câmara Municipal (2005 e 2006).

No caso do governo Fogaça, a oposição utiliza outro tipo de mecanismo disponível aos vereadores, o Pedido de Informação. De acordo com Art. 98. do Regimento da Câmara Municipal, o Pedido de Informação é a proposição cuja função é a de solicitar esclarecimentos relativos à administração municipal, através de requerimento escrito feito pelo vereador e encaminhado ao prefeito pelo presidente da Câmara. Nas Atas de Votação analisadas neste trabalho, a bancada do PT tem utilizado freqüentemente este instrumento, principalmente nos processos que envolvem questões pendentes ainda do Orçamento Participativo – por exemplo, obras de saneamento básico, iluminação pública e construção de creches (PORTO ALEGRE, 2006).

4.3 DEBATES NO LEGISLATIVO – MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Um dos pontos que assinala nitidamente as diferenças entre os governos em questão refere-se às disputas travadas entre situação e oposição durante as Sessões Ordinárias da Câmara Municipal. Após sua posse no dia 1º de janeiro de 2005, José Fogaça reuniu-se com o conselho do Orçamento Participativo no dia 4 de janeiro, buscando reafirmar a sua posição favorável quanto à permanência do OP. Essa atitude do prefeito repercutiu positivamente junto aos partidos de oposição, como se pode perceber através da declaração do vereador Aldacir Oliboni (PT). O parlamentar discorreu acerca das realizações do governo municipal do Partido dos Trabalhadores nos últimos dezesseis anos e ainda avaliou positivamente a reunião realizada pelo prefeito municipal e o conselho do OP. O vereador Carlos Comassetto (PT) também elogiou a postura do Executivo municipal sobre o Orçamento Participativo, afirmando que, através da participação popular, Porto Alegre alcançou grandes avanços nos últimos anos. Outro vereador que considerou favorável a postura do Executivo foi Prof. Garcia (PSB)²³

Porém, a posição assumida pelo Executivo, com relação ao OP, não foi bem recebida pelos partidos aliados ao governo. O vereador Luiz Braz (PSDB) contestou

²³ Em 2006 ele filiou-se ao PPS (PORTO ALEGRE, 2006).

a idéia de que o Orçamento Participativo continuasse funcionando nos mesmos moldes, pois a participação popular, segundo ele, não exime a prefeitura do planejamento urbano. A vereadora Neuza Canabarro (PDT) avaliou que, durante os anos em que o Partido dos Trabalhadores esteve no comando da prefeitura municipal, houve uma diminuição no número de escolas construídas – se comparado ao número de estabelecimentos criados no período em que Alceu Collares foi prefeito –, não existindo, segundo a vereadora, grandes conquistas neste setor durante os governos da Frente Popular em Porto Alegre. O vereador João Antônio Dib (PP), crítico dos governos do PT em Porto Alegre como será demonstrado no decorrer desse capítulo, avaliou que as administrações passadas, deixaram de realizar várias obras, mesmo existindo verbas disponíveis para investimentos públicos. Também se referiu à diminuição da importância conferida à Câmara nesse período (PORTO ALEGRE, 2005).²⁴

Partindo das considerações feitas acima, pode-se deduzir que a oposição, *a priori*, sentiu-se satisfeita com a postura assumida pelo Executivo municipal, enquanto os partidos que formam a base do governo na Câmara discordaram da posição assumida. Porém, esta situação inverte-se rapidamente. A pressão dos partidos governistas fez com que o Executivo repense a sua postura inicial, desencadeando críticas severas da oposição e defesas veementes dos partidos aliados.

No dia 10 de março de 2005, a sessão ordinária da Câmara Municipal já apresenta uma nova postura tanto do Executivo quanto da oposição. O vereador Aldacir Oliboni (PT) criticou o Executivo municipal sobre a política de saúde adotada no município. De acordo com o vereador, o governo deveria espelhar-se na forma com que o Partido dos Trabalhadores geriu a área de saúde municipal enquanto esteve no governo. João Dib (PP) questionou a forma com que os recursos federais recebidos do Sistema Único de Saúde (SUS) foram geridos durante as administrações petistas. O vereador Mário Fraga (PDT) defendeu o Executivo

²⁴ Ata da Sessão Ordinária da Câmara Municipal do dia: 05/01/2005.

municipal, alegando que este trabalha ainda com os *déficits* oriundos das gestões anteriores (PORTO ALEGRE, 15/07/2006)²⁵.

Em junho de 2005, a sessão da Câmara teve como tema principal denúncias de corrupção que ocorreram no Governo Federal. O vereador Luiz Braz declarou que a polícia federal teria favorecido o PT devido à maneira com que investigou as denúncias de corrupção no Governo e no Legislativo Nacional. Cláudio Sebenelo (PSDB) criticou a posição assumida pelo Presidente Nacional do Partido Comunista do Brasil, em declaração à imprensa nacional. Segundo o vereador, o PT, que sempre se intitulou defensor da ética na política nacional, não demonstrou ter interesse em investigar seriamente as denúncias que envolviam nomes importantes do partido (PORTO ALEGRE, 15/07/2006)²⁶.

Na sessão realizada em julho de 2005, as atenções do Legislativo municipal estavam ainda voltadas para o cenário político nacional. João Dib discorreu acerca da crise envolvendo o Partido dos Trabalhadores e criticou novamente a forma com que o governo municipal do PT administrou as finanças públicas. O vereador fez críticas ao Presidente da República, sustentando que ele deveria estar no Brasil durante a crise. O vereador Luiz Braz discutiu sobre os gastos com publicidade durante os anos em que o PT esteve no governo municipal, e salientou que uma das denúncias feitas contra o Governo Federal era exatamente o gasto “milionário” com publicidade. A bancada do PT assegurou que o partido faria todo o possível para que as acusações fossem apuradas, bem como defendeu a cassação dos parlamentares envolvidos (PORTO ALEGRE, 15/07/2006)²⁷.

A sessão realizada no dia 05 de setembro de 2005 evidenciou a crise entre oposição e governistas. Também deixou claro que os partidos aliados ao Executivo municipal, apesar da pluralidade partidária existente entre eles, estão dispostos a defender o Executivo dos ataques da oposição. A vereadora Maristela Maffei (PSB) debateu a situação econômica do município, assegurando que o prefeito José

²⁵ Ata da Sessão Ordinária da Câmara Municipal dia: 10/03/05.

²⁶ Ata da Sessão Ordinária da Câmara Municipal dia: 20/06/05.

²⁷ Ata da Sessão Ordinária da Câmara Municipal dia: 20/07/05.

Fogaça, durante a campanha eleitoral, prometeu manter os reajustes bimestrais do funcionalismo municipal. Em relação ao assunto, contrariou a idéia de que a crise financeira da prefeitura fosse decorrente ao aumento do número de funcionários. E, dessa forma, colocou-se descontente com a postura do Executivo em relação à manutenção de reajustes salariais. O vereador Cláudio Sebenelo discordou do pronunciamento da vereadora do PSB, bem como assegurou que não existe a possibilidade de se traçarem diferenças entre o governo de José Fogaça e os governos passados, pois existe uma diferença de tempo em que cada um esteve à frente da prefeitura. João Dib pronunciou-se acerca do assunto, alegando que não se recordava de o prefeito ter afirmado em campanha que manteria o benefício da bimestralidade aos servidores públicos. A vereadora Clênia Maranhão salientou que o governo Fogaça, devido a pendências financeiras de administrações passadas, não consegue colocar em prática seus planos de governo²⁸.

Em novembro de 2005, a vereadora Margarete Moraes (PT) declarou que o Partido dos Trabalhadores estava sendo prejudicado politicamente, devido à falta de *quorum* para a deliberação de matérias propostas por integrantes desse partido na Comissão de Defesa do Consumidor e Direitos Humanos. A vereadora Clênia Maranhão (PPS) contraditou-se à declaração feita pela vereadora do PT, alegando que nem sempre é possível aos parlamentares cumprirem toda a sua agenda política (PORTO ALEGRE, 15/07/2006)²⁹.

No mês de dezembro, novamente pôde-se constatar que os partidos que compõem a base do governo na Câmara buscam enfatizar que a postura do Executivo em 2005 diferencia-se dos governos passados, principalmente no que se refere à importância do Legislativo. Segundo a vereadora Clênia Maranhão, o governo Fogaça tem priorizado o diálogo com o Legislativo e o respeito pela independência dos Poderes – diferentemente, segundo ela, do que ocorreu em

²⁸ A “bimestralidade”, reajustes bimestrais concedidos desde 1988 ao funcionalismo, foi derrubada pela Câmara Municipal em 2005. Atualmente o comprometimento da folha sobre a receita corrente líquida está na faixa dos 40% (PORTO ALEGRE, 15/07/2006 - Ata da Sessão Ordinária da Câmara Municipal dia: 05/09/05).

²⁹ Ata da Sessão Ordinária da Câmara Municipal dia: 10/11/05.

gestões passadas. O balanço que os vereadores fazem do primeiro ano do governo Fogaça é positivo, pelo menos para os vereadores que compõem a bancada governista. De acordo com algumas declarações³⁰, este governo prioriza a sua relação com o Legislativo, sem desconsiderar a importância de manter uma administração pautada na participação popular³¹. Quanto à oposição, as manifestações dos vereadores indicam o descontentamento com algumas políticas adotadas pelo governo. A área da saúde municipal, o investimento em escolas, o funcionalismo público e o Orçamento Participativo são os pontos mais comentados pela oposição (PORTO ALEGRE, 15/07/2006)³².

O ano de 2006 inicia com os ânimos exaltados na Câmara Municipal. No dia 5 de janeiro, a sessão ordinária do Legislativo apresenta um intenso debate entre a oposição e a situação. João Dib defendeu a forma com que o Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU) está sendo conduzido, em réplica às críticas feitas pelo vereador Carlos Todeschini, do PT. Dib reprovou a maneira com que as gestões do PT administraram este órgão quando à frente da prefeitura. Ainda ressaltou a importância do poder de fiscalização exercido pelo Legislativo, ressaltando, contudo, que o objetivo dessa atividade deve ser a busca de um trabalho em conjunto em prol da população. Ainda sobre este assunto, o vereador Carlos Todeschini afirmou ser necessário a abertura de uma sindicância no DMLU³³, visto que também é dever do parlamentar fiscalizar as ações do Executivo. Nesse sentido, o vereador Bernardino Vendrusculo (PMDB) e o vereador Ervino Besson (PDT) manifestaram-se favoráveis quanto às providências tomadas pelo Executivo municipal com relação a esse assunto³⁴.

³⁰ João Dib PP; Clênia Maranhão PPS e Neuza Canabarro PDT

³¹ As Atas das sessões Ordinárias dos respectivos meses: Abril, Maio, Agosto e Outubro de 2005, registram um grande número de Pedidos de Providência e de Pedidos de Informação que serão analisados no capítulo IV. Mas estas Atas não contêm nenhuma declaração relevante feita pelos vereadores, que ilustre a tensão que se estabeleceu entre os partidos aliados ao governo e a oposição durante o ano de 2005, por isso, neste momento não se faz referência a elas.

³² Ata da Sessão Ordinária da Câmara Municipal dia: 05/12/05.

³³ Em dois 2005, houve denúncias de pagamentos irregulares a funcionários do Departamento de Limpeza Urbana (DMLU).

³⁴ O Governo municipal determinou em fevereiro de 2006 a abertura de uma sindicância interna no DMLU, para apurar as denúncias de corrupção (PORTO ALEGRE, 15/07/2006 - Ata da Sessão Ordinária da Câmara Municipal dia: 05/01/06).

A intensificação dos debates no Legislativo ocorreu durante o período de Lideranças, iniciado em 20 de janeiro de 2006. O vereador Elias Vidal do PTB afirmou que, atualmente, existe na Câmara Municipal um espírito coletivo no sentido de construir uma Porto Alegre melhor. Também comentou que a oposição no Legislativo tem de agir de uma forma racional e inteligente, e não leviana. Ervino Besson PDT criticou a bancada do PT e pediu coerência. De acordo com o vereador:

"O PT ainda não se convenceu que perdeu a eleição. Não soube reconhecer a derrota e não sabe respeitar o prefeito eleito. Nenhum vereador da bancada petista aplaudiu Fogaça na sua posse, contrariando uma tradição dessa Casa" (BANDEIRA, 2006).

Em junho de 2006, o debate na Câmara Municipal ainda abordava o DMLU; o Executivo encaminhou propostas de mudança nesse setor, que foram duramente criticadas pela oposição, de acordo com os pronunciamentos dos vereadores Raul Carrion³⁵ (PC do B) e Maristela Maffei (PSB). Em contrapartida, o vereador João Dib questionou, novamente, a gestão desse setor feita pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PORTO ALEGRE, 15/07/2006)³⁶

Em agosto de 2006, durante o período de Lideranças da sessão plenária realizada no dia 10, os vereadores da oposição e da situação trocaram acusações sobre a condução das denúncias feitas sobre possíveis fraudes no DMLU. O alvo dos partidos governistas foram as antigas acusações de fraude no mesmo setor, quando o PT estava à frente da prefeitura municipal. Em contrapartida, a oposição critica a incoerência das declarações e pergunta onde estão as obras referentes ao OP. Vejam-se as declarações:

Cássia Carpes (PTB) fez críticas às administrações do PT na prefeitura municipal, lembrando que o governo Fogaça assumiu com um enorme *déficit*

³⁵ O Vereador Raul Carrion (PC do B), entregou a sua renúncia no dia 31 de janeiro de 2007, em função de ter sido eleito Deputado Estadual (PORTO ALEGRE, 15/01/2007).

³⁶ Ata da Sessão Ordinária da Câmara Municipal dia: 05/06/06.

orçamentário. Ainda observou que o município ficou sem dinheiro internacional do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) por conta da inadimplência do governo anterior. Sobre o DMLU, elogiou o fato de o Ministério Público estar acompanhando o caso.

“Na gestão do PT, um diretor foi condenado. A guerra do lixo já matou três e derrubou um ministro no país” (CARPES apud BANDEIRA, 2006).

Sofia Cavedon (PT) rebateu as críticas do vereador do PTB às gestões da Frente Popular.

Por que ele não vem aqui explicar por qual motivo nem as obras que nosso governo deixou encaminhadas a administração atual não conseguiu realizar, como o viaduto da avenida Teresópolis sobre a Terceira Perimetral e o Conduto Álvaro Chaves. Onde estão as obras do Orçamento Participativo? É público e notório que este governo não está preocupado com as finanças do município, pois ampliou gastos em pessoal. Criou e ampliou cargos de confiança, além de FGs especiais (CAVEDON apud BANDEIRA, 2006).

Cláudio Senebelo (PSDB) respondeu à vereadora Sofia Cavedon dizendo que

todo o governo que assume às vezes erra. Por isso torna-se fácil fazer críticas”. Também lembrou que “houve escândalos brutais na Administração Popular, como o fato de diretores do PT serem obrigados a indenizar em mais de R\$ 1 milhão por muitas infrações e fraudes na coleta de lixo (SENEBELO apud BANDEIRA, 2006).

João Dib (PP) fez a seguinte declaração:

Devemos trabalhar mais para consertar os erros do que fazer acusações. A atual crise do DMLU é a continuação de anos de equívoco. Durante dezesseis anos, na administração anterior, o departamento teve problemas. Lembro-me que em 1992, a Câmara Municipal fez uma CPI para apurar as denúncias de irregularidades no DMLU e levantou uma série de problemas. Era ano eleitoral e esta CPI foi encomendada pelo então prefeito Tarso Genro. Houve uma auditoria que gerou um relatório administrativo negando qualquer tipo de irregularidade (DIB apud BANDEIRA, 2006).

O que se pode concluir, então, a partir das declarações expostas acima? Primeiro, existe uma divisão nítida dentro do Legislativo, que não é fruto apenas dos inevitáveis embates entre oposição e situação. A questão vai muito além desse fato. Existe, no Legislativo municipal, um confronto entre dois modelos de gestão pública – uma representada pelo Partido dos Trabalhadores, e a outra pelo governo Fogaça. Segundo, diferentemente das Legislaturas passadas, a oposição demonstra ser mais coesa e articulada desde o princípio; deve-se lembrar que, durante os mandatos do PT, a oposição precisou de duas Legislaturas para se articular contra o Executivo.

Em novembro de 2006, a vereadora Clênia Maranhão alertou para a necessidade de recuperação financeira do município, defendendo a manutenção e “o aprimoramento” do programa de Orçamento Participativo. O vereador Cláudio Sebenelo manifestou-se acerca da ocupação de praças e parques da Capital, por pessoas sem teto, comparando o tratamento dado a esta situação pelo governo municipal com o dado durante o período em que o PT esteve na prefeitura. De acordo com o vereador, na época em que o PT esteve à frente do Executivo, fazia-se muito “*marketing*”, mas se agia pouco. Já o prefeito Fogaça, segundo Sebenelo, mostrou-se bastante preocupado com a situação dos sem teto; em 2005, construiu albergues municipais e aumentou em 10% o número de refeições servidas nos restaurantes populares (PORTO ALEGRE, 15/07/2006)³⁷.

Em dezembro de 2006, a vereadora Sofia Cavedon (PT) discursou acerca do cenário político de Porto Alegre, considerando salutar aos interesses da cidade a existência de partidos que se coloquem como oposição ao governo. Nesse contexto, formulou críticas a políticas desenvolvidas pela prefeitura municipal, desaprovando a condução do programa Orçamento Participativo, a privatização dos serviços públicos e as políticas para o funcionalismo municipal (PORTO ALEGRE, 15/07/2006)³⁸.

As disputas no Legislativo municipal estão evidentes – os dados apresentados acima ajudam a compor essa afirmação. A oposição acusa o

³⁷ Ata da Sessão Ordinária da Câmara Municipal dia: 05/11/06.

³⁸ Ata da Sessão Ordinária da Câmara Municipal dia: 04/12/05.

Executivo de ineficiência, principalmente no que se refere à continuidade das políticas públicas iniciadas nas gestões passadas. Em contrapartida, os partidos da base governista buscam sustentar o argumento de que o Executivo é novo, e se comparado aos 16 anos das gestões petistas, vem acertando na condução da administração municipal. Mas, e o Executivo? Qual a sua postura em relação às críticas? Como o Executivo municipal tem dialogado com o Legislativo?

4.4 GOVERNO FOGAÇA - BUSCANDO O EQUILÍBRIO NA CÂMARA MUNICIPAL

Logo que assumiu o governo municipal em 2005, José Fogaça demonstrou ser favorável a estabelecer um diálogo com os representantes do Orçamento Participativo. Essa posição assumida pelo prefeito repercutiu de maneira positiva junto à oposição no Legislativo. Porém, ao mesmo tempo em que agradou aos partidos de oposição, o Executivo municipal descontentou seus aliados. Alguns parlamentares – por exemplo, Luiz Braz e João Dib³⁹ foram claros em afirmar que não desejavam a permanência do OP nos mesmos moldes das gestões passadas, alegando que nesse período houve uma diminuição da importância dada à Câmara de vereadores.

O resultado das declarações na Câmara foi que o Executivo rapidamente inverteu a sua posição inicial. Após a reunião com os conselheiros do OP em janeiro de 2005, o Executivo municipal não deu continuidade a nenhuma obra prevista pelo Orçamento Participativo, sob a alegação de que a prefeitura não dispunha de verbas: de acordo com o governo, existiam inúmeras dívidas das gestões passadas. Este argumento do Executivo foi sustentado inúmeras vezes pelos vereadores que compõem a bancada governista.

³⁹ Os dois Vereadores citados estavam na Câmara municipal durante as gestões passadas, Luiz Braz cumpre seu quinto mandato e foi presidente da Câmara Municipal em 1994 e 1998. João Dib cumpre seu nono mandato e é o vereador em exercício mais antigo da Câmara Municipal de Porto Alegre e também já foi Prefeito em (1983/1985) (Páginas pessoais dos parlamentares).

Receber e manter o apoio dos partidos aliados parece ser um dos focos centrais das estratégias políticas adotadas pelo Executivo municipal. A distribuição das secretarias, a concessão dos Pedidos de Providência, as reformulações no OP e o diálogo com o Legislativo são pontos fundamentais para a manutenção dessa relação tão importante para o Executivo. Estreitar os laços com o Legislativo significa para o Executivo garantir adesão e aprovação às suas metas de governo.

Para obter resultados positivos, o Executivo necessita, então, atender aos vários e diferenciados pedidos dos vereadores. Se for levado em conta que a Câmara Municipal é composta por doze bancadas partidárias, será possível perceber a multiplicidade de pedidos que chegam até o Executivo. Porém, uma solicitação parece ser quase que um consenso entre os partidos que apóiam o governo: as reformulações no OP.

Sabe-se que, durante as gestões passadas, a Câmara Municipal colocou-se contra o Executivo, devido à importância que este Poder concedeu ao Orçamento Participativo no processo decisório local. Ao basear seu projeto de governo na definição dos investimentos públicos através da consulta popular, o Executivo municipal, sob a gestão do Partido dos Trabalhadores, precisou conviver permanentemente com a insatisfação e o confronto direto com o Legislativo.

Nesse caso, o governo Fogaça parece ter encontrado um ponto de equilíbrio entre as cobranças feitas pelos partidos que o apóiam e a oposição. Porque um ponto de equilíbrio? Bom, equilíbrio porque o governo consegue fazer as reformulações no OP, exigidas por sua base de apoio na câmara, e ao mesmo tempo evitar que a oposição acuse o Executivo de ter acabado com a iniciativa de participação popular. Embora a oposição discorde dos rumos que o Executivo vem dando ao Orçamento Participativo, legalmente nenhuma providência foi tomada no que se refere à sua extinção. Também é importante salientar que, com essa postura, o Executivo consegue sustentar a sua promessa de campanha, que previa a continuidade do OP – embora não se possa afirmar que o Orçamento Participativo volte a funcionar nos mesmos moldes das gestões passadas.

Retomando a questão: qual é, então, o ponto de equilíbrio que parece ter sido encontrado pelo governo Fogaça? Chama-se “Projeto de Governança Solidária Local”. Esse projeto tem na sua essência a figura do cidadão gestor, ou seja, atores sociais individuais ou coletivos que, no processo democrático de compartilhamento de responsabilidades em iniciativas de melhoria social e desenvolvimento local, capacitam-se e empoderam-se para decidir o presente e o futuro de suas próprias comunidades. É um processo de radicalização da democracia local, de progressivo comprometimento do governo com a sociedade, principalmente com os excluídos.

Segundo a proposta do Executivo, através desse projeto aprofunda-se o processo de democracia participativa, indo mais além da democratização de recursos públicos do orçamento, para alcançar o processo decisório de governo local, compartilhando as decisões políticas com a comunidade, para que ela possa assumir protagonismo quanto aos rumos e ao destino do desenvolvimento da sociedade local⁴⁰. O projeto do Executivo ainda estabelece que a parceria entre o governo e a sociedade contemplou, pela primeira vez, o respeito a todas as instâncias representativas legais do município.

No caso do governo Fogaça, pode-se acreditar que existe uma tendência de que o projeto de Governança Solidária Local venha aos poucos substituir o Orçamento Participativo. O Executivo não assume claramente essa idéia, por isso trabalha-se com uma hipótese que pode ou não se confirmar. A idéia desse projeto, em princípio, é a reformulação e adequação da participação popular às instâncias representativas locais. Com isso, o Executivo mantém a consulta popular sem desatender aos vereadores que cobram mudanças nesse ponto.

4.5 OPOSIÇÃO – RETOMANDO A UTILIZAÇÃO DO PODER DA VOZ

A oposição ao governo Fogaça em 2005 e 2006 era composta por três bancadas partidárias: PT, PC do B e PSB. Estes partidos possuíam, juntos, dez

⁴⁰ Fonte: Ofício número 356/GP. Gabinete do Prefeito. Data 14/10/2005.

cadeiras na Câmara Municipal. Porém, a partir do dia 1º de janeiro de 2007, a oposição passa a contar com menos dois votos. Manuela D'Ávila foi eleita deputada federal e Raul Carrion assumiu mandato na Assembléia. Como eles eram os únicos vereadores do PC do B, o partido ficou sem representação na Câmara. Mas as análises feitas nesse trabalho compreendem os anos de 2005 e 2006; trabalha-se, portanto, com a participação dos dois parlamentares.

É evidente a desvantagem numérica que a oposição possui no Legislativo – tal fator implica em dificuldades para que os vereadores destas bancadas aprovelem seus projetos. Soma-se a esse fator, o fato de o PT consolidar-se com a voz da oposição na Câmara, desencadeando um enfrentamento claro com os partidos governistas. Como se pode perceber através das Atas das Sessões Ordinárias da Câmara, a base de apoio ao Executivo utiliza os dezesseis anos de governo petista na Capital, para fazer comparações com o novo governo. Para estes partidos, não é admissível que o PT faça tantas cobranças ao Executivo, pois o governo ainda está tentando organizar a administração municipal, em vista dos *déficits* deixados por administrações anteriores.

Certamente, não é nenhuma surpresa que os parlamentares que hoje compõem a base de apoio ao governo unam-se contra o PT. Como já mencionado, durante as gestões petistas, os partidos que formavam oposição ao governo sentiram-se prejudicados e diminuídos pelo Executivo, o que gerou um movimento intenso de articulação entre os vereadores com um único objetivo comum: tirar o PT do governo municipal.

A situação do Legislativo a partir de 2005 mostra que existe dos dois lados articulação – cada um (partidos) tem seus objetivos bem definidos. Os que apóiam Fogaça, não desejam a volta do PT ao governo municipal, por isso buscam através de acusações impedir que o partido venha a consolidar-se como uma alternativa viável de mudança política. Em contrapartida, os partidos de oposição, e principalmente o PT, buscam apresentar-se para a população como uma possibilidade real de mudança, ou de retorno a um modelo de gestão que, segundo os seus defensores, conseguiu grandes avanços para Porto Alegre.

Durante as sessões da Câmara, as votações nominais sempre contaram com a presença efetiva⁴¹ da oposição. Vários projetos com autoria no Legislativo foram aprovados com os votos em conjunto dessas bancadas; ao contrário, as propostas do Executivo encontraram bastante resistência; mas, como era de se esperar, acabaram sendo aprovadas na maioria das vezes.

A oposição discorda do governo em diversos pontos, mas duas questões são freqüentemente utilizadas pelos vereadores para atacar o Executivo: o Orçamento Participativo e a utilização de verbas para a publicidade. Quando o PT estava no governo municipal, foi acusado pela oposição de empregar grandes quantias de dinheiro em publicidade. Segundo os vereadores, estas verbas deveriam ser utilizadas para viabilizar algum projeto social, e não para garantir a visibilidade do Executivo. A situação repete-se no governo Fogaça, com a ampliação das verbas destinadas à publicidade. O PT criticou a postura do Executivo, alegando que desta forma o PPS estava indo de encontro com o seu discurso histórico – ou seja, como oposição, o partido do prefeito Fogaça sempre contestou a ampliação das verbas destinadas a publicidade, e agora, como governo, utiliza a mesma estratégia política.

Em relação ao OP, o governo Fogaça é alvo de inúmeras críticas. A oposição discorda da maneira com que o Executivo está tratando dos assuntos relacionados ao programa. A perspectiva de mudanças na condução do Orçamento Participativo descontenta os vereadores da oposição, principalmente os vereadores do PT. Existe a possibilidade de membros do Executivo passarem a ter direito de voto durante as assembléias do OP, fato que não ocorria nas gestões passadas. O Legislativo igualmente mudou a sua postura com relação ao OP. Como se sabe, durante os governos do PT, os vereadores não se sentiam à vontade para alterar as propostas que vinham do Orçamento Participativo, pois isso os colocaria em confronto direto com a população.

⁴¹ É importante mencionar que através das atas analisadas, pode-se constatar que os vereadores do PT, PC do B e do PSB, raramente faltam as votações.

A partir de 2005, mediante a postura assumida pelo Executivo bem como pela Câmara, se o OP voltar a funcionar nos mesmos moldes das gestões petistas as intervenções por parte dos vereadores provavelmente serão freqüentes.

Portanto, pode-se concluir que existem diferenças significativas entre as duas gestões em questão, e principalmente no padrão de comportamento do Legislativo verificado na pesquisa de Dias (2002) com o padrão de comportamento do Legislativo a partir de 2005. Para os vereadores que representam a base apoio ao governo Fogaça, a mudança no Executivo municipal significou a volta do poder de “voz” aos vereadores.

Após a descrição do cenário político de Porto Alegre a partir de 2005 – enfocando a atuação do Executivo e do Legislativo –, passa-se para uma segunda etapa da análise: busca-se descrever como era o cenário político de Porto Alegre durante os três primeiros mandatos do PT (1989-1998)⁴². O ator central dessa descrição é o Legislativo e a mudança que ocorre em seu padrão de comportamento após a implementação do Orçamento Participativo. O objetivo desse ponto é traçar um paralelo entre os dois governos, apontando o que mudou com a posse de Fogaça. .

4.6 RESGATANDO OS FATOS – O LEGISLATIVO MUNICIPAL DE 1989 A 1998

Em 1989, o legislativo porto-alegrense apresentou um baixo índice de atividade legislativa. Uma das justificativas encontrada para tal comportamento foi que, neste ano, o Legislativo concentrou seus esforços na elaboração da Lei

⁴² Dias (2002), analisou os dois primeiro anos do terceiro mandato do PT que iniciou em 1997.

Orgânica Municipal⁴³, autorizada pela Constituição de 1988. Essa lei devolveu autonomia política aos municípios; e, para o Legislativo, equivaleu-se à atividade constituinte do Congresso Nacional. Conforme a análise de:

É possível supor, portanto, que o ambiente Legislativo estivesse, naquele momento, contaminado por preocupações relativas ao arcabouço legal responsável por condicionar as decisões municipais e que estas preocupações se espraiassem em suas distintas atividades. Este seria um comportamento justificado pelo momento constituinte no interior daquela assembléia, o que reforça o ponto acima mencionado (DIAS, 2002, p. 126).

Aspectos econômicos e estruturais foram apontados como possíveis justificativas para explicar o comportamento do Legislativo em 1989. O município, no primeiro mandato do PT, possuía toda a sua receita comprometida com a folha de custeio e a máquina administrativa. Todos os investimentos que fossem decididos para o próximo ano acarretariam em dívidas para o município; assim, a intervenção do Legislativo sobre a planilha orçamentária foi mínima. Quanto aos aspectos estruturais, pode-se dizer que ficou decidido, mediante a Constituição Federal, que Legislativo estava autorizado a alterar autonomamente a planilha orçamentária do Executivo em todas as unidades da federação; porém, deveria indicar a origem dos recursos necessários para a realização da emenda. Essa Lei teve a finalidade de controlar as despesas dos estados e municípios. Mas o Legislativo, como mostra a tabela a seguir, encontrou um meio de solucionar o problema da transferência de recursos, através da retirada de recursos da administração direta, ou seja, de diversos setores do Poder Executivo. Observe-se a figura abaixo:

⁴³ “O município reger-se-á por Lei Orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta constituição, na constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos” (CAHALI, 1991 - Constituição Federal 1988, Artigo 29).

Figura 1 - Emendas apresentadas - LDO 1989

Intervenção dos Vereadores sobre a Planilha Orçamentária do Executivo	4 emendas apresentadas
Transferência de Recursos	3 emendas apresentadas. Sendo que destas 2 (dois) retiram recursos da administração direta e 1 (um) realoca recursos.

Fonte: Dias (2002)

Em 1990, o Legislativo apresenta uma intensa atividade de trabalho. Diferente do outro ano, o município possuía verbas a serem distribuídas, e este foi o ano durante o qual mais se apresentaram emendas ao orçamento. Além disso, foi um ano em que se evidenciou a disputa entre os Poderes. Existiu uma forte tendência no Legislativo de restringir a autonomia do Executivo no que se referia à abertura de crédito junto a instituições financeiras; alteração do cálculo previsto para a variação das receitas correntes ao longo do ano seguinte; e outras que visavam restringir verbas destinadas à publicidade dos órgãos da prefeitura.

A disputa entre os Poderes ficou evidente no debate acerca da estatização do transporte coletivo. Fazendo referência a esta situação, Carlos Moraes, então superintendente da Empresa Pública de Transportes de Santo André, fez o seguinte comentário ao jornal Zero Hora de Porto Alegre:

Em Porto Alegre, apesar das pressões dos custos, a administração mantém o congelamento e os empresários lançam-se ao confronto, ameaçando, nos jornais e rádios, paralisar os serviços. A primeira mostra de força da administração é uma inesperada intervenção em várias empresas. O PT local se mobiliza, a população vibra e apóia a iniciativa, mas os adversários, recobrados da surpresa, respondem fazendo uso de todos os meios, inclusive da sabotagem. A prefeitura não se intimida e reage, denunciando a descapitalização das empresas, as negociações ilícitas, e assumindo o efetivo controle do serviço (MORALES, 30/09/1990, p. 8).

A política de "cortar a gordura" das planilhas tarifárias, levada a cabo pela maioria das administrações petistas, encontrou forte reação dos empresários, obrigando as prefeituras à intervenção nas empresas. Segundo Affonso,

As intervenções são processos extremamente desgastantes, porque delas se espera a solução dos problemas. Porém, a intervenção tem custos altos que são necessários para recompor, por exemplo, a frota deteriorada ou o serviço desorganizado. Além disso, ao intervir ou criar uma empresa pública, a administração abole práticas irregulares das empresas privadas, tais como manter empregados sem registro e não pagar as horas extras pelo valor determinado por lei. Novamente encontramos, no processo, pressões sobre o preço da tarifa, pois a melhoria da qualidade dos serviços representaria aumento de custos. Em Porto Alegre, após um longo período de intervenção, várias empresas foram devolvidas, mas a Sopal, a maior delas, ficou sob controle do governo. A Cia. Carris porto-alegrense teve de cobrir a deficiência operacional das empresas sob intervenção operando na sua máxima capacidade (AFFONSO, 1990, p. 2) .

Em 2005, o Executivo municipal colocou em discussão um possível reajuste no valor da tarifa do transporte coletivo. Segundo o governo, desde 1994 não eram feitos reajustes, o que estaria ocasionando desgaste na frota e diminuição na qualidade dos serviços prestados. Apesar dos protestos que envolveram estudantes, sindicatos e partidos de oposição, o reajuste foi homologado pelo prefeito José Fogaça no fim de 2006, passando a vigorar em fevereiro de 2007.

O processo eleitoral, em 1993, traz novos atores à Câmara Municipal, bem como novas posturas. A novidade em termos de distribuição partidária foi o surgimento da bancada do PTB composta por cinco vereadores (cabe mencionar que o PTB integrou a coligação de José Fogaça em 2004). O OP deixa de ser um “ilustre” desconhecido da população e dos próprios vereadores, isso porque o resultado das urnas dava sinais claros da importância e da influência que o Orçamento Participativo exercia sobre o mandato dos vereadores.

Em 1993, foram apresentadas trinta e oito emendas, quinze das quais foram aprovadas. De acordo com a análise de Dias,

O volume de emendas apresentadas e aprovadas triplicou com relação ao ano de (1992). No entanto se compararmos ao ano de 1990, quando o número de emendas apresentadas foi pouco superior (42 ao todo), verificamos que o número de emendas aprovadas foi cerca de 42 % superior. Assim o que diferencia quantitativamente as explosões de emendas dos anos 1990 e 1993 é principalmente o índice de aproveitamento das emendas (DIAS, 2002, p. 130).

O balanço do processo orçamentário do ano de 1993 pode ser resumido da seguinte maneira: constata-se, através dos dados, que houve uma diminuição no declínio da participação dos vereadores, se comparado aos dois últimos anos da Legislatura anterior (DIAS, 2002, p. 136). Porém, a decisão dos vereadores em intervir sobre o orçamento foi aos poucos diminuindo, como será visto a seguir.

Em 1994, apenas uma das emendas consistia em medida de controle do Legislativo sobre o Executivo. Em 1995, três emendas dessa natureza foram apresentadas, mas apenas uma foi aprovada. Já em 1996, nenhuma emenda de controle foi apresentada, situação que se repetiu nos anos seguintes, 1997 e 1998. Não se pode, contudo, acreditar que o declínio na proposição de emendas de controle sobre o Executivo fosse um sinal de que a oposição parlamentar tenha desistido de impor limites à sua atuação. A razão para o referido declínio está, conforme Dias (2002, p. 137), “associado a um mecanismo legislativo paralelo a este” – no caso, as emendas de controle.

Conforme foi analisado por Dias (2002, p. 48), puderam ser identificados três efeitos a partir da criação do Orçamento Participativo na Câmara de Vereadores: o *constrangimento*, a *renúncia* e a *reação*. Embora todos esses efeitos sejam de suma importância para a compreensão do comportamento apresentado pelos vereadores na época, neste momento passa-se a apontar os mecanismos de reação, adotados pelo Legislativo, que tinham como objetivo enfraquecer o Executivo e desestabilizar a sua relação com o OP. Nesse sentido, três pontos podem ser identificados como movimentos de reação dos vereadores: utilização da (LDO) como espaço de disputas orçamentárias; enrijecimento na postura dos vereadores com relação às decisões do Executivo; e a criação de uma Comissão Especial no interior da Câmara, que objetivava estudar uma possível institucionalização do OP.

O processo de composição da LDO foi palco de várias disputas entre o Legislativo e o Executivo, conforme análise de Dias (2002). Como a LDO deve ser editada antes da LOA, a oposição buscava antecipar as demandas de sua clientela nas diretrizes orçamentárias, obrigando o Executivo a incorporá-las em seu projeto da Lei Orçamentária Anual. Através desse mecanismo, o Legislativo evitava o confronto com as decisões vindas do OP: não precisando tratar de valores, o

Legislativo podia atender perfeitamente às demandas de seu eleitorado. O enrijecimento na postura do Legislativo refere-se diretamente aos vetos do Executivo com relação às decisões da Câmara. Os vereadores passaram a não acatar prontamente os vetos do Executivo, ocasionando mais discussão dentro da Câmara; o resultado desse mecanismo foi que, muitas vezes, estes vetos foram derrubados. Por último, houve a tentativa de institucionalização do OP pela Câmara de vereadores. A intenção da Comissão Especial era a de estudar a possibilidade de subordinar as decisões do OP ao Legislativo. Neste caso, os Legislativo estaria se colocando no meio da dinâmica decisória que se estabelecia entre o Executivo e a população.

Para que se possa entender melhor os mecanismos de reação utilizados pelo Legislativo descritos acima, é importante analisar a composição partidária da Câmara de Vereadores durante as Legislaturas em questão. Posteriormente, esta referência servirá como suporte teórico para análise comparativa que é feita entre o comportamento do Legislativo durante os mandatos do PT e o comportamento do Legislativo no governo Fogaça.

4.7 A OPOSIÇÃO NA CÂMARA MUNICIPAL - SÍNTESE DO PROBLEMA

É impossível negar a importância e o papel fundamental que a oposição tem desempenhado em regimes democráticos. Porém, seguindo o pensamento de Pasquino (1998), na maioria das vezes os estudiosos estiveram mais preocupados com quem ocupa o poder do que por quem o busca. Assim, a relevância dos grupos de oposição para a consolidação das democracias fica relegada ao segundo plano, muito embora a sua existência seja vital para estes regimes.

A democracia fundamenta-se, por permitir a existência do conflito entre os atores sociais (DAHL, 1997). Esse conflito apresenta-se como uma alternativa legítima de manutenção e autocorreção do sistema. Sendo assim, no caso de Porto Alegre e mais especificamente durante os três mandatos exercidos pelo PT, compreendidos entre os anos 1989 e 2000, a oposição parlamentar foi responsável

pelos movimentos de reação contra a política adotada pelo Executivo – o OP era mola propulsora de um modelo de “administração popular” baseado na participação popular.

Contudo, pode-se verificar que dois elementos são fundamentais para que se possa entender o movimento de reação do Legislativo contra o Executivo: distribuição partidária e unificação de interesses. No que se refere à distribuição partidária⁴⁴, pode-se perceber que houve uma visível fragmentação dos partidos de oposição, ocorrida principalmente da primeira para segunda Legislatura, estabilizando-se na terceira. Se se tomar como referência o argumento teórico de que um maior número de partidos gera a necessidade de mais negociações e maior articulação⁴⁵, se conclui que toda e qualquer tentativa de reação esboçada pela oposição estaria fadada ao fracasso, pois sua capacidade de articulação ficaria inevitavelmente comprometida mediante a fragmentação interna da Câmara.

Em sistemas multipartidários e fragmentados, como no caso do Brasil, em que os parlamentares pontuam suas estratégias políticas nas ações dos partidos, a união partidária em torno de uma decisão comum é bastante difícil, porque na maioria das vezes os partidos discordam entre si. Contudo, no caso do Legislativo municipal, durante o período analisado por Dias (2002), verificou-se um comportamento inverso do descrito acima.

Da primeira para a segunda Legislatura, os vereadores já esboçavam um movimento de reação contra o Executivo: a antecipação durante a composição da LDO, com o objetivo de enviar suas demandas sem necessitar da aprovação do OP; o fortalecimento da figura do vereador, não respondendo diretamente aos vetos do Executivo nos projetos de Lei; e principalmente a tentativa de institucionalização do OP. Na terceira Legislatura, os partidos de oposição encontravam-se mais fortalecidos. Embora não se possa dizer que suas tentativas atingiram os objetivos desejados – ou seja, diminuir os efeitos políticos da criação do OP sobre a

⁴⁴ Ver tabela 2 - Composição partidária da Câmara de Porto Alegre.

⁴⁵ Ver: SANTOS, 1998; 2002; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999.

Câmara –, esse movimento de reação destaca-se por ser diferente do que se verificou até então.

A aliança de cooperação entre os partidos de oposição na Câmara Municipal de Porto Alegre possuía o objetivo de impedir um quarto mandato do PT. Conforme a análise de Dias,

Muito mais do que simplesmente ganhar a eleição, os diferentes partidos de oposição desejavam, durante a terceira Legislatura, impedir que ocorresse um quarto mandato para o PT, e foi em torno deste objetivo que, muitas vezes eles superaram suas divergências mútuas por uma ação unificada (DIAS, 2002, p. 163).

Como se sabe, e também como já mencionado, o PT consegue eleger-se para mais um mandato em 1999. Esse período não é analisado neste trabalho, embora se possa encontrar nele as reais causas de o PT ter perdido as eleições municipais em 2004. O objetivo, neste momento, é mostrar que o Legislativo de Porto Alegre apresentou uma mudança de comportamento frente ao Executivo, identificada no trabalho de Dias (2002), que se diferencia tanto do comportamento verificado em âmbito nacional como do seu próprio. E mostra também que, a partir de 2005, o Legislativo tende a retomar antigas práticas antes neutralizadas pela aliança que se estabeleceu entre o Executivo e o Orçamento Participativo.

Desta forma, passa-se agora para uma breve apresentação da postura assumida pelo Executivo durante os mandatos do PT frente ao Legislativo. Entre 1989 e 1998, o Poder Executivo municipal – de certa forma apoiado no Orçamento Participativo, neutralizou a participação da Câmara no processo de composição do orçamento municipal, o que desencadeou a renúncia dos vereadores e intensificou a disputa entre os Poderes.

4.8 EXECUTIVO – FORTALECIMENTO DO GOVERNO ATRAVÉS DO OP

A participação dos cidadãos no processo de elaboração de políticas públicas não é uma tarefa fácil, como se pode observar nas experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte⁴⁶. As dificuldades tendem a aumentar quando a participação resulta, como no caso do OP, de um programa liderado pelo governo, ou seja, segundo Souza (2001, p. 5), “é uma política que vem de cima”.

O Executivo, na época, exercia uma pequena parcela de controle sobre o OP, resumida à organização das reuniões, e participação nas mesmas, mas não possuía direito a voto. Este controle parcial do Executivo sobre o OP estendia-se sobre a planilha orçamentária que era montada. O Executivo possuía autonomia legal sobre os projetos de Lei Orçamentária; porém, na medida em que se comprometeu em acatar as decisões vindas do OP, sua autonomia ficou reduzida.

A redução de autonomia do governo é resultado direto do comprometimento do Executivo com o OP. Desacatando as decisões tomadas em assembléia, o Executivo perderia a sua credibilidade junto à população e, ao mesmo tempo, sofreria a ameaça de derrota eleitoral. Também se deve lembrar que o OP funcionou como um elemento de pressão junto à Câmara Municipal; o Executivo, mantendo a planilha orçamentária decidida no OP, acumulava em relação ao Legislativo uma parcela significativa de poder. O ataque do Legislativo estava focalizado diretamente no Executivo. É evidente, nesta situação, que os vereadores não iriam colocar-se diretamente contra o OP – afinal, ele representava uma parcela significativa de possíveis eleitores.

Certamente, neste embate o Executivo desfrutava de uma posição consideravelmente mais confortável. Primeiro porque mantinha legalmente a sua autonomia em relação ao OP, embora não a utilizasse pelos motivos expostos acima. Segundo, o Orçamento Participativo legalmente era, é e continua sendo apenas um mecanismo consultivo presente no cenário político de Porto Alegre;

⁴⁶ Ver: Ames (1998,2000), Dias (2002), Jacobi e Teixeira (1996), Azevedo (1997), Boschi (1999) e Nylén (2000).

cabe, portanto, à prefeitura acatar suas decisões ou não. Por último, a dinâmica que se estabeleceu entre o OP e o Executivo garantiu ao governo municipal pouca interferência do Legislativo nas questões orçamentárias, livrando o Executivo de desgastantes negociações com a Câmara.

Um outro aspecto que demonstra claramente qual era a postura do Executivo frente ao Legislativo refere-se ao Pedido de Providências. A intenção do Legislativo era evitar que suas propostas passassem pela apreciação da população articulada no OP. O Executivo negou-se sistematicamente a atender esses pedidos, alegando que tais solicitações deveriam ser encaminhadas diretamente àquela instância.

A postura do Executivo frente ao Legislativo não significa, em nenhum momento, que este tenha fechado todos os canais de comunicação com os vereadores. Na verdade, a situação tensa que se desencadeou a partir da criação do OP foi iniciada pelo próprio Legislativo, ao renunciar ao seu poder de intervenção nas suas atribuições clássicas. Esta renúncia, resultado direto da participação popular no processo decisório local, demonstrou claramente que os vereadores não estavam preparados para a nova realidade.

O Executivo, ao contrário, fortaleceu-se ao manter a sua aliança com o OP. A população identificou-se com projeto petista e via no Executivo um aliado. Ao colocar em prática os objetivos de uma administração “democrática e popular” que respectivamente compreende a inversão das prioridades e a consulta popular, o PT conseguiu utilizar-se da pressão da população como um meio eficaz para neutralizar as ações oposicionistas no Legislativo.

A autonomia do OP, ou a não-institucionalização, significa de maneira geral que sua existência vai depender exclusivamente da vontade do Executivo em acatar ou não as decisões e incorporá-las ao processo orçamentário. Nesse sentido, quando o Executivo não demonstra interesse em ouvir as reivindicações ou mesmo quando a sua permanência não serve para os planos do governo local, inevitavelmente o OP tende a desaparecer.

Ao examinar os dados referentes ao governo Fogaça, pode-se perceber que esta tendência confirma-se. Mas se não pode afirmar que se trata de uma decisão unilateral do Executivo. Em primeiro lugar, tem-se de avaliar a postura do Legislativo frente ao OP. Vale lembrar que os partidos que compõem a base do governo na Câmara são os mesmos que desencadearam o movimento de reação contra o Executivo petista e buscaram ao mesmo tempo a institucionalização do Orçamento Participativo. Claro que não se pode tirar todas as responsabilidades do Executivo, pois a forma de condução das políticas que visam à ampliação da participação popular no processo decisório local parte do governo. Isso quer dizer que o Executivo é, sim, um dos responsáveis pelo modelo de programa participativo que Porto Alegre terá a partir de 2005.

Usa-se a expressão Programa Participativo, porque a denominação Orçamento Participativo é uma referência clara ao mecanismo de participação criado e implantado pelo PT – e este mecanismo, o OP, diferencia-se bastante do atual programa de Governança Solidária Local, que o governo Fogaça pretende iniciar em 2007. Não se discute as diferenças entre os programas, porém um ponto deve ser mencionado. No OP, o Executivo participava das assembléias, mas era apenas ouvinte, não possuía direito a voto. No caso do Programa Participativo de Fogaça, o Executivo também irá participar das assembléias, mas vai possuir direito a voto; além disso, as propostas saem dessas assembléias e devem passar pela apreciação e fiscalização do Legislativo, diferentemente do modelo anterior de OP, no qual as propostas já chegavam prontas para o Legislativo.

Esta é uma diferença clara entre os dois programas. No caso do OP, o Executivo garantia a manutenção do mecanismo na medida em que não fazia nenhuma restrição às decisões tomadas pela população. O Legislativo, não encontrou espaço dentro desta aliança para buscar seus objetivos particulares. No caso do programa de José Fogaça, além do fato de o Executivo ter poder de voto, tanto o governo como o Legislativo não se mostram favoráveis à continuidade do OP, tal como ele se apresentava durante os mandatos do PT. Visivelmente amparados pelo Executivo, os vereadores podem aceitar ou não as proposta da população. Mesmo que exista a participação popular no Programa de Governança

Solidária Local, o temor que os vereadores tinham de uma derrota eleitoral diminui significativamente: na medida em que o Executivo não se compromete com as decisões tomadas pelo programa, retira dos parlamentares a responsabilidade de serem os únicos a discordar das decisões populares.

No capítulo 5, o objetivo será trabalhar os elementos que fornecem critérios de diferenciação entre os dois governos em questão, buscando associá-los ao padrão de comportamento assumido pelo Legislativo municipal em cada período. No caso da diferenciação entre o Orçamento Participativo e o Programa de Governança Solidária Local, toma-se como referência apenas a questão da participação popular, visto que a estrutura dos programas não possui, para esta pesquisa, relevância significativa.

5 O QUE MUDOU NO COMPORTAMENTO DO LEGISLATIVO MUNICIPAL A PARTIR DE 2005

Estabelecer elementos de comparação entre tipos de administração pública, por certo, não é uma tarefa simples. No caso deste trabalho, a tarefa foi um pouco mais complicada porque não foram somente os governos objetos de investigação: buscou-se associar o Executivo ao tipo de padrão comportamental apresentado pelo Legislativo. Porém, alguns pontos devem ser esclarecidos antes de iniciarmos a análise dos dados.

Existe, entre os governos estudados, uma nítida diferença temporal. Isso implica dizer que o governo do Partido dos Trabalhadores fornece um número maior de informações do que o governo de Fogaça iniciado em 2005, pois o PT governou Porto Alegre durante dezesseis anos consecutivos. Além disso, a Câmara de vereadores é analisada por Dias, durante três Legislaturas (1989-1998); portanto, o número de dados que se pode coletar nesse tempo com certeza fornece uma visão mais ampla do comportamento do Legislativo municipal. Também se ressalta que o governo Fogaça está em andamento, por isso este trabalho não conterà os dados referentes a 2007 e 2008, pois apenas os dois primeiros anos de governo serão enfocados. Então, como comparar doze anos de governo do PT em Porto Alegre com apenas dois anos de governo Fogaça?

Como o objetivo deste trabalho é demonstrar que o Legislativo municipal, a partir de 2005, retoma o seu padrão de comportamento normal – se comparado ao comportamento apresentado pelo Legislativo durante os governos da Frente Popular –, os dois primeiros anos do governo Fogaça já nos fornecem dados importantes, principalmente porque tanto o Legislativo municipal como o Executivo buscam sistematicamente imprimir uma nova forma à dinâmica decisória local.

O Executivo adotou uma nova postura em relação à Câmara de Município, dando-lhes mais liberdade para atuar – por exemplo, durante as etapas de composição do Orçamento. Essa liberdade, concedida ao Legislativo pelo Executivo, não é expressa sob a forma de normas legais, mas fica bastante clara ao se analisar as Atas das Sessões ordinárias da Câmara. Os vereadores participaram ativamente do processo de composição da LOA, tanto os que formam a base do Governo, como os da oposição. A intensificação dos trabalhos no Legislativo é resultado direto da nova postura assumida pelo Executivo com relação a Câmara. Enquanto nos governos petistas o Legislativo buscou permanentemente se articular contra o Executivo, no governo Fogaça a situação é completamente oposta. Esse fato deve-se, em parte, à disposição demonstrada pelo Executivo em reformular projetos, como o Orçamento Participativo, adaptando o mecanismo às exigências da Câmara.

5.1 AS ESTRATÉGIAS POLÍTICAS ADOTADAS PELO EXECUTIVO MUNICÍPIO

O trabalho de Dias (2002) aponta que, durante os governos do PT, não foi exatamente o Executivo que fechou qualquer possibilidade de negociação com o Legislativo. Na verdade, a pouca disposição dos vereadores em participar do processo decisório local foi resultado direto de sua própria renúncia; ou melhor, a renúncia dos vereadores pode ser diretamente associada à pressão que a presença da população, articulada através do OP, exerceu sobre a câmara.

No caso do governo Fogaça, o primeiro ponto que assinala a diferença entre as gestões é a condução das políticas públicas que envolvam uma ampliação da participação popular nas questões políticas. Em um primeiro momento, o Executivo até se mostrou favorável à manutenção do OP. Porém, pressões originadas no Legislativo fizeram com que, aos poucos, o Executivo alterasse a sua posição inicial. Como se sabe, em 2005, não houve reuniões do OP: segundo a administração municipal, existiam inúmeras obras que precisavam ser concluídas antes de se iniciar um novo processo de consulta popular.

Em resposta às críticas feitas pela oposição sobre a forma com que o Executivo está conduzindo o OP, o governo disponibilizou a Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior (2004). O objetivo do Executivo era provar para a oposição que o município se encontrava em um situação financeira difícil, logicamente que para o governo, esta situação estava diretamente relacionada às administrações anteriores.

Tabela 12 - Balanço consolidado. Exercício 2004 apresentado pelo governo Fogaça.

Especificação	I - Metas Previstas em 2004	% PIB	II-Metas realizadas em 2004	% PIB	Variação (II-I)	
					Valor	%
Receita Total	2.174.549.003	1,46	1.912.710.779	1,18	-261.838.254	-12,04
Receitas Não-Financeiras (I)	1.878.087.351	1,26	1.816.718.440	1,22	-61.368.910	-3,27
Despesa total	2.253.716.608	1,51	1.987.800.064	1,33	-265.916.544	-11,80
Despesas Não-Financeiras (II)	2.157.583.006	1,45	1.897.441.000	1,27	-260.142.006	-12,06
Resultado Primário (I-II)	-279.495.655	-0,19	-80.722.560	-0,05	198.773.096	-71,12
Resultado Nominal	-65.394.185	-0,04	76.141.000	0,05	141.535.185	-216,43
Dívida Pública consolidada	671.691.669	0,45	584.245.000	0,39	-87.446.669	-13,02
Dívida Consolidada	633.159.000	0,42	545.715.000	0,37	-87.444.000	-13,81

Fonte: PIB/RS Relatório Resumido da Execução Orçamentária – SMT/GIT/SDO

De acordo com os dados apresentados na tabela acima, a prefeitura do município, no último ano das gestões petistas, apresentava um *déficit* orçamentário de R\$ 87, 4 milhões. Neste caso, as despesas empenhadas, R\$ 2.253.716.608, eram superiores às receitas totais do período, R\$ 2.174.549.033. De acordo com a secretaria da fazenda, o município em 2005 trabalhava com um *déficit* estrutural proveniente dos anos de 2004, 2003 e 2002. O *Déficit* orçamentário também se repetiu em 2005, pois segundo o governo estava bastante difícil conseguir o

equilíbrio econômico-financeiro das contas públicas após tantos anos de saldo negativo (CEFOR, 21/05/2006)⁴⁷.

Em 2006 a primeira audiência pública para a demonstração e avaliação, pelo Poder Executivo do cumprimento das metas fiscais do 3º quadrimestre do ano, fez um levantamento completo sobre os cortes de despesa com pessoal. De acordo com a secretaria da fazenda, a prefeitura partiu do comprometimento total da despesa com pessoal de 51,6% no início do mandato, e em junho de 2006, quando esta prestação de contas foi feita, o Executivo declarou ter diminuído este valor para 46,60%. Além disso, segundo os dados apresentados, a dívida consolidada líquida diminuiu em 12% com relação aos últimos anos (CEFOR, 21/03/2006)⁴⁸.

Além da prestação de contas – que na realidade funcionou como uma justificativa para a não-realização das obras previstas pelo OP –, o Executivo buscou uma nova alternativa para amenizar as críticas da oposição sobre o problema da participação popular. O Programa de Governança Solidária Local é um projeto do governo Fogaça, que deverá entrar em funcionamento em 2007, tem a finalidade de integrar a população ao processo decisório local, respeitando as instâncias representativas legais do município, de acordo com o Executivo.

O respeito às instâncias representativas legais está relacionado à participação do Legislativo nesse processo. Como se sabe, durante os governos do PT, o Legislativo municipal travou com o Executivo uma intensa disputa, que objetivava o resgate do seu poder de intervir autonomamente no processo de composição do orçamento. Embora nenhuma medida legal tenha sido tomada com relação a essa questão, o Legislativo renunciou à sua parcela de participação, desencadeando um padrão de comportamento que se diferenciou tanto do verificado em âmbito nacional, como do seu próprio.

⁴⁷ Nota Taquigráfica – Demonstração e Avaliação, pelo Poder Executivo do cumprimento das metas fiscais do 2º quadrimestre de 2005 em atendimento ao disposto § 4º do art. 9º da Lei 101/2000.

⁴⁸ Nota Taquigráfica – Demonstração e Avaliação, pelo Poder Executivo do cumprimento das metas fiscais do 3º quadrimestre de 2006 em atendimento ao disposto § 4º do art. 9º da Lei 101/2000.

Em contrapartida, em 2005 o Legislativo pressionou o Executivo para que mudanças fossem feitas no processo de consulta popular. Os partidos políticos que apoiaram Fogaça durante o segundo turno das eleições de 2004 são os mesmos que representavam oposição ao governo do PT e que conseqüentemente se colocavam contra a forma com que o Executivo utilizava-se do OP. Para esses partidos, o governo da Frente Popular utilizou a participação da população como um poderoso instrumento neutralizador das atividades do Legislativo. Através da declaração dada, na época, pelo vereador Nereu D Ávila-PDT, pode-se visualizar com clareza essa situação:

Eles (delegados e conselheiros do OP) se sentem os legítimos município, e no fundo eles até que...Olha, assim, falando abstratamente, eles são, porque esvaziaram, e muito, a nossa função. Nós éramos valorizados: "olha, vereador, nós precisamos aqui da sua interferência junto ao Prefeito, postular luz, esgoto, infra-estrutura, enfim, e isso para nós, ..." De certa maneira, para quem não gosta de trabalhar, facilitou, para nós fica muito simples, qualquer reivindicação que nos fazem aí " não, procure o OP". Por quê? Por que é a verdade. Hoje nós não decidimos, quem decide é o OP (DIAS, 2002, p. 226).

Hoje, no Legislativo tal situação é constantemente lembrada e mencionada . A possibilidade de se manifestarem abertamente contra a postura assumida pelas gestões passadas, com relação à utilização do OP como instrumento inibidor das atividades do Legislativo, faz com que os vereadores pressionem o governo Fogaça no sentido de buscar uma nova forma de conduzir a sua relação com a Câmara. Exigem também do governo reformulações no OP que contemplem a participação dos vereadores: não como meros espectadores, mas sim como membros atuantes desse mecanismo. Veja-se, por exemplo, a declaração de Luiz Braz, que durante as gestões petistas estava no PTB e hoje está no PSDB. O vereador sempre demonstrou a sua insatisfação para com a forma com que o governo da frente popular utilizou-se do OP (Declaração 1). Do governo Fogaça, Luiz Braz exige mudanças nessa situação (Declaração 2).

O PT cresceu porque ele ficou quase que numa situação assim: ele representa o povo e os outros não representam nada, os outros representam a si mesmos, as elites, a parte menor da sociedade (DIAS, 2002, p. 155).

“A participação da população não exige o Executivo, tampouco o Legislativo de sua atuação no planejamento Urbano. O Executivo deve fazer reformulações na sua forma de gerenciar o Orçamento Participativo” (PORTO ALEGRE, 15/07/2006)⁴⁹

O apoio dado à candidatura de Fogaça em 2004 coloca as nove bancadas partidárias que compõem a base do governo na Câmara em uma situação confortável no que se refere às negociações com o Executivo. Também para o Executivo, as negociações não parecem ser custosas. Embora a heterogeneidade da base de apoio ao governo pareça ser em um primeiro momento um problema, o governo conseguiu contornar essa situação através do atendimento dos Pedidos de Providência e da disposição demonstrada pelo Executivo em reformular o OP.

Os Pedidos de Providência são constantemente utilizados pelos vereadores com a finalidade de negociar diretamente com o Executivo; este direito é garantido legalmente aos representantes. Então, não se pode dizer que os parlamentares estejam usando algum tipo de subterfúgio para obter vantagens pessoais. O fato é o número elevado de pedidos feitos pelos vereadores e o número de pedidos aceitos pelo Executivo.

Tabela 13 - Solicitação de Pedidos de Providência – (2005/2006)

Ano	Enviados ao Executivo	Aceitos pelo Executivo	Rejeitados pelo Executivo	Índice de Aprovação	Índice de Rejeição
2005	1250	600	650	48%	52%
2006	1725	712	1013	41,3%	58,7%

Fonte: Setor de Protocolo da Câmara Municipal.

Como se pode observar através dos dados apresentados na tabela 13, houve um aumento significativo no número de Pedidos de Providência feitos em 2005 para

⁴⁹ Ata da Sessão Ordinária da Câmara Municipal dia: 04/01/05.

os feitos em 2006 – de um ano para outro, 475 solicitações a mais foram feitas ao Executivo pelos vereadores. Embora o número de Pedidos de Providência aceitos pelo Executivo seja menor do que o número de pedidos negados, a quantidade total de solicitações feitas em dois anos de governo surpreende: 2075 no total. Em um primeiro momento, pode-se associar este volume acentuado de solicitações à postura favorável adotada pelo Executivo com relação a esta prática.

O gráfico abaixo compara os índices de aprovação e rejeição dos de Pedidos de Providência feitos ao Executivo pelo Legislativo em 2005 e 2006.

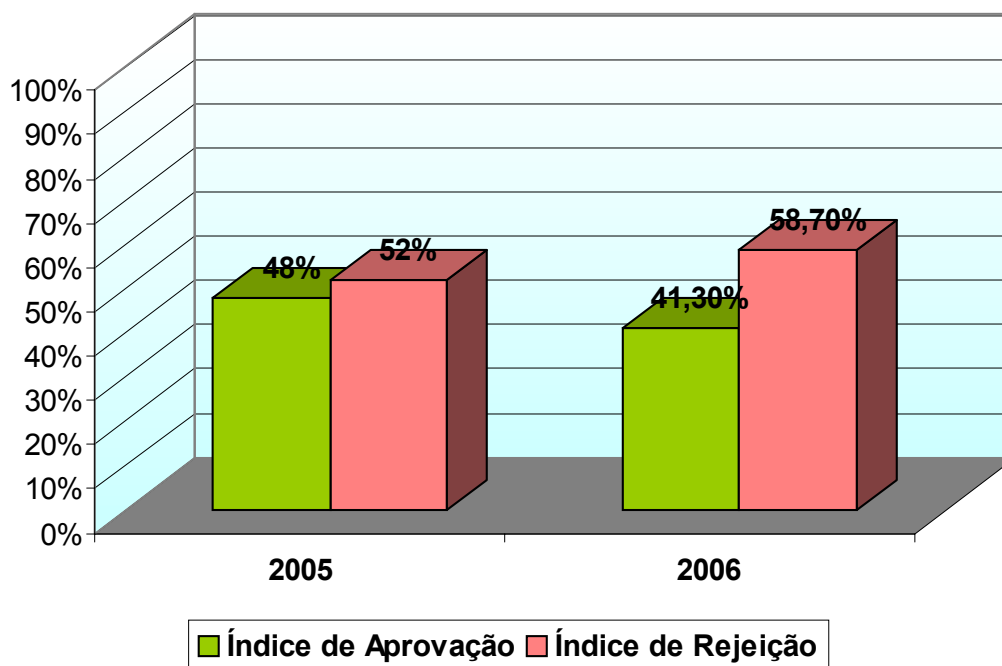


Figura 2 - Índice de aprovação e rejeição dos pedidos de Providência feitos ao Executivo pelo Legislativo em 2005 e 2006

No caso do governo Fogaça, existe uma tendência positiva com relação aos Pedidos de Providência, que pode ser verificada através dos números apresentados acima. Também se pode afirmar que, embora o governo não demonstre vontade em dar continuidade ao Orçamento Participativo – tal como ele foi concebido pelo PT –, o OP ainda é um elemento presente no cenário político de Porto Alegre. Então, se podem identificar duas estratégias políticas do Executivo. A primeira é o não-

descontentamento da população – durante a campanha eleitoral, embora tenha optado pela mudança no Executivo, pediu a permanência do OP. Quando o Executivo ao aprovar os Pedidos de Providência dos vereadores, estabelece um canal de comunicação direta com o Legislativo, que dificilmente será conhecido pela população. A não ser que a oposição leve a conhecimento público, explicando o funcionamento deste procedimento, e apontando a forma com que o Executivo e sua base de apoio estão usando os Pedidos de Providência, o que até o momento não ocorreu.

A segunda estratégia adotada pelo Executivo visa à manutenção do bom relacionamento do Executivo com os partidos aliados. Como se pôde perceber no capítulo anterior, existe no Legislativo uma intensa mobilização dos partidos no sentido de apoiar o governo. O apoio dos governistas, permite ao Executivo uma dose considerável de tranqüilidade na aprovação de suas propostas – considerável, porque existe uma tendência, já apontada pela literatura (SANTOS: 2000), de que os partidos políticos votem sistematicamente com o governo, objetivando a satisfação de suas necessidades individuais. Como o Executivo dispõe da iniciativa legal ao processo orçamentário, mas como mencionado é uma tendência, cabe-lhe buscar constantemente meios de negociar apoio no Legislativo. No caso do governo Fogaça, os Pedidos de Providência funcionam como um desses meios de negociação utilizados pelo Executivo. Os partidos conseguem recursos para atenderem à sua clientela e, ao mesmo tempo, o governo consegue apoio aos seus projetos. Embora os partidos aliados representem à maioria na Câmara, é sempre vantajoso ao governo desviar-se dos conflitos e primar pela coesão, evitando possíveis desgastes com negociações.

A tabela a seguir apresenta o número de Pedidos de Providência feito por cada partido em 2005 e 2006.

Tabela 14 - Solicitação de Pedidos de Providência por partido (2005/2006).

PARTIDOS	Pedidos de Providência 2005	Pedidos de Providência 2006
PC do B	3	1
PDT	76	5
PFL	7	4
PMDB	124	49
PP	41	33
PSB	-	1
PSDB	18	10
PL	-	-
PT	14	28
PTB	6	7
PPS	8	24
PSL	-	-
Total de Pedidos de Providência	297	162

Antes de comentar os dados da Tabela 14, devem-se fazer alguns esclarecimentos. Esta tabela teve como fonte as Atas das Sessões Ordinárias da Câmara analisadas neste trabalho⁵⁰; portanto, não representa o total “real” de Pedidos de Providência feitos por cada partido durante todo o ano, mas permite que se façam considerações interessantes. Se se comparar o número de Pedidos de Providência feito por cada partido com a sua participação no processo de composição de orçamento (Envio de emendas a LOA em 2005), pode-se concluir que a maioria dos partidos governistas substituiu o enviou “emendas tradicionais” pelos Pedidos de Providência, que funcionam como “emendas informais”. Veja-se a tabela 15.

⁵⁰ Ver nota metodológica (Apêndice A).

Tabela 15 - Comparação entre o número de emendas propostas para compor a LOA em 2005, com o número de Pedidos de Providência feitos em 2005 e 2006. Desempenho por partido.

PARTIDO	Emendas enviadas para compor a LOA- 2005	Solicitação de Pedidos de Providência 2005/2006
PC do B	8	4
PDT	50	81
PFL	3	11
PMDB	2	173
PP	6	74
PSB	4	1
PSDB	-	28
PL	-	-
PT	34	42
PTB	3	13
PPS	3	32
PSL	3	-

Fonte: CEFOR (2005) e Atas das Sessões ordinárias da Câmara (JAN/DEZ de 2005 e JAN/DEZ 2006).

Fica evidente que os partidos governistas preferiram os Pedidos de Providência à proposição de emendas a LOA, se se tomar como exemplo o PMDB, PP e PSDB. No caso dos partidos de oposição – em especial o PT –, o número de Pedidos de Providência supera o número de emendas enviadas para compor a LOA. Não se pode esquecer, contudo, que oitenta e três emendas da vereadora Sofia Cavedon foram retiradas. Além disso, se comparado ao número de Pedidos de Informação (152) – feitos pela bancada petista entre 2005 e 2006 –, o número de Pedidos de Providência é relativamente baixo.

Ainda sobre os meios utilizados pelo Executivo para conquistar apoio no Legislativo, tem-se a distribuição das pastas ministeriais, ou a composição das secretarias no caso do Executivo municipal. O governo de Fogaça trocou o apoio dado pelos partidos à sua campanha eleitoral por secretarias em seu governo. Alguns partidos foram amplamente beneficiados com estas trocas – por exemplo, o PDT ficou responsável por quatro secretarias. As trocas de “favores”, são freqüentemente utilizadas pelo Executivo nos governos presidencialistas de coalizão, têm a finalidade de garantir ao Presidente um controle sob as bancadas partidárias no Legislativo, ou seja, funcionam como um mecanismo para induzir o

Legislativo a cooperar. No caso do PDT, os espaços conquistados pelo partido no governo do município reforçam a tendência de apoio à coalizão.

Fortunati considerou que, apesar de haver outras alternativas, a defesa de novo mandato a Fogaça é o melhor caminho ao PDT. Disse que, ao contrário do que ocorreu no governo Rigotto e vem se mantendo na administração Yeda Crusius, não há queixas dos trabalhistas quanto a espaços no governo Município (Associação Brasileira de Prefeitos. Data: 10/02/2007).

Ao que tudo indica, as estratégias adotadas pelo Executivo municipal vêm-se traduzindo em resultados positivos para o governo. De acordo com o banco de dados da Câmara, em que se podem encontrar os projetos votados em 2005 e 2006, constatou-se que as propostas feitas pelo Executivo foram aprovadas em sua maioria.

Tabela 16 - Projetos Aprovados em 2005 e 2006 – Origem no Executivo

	Número total de projetos de Projetos enviados pelo Executivo	Projetos Aprovados com origem no Executivo	Índice de Aprovação dos Projetos do Executivo
2005	92	64	69,56%
2006	117	78	66,6%

Fonte: Banco de Dados da Câmara Município

Tomando como referência o índice de aprovação aos projetos do governo em 2005 (69,56%) e 2006 (66,6%), deveríamos concluir que o Executivo tem encontrado pouca resistência no Legislativo com relação as suas propostas. A resposta a esta afirmação seria positiva se o governo Fogaça não tivesse se deparado com uma oposição tão determinada e articulada como a que se tem na Câmara Municipal. Nesse sentido, o Executivo tem encontrado uma forte resistência principalmente por parte da bancada petista que atua fiscalizando o Executivo através dos Pedidos de Informação e declarações na imprensa. Não podemos dizer, no entanto que esta resistência se traduza em números, pois como citado no capítulo anterior e comprovado através da tabela acima, o governo aprova a maioria de seus projetos enquanto que a oposição conseguiu aprovar poucas emendas

durante as votações da LOA (8 emendas no total) o que era de se esperar visto a distribuição partidária no Legislativo. Esta resistência se refere, as críticas feitas pela oposição com relação ao governo, tanto na imprensa como nas sessões da Câmara.

Um dos papéis destinados à oposição dentro dos Estados democráticos é que ela venha a se apresentar como uma alternativa real para os eleitores – alternativa real pois, de acordo com Pasquino (1998), somente quando a oposição torna-se uma opção viável de mudança política (apresentando-se como um elemento diferente do governo), pode-se construir um regime verdadeiramente democrático. Dentro desse contexto, pode-se observar a seguinte situação em Porto Alegre.

Quando Fogaça lançou-se candidato a prefeito, o PPS contava apenas com o apoio do PTB. Com o resultado positivo após o primeiro turno, Fogaça cresceu nas pesquisas e recebeu apoio dos demais partidos que, até o momento, representavam oposição. Com o *slogan* de campanha pautado em uma proposta de mudança, o candidato do PPS tornou-se o que Pasquino chama de “alternativa real”, algo diferente do que se teve durante dezesseis anos. Representada pela candidatura de Fogaça em 2004, essa alternativa serviu igualmente para a maioria da população, que demonstrou ser favorável à mudança, e para os opositores, que desejavam a derrota do partido.

Se se comparar a coligação de Fogaça em 2004 (PMDB, PFL, PP, PSDB, PL, PTB, PPS, PSL e PDT), com a coligação feita pelo PDT em 2000 quando o candidato da oposição era Alceu Collares (PDT, PTB, PTN, PMN), podemos constatar uma crescente mobilização feita pelos partidos políticos que desejavam a derrota do PT em 2005. O resultado político da vitória petista em 2000⁵¹ foi sentido por Olívio Dutra, governador do Estado, ele viu sua coligação na Assembléia minguar com o rompimento do PDT. Este fato pode ser considerado um dos motivos para o rompimento do PDT com o PT e conseqüentemente o fim do apoio do “fiel da balança”.

⁵¹ Tarso Genro derrotou Alceu Collares no segundo turno das eleições com 63,51% dos votos (TRERS – Resultado do Segundo turno das eleições municipais de 2000).

Embora o PDT tenha “rompido” de certa forma com o PT após as eleições de 2000, o relacionamento entre os partidos na Câmara Municipal não apresentou sinais visíveis de estremecimentos. O PDT transita muito bem entre a situação e a oposição, ao que tudo indica a oposição mantém o bom relacionamento com o PDT porque necessita de votos a favor de suas propostas. Como o PDT foi o “fiel da balança” durante as gestões petistas, podemos acreditar que a oposição joga com a possibilidade de um desgaste na relação entre o partido e o governo, se isso acontecesse haveria a possibilidade de os votos dos vereadores do PDT serem transferidos para as propostas da oposição.

5.2 PT - O PARTIDO RETORNA AS ORIGENS

De acordo com Fleischer (2002), o PT venceu em treze das dezesseis eleições que disputou, com 32,1% dos votos válidos – 50% dos quais recebidos por Marta Suplicy em São Paulo. Esse resultado confirma o avanço do PT, especialmente nas cidades maiores, obtido no primeiro turno. No pleito de 29 de outubro, o PMDB ganhou em quatro cidades e o PSDB em três. Aparentemente, o PFL foi o grande perdedor nesta eleição: perdeu em quatro das cinco cidades onde concorreu – inclusive nas capitais importantes de Rio de Janeiro e Recife –, e seus candidatos receberam apenas 12.7% dos votos (60% dos quais do Conde no Rio). No cômputo geral, os partidos oposicionistas, considerados de “esquerda”, venceram em vinte e uma destas trinta e uma cidades, com 9.607.211 votos válidos (47,1%) (FLEISCHER, 2002, p. 12).

No quadro abaixo, tem-se o resultado do segundo turno das eleições de 2000 por partido. O PPS, ex-PCB, teve um desempenho surpreendente, apesar da derrota de Patrícia Gomes (ex-esposa de Ciro Gomes, ex-prefeito da capital e ex-ministro da República) para a prefeitura de Fortaleza. Esse sucesso foi creditado, em grande parte, à candidatura de Ciro Gomes à Presidência da República em 1998 (11% dos votos). O partido elegeu cento e sessenta e quatro prefeitos contra trinta e dois em 1996, e disputou a prefeitura em seis cidades no segundo turno. Veja-se a tabela 17.

Tabela 17 - Resultados do segundo turno das eleições municipais em 2000, por partido

Partido	Cidades		Votos recebidos	
	Disputadas	Ganhas	Número	%
PT	16	13	6.556.081	32,1%
PMDB	09	04	1.559.282	7,6%
PSDB	08	03	1.354.736	6,6%
PSB	02	02	856.451	4,2%
PPS	05	02	715.754	3,5%
PFL	05	01	2.585.830	12,7%
PPB	04	01	2.632.426	12,9%
PTB	03	01	1.890.793	9,3%
PDT	04	01	721.184	3,5%
PC do B	02	01	545.010	2,7%
PSC	01	01	141.813	0,7%
PL	01	01	319.987	1,6%
PSD	01	00	316.279	1,5%
PV	01	00	212.731	1,0%
TOTAL	62	31	20.408.357	100,0%
"Esquerda"*	30	21	9.607.211	47,1%

*"Esquerda" = PT + PSB + PPS + PDT + PC do B + PV

Fonte: Fleischer (2002), tabela elaborada a partir dos dados levantados no TSE.

Após o bom desempenho eleitoral demonstrado pelo PPS nas eleições de 2000, o partido lançou a candidatura de José Fogaça para a prefeitura de Porto Alegre em 2004, vencendo o pleito eleitoral no segundo turno. Pode-se marcar uma diferença entre as eleições de 2004 para as de anos anteriores: diferentemente das eleições passadas, em que os votos dados aos candidatos derrotados distribuíam-se em proporções equilibradas entre o candidato do PT e seu rival, isto não ocorreu em 2004. Dois de cada três eleitores derrotados no primeiro turno confiaram seu voto ao candidato José Fogaça (PPS) (CREMONESE, 2005)

A derrota do PT em Porto Alegre, no entanto, não correspondeu ao sucesso quantitativo obtido pelo partido (o PT foi o partido que mais recebeu votos no primeiro e no segundo turnos das eleições em todo o país). Mas vários fatores foram associados à sua derrota em Porto Alegre. Conforme a análise de Cremose:

A estratégia do discurso retrospectivo prevaleceu na campanha eleitoral do PT no horário gratuito. Foi um erro de estratégia na medida que as propostas para uma nova administração petista foram pouco difundidas, prevalecendo às propagandas do que já havia sido feito. O candidato Fogaça soube tirar proveito dessa lacuna e adotou o slogan: “Vamos manter o que é bom e melhorar o que não está funcionando...” na sua medíocre proposta de governo. A burocratização do partido, a pouca mobilidade e a mesmice da militância petista, a “dudalização” do marketing publicitário (propaganda em série), com a centralização no indivíduo e não no partido: “Raul é bom no que faz”, igualmente, contribuíram para a derrota petista em Porto Alegre (CREMOSE, 2005, p. 45).

Com a perda da prefeitura municipal, o PT volta a ocupar a posição que o tornou reconhecido no cenário político brasileiro, o papel de oposição. De acordo com López:

Luego de restaurada la Democracia el sistema de partidos brasileño fue destacado por su debilidad (Lamounier y Meneguello, 1986; Mainwaring, 1996) y su discontinuidad. La emergencia del PT convivió con la fundación de un nuevo sistema de partidos que entre 1973 y 1989 sufrió dos procesos simultáneos : un impulso conservador, donde las formas tradicionales del predominio de las elites fueran mantenidas y/o reforzadas; y la emergencia de nuevas formas de organización social y política que intentaron contestar al *statu quo*. Em esse marco, el partido constestatorio por excelencia en el Brasil contemporáneo fue el Partido de los Trabajadores (PT) (LÓPEZ, 2005, p. 6).

O PT representa a oposição na Câmara . Como esteve à frente do Executivo municipal durante dezesseis anos, o partido utiliza o longo período de governo fazer comparações entre as suas gestões com o desempenho apresentado pelo governo Fogaça. A comparação ocorre principalmente quando as questões em pauta versam sobre a ampliação da participação popular nas questões políticas locais e sobre a visibilidade internacional adquirida por Porto Alegre com a realização do Fórum Social Mundial – após a eleição de Fogaça, o Fórum deixou de ser realizado na capital. O PT acusou diversas vezes o então governador Rigotto (PMDB) e o prefeito Fogaça de serem os responsáveis pela saída do evento da cidade.

Petistas do Rio Grande do Sul atribuem a decisão do Conselho Internacional do Fórum Social Mundial de descentralizar o evento no ano que vem ao fato de o PT não mais administrar o mais Estado e Porto

Alegre. Em 2006, haverá diversas sedes ao longo do ano. No ano seguinte, evento acontecerá na África."Foi o grande ônus para Porto Alegre a vitória de um prefeito neoliberal. Para ele, só há um fórum, que é de Davos. O Fórum Social sempre foi baseado no nosso projeto de administrar a cidade", disse a líder da bancada do PT na Câmara de Porto Alegre, Maristela Maffei (UOL, 26/01/2005).

Porém, os partidos aliados ao governo utilizam este mesmo período para rebater as críticas da oposição, alegando que o PT teve tempo suficiente para pôr em prática a sua forma de governar, e que foi a população que optou pela mudança. O Executivo não se demonstra disposto a negociar com a oposição. O Prefeito Fogaça foi, durante 2005, duas vezes à Câmara Município para participar de sessões solenes, que acabaram em discussões e ataques de ambas as partes. O principal ponto questionado pelo Executivo são as dívidas que os governo passado deixou para a administração atual (Ver tabela 12 - Balanço).

Da relação entre Executivo e oposição, pode-se concluir que ambos os lados não demonstram ser favoráveis ao diálogo. O Executivo não necessita, se se pensar em termos de distribuição partidária, da oposição, pois dispõe de uma ampla margem de apoio no Legislativo, o que facilita a governabilidade. A oposição sabe que, entre outros fatores, a desvantagem numérica é um dos elementos que não facilita a sua atuação na Câmara Município. Além disso, por mais que o PT relembre as conquistas dos seus governos, o desgaste dos dezesseis anos em que esteve à frente do governo município funciona muitas vezes como um elemento desfavorável para a oposição.

Mas como funciona o Legislativo a partir de 2005? Como se desenvolve a relação Executivo-Legislativo a partir da posse de Fogaça? Pode-se realmente afirmar que o Legislativo retomou o padrão "normal" de comportamento verificado em âmbito nacional e municipal, neste caso, antes das gestões petistas? Para se responder a esses questionamentos, analisar-se-á o Legislativo pela atuação da bancada que compõe a base do governo na Câmara.

5.3 A NATUREZA DAS EMENDAS EM 2005 – TENDÊNCIA CONFIRMADA

A proposição de emendas tem um caráter individual, ou seja, é uma decisão tomada pelo vereador, que pode ou não estar de acordo com as metas de seu partido. Existe uma tendência, apontada pela literatura que analisa o comportamento Legislativo no Brasil, de que os parlamentares atuem em conformidade com a orientação dos partidos (VER: Santos 1998;2002). No caso de Porto Alegre, esta tendência pode ser confirmada através da análise da natureza das emendas apresentadas para compor o orçamento municipal.

As emendas são divididas em duas categorias: as de alocação de recursos e as de realocação de recursos. A alocação de recursos corresponde a um fundo orçamentário, ou verba, que será destinado a um fim específico, conforme a determinação do Executivo. A Realocação implica em alterações que o Legislativo pode fazer na distribuição orçamentária proposta pelo Projeto de Lei do Executivo.

Nesse sentido, em Porto Alegre, por razões completamente diferentes, o Legislativo em 2005 praticamente não interferiu no projeto apresentado pelo Executivo. No total, foram apresentadas quatro emendas de realocação de recursos – o mesmo número de emendas dessa mesma natureza apresentadas no primeiro ano de governo do PT (1989). Porém, a semelhança fica restrita aos números. Como se sabe, o baixo índice de atividades no Legislativo, verificado por Dias (2002), teve em um primeiro momento razões de caráter estrutural e econômico, e posteriormente intensificou-se em decorrência do OP. A razão encontrada para explicar o baixo índice de interferência do Legislativo em 2005 reside na articulação política demonstrada pelos partidos que compõem a base do governo Fogaça e no atendimento de suas demandas individuais através dos Pedidos de Providência.

As nove bancadas partidárias que compõem a base do governo na Câmara , ao que tudo indica, não demonstraram interesse algum em intervir no projeto orçamentário enviado pelo Executivo, pelo simples fato de que o governo mostra-se bastante aberto a negociações, atendendo às solicitações dos vereadores. A principal reivindicação dos partidos é a necessidade de se fazer mudanças no OP; e, como o governo tem-se mostrado favorável a essa solicitação, não tem encontrado

obstáculos no Legislativo. A tendência mencionada acima, de que os parlamentares brasileiros tenham suas ações ancoradas nas orientações dos partidos, confirma-se em Porto Alegre.

No caso das gestões petistas, várias medidas foram tomadas pelo Legislativo, com a finalidade de controlar o Executivo no uso do dinheiro público. Essas medidas foram denominadas por Dias (2002) de “emendas de controle” (p: 128). O controle pretendido pelos partidos de oposição no Legislativo visava restringir a atuação autônoma do Executivo em diversos assuntos – entre eles, a diminuição das verbas destinadas à publicidade dos órgãos da prefeitura e a redução da atuação do governo em abrir crédito junto a instituições financeiras.

A mudança de postura no Legislativo pode ser constatada nestes pontos. Durante as votações do orçamento em 2005, o governo Fogaça aprovou um aumento de 9% das verbas destinadas à publicidade. Através dos Anais de votação da Câmara, foi verificado que o PPS sempre se manifestou contrário a esta prática, bem como todos os partidos que hoje compõem a base do governo na Câmara aprovaram o aumento. Com relação à abertura de crédito, o Executivo aprovou alguns projetos em 2006, que se referiam às negociações, junto a instituições financeiras. Veja-se a figura 3:

PROCESSO	DATA	TIPO	EMENDA
7231	29/12/2005	PLE	Altera a lei n.º 9052, de 24 de dezembro de 2002. Operação/ crédito/ eletrobrás/ centrais elétricas brasileiras/ ceee/ reluz). Autoriza a abertura de créditos suplementares.
1165	30/03/2006	PLE	Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito no valor de R\$ 16.038.900,00 com a Caixa Econômica Estadual S.A/ Agência de Fomentos.
1319	20/04/2006	PLE	Autoriza a abertura de créditos especiais nos Poderes Legislativo e Executivo Municipais no valor de R\$ 16.719.362,00, e dá outras providências.
2990	21/06/2006	PLE	Autoriza o Poder Executivo a abrir operação de crédito no valor de R\$ 2.000.000,00 com o Banco do Estado do rio Grande do Sul, e dá outras providências.
4776	29/11/2006	PLE	Autoriza a abertura de crédito adicional especial no Executivo Município no valor de R\$ 102.500.790,00.
1164	03/04/2006	PLE	Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito no valor de R\$ 103.085.418,00 com a Caixa Econômica Federal e dá outras providências.

Figura 3 - Projetos de Lei do Executivo (PLE) aprovados em 2005 e 2006 - Operações de Crédito

Fonte: Porto Alegre (15/07/2006)

Pode-se perceber, através das informações apresentadas no quadro acima, que as chamadas “emendas de controle”, assim denominadas pela sua natureza, não são comuns ao governo Fogaça. Mesmo existindo por parte da oposição uma forte resistência à aprovação desses projetos (Ver Anexo A), esta resistência não se traduz em resultados negativos para o governo. Primeiramente porque a oposição não dispõe de votos suficientes para garantir uma vitória contra o Executivo. Segundo porque, no caso do governo Fogaça, os partidos que compõem a base partidária de apoio também são beneficiados com os recursos angariados nas contratações de crédito (ver figura 3 - Processo n.º 1319).

A situação descrita acima confirma a afirmação de que existe uma mudança de postura bastante significativa no padrão de comportamento apresentado pelo Legislativo a partir de 2005. E essa mudança pode, sim, ser considerada um retorno aos padrões normalmente encontrados pelos analistas do Poder Legislativo. Tem-se, em Porto Alegre, um Legislativo bastante disciplinado, que atua seguindo as orientações partidárias e que usa o processo orçamentário como espaço de negociação com o Executivo.

5.4 DIÁLOGO E ARTICULAÇÃO POLÍTICA – O DESAFIO DO EXECUTIVO

A partir dos dados coletados, é possível afirmar que o funcionamento do Legislativo municipal tende a retomar o seu padrão normal de comportamento, se comparado ao padrão de comportamento apresentado durante as gestões passadas. Além disso, pode-se constatar que existe, na Câmara, um intenso movimento de articulação entre os partidos que compõem a base do governo, no sentido de defender o Executivo das críticas feitas pela oposição.

No caso do governo Fogaça, o apoio recebido do Legislativo pode ser diretamente relacionado ao temor que os vereadores têm de um possível retorno do PT ao Executivo municipal – o que pode ser confirmado através das declarações feitas nas sessões da Câmara dos dias 05 de janeiro de 2005 e do dia 05 de setembro de 2006.

O vereador mais enfático em suas críticas ao PT é João Antonio Dib (PP). Durante o movimento de reação, verificado por Dias (2002, p. 151), iniciado na segunda legislatura das gestões petistas, Dib assegurou a necessidade de a Câmara retomar o seu papel no cenário político local, assegurando que era inadmissível a apatia dos vereadores com relação às políticas adotadas pelo Executivo. Hoje, o vereador considera positiva a importância dada à Câmara pelo Executivo; segundo ele, existe um diálogo salutar entre os Poderes, que favorece principalmente a democracia.

Pode-se associar dois elementos importantes, que em um primeiro momento parecem distintos mas que esboçam um mesmo objetivo: o movimento de reação esboçado pela Câmara durante as gestões petistas, com o movimento de apoio e cooperação verificado no Legislativo ao governo Fogaça. A união dos partidos, durante as gestões em que o PT esteve à frente do governo municipal, ocorreu em virtude de os vereadores sentirem-se neutralizados pela aliança que se estabeleceu entre o Executivo e o OP.

No governo Fogaça, o apoio dado ao Executivo pelos partidos aliados tem como principal objetivo, impedir o retorno do PT ao governo municipal. Isso, de certa forma, representaria para o Legislativo um retrocesso no que se refere às conquistas adquiridas nos dois primeiros anos do governo Fogaça. Se for levado em conta o padrão de comportamento apresentado pelo Legislativo a partir de 2005, pode-se considerar que os partidos políticos que integram a base de apoio ao governo conseguiram, se comparado às legislaturas anteriores, conquistas significativas, no que se refere à sua relação com o Executivo.

As conquistas podem ser resumidas nos seguintes pontos: intensificação dos trabalhos no Legislativo – ou seja, os parlamentares voltaram a interferir no processo de composição do orçamento, enviando emendas para compor o projeto do Executivo; o Executivo busca manter as alianças partidárias adquiridas durante a campanha eleitoral e, para tanto, faz concessões ao Legislativo; e, por último, o Legislativo tem, de certa forma, o respaldo do Executivo para solicitar mudanças no OP.

O diálogo e a articulação política são os norteadores da relação entre Executivo e Legislativo a partir de 2005. As grandes disputas verificadas na Câmara durante os governos petistas ficaram restritas a assuntos específicos – por exemplo, o Orçamento Participativo. O governo Fogaça, a partir de 2006, começa a pensar na reeleição e, para tanto, necessita cada vez mais do apoio de seus aliados. Encontrar meios de garantir o apoio da coalizão é o novo desafio enfrentado pelo Executivo.

5.5 APOIO NO LEGISLATIVO – A DIFÍCIL CIÊNCIA DA ENGENHARIA POLÍTICA

A manutenção da aliança partidária é uma moeda bastante importante para o Legislativo, assim como é uma das estratégias políticas adotadas pelo Executivo. Mesmo que prematuro, existe dentro do PPS uma intensificação nos debates sobre a reeleição em 2008. Neste contexto, o apoio dos partidos aliados é fundamental. Essa consideração fica bastante evidente através da declaração do prefeito José Fogaça

José Fogaça, prefeito de Porto Alegre, afirmou ontem que, apesar de acreditar que o debate sobre a sucessão município seja prematuro, pretende manter na sua chapa, neste período pré-eleitoral, toda a base de sustentação, composta por 12 partidos. A declaração foi dada após o PPS oficializar a candidatura à reeleição de Fogaça em 2008. Para o prefeito, o conjunto dos aliados é fundamental para garantir governabilidade. Porém, ele destacou a necessidade de o PPS encontrar formas de manter o apoio dos partidos que compõem a sua base de governo (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PREFEITOS, 10/02/2007).

Manter a coalizão partidária satisfeita, ao que tudo indica, parece ser o principal objetivo do governo, pois somente desta forma o PPS julga ser possível a reeleição de Fogaça. Porém, este é um dos grandes desafios que o Executivo começa a enfrentar a partir 2007. Existe, entre os partidos aliados, uma intensa disputa pelo cargo de vice-prefeito, atualmente ocupado por Eliseu Santos do PTB. Segundo a declaração feita por José Carlos Brack, o PTB confia na “fórmula vitoriosa

de 2004” e reintegra seu apoio a Fogaça, desde que o PPS confie o cargo de vice ao partido.

O PDT não demonstra interesse em lançar candidatura própria, apesar de alguns grupos do partido defenderem a candidatura do deputado federal Vieira da Cunha. O desejo real da maioria do PDT também é o cargo de vice-prefeito – a indicação do partido para o cargo é de José Fortunati (Secretário do Planejamento). Porém, o líder da bancada do partido na Câmara, o vereador Nereu D’avila, deixou claro que a defesa de um novo mandato para Fogaça é o melhor caminho para o PDT.

O consenso entre os partidos de que a defesa de um novo mandato para Fogaça seja a melhor alternativa, esbarra nas lideranças do PSDB e do PFL. Esses partidos não têm a intenção de integrar a chapa do PPS para as próximas eleições. O deputado federal Onyx Lorenzoni declarou que o PFL não é aliado do prefeito Fogaça em virtude do não-cumprimento de promessas feitas durante o segundo turno das eleições em 2004. Também ressaltou que o partido só apoiou Fogaça porque a candidatura do petista Raul Pont “era muito pior”. O partido prioriza conseguir apoio do também descontente PSDB, que demonstrou ser favorável à aliança com o PFL (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PREFEITOS, 10/02/2007).

Como se pode perceber, a manutenção da aliança partidária dependerá primordialmente da capacidade do Executivo em negociar com os partidos. Nesse sentido, Paulo Odone, presidente municipal do PPS, declarou que a melhor maneira de conquistar o apoio dos partidos é a negociação de cargos.

Todos querem essa vaga de vice, pelo destaque que possui. Mesmo assim, existem secretarias com importância e valor muito maiores. O partido espera, por meio da negociação de cargos, Manter a base de sustentação do governo unida. Será uma engenharia difícil, mas buscaremos todas as formas de fazê-la (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PREFEITOS, 10/02/2007).

Não há dúvidas de que um partido não consegue governar sozinho, e de que cada vez mais os governos, de um modo geral, tornam-se aprendizes da difícil ciência, que é a “engenharia política” – termo bastante comum no meio político, “engenharia política” na maioria das vezes é utilizado para indicar o processo que envolve a construção e principalmente a manutenção de uma aliança partidária que busque atingir a um objetivo específico.

No caso do governo Fogaça, a aliança partidária construída em 2004 saiu vitoriosa e atingiu seu objetivo, tirar o PT do Executivo municipal. Porém, na medida em que este objetivo foi atingido com sucesso, os partidos passaram a exigir do Executivo o cumprimento das promessas feitas em troca do apoio recebido durante a campanha eleitoral. O governo fogaça viu-se envolto por uma infinidade de necessidades e desejos políticos, que não podemos afirmar se vai conseguir realizar.

Por mais que se tenha compreendido que existe no Brasil uma preponderância do Poder Executivo sobre o Legislativo, constatada através da literatura estudada no referencial teórico, essa “superioridade”, que tem respaldo legal, na prática não pode ser a única estratégia adotada pelo Executivo. Um governo pode ser caracterizado como eficiente, forte, quando consegue alternar o uso da preponderância legal com a arte da engenharia política. Ao que tudo indica, o Executivo municipal foi eficiente no uso das prerrogativas legais que possui; resta saber se tal eficiência irá confirmar-se no campo das negociações, estratégias e articulações que povoam o campo fértil da engenharia política.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma boa maneira de dar início às considerações finais é voltar às indagações fundamentais feitas no capítulo IV: como se desenvolve a relação Executivo-Legislativo a partir da posse de Fogaça em 2005? Pode-se realmente afirmar que o Legislativo retomou o padrão normal de comportamento verificado em âmbito nacional e municipal, antes das gestões petistas? Naquele capítulo, busquei responder a essas questões, amparada nos dados de que dispunha e que me possibilitaram chegar a conclusões importantes. Nesse momento, retomo estes questionamentos por julgá-los fundamentais para a conclusão desse trabalho.

No Brasil, a relação entre Executivo e Legislativo deve ser analisada tomando-se como referência que o país vivenciou dois períodos democráticos distintos – um, que se estende de 1946 a 1964, foi regulamentado pela Constituição de 1946, e o período atual, regido pela Constituição de 1988. O que diferencia esses períodos do ponto de vista da relação entre o Executivo e Legislativo é a ampliação do poder de agenda do Executivo, especificamente na capacidade de intervir no processo legislativo.

A Constituição de 1946 preservou importantes prerrogativas decisórias do Legislativo; a agenda desse período pode ser considerada uma agenda compartilhada (SANTOS, 1997). Isso confere ao Legislativo certo poder de negociação com o Executivo – muito embora o período também assinalasse uma forte supremacia do Executivo sob o Legislativo devido ao alto grau de coesão e de disciplina dos partidos que formavam a coligação de apoio ao governo. O que diferencia os dois períodos em questão, então, é fundamentalmente a transferência da capacidade decisória para o Poder Executivo, que se inicia em 1964, com o regime autoritário, ratificada pela Constituição de 1988.

Nesse período, o Executivo centraliza o monopólio das decisões sobre os assuntos orçamentários e passa a ser a única fonte de distribuição de benefícios. Significa dizer que o Executivo aumentou o seu poder de barganha frente ao Legislativo, que viu na cooperação a melhor estratégia para fortalecer a sua capacidade de negociação com o Executivo.

Baseado nesse processo de continuidade legal, existe no Brasil uma preponderância clara do Executivo sobre o Legislativo, que também pode ser constatada no período de 46 (mas, diferentemente, tinha como alicerce as relações de patronagem). Atualmente, como é o Executivo que determina quando e o que será objeto de decisão legislativa, a alternativa dos partidos é votar disciplinadamente, tornando as decisões na Câmara bastante previsíveis. Outro fator que pode ser associado como resposta para a supremacia do Executivo sobre o Legislativo é a visão de que o Legislativo, por ser um corpo coletivo, tende à irresponsabilidade, visto que caberia ao Executivo ser o portador dos interesses nacionais, e ao Legislativo representar uma clientela específica.

No caso de Porto Alegre, durante as gestões petistas, essa associação feita cima foi constatada na prática. A sociedade passou a se identificar cada vez mais com o Executivo, devido à criação do OP, na mesma proporção em que se afastou do Legislativo, por entender que ele representava a elite insatisfeita com a participação popular. Assim, a supremacia do Executivo sobre o Legislativo, garantida pelas regras institucionais, foi ratificada mediante a aliança estabelecida entre a sociedade organizada no OP e o Executivo, que utilizou de certa forma, a participação popular como um elemento neutralizador das decisões do Legislativo.

Com a posse de Fogaça em 2005, este quadro vem-se alterando rapidamente, e alguns fatores podem ser utilizados para explicar essa mudança de comportamento do Legislativo com relação ao Executivo. Diferentemente dos governos passados, o governo Fogaça dispõe de uma ampla vantagem numérica no que se refere à sua base de apoio no Legislativo (nove bancadas de apoio e três de oposição). A fragmentação dos partidos aliados fez com que o Executivo buscasse, em um primeiro momento, negociar cargos em seu secretariado. A aliança partidária,

feita durante o segundo turno das eleições em 2004, conferiu aos partidos uma margem considerável de negociação com o governo.

O Executivo adotou uma nova postura com relação à Câmara Municipal, o que repercutiu na intensidade dos trabalhos do Legislativo em 2005 e 2006. No primeiro ano de governo, durante as etapas de composição do orçamento, especificamente a LOA, o Legislativo participou intensamente através do envio de emendas para compor o projeto de Lei do Executivo. Além da intensificação dos trabalhos no Legislativo, a nova postura adotada pelo Executivo pode ser sentida no aumento do número de Pedidos de Providência feitos pela Câmara entre 2005 e 2006. A solicitação de Pedidos de Providência foi, sem dúvida, um dos elementos que mais evidenciou a mudança de comportamento do Legislativo com relação ao Executivo.

Durante as gestões passadas, o Executivo negava-se sistematicamente a atender à solicitação dos vereadores: para o governo, as solicitações deveriam ser encaminhadas diretamente ao OP. O Legislativo refutou a idéia de ver suas solicitações sendo apreciadas pela população por entender que o Executivo, através dessa conduta, desmoralizava o Legislativo local.

No governo Fogaça, os Pedidos de Providência funcionam positivamente tanto para o Executivo como para o Legislativo. No caso do Legislativo, funcionam como um mecanismo de comunicação direta com o governo. Os vereadores conseguem atender a seus redutos eleitorais de forma mais satisfatória, requerendo recursos diretamente com o Executivo. Além disso, os vereadores da base governista substituíram o envio de emendas tradicionais pelos Pedidos de Providência, que funcionaram como emendas informais. Esta estratégia política garantiu aos vereadores respostas mais rápida para as suas necessidades.

Para o Executivo, os Pedidos de Providência funcionaram como uma forma legal de recompensar os vereadores pelo apoio dado aos seus projetos. Também, através da concessão dos Pedidos de Providência, o Executivo continua mantendo o OP como um elemento presente no cenário decisório local, sem com isso

descontentar a sua base de apoio na Câmara, que tem suas solicitações atendidas sem necessitar dirigir-se a esta instância.

A postura assumida pelo Executivo permitiu ao Legislativo maior autonomia para negociar com o governo. A liberdade de negociação com o Executivo, é o ponto que permite a afirmação de que existe, sim, um retorno ao padrão normal de comportamento Legislativo, que pode ser verificado em âmbito nacional e municipal.

O legislativo voltou novamente a votar sistematicamente com o governo. Os partidos, apesar da visível fragmentação da base de apoio ao Executivo na Câmara, apresentam-se bastante disciplinados no momento das votações. A heterogeneidade dos partidos aliados, que poderia representar um empecilho aos planos do Executivo, ao que tudo indica foi superada pela disposição demonstrada pelo governo em negociar com o Legislativo. Porém, não se poderia deixar de mencionar que, em grande parte, este retorno ao padrão normal de comportamento Legislativo está vinculado diretamente às propostas de mudança no formato do Orçamento Participativo.

Uma das exigências feitas pelos partidos aliados ao Executivo é que sejam feitas reformulações no Orçamento Participativo. Provavelmente, o governo Fogaça vai confirmar a análise feita por Dias,

O Orçamento Participativo pode desaparecer, a qualquer momento, desde que o Executivo não se comprometa mais a ouvir suas reivindicações. Isto poderia ocorrer, por exemplo, com a vitória eleitoral de qualquer outro partido político para a prefeitura, ou mesmo se o PT vier a romper o compromisso estabelecido com a população que participa do OP (DIAS, 2002, p. 249).

A eleição de Fogaça em 2004 representou a vitória dos partidos que se sentiram, durante os dezesseis anos de governo do PT, prejudicados e principalmente “diminuídos” mediante a aliança que se estabeleceu entre o Executivo petista e a população organizada no OP. Logicamente, a primeira exigência dos partidos foi a de que o governo reformule o Orçamento Participativo,

adequando este mecanismo ao novo momento político, que se iniciou em Porto Alegre após a vitória do PPS.

Naturalmente, não se fala, nos bastidores do governo, em extinção da participação popular – isso seria, de certa forma, “suicídio” eleitoral, visto que o PPS pensa na reeleição de Fogaça em 2008. O discurso do Governo gira em torno do aperfeiçoamento do mecanismo de participação popular, buscando respeitar todas as instâncias representativas locais. Em 2007, o governo pretende pôr em prática o Programa de Governança Solidária Local, projeto que contempla a participação popular através da realização de assembleias, como era no OP. Porém, tanto o Executivo como o Legislativo terão representação com direito a voto. A estrutura do projeto ainda não foi explicada em detalhes pelo Executivo, mas existe uma tendência de que ele venha a substituir o Orçamento Participativo, pelo menos até a fim do governo Fogaça.

Não pretendo dedicar estas últimas linhas para fazer previsões sobre o futuro do Orçamento Participativo, porém pode-se ter certeza de que o ano de 2007 será decisivo nesse sentido. Tanto os partidos que apóiam Fogaça quanto a oposição cobram do Executivo uma definição sobre os rumos do OP em Porto Alegre. Sabe-se apenas que a decisão tomada pelo Executivo não só definirá os rumos que a participação popular irá tomar na Capital gaúcha, como também influenciará diretamente na sua permanência no controle do Executivo municipal.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. From clientelism to co-operation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics & Society*, v.26, n.4, p.511-23, 1998.

ABRANCHES, Sérgio H.H. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Dados*, v.31, n.1, p.5-38, 1988.

AFFONSO, Nazareno. Cidade: Transportes: negócios à parte. *Teoria e Debate*, São Paulo, n.11, jul/ago/set. 1990. Fundação Perseu Abramo.

AMES, Barry. Electoral Rules, Constituency Pressures and Pork Barrel: The Bases of Voting in the Brazilian Congress. *Journal of Politics*, v.57, n.2, p.324-43, 1995.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PREFEITOS. Fogaça e os Partidos Aliados. *Jornal dos Prefeitos*. Disponível em: <www.jornaldosprefeitos.com.br>. Acesso em: 10/02/2007.

BAQUERO, M. Novos Padrões de Comportamento Eleitoral nas Eleições Municipais de 1996. In: _____. (org). *A Lógica do Processo Eleitoral em Tempos Modernos: Novas Perspectivas de Análise*. Porto Alegre: Ed. UFRGS/La Salle, 1997.

BOSCHI, R. Descentralização, Clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*, Rio de Janeiro, v.42, n.4, p.1-27, 1999.

CAHALI, Yussef Said (org). *Constituição Federal 1988*. Código Civil. Código de Processo Civil. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

CAREY, Jonh; SHUGART, Matthew. Incentives to cultivate personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Politics & Society*, v.14, n.4, p.417-39, 1995.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas. *Dados*, Rio de Janeiro, v.45, n.2, p.187-218, 2002.

COTTA, Maurizio. Parlamento. Representação Política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicolla; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Ed. UnB, 1999. v.2, p.877-88.

CREMONESE, Dejalma. Eleições 2004: Uma análise do desempenho partidário no Brasil. *Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*, Florianópolis, v.2, n.3, p.36-51, jan/jul. 2005.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.

DEHEZA, Grace Ivana. Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur. In: NOHLEN, D; FERNÁNDEZ, M.B. (eds). *El Presidencialismo Renovado: Instituciones y Cambio Político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1998.

DIAS, Marcia Ribeiro. *Sob o Signo da Vontade Popular - O Orçamento Participativo e o Dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.

ESTATIZAÇÃO dos transportes coletivos. *Zero Hora*, Porto Alegre, p.8, 30 set. 1990. Opinião do autor.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e Política no Controle do Executivo. *Dados*, Rio de Janeiro, v.44, n.4, p.689-727, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Poderes Legislativos e o Poder do Congresso. *Monitor Público*, São Paulo, v.5, n.2, p.33-37, 1995.

_____. *Executivo Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: FGV/Fapesp, 1999. p.20-70.

FLEISCHER, David. As eleições municipais no Brasil: uma análise comparativa (1982-2000). *Revista Campinas*, Unicamp, v.8 n.1 p.1-30, maio 2002.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Folha on-line*. Disponível em :<www.aprendiz.uol.com.br>. Acesso em: 17/12/2005.

GEDDES, Barbara. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994.

GRAZZIOTIN, Roque. Orçamento Participativo. *Zero Hora*, Porto Alegre, p.3, 19 de 1999. Entrevista do Diário da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, concedida a Marco Dziekaniak.

GROHMANN, Luiz Gustavo Mello. *Relações Executivo-Legislativo sob a polarização política: O caso do Rio Grande do Sul*. Trabalho apresentado no 3º Encontro Nacional da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política. Painel 3 governos de coalizão e relações Executivo-Legislativo: A realidade estadual. Rio de Janeiro: Niterói, 2002.

HUBER, John. *Rationalizing Parliament: Legislative Institutions and Party Politics in France*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA – IBOPE.
Pesquisa Eleições municipais de Porto Alegre 2004 - Segundo turno - Data da pesquisa 25/10/2004. Disponível em: <www.ibope.com.br>. Acesso em: 09/08/2005.

JACOBI, P.; TEIXEIRA, M.A.C. Orçamento participativo: co-responsabilidade na gestão das cidades. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v.10, n.13, p.119-28, 1996.

JONES, Mark P. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1995.

LAVIER, Michael; SCHOFIELD, Norman. *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. New York: Oxford University Press, 1990.

LIJPHART, Arend. *As Democracias Contemporâneas*. Lisboa: Gradiva, 1989.

LIMONGI, Fernando. Formas de governo, leis partidárias e processo decisório. *Bib*, São Paulo, n.55, p. 7-40, 1º sem. 2003.

LÓPEZ, Santiago. Partidos desafiantes em América Latina: representación política y estratégias de competência de las nuevas oposiciones. *Revista de Ciência Política*, Santiago, v.25, n.2, p.1-28, 2005.

LUSSANI, Maria Alice Boelhouwer. *CR-P nas eleições de 1998 para o Governo Gaúcho: A vitória contra a Hegemonia*. Porto Alegre: PUCRS, 2003. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Famescos, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2003.

MARENCO DOS SANTOS, André. *Quem não sabe por que perde, não saberá como ganhar novamente*. Porto Alegre: UFRGS, 2004. Artigo apresentado em aula do Curso de Pós-Graduação em Ciência Política.

MENEGELLO, Rachel. *PT: a formação de um partido – 1979-1982*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

NAVARRO, Z. *Affirmative democracy and redistributive development: the case of participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil [1989-1997]*. Porto Alegre, 1997. Mimeo.

NYLEN, W. The making of loyal opposition: the Worker's Party (PT) and the consolidation of democracy in Brazil. In: KINGSTONE, P.; POWER, T.J. (eds). *Democratic Brazil: actors, institutions, and processes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000. p.126-43.

OCTAVIO NETO, Amorim. Formação de Gabinetes Ministeriais no Brasil: Coalizão versus Cooptação. *Nova Economia*, v.4, n.1, p.9-34, 1998.

_____. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v.43, n.3, p.1-26, 2000.

OCTAVIO NETO, Amorim; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle do Executivo. *Dados*, Rio de Janeiro, v.45, n.1, p.1-22, 2002.

PASQUINO, Gianfranco. *La Oposición*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

PEREIRA, Carlos; MULLER, Bernardo. Uma Teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.15, n.43, p.1-34, 2000.

_____. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão? As relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v.45, n.2, p.1-30, 2002.

PORTO ALEGRE. *Anais das Sessões da Câmara e Notas Taquigráficas*. Porto Alegre: Câmara Municipal de Vereadores, 2005. Banco de Dados da Câmara Municipal.

_____. Atas de votação das Sessões ordinárias da Câmara Municipal. *Diário online da Câmara* (Página de Imprensa). Disponível em: <www.camarapoa.rs.gov.br>. Acesso em: 15/07/2006.

_____. *Balanço Orçamentário de 2004*. Porto Alegre: Secretaria de Finanças Municipal, 2004. Disponível em: <www.camarapoa.rs.gov.br/anais>. Acesso em: 22/09/2006.

_____. *Balanço Orçamentário de 2006*. Porto Alegre: Secretaria de Finanças Municipal, 2006. Disponível em: <www.camarapoa.rs.gov.br/anais>. Acesso em: 22/09/2006.

_____. Câmara Municipal de Porto Alegre. Comissão de Economia, Finanças e Orçamento – CEFOR. Proposição de emendas a LOA. Porto Alegre, 2005.

_____. Câmara Municipal de Porto Alegre. *Composição partidária da Câmara Municipal*. Disponível em: <www.camarapoa.rs.gov.br/partidos>. Acesso em: 20/04/2005.

_____. Câmara Municipal de Porto Alegre. *Pesquisa nas notas taquigráficas*. Gestões do PT. Disponível em: <www.camarapoa.rs.gov.br/anais>. Acesso em: 22/09/2006.

_____. Câmara Municipal de Porto Alegre. *Renúncia do vereador Raul Carrion (PC do B)*. Disponível em: <www.camarapoa.rs.gov.br/imagens>. Acesso em: 15/01/2007.

_____. Oposição versus Governo. *Diário on-line da Câmara* (Página de Imprensa). Disponível em: <www.camarapoa.rs.gov.br/noticias>. Acesso em: 20/10/2006. Responsável: Élio Bandeira.

_____. Regimento da Câmara Municipal de Porto Alegre. Título III – Do Processo Legislativo. Capítulo I – Das Proposições. Artigo 97. Assunto: Pedido de Providências. Porto Alegre, 2006.

RIO GRANDE DO SUL. Oposição versus Governo. *Diário da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul*. Disponível em: <www.al.rs.gov.br/diario>. Acesso em: 15/08/2006.

SAIBA MAIS. *Composição do secretariado de Fogaça*. Disponível em: <www.saibamais/secretariadofogaça.com.br>. Acesso em: 20/07/2006.

SANTOS, B.S. Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. *Politics & Society*, v.26, n.4, p.461-510, 1998.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de agenda na Política Brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v.40, n.3, p.1-21, 1997.

_____. Novas e Velhas Verdades sobre a Organização Legislativa e as Democracias. *Dados*, Rio de Janeiro, v.41, n.4, p.1-8, 1998.

_____. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados*, Rio de Janeiro, v.45, n.2, p.1-21, 2002.

_____. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.

SOUZA, Celina. Construção e Consolidação de Instituições Democráticas: papel do Orçamento Participativo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.15, n.4, p.1-20, 2001.

SOUZA, Claudio. *Eleições 2004*. Disponível em: <www.eleicoes.uol.com.br>. Acesso em: 30/07/2006.

STROM, Kaare. Parliamentary committees in European democracies. *Journal of Legislative Studies*, v.4, n.1, 1998.

TAVARES, José Antônio Giusti. *Totalitarismo Tardio: o caso do PT*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2000. p.224.

TERRA. *Eleições 2004*. Sábado 1 de janeiro de 2005. Disponível em: <www.noticias.terra.com.br>. Acesso em 9/09/2006.

THIBAUT, Bernhard. El Gobierno de la Democracia Presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una Perspectiva Comparada. In: NOHLEN D.; FERNÁNDEZ, M.B. (eds). *El Presidencialismo Renovado: Instituciones y Cambio Político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1998.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. Resultado das Eleições Municipais de Porto Alegre 2004 (Segundo turno). Disponível em: <www.tre-rs.gov.br>. Acesso em: 21/05/2005.

TRINDADE, Helgio. La construcción del Estado Nacional en Argentina y Brasil (1810-1900). *Revista Mexicana de Sociología*, v.48, n.1, jan/mar. 1986.

ZUCCHINI, Giampaolo. Oposição. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicolla; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*, Brasília, UnB, v.2, p.846-51, 1999.

Apêndice

NOTAS METODOLÓGICAS

NOTAS METODOLÓGICAS

Existem diferenças significativas entre o método quantitativo e o método qualitativo de pesquisa. Porém, de acordo com VÍctora, Knauth e Hassen (2000), esses métodos não são excludentes: na verdade, colocam questões diversas, baseadas em construções teórico-metodológicas com princípios diferenciados (p. 40). Essa diversidade tem sido utilizada de forma bastante satisfatória em trabalhos acadêmicos, que utilizam esses dois métodos de forma complementar, ou seja, de forma que uma questão colocada a partir de princípios quantitativos suscite novas questões que só possam ser respondidas através de princípios qualitativos.

Esta pesquisa contempla os dois métodos em questão, bem como se utiliza das técnicas de pesquisa pertinentes a cada um – como, por exemplo, a amostragem, análise de documentos e de conteúdo e mensuração dos dados obtidos. Deve-se ressaltar que a escolha dos procedimentos não é feita de forma alguma aleatória – assim como um pesquisador que, ao escolher seu objeto de pesquisa, também não o faz de forma aleatória. A escolha dos procedimentos (técnicas de pesquisa), “é fundamental para garantir o sucesso do trabalho” (VÍctora, Knauth e Hassen 2000: 61). Por isso, depois de estabelecido o objeto de pesquisa, é fundamental decidir como coletar material para estudá-lo. Os dados foram analisados, baseados no referencial teórico e nos objetivos deste trabalho. É extremamente importante para a pesquisa que estes dois elementos estejam bem claros e definidos, pois toda a análise dos dados será norteada por eles.

A coleta de dados obedeceu a seguinte ordem: primeiro foram solicitadas a CEFOR (Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e do Mercosul), as emendas enviadas pelos vereadores para compor o processo orçamentário para o exercício 2006; em um segundo momento, através da página eletrônica da Câmara Municipal, foram selecionadas as Atas de Votação das Sessões Ordinárias de 2005 e 2006 – os critérios utilizados para a seleção das Atas serão explicados posteriormente; em

terceiro lugar, foram analisados os Anais da Câmara Municipal e, por fim, realizou-se uma pesquisa na imprensa escrita local.

Proposição de emendas ao orçamento

A CEFOR disponibilizou toda a documentação que continha as emendas enviadas pelos vereadores para compor o processo de composição do Orçamento Municipal (Projeto de Lei do Executivo n.º 026/05 Processo n.º 6101/05). Através desses dados, obtiveram-se os números referentes à participação de cada vereador durante a composição da LOA. Isso permitiu uma comparação entre o volume de trabalho apresentado pelo Legislativo a partir de 2005, com o volume de trabalho apresentado pela Câmara nos governos passados. Outros elementos puderam ser analisados através do Projeto 026/05: a natureza das emendas propostas para comporem o orçamento (Alocação ou Realocação de recursos); envio de emendas coletivas e individuais; participação do Executivo e emendas referentes ao Orçamento Participativo.

Atas de votação das Sessões Ordinárias da Câmara Municipal (2005-2006)

A seleção das Atas de Votação das Sessões Ordinárias obedeceu aos seguintes critérios de seleção: número de solicitações de Pedidos de Providência, Informação e Diligência; pronunciamentos dos vereadores quanto à situação do OP; embates entre oposição e situação e críticas aos governos anteriores. A partir desses critérios, foram selecionadas doze Atas (janeiro/dezembro) de 2005 (05/01/05; 05/02/05; 10/03/05; 20/04/05; 05/05/05; 20/06/05; 20/07/05; 15/08/05; 05/09/05; 05/10/05; 10/11/05 e 05/12/05). E doze Atas (janeiro/dezembro) de 2006 (05/01/06; 05/02/06; 10/03/06; 05/04/06; 10/05/06; 05/06/06; 10/08/06; 04/09/06; 04/10/06; 05/11/06 e 04/12/06). É importante mencionar que o dia em que a sessão foi realizada não foi levado em consideração.

Esses documentos foram de extrema importância para este trabalho, em especial para a construção do capítulo III e do capítulo IV. Através deles, pode-se identificar como se desenvolve a relação Executivo-Legislativo a partir de 2005, bem

como mostrar a postura da Câmara com relação às gestões passadas. Um ponto bastante interessante verificado através das Atas de Votação é que os vereadores da situação, quando fazem críticas às gestões passadas, não se referem apenas ao último mandato do PT iniciado em 2001. As críticas dos vereadores são dirigidas a todo período em que o PT esteve à frente do Executivo municipal.

O exame do conteúdo das Atas de Votação também possibilitou identificar como cada vereador votou durante as sessões. Através desses dados, pode-se acompanhar o trabalho de cada vereador, o conteúdo de suas propostas e se o seu trabalho corresponde com os objetivos do partido que ele representa. Também se pode comparar o posicionamento de alguns vereadores que, durante as gestões passadas, estavam na oposição e agora compõem a base do governo na Câmara. Essas declarações permitiram conclusões interessantes.

Exame nos Anais da Câmara Municipal de Vereadores

Os anais da Câmara Municipal de Porto Alegre são compostos pelas Atas e Notas Taquigráficas, agregando-se informações sobre os processos analisados. Encontra-se disponível para consulta, atualmente, o material relativo ao período de janeiro de 2000 a outubro de 2005. A análise dos Anais permitiu que alguns dados referentes às gestões passadas fossem levantados, com a finalidade de complementar as informações dadas neste trabalho.

Pesquisa na Imprensa Local

Durante o ano de 2006, os vereadores estavam envolvidos com as eleições que ocorreram no dia 1º de outubro. Desta forma, as entrevistas, programadas e agendadas previamente com os parlamentares, foram em sua maioria desmarcadas; as que não foram desmarcadas só poderiam ser respondidas pelos assessores dos vereadores. Como os questionários foram confeccionados a partir dos dados levantados nas sessões da Câmara, não caberia a terceiros responderem. Optou-se, então, por outra técnica de coleta de dados, a pesquisa na imprensa local. Obviamente a pesquisa nos jornais não substituiu as entrevistas, mas foi uma boa

alternativa para identificar o posicionamento de algumas figuras políticas importantes para o trabalho.

Os jornais analisados foram os seguintes: Jornal Zero Hora, Jornal Eletrônico da Câmara de Vereadores de Porto Alegre e Jornal Eletrônico da Associação Brasileira de Prefeitos.

Anexos

Anexo A

DECLARAÇÃO DE VOTO DA BANCADA PETISTA

APREGOADO PELA
MESA EM 05 DEZ. 2005

690 P/1

A bancada do Partido dos Trabalhadores votou contra o orçamento 2006 enviado pelo executivo por várias razões, quais sejam:

- não traduzir é o resultado fidedigno das deliberações nas instâncias do Orçamento Participativo - conquista histórica da cidade de Porto Alegre e promessa de campanha do atual governo.

- amplia em 20% as verbas
para publicidade e estabelece
9 milhões para Consultorias,
na contra-mão do discurso
histórico da atual situação.

P. Alegre 5/12/2005

Alfonso José de Moraes
Dilceu de Lacerda
Amorim Cristiano Rodrigues

Anexos B

ATA DA SESSÃO ORDINÁRIA DA CÂMARA MUNICIPAL DO DIA 05/012005

ATA DA REUNIÃO DE INSTALAÇÃO DA PRIMEIRA COMISSÃO REPRESENTATIVA DA DÉCIMA QUARTA LEGISLATURA, EM 05-01-2005.

Aos cinco dias do mês de janeiro de dois mil e cinco, reuniu-se, no Plenário Otávio Rocha do Palácio Aloísio Filho, a Comissão Representativa da Câmara Municipal de Porto Alegre. Às nove horas e trinta minutos, foi realizada a chamada, sendo respondida pelos Vereadores Adeli Sell, Aldacir Oliboni, Bernardino Vendruscolo, Carlos Todeschini, Elói Guimarães, Ervino Besson, João Carlos Nedel, Luiz Braz, Maristela Meneghetti, Maurício Dziedricki, Mauro Zacher, Nereu D'Avila, Professor Garcia e Raul Carrion, Titulares. Ainda, durante a Reunião, compareceram a Vereadora Clênia Maranhão, Titular, e os Vereadores Comassetto, João Antonio Dib, Manuela, Mônica Leal e Neuza Canabarro, Não-Titulares. Constatada a existência de quórum, o Senhor Presidente declarou abertos os trabalhos. À MESA, foram encaminhados: pelo Vereador Dr. Goulart, o Pedido de Providências nº 2295/04 (Processo nº 5861/04); pelo Vereador Ervino Besson, os Pedidos de Providências nºs 2308 e 2309/04 (Processos nºs 5987 e 5988/04, respectivamente), o Pedido de Informações nº 183/04 (Processo nº 5950/04); pelo Vereador Sebastião Melo, o Pedido de Informações nº 182/04 (Processo nº 5945/04). Também, foram apregoados os seguintes Ofícios, do Senhor Prefeito Municipal de Porto Alegre: de nº 515/04, encaminhando Veto Total ao Projeto de Lei Complementar do Legislativo nº 012/04 (Processo nº 3914/04); de nº 516/04, encaminhando Veto Total ao Projeto de Lei do Legislativo nº 043/03 (Processo nº 1538/03); de nº 517/04, encaminhando Veto Parcial ao Projeto de Lei Complementar do Executivo nº 007/04 (Processo nº 5617/04). Do EXPEDIENTE, constaram: Ofícios nºs 421, 467, 483, 484 e 485/04, do Senhor Prefeito Municipal de Porto Alegre; 174/04, da Senhora Verena Nygaard, Presidenta da Fundação Zoobotânica do Estado do Rio Grande do Sul. Na ocasião, por solicitação do Vereador Elói Guimarães, foi realizado um minuto de silêncio em homenagem póstuma ao Senhor Marcos Klassmann, ex-Vereador deste Legislativo, falecido no dia de ontem. Em COMUNICAÇÕES, o Vereador Adeli Sell comentou incêndio ocorrido em uma casa noturna na Argentina, no dia trinta de dezembro de dois mil e quatro, destacando que este estabelecimento operava irregularmente e afirmando que a chance de se ocorrer um acidente deste tipo em Porto Alegre é considerável, em virtude de problemas estruturais e falta de alvarás de funcionamento em alguns bares e danceterias da Cidade, que têm sua liberação garantida com base em liminares judiciais. O Vereador Aldacir Oliboni discorreu acerca das realizações do Governo Municipal do Partido dos Trabalhadores nos últimos dezesseis anos. Ainda, avaliou positivamente a reunião realizada ontem entre o Senhor Prefeito Municipal de Porto Alegre e o Conselho do Orçamento Participativo e considerou benéfica para a população a antecipação do recolhimento do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU – no mês de dezembro do ano passado. O Vereador Ervino Besson, saudando os novos Vereadores eleitos desta Casa, discorreu acerca dos problemas ocasionados no Centro da Cidade, junto ao Chalé da Praça XV, devido à inexistência de banheiros públicos naquele local. Ainda, propugnou pela criação de um Conselho público com o objetivo de analisar e acelerar a tramitação de documentos relativos à concessão de Cartas de Habitação e Alvarás no âmbito municipal. A seguir, em face de Questões de Ordem formuladas pelos Vereadores Professor Garcia, Nereu D'Avila, Raul Carrion e Ervino Besson, o Senhor Presidente prestou esclarecimentos acerca do artigo 81, parágrafo único, do Regimento, que dispõe sobre o uso da palavra durante as Reuniões da Comissão Representativa. Em COMUNICAÇÕES, o Vereador Carlos Todeschini detalhou investimentos feitos na área do saneamento básico e tratamento de esgotos nos dezesseis anos de governo do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre, contestando afirmações do atual Secretário Municipal do Meio Ambiente, Beto Moesch, e do Senhor Wilton Araújo, Diretor do Departamento Municipal de Limpeza Urbana, no que diz respeito às condições dos arroios da Cidade e do depósito de entulhos no Lago Guaíba. A seguir, foi apregoado Requerimento de autoria do Vereador Sebastião Melo, solicitando Licença para Tratamento de Saúde nos dias de hoje e amanhã, tendo o Senhor Presidente declarado que o Vereador Haroldo de Souza assume a Titularidade nesse período. Em COMUNICAÇÕES, o Vereador João Antonio Dib desaprovou a antecipação do pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU – em dezembro do ano passado, afirmando que a Prefeitura Municipal dispunha de recursos financeiros em caixa e, por isso, essa antecipação foi desnecessária. Ainda analisou os recursos recebidos por Porto Alegre do Sistema Único de Saúde e a distribuição do orçamento desta Casa, em função do acréscimo de três Vereadores em Porto Alegre. O Vereador Luiz Braz, desaprovando a antecipação, no final de dois mil e quatro, do pagamento do IPTU, alegou que os pagamentos realizados antes do dia primeiro de janeiro de dois mil e cinco foram ilegais e discordou da postura com que o Prefeito Municipal está

abordando este assunto. Ainda, contestou a idéia de que o Programa de Orçamento Participativo continue funcionando nos mesmos moldes, asseverando que a participação popular não exime a Prefeitura do planejamento urbano. A seguir, foi apregoado Ofício de autoria do Vereador Carlos Todeschini, Vice-Líder da Bancada do PT, comunicando a substituição, no dia de hoje, da Vereadora Maristela Maffei pelo Vereador Comassetto, nos termos do artigo 83, § único, do Regimento. Em continuidade, o Vereador João Antonio Dib formulou Requerimento verbal, deferido pelo Senhor Presidente, solicitando que seja distribuída aos Senhores Vereadores a nominata da 1ª Comissão Representativa. Em COMUNICAÇÕES, o Vereador Comassetto discorreu acerca das políticas adotadas pelo Governo Federal, comemorando os resultados positivos obtidos pelo Brasil nas áreas econômica e social. Também, refutou as declarações do Vereador Luiz Braz em relação ao Programa de Orçamento Participativo, elogiando a postura do Senhor Prefeito Municipal sobre este assunto e opinando que através da participação popular Porto Alegre alcançou grandes avanços nos últimos anos. A Vereadora Maristela Meneghetti agradeceu o apoio recebido durante sua candidatura à Câmara Municipal, salientando a relevância do auxílio recebido de seu pai e do Partido da Frente Liberal e a experiência política do ex-Vereador Reginaldo Pujol. Também, posicionou-se favoravelmente a políticas que auxiliem na criação e manutenção de pequenas e médias empresas, enfatizando que respaldará o Governo Municipal em iniciativas referentes às necessidades da população. A Vereadora Neuza Canabarro traçou um comparativo entre os anos em que a Prefeitura foi comandada por Alceu Collares e o período em que foi comandada pelo Partido dos Trabalhadores, argumentando que nos últimos dezesseis anos foram construídas menos escolas municipais do que nos quatro anos do Governo Collares. Nesse sentido, assegurou que os recursos disponíveis à Prefeitura Municipal durante o mandato de Alceu Collares eram muito mais escassos do que os de hoje em dia. O Vereador Professor Garcia teceu considerações sobre a situação financeira de Porto Alegre, declarando que as contas municipais estão em dia e que a antecipação do pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano foi benéfica para a Prefeitura e para os contribuintes. Também, analisou as prerrogativas do Poder Executivo Municipal em gerir o Programa de Orçamento Participativo e a importância dos investimentos feitos pelo Partido dos Trabalhadores nas obras da III Perimetral. O Vereador Raul Carrion, reportando-se à necessidade de construção de uma sociedade mais justa, livre e soberana, discursou acerca da pluralidade de idéias presentes nas doze Bancadas políticas que compõe este Legislativo. Ainda, comentou positivamente o desenvolvimento econômico do País em dois mil e quatro, citando números que comprovam essas afirmações, como o crescimento do Produto Interno Bruto, o incremento do saldo comercial, o nível de empregos e a queda da inflação. Em COMUNICAÇÃO DE LÍDER, o Vereador Luiz Braz dissertou relativamente ao crescimento econômico brasileiro durante o atual Governo Federal, declarando que os números positivos da economia do País só foram possíveis pelas condições desenvolvidas durante as gestões do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, especialmente pela promulgação da Lei Complementar conhecida como Lei Kandir, que favoreceu as exportações brasileiras. Em COMUNICAÇÕES, a Vereadora Manuela manifestou-se a respeito dos trinta anos de encerramento da missão do Exército Brasileiro nas terras do Rio Araguaia, no episódio histórico que ficou conhecido como “a Guerrilha do Araguaia”, destacando a significância das lutas populares em prol da melhoria das condições de vida dos povos oprimidos e defendendo a divulgação de documentos secretos referentes ao período em que o Brasil foi governado pelo Regime Militar. Em COMUNICAÇÃO DE LÍDER, a Vereadora Manuela, sustentando que o Partido Comunista do Brasil, nos seus quase oitenta e três anos de existência, sempre esteve ao lado dos avanços do País, contestou as políticas desenvolvidas durante os Governos do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso e alegou que, mesmo com algumas discordâncias em relação à atual gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, os números da economia demonstram um crescimento significativo e elogiável do País. Em COMUNICAÇÕES, a Vereadora Mônica Leal opinou que o povo de Porto Alegre, ao eleger o Senhor José Fogaça como Prefeito Municipal, foi movido pelo sentimento de mudanças e que a alternância no poder é um dos princípios básicos da democracia. Ainda, contraditou os Vereadores Comassetto e Raul Carrion, no que se refere às avaliações do crescimento do País, justificando que atualmente os brasileiros pagam mais impostos do que durante o Governo anterior. Na ocasião, o Vereador João Antonio Dib manifestou-se acerca dos trabalhos da presente Reunião. Em COMUNICAÇÕES, a Vereadora Clênia Maranhão externou seu pesar pelo falecimento do ex-Vereador desta Casa, Marcos Klassmann. Também, aludiu à decisão tomada pelo atual Prefeito Municipal de manter o Programa de Orçamento Participativo e, finalizando, debateu o atual momento político brasileiro, enfatizando que as análises políticas da realidade nacional devem ser feitas com base em argumentos concretos e não em cima de frases feitas. Em TEMPO DE PRESIDENTE, o Vereador Elói Guimarães cumprimentou todos os Vereadores e servidores da Câmara Municipal de Porto Alegre, afirmando

que algumas demandas só poderão ser atendidas ao final do recesso parlamentar. Também, defendeu a existência de harmonia no relacionamento entre este Legislativo e o Executivo Municipal, enfatizando que a Mesa Diretora já está tomando as medidas administrativas necessárias para o bom andamento dos trabalhos nesta Casa. Em COMUNICAÇÃO DE LÍDER, o Vereador Carlos Todeschini comentou as manifestações dos novos Secretários Municipais, divulgadas na imprensa, no sentido de se pararem algumas obras previstas no Programa de Orçamento Participativo e elogiou a postura favorável do Senhor Prefeito Municipal à continuação dessas obras. Ainda, explicou que atrasos ocorridos nesses cronogramas foram ocasionados por problemas burocráticos, e não por desinteresse do Governo Municipal. O Vereador João Antonio Dib exclamou que várias obras exigidas pelo Programa de Orçamento Participativo não foram executadas, apesar de existirem verbas disponíveis para investimentos públicos. Em relação ao assunto, criticou a forma como os recursos financeiros da Prefeitura Municipal foram geridos durante o Governo do Partido dos Trabalhadores, questionando a diminuição da importância dada à Câmara Municipal de Porto Alegre nesse período. A Vereadora Clênia Maranhão, destacando a relevância da autonomia entre os Poderes Executivo e Legislativo, sustentou que as Bancadas que apóiam o Governo Municipal não têm a obrigação de sempre aceitar tacitamente as decisões do Senhor Prefeito Municipal. Também, reiterou que o Partido Popular Socialista emprega programas semelhantes ao Orçamento Participativo, citando como exemplo o Município do Cabo, em Pernambuco, e questionando as razões do atraso na conclusão de obras em Porto Alegre. Às doze horas e quarenta e oito minutos, o Senhor Presidente declarou instalada a 1ª Comissão Representativa da Décima Quarta Legislatura e, após constatada a inexistência de quórum, declarou encerrados os trabalhos, convocando os Senhores Vereadores Titulares para a Reunião Ordinária de amanhã, à hora regimental. Os trabalhos foram presididos pelos Vereadores Elói Guimarães e Aldacir Oliboni e secretariados pelo Vereador Nereu D'Avila. Do que eu, Nereu D'Avila, 1º Secretário, determinei fosse lavrada a presente Ata, que, após ser distribuída em avulsos e aprovada, será assinada por mim e pelo Senhor Presidente.

Anexo C

ATA DA SESSÃO ORDINÁRIA DA CÂMARA MUNICIPAL DO DIA 10/03/2005

**ATA DA DÉCIMA PRIMEIRA SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA SESSÃO
LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA DÉCIMA QUARTA LEGISLATURA, EM 10-3-2005.**

Aos dez dias do mês de março de dois mil e cinco, reuniu-se, no Plenário Otávio Rocha do Palácio Aloísio Filho, a Câmara Municipal de Porto Alegre. Às quatorze horas, foi realizada a chamada, sendo respondida pelos Vereadores Adeli Sell, Aldacir Oliboni, Bernardino Vendruscolo, Carlos Comassetto, Carlos Todeschini, Elói Guimarães, Haroldo de Souza, Ibsen Pinheiro, João Antonio Dib, Luiz Braz, Manuela d'Ávila, Margarete Moraes, Maria Celeste, Professor Garcia, Raul Carrion e Sofia Cavedon. Ainda, durante a Sessão, compareceram os Vereadores Alceu Brasinha, Almerindo Filho, Claudio Sebenelo, Clênia Maranhão, Dr. Goulart, Elias Vidal, Ervino Besson, João Carlos Nedel, José Ismael Heinen, Márcio Bins Ely, Mario Fraga, Maristela Maffei, Maristela Meneghetti, Maurício Dziedricki, Mônica Leal, Nereu D'Ávila, Neuza Canabarro, Paulo Odone, Sebastião Melo e Valdir Caetano. Constatada a existência de quórum, o Senhor Presidente declarou abertos os trabalhos. À MESA, foram encaminhados: pelo Vereador Alceu Brasinha, o Pedido de Providências nº 296/05 (Processo nº 1459/05); pelo Vereador Carlos Todeschini, o Pedido de Informações nº 055/05 (Processo nº 1375/05); pelo Vereador Ervino Besson, o Projeto de Lei do Legislativo nº 063/05 (Processo nº 1350/05); pelo Vereador Haroldo de Souza, o Pedido de Providências nº 292/05 (Processo nº 1439/05); pelo Vereador Maurício Dziedricki, os Pedidos de Providências nos 278 e 289/05 (Processos nos 1422 e 1433/04, respectivamente); pelo Vereador Mauro Zacher, o Pedido de Providências nº 190/05 (Processo nº 1128/05) e os Pedidos de Informações nos 041 e 042/05 (Processos nos 1088 e 1089/05). Também, foi apregoado o Ofício nº 036/05, do Senhor Prefeito Municipal de Porto Alegre, encaminhando o Projeto de Lei do Executivo nº 005/05 (Processo nº 1522/05). Ainda, foram apregoados os seguintes Requerimentos, deferidos pelo Senhor Presidente, solicitando desarquivamento de Processos: de autoria do Vereador João Antonio Dib, com referência ao Projeto de Lei do Executivo nº 045/04 (Processo nº 4751/04); de autoria da Vereadora Margarete Moraes, com referência ao Projeto de Lei do Executivo nº 066/04 (Processo nº 5800/04). Após, foi apregoado o Requerimento nº 081/05 (Processo nº 1574/05 – Requer seja encaminhado Ofício ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul, solicitando relatório mensal sobre o valor e a aplicação de recursos financeiros do orçamento do Estado, repassados ao Município de Porto Alegre para o gerenciamento do Sistema Único de Saúde no ano de dois mil e cinco), de autoria do Vereador Carlos Comassetto. Do EXPEDIENTE, constaram: Ofícios nos 014, 015, 025, 028, 029, 030, 031 e 032/05, do Senhor Prefeito Municipal de Porto Alegre; 008/05, da Vereadora Naura Bordignon, Presidenta da Câmara Municipal de Marau – RS. Na ocasião, o Vereador Adeli Sell formulou Requerimento verbal, solicitando esclarecimentos acerca do motivo pelo qual foi retirado da Ordem do Dia das Sessões de ontem e de hoje o Requerimento nº 072/05, de sua autoria, tendo o Senhor Presidente informado que oportunamente iria responder a esse questionamento e tendo o Vereador Adeli Sell manifestado-se sobre o assunto. Após, o Senhor Presidente concedeu a palavra, em TRIBUNA POPULAR, à Senhora Nara Maria Jurkfitz, Presidenta da Associação Brasileira de Servidores de Câmaras Municipais – ABRASCAM, que discorreu acerca do trabalho prestado pelos servidores públicos à sociedade, ressaltando que a categoria teve sua imagem desgastada ao longo do tempo e que a entidade procura, por meio de ações efetivas, reverter esse quadro. Em relação ao assunto, salientou que a ABRASCAM busca promover o aprimoramento profissional e o fortalecimento das Câmaras Municipais. Na ocasião, nos termos do artigo 206 do Regimento, os Vereadores Mario Fraga, Professor Garcia, Manuela d'Ávila, Maurício Dziedricki, Bernardino Vendruscolo, João Carlos Nedel e Sofia Cavedon manifestaram-se acerca do assunto tratado durante a Tribuna Popular. Também, o Senhor Presidente registrou a presença dos seguintes Vereadores gaúchos: Carlos Norberto Filipin e Nair Elisabete Ianke Preissler, da Câmara Municipal de Alegria; Sérgio Antonio Cardoso, da Câmara Municipal de Cacequi; Rosani Maria Moura, da Câmara Municipal de Candelária; Carlinhos de Souza, da Câmara Municipal de Capão Bonito do Sul; Carlos Rogério Spengler, Saldanha Boiarski Borges e Henrique Luís Gresele Szareski, da Câmara Municipal de Independência; Vilson Leonor Froehlich Junior, da Câmara Municipal de Jaguarão; Gilson Vieira, da Câmara Municipal de Lagoão; Ivan Rafael Trevisan, da Câmara Municipal de Pantano Grande; Francisco Marasca, da Câmara Municipal de Santo Ângelo; Raul Antônio Tadiotto, da Câmara Municipal de Santo Expedito do Sul; Eduardo Pecker Simchen e Rosângela da Silva Oliveira, da Câmara Municipal de Tapes; Francisco Model Hendler, Romacir Pereira Martins e Silvio Pereira da Silva, da Câmara Municipal de Taquari; Antônio Cezar Silveira e Felipe Prado Lima, da Câmara Municipal de Tupanciretã; e Alfonsina Aparecida Guedes de Moura, da Câmara Municipal de

Uruguiana. Às quatorze horas e trinta e quatro minutos, os trabalhos foram regimentalmente suspensos, sendo retomados às quatorze horas e trinta e cinco minutos, constatada a existência de quórum. Em prosseguimento, o Senhor Presidente registrou a presença do Senhor Isaac Ainhorn, Secretário de Planejamento Municipal, convidando-o a integrar a Mesa dos trabalhos. Também, o Senhor Presidente prestou esclarecimentos acerca da tramitação do Requerimento nº 072/05, de autoria do Vereador Adeli Sell, informando que esse Requerimento será submetido à apreciação dos Senhores Vereadores na Ordem do Dia da presente Sessão, tendo o Vereador Adeli Sell manifestado-se sobre o assunto. Em GRANDE EXPEDIENTE, o Vereador Dr. Goulart manifestou-se a respeito da falta de médicos e condições adequadas para o atendimento público de saúde no Município, justificando a necessidade de que sejam tomadas medidas no sentido de minorar esse problema. Também, saudou a aprovação, pelo Congresso Nacional, da liberação de pesquisas com células-tronco, considerando essa medida positiva para a ciência e para as pessoas que sofrem de doenças crônicas. O Vereador Haroldo de Souza, discutindo a situação do idoso na sociedade atual, externou sua preocupação no sentido de que seja repensada e aprimorada a política municipal de apoio à pessoa idosa. Ainda, comentou Projetos de sua autoria que tratam da criação de facilidades cotidianas a usuários de cadeira de rodas, da substituição de tampas de bueiros de ferro por concreto e da obrigatoriedade da inspeção anual de saúde em escolas da rede pública de ensino. Em COMUNICAÇÕES, o Vereador Adeli Sell debateu a questão dos roubos e furtos de veículos na Praça Argentina e lembrou que na região central da Cidade continua funcionando um depósito de frutas que serve como esconderijo para “batedores de carteira”. Também, reportou-se a assassinatos ocorridos no Bairro Restinga e a mortes de Policiais Militares em Porto Alegre, propugnando por um movimento geral da população contra a insegurança urbana. O Vereador Alceu Brasinha historiou sua vida, desde a chegada a Porto Alegre, vindo de Três Passos, até hoje, relatando as dificuldades enfrentadas no dia-a-dia. Nesse sentido, registrou seu crescimento profissional e a participação que teve em movimentos comunitários, quando conheceu pessoas influentes, como o Senador Sérgio Zambiasi e o Presidente Estadual do PTB, Senhor Cláudio Manfrói, que oportunizaram seu ingresso na vida pública. Em COMUNICAÇÃO DE LÍDER, o Vereador Alceu Brasinha, dando continuidade ao seu pronunciamento em Comunicações, destacou a honra de fazer parte da Bancada do PTB, juntamente com os Vereadores Elói Guimarães, Elias Vidal e Maurício Dziedricki. Também, externou sua paixão pelo Grêmio Foot-Ball Porto Alegrense e deu o exemplo de um torcedor que viajou a pé de Santa Catarina até Porto Alegre com o sonho de trabalhar nesse clube. Em COMUNICAÇÕES, o Vereador Aldacir Oliboni discorreu sobre a política de saúde seguida pelo Partido dos Trabalhadores quando à frente do Governo Municipal. Ainda, criticou a atuação do Prefeito José Fogaça nessa área, lembrando a extinção de programas de atendimento médico, como o Serviço de Saúde do Trabalhador, e propugnando pela criação de mecanismos que viabilizem a ampliação da assistência médica oferecida à população porto-alegrense. Em COMUNICAÇÃO DE LÍDER, o Vereador Claudio Sebenel contestou cobrança de ações públicas no setor da saúde efetuadas pelo Vereador Aldacir Oliboni, no período de Comunicações, apresentando dados acerca da situação da assistência médica em Porto Alegre durante a gestão do Partido dos Trabalhadores. Finalizando, referiu-se ao Requerimento nº 194/03, de sua autoria, que propunha averiguar irregularidades nos serviços do Sistema Único de Saúde no Município. Em COMUNICAÇÕES, o Vereador Bernardino Vendruscolo, discorrendo sobre o Movimento Tradicionalista Gaúcho, reportou-se ao trabalho de construção e desmonte do Acampamento Farroupilha, realizado anualmente no Parque Maurício Sirotsky Sobrinho. Também, citou o Projeto de Resolução nº 042/05, que destina Sessão Solene alusiva à Revolução Farroupilha, e defendeu a realização, em dois mil e cinco, dessa Sessão no referido Acampamento. O Vereador Ervino Besson aludiu à reunião ocorrida no dia três de março do corrente, com a Coordenação-Geral dos Conselhos Tutelares de Porto Alegre, quando foi analisado o Projeto de Lei do Legislativo nº 007/03, que cria o passe livre no transporte para o estudante carente. Sobre o assunto, informou que no dia quatorze de março do corrente o Senhor César Busatto, Secretário Municipal de Coordenação Política e Governança Local, comparecerá nesta Casa para debater a matéria. O Vereador João Antonio Dib teceu considerações acerca do Orçamento municipal para dois mil e cinco, comentando fontes de recursos ali previstas e valores arrecadados nos primeiros meses deste ano. Nesse sentido, avaliou dados relativos às verbas orçamentárias dos últimos dois anos, questionando, em especial, a gestão de recursos federais recebidos do Sistema Único de Saúde no período em que o Partido dos Trabalhadores foi responsável pela direção do Governo Municipal. Após, o Senhor Presidente registrou a presença do Vereador Marcelo Demoliner, do Município de Erechim – RS, e do Coronel Irani Siqueira, Assessor Parlamentar do Comando Militar do Sul. Em PAUTA, Discussão Preliminar, estiveram: em 1ª Sessão, os Projetos de Lei do Legislativo nos 081/01, discutido pelos Vereadores Carlos Comassetto e João Antonio Dib, 183 e 036/04, este

discutido pelos Vereadores João Antonio Dib e Maria Celeste, 012/05, discutido pelos Vereadores Carlos Comassetto, João Antonio Dib e Bernardino Vendruscolo, 013 e 014/05, discutidos pelo Vereador Bernardino Vendruscolo, 048, 049, 056, 057 e 061/05, os Projetos de Resolução nos 014/04, 065, 066 e 069/05; em 2ª Sessão, os Projetos de Lei do Legislativo nos 172/99, discutido pelo Vereador Adeli Sell, 180/00, 217 e 268/01, 069 e 200/02, 380/03, 217/04, 008, 039 e 009/05, este discutido pelo Vereador Bernardino Vendruscolo, o Projeto de Lei Complementar do Legislativo nº 008/00 e o Projeto de Resolução nº 118/04; em 3ª Sessão, os Projetos de Lei do Legislativo nos 105/02, 208, 322, 429 e 459/03, 140, 163, 175, 186 e 188/04, 037 e 045/05, o Projeto de Lei Complementar do Legislativo nº 013/04, o Projeto de Resolução nº 062/05; em 4ª Sessão, o Projeto de Resolução nº 063/05; em 5ª Sessão, o Projeto de Resolução nº 053/05. Em COMUNICAÇÃO DE LÍDER, o Vereador Mario Fraga apoiou a atuação do Prefeito José Fogaça à frente do Governo Municipal, declarando que esse político trabalha com déficits oriundos de gestões anteriores, os quais dificultam uma implantação imediata de novas políticas estruturais. Nesse sentido, solicitou aos Vereadores compreensão e concessão de mais tempo para que sejam concretizadas as metas pretendidas quanto à oferta de serviços públicos de qualidade à população. Na ocasião, foi apregoada a Emenda nº 01, de autoria da Vereadora Neuza Canabarro, ao Projeto de Lei do Legislativo nº 037/05 (Processo nº 0814/05). Em COMUNICAÇÃO DE LÍDER, o Vereador Professor Garcia posicionou-se contrariamente à manutenção do Veto Total ao Projeto de Lei do Legislativo nº 172/03, que cria a Secretaria Municipal da Juventude, considerando incoerente o tratamento dado à questão pelo Executivo Municipal. Ainda, cobrou o cumprimento da Lei Municipal nº 8.203/98, que determina que shows internacionais realizados em Porto Alegre sejam precedidos pela apresentação de uma banda local. O Vereador Carlos Todeschini discordou de críticas atinentes à situação financeira deixada pelo Partido dos Trabalhadores na Prefeitura Municipal, alegando que o impacto orçamentário dessas dívidas é pequeno se comparado ao de outras Capitais brasileiras. Também, apontou deficiências na área da saúde em Porto Alegre e registrou ter protocolado o Requerimento nº 084/05, que propõe a constituição de Comissão Especial com o objetivo de tratar da segurança pública. O Vereador Sebastião Melo discorreu acerca do histórico financeiro da Prefeitura Municipal, assegurando que, quando o Partido dos Trabalhadores assumiu o Governo Municipal, houve um aumento na arrecadação tributária. Nesse sentido, contestou informações a esse respeito, divulgadas durante a transição governamental, exclamando que dados relativos às finanças municipais da Prefeitura foram extraviados por funcionários de Cargos em Comissão do último Governo. O Vereador Raul Carrion parabenizou o Senhor Maurício Nunes Santos pela eleição no Conselho de Presidentes da Associação das Entidades Recreativas, Culturais e Carnavalescas de Porto Alegre e convidou a todos para Reunião Extraordinária da Comissão de Urbanismo, Transporte e Habitação para tratar da “Ocupação Costa e Silva”. Ainda, registrou ter participado de reunião do Conselho Municipal de Justiça e Segurança e contraditou afirmações do Vereador Sebastião Melo sobre impostos e segurança pública. A Vereadora Clênia Maranhão comentou a preocupação do atual Governo Municipal em disponibilizar serviços públicos às camadas mais carentes da sociedade e a intenção de melhorar a administração em Porto Alegre. Também, comparou a situação financeira atual e anterior da Prefeitura Municipal e o desaparecimento de dados, atribuído a funcionários detentores de Cargos em Comissão do Governo do ex-Prefeito João Verle, relativos ao fluxo de caixa da Secretaria da Fazenda. O Vereador João Antonio Dib cobrou explicações do ex-Prefeito Municipal João Verle sobre a diminuição da arrecadação da Prefeitura no ano de dois mil e quatro, apresentando números relativos aos quatro últimos anos do Governo Municipal. Em relação ao assunto, destacou que a diferença entre a arrecadação e a previsão orçamentária da Prefeitura é de setecentos milhões de reais, elogiando a competência das pessoas hoje responsáveis pela administração da Secretaria da Fazenda. A seguir, constatada a existência de quórum, foi iniciada a ORDEM DO DIA e o Senhor Presidente prestou esclarecimentos acerca da ordem de apreciação da matéria constante na Ordem do Dia. Foram aprovados conjuntamente os Requerimentos nos 072/05 e 073/05 (Processos nos 1400 e 1478/05, respectivamente – Autorização para representar externamente esta Casa em visita para conhecer as soluções empreendidas em relação aos vendedores ambulantes em Belo Horizonte – MG, nos dias quatorze e quinze de março, com percepção de diárias e passagens aéreas) de autoria dos Vereadores Adeli Sell e Luiz Braz, respectivamente. Na ocasião, em face de Questão de Ordem e manifestação do Vereador Haroldo de Souza, o Senhor Presidente prestou esclarecimentos acerca da Representação Externa dos Vereadores Adeli Sell e Luiz Braz a Belo Horizonte nos dias quatorze e quinze de março do corrente. Às dezessete horas e oito minutos, constatada a inexistência de quórum, o Senhor Presidente declarou encerrados os trabalhos, convocando os Senhores Vereadores para a Sessão Ordinária da próxima segunda-feira, à hora regimental. Os trabalhos foram presididos pelos Vereadores Elói

Guimarães e Aldacir Oliboni e secretariados pelo Vereador Luiz Braz. Do que eu, Luiz Braz, 2º Secretário, determinei fosse lavrada a presente Ata, que, após distribuída em avulsos e aprovada, será assinada pelos Senhores 1º Secretário e Presidente.

Anexo D

ATA DA SESSÃO ORDINÁRIA DA CÂMARA MUNICIPAL DO DIA 05/07/2005

ATA DA PRIMEIRA REUNIÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA COMISSÃO REPRESENTATIVA DA DÉCIMA QUARTA LEGISLATURA, EM 05-01-2006.

Aos cinco dias do mês de janeiro do ano de dois mil e seis, reuniu-se, no Plenário Otávio Rocha do Palácio Aloísio Filho, a Câmara Municipal de Porto Alegre. Às nove horas e trinta minutos foi realizada a chamada, sendo respondida pelos Vereadores Adeli Sell, Alceu Brasinha, Bernardino Vendruscolo, Carlos Todeschini, Dr. Goulart, Elias Vidal, Ervino Besson, Haroldo de Souza, João Antonio Dib, José Ismael Heinen, Márcio Bins Ely, Margarete Moraes e Raul Carrion, Titulares. Constatada a existência de quórum, o Senhor Presidente declarou abertos os trabalhos. Ainda, durante a Reunião, compareceram a Vereadora Mônica Leal e o Vereador Claudio Sebenelo, Não-Titulares. Também, foram apregoados os Ofícios nos 001 e 002/06, do Senhor Prefeito Municipal de Porto Alegre, encaminhando, respectivamente, Veto Parcial ao Projeto de Lei Complementar do Legislativo nº 030/05 (Processo nº 4120/05) e ao Projeto de Lei do Legislativo nº 124/05 (Processo nº 2662/05). Do EXPEDIENTE, constaram: Ofícios nos 10613556 e 10613557/05, do Fundo Nacional de Saúde do Ministério da Saúde; Comunicado nº 200078/05, do Senhor José Henrique Paim Fernandes, Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Na ocasião, o Senhor Presidente determinou a distribuição em avulsos de cópias das Atas da Décima Terceira, Décima Quarta, Décima Quinta e Décima Sexta Reuniões Ordinárias da Primeira Comissão Representativa, que foram aprovadas, constatada a existência de quórum deliberativo. Em COMUNICAÇÕES, o Vereador Raul Carrion comentou o Projeto de Lei do Legislativo nº 108/03, de sua autoria, que determina a colocação de obras de arte de artistas gaúchos em prédios urbanos com mais de mil e quinhentos metros quadrados. Ainda, citou matéria publicada no Caderno de Economia da edição de hoje do Jornal do Comércio, acerca dos resultados positivos apresentados pela Petrobras durante o ano de dois mil e cinco. Em COMUNICAÇÃO DE LÍDER, o Vereador Claudio Sebenelo aludiu à manifestação do Vereador Raul Carrion, em Comunicações, relativa à Petrobras, declarando que essa empresa segue linhas administrativas de caráter multinacional. Nesse sentido, classificou como ultrapassadas análises econômicas que não considerem o diferencial representado pela instalação, em um Município, de grupos cuja gestão não seja plenamente nacional. Na ocasião, o Senhor Presidente registrou o recebimento de Ofício do Diretor-Geral do Departamento Municipal de Limpeza Urbana, procedendo à entrega desse documento à Vereadora Mônica Leal. Em COMUNICAÇÕES, a Vereadora Margarete Moraes elogiou o Prefeito José Fogaça, por determinar a devolução de valores indevidos pagos no ano passado a integrantes do Departamento Municipal de Limpeza Urbana. Também, abordou a nomeação do Senhor Francisco Caetano para cargo no Departamento Municipal de Habitação e mencionou o Pedido de Providência nº 1604/05, que solicita a colocação de instrumentos de controle de velocidade na Rua Barão do Amazonas. Na oportunidade, o Vereador Raul Carrion formulou Requerimento verbal, solicitando acesso ao Ofício hoje encaminhado à Casa pelo Departamento Municipal de Limpeza Urbana, tendo se manifestado a respeito os Vereadores Haroldo de Souza e João Antonio Dib. Em COMUNICAÇÕES, o Vereador Márcio Bins Ely louvou a atuação deste Legislativo em dois mil e cinco, destacando os trabalhos da Comissão Especial de Políticas Públicas para Pessoas Portadoras de Deficiência e a apreciação do Projeto que criou a Secretaria Municipal da Juventude. Igualmente, referiu-se a Projetos de Lei, de sua autoria, em tramitação na Casa, envolvendo a identificação dos agentes de trânsito que atuam na Cidade e normas de defesa do consumidor. O Vereador João Antonio Dib replicou críticas ao Departamento Municipal de Limpeza Urbana efetuadas ontem pelo Vereador Carlos Todeschini, reprovando a gestão desse órgão realizada pelo Partido dos Trabalhadores quando à frente da Prefeitura de Porto Alegre. Ainda, analisou a importância do poder fiscalizador exercido pelo Legislativo Municipal, ressaltando, contudo, que o objetivo dessa atividade deve ser a busca de um trabalho conjunto em prol da população. O Vereador Ervino Besson defendeu o desempenho do Senhor Garipô Selistre como Diretor-Geral do Departamento Municipal de Limpeza Urbana, pronunciando-se sobre denúncias de pagamento equivocado de valores a funcionários desse Departamento. Também, mencionou decisão do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, que determinou a devolução de recursos utilizados indevidamente pelo Senhor Darci Campani quando integrante do Governo Municipal. Na ocasião, foi registrada a presença do Sargento José Carlos Deferrari Arrojo, integrante do Exército Brasileiro. Em COMUNICAÇÕES, o Vereador Carlos Todeschini, lembrando ser dever do parlamentar fiscalizar os atos do Poder Executivo, sugeriu a instauração de uma sindicância no Departamento Municipal de Limpeza Urbana, para o completo esclarecimento de pagamentos irregulares efetuados a Diretores e a Chefe de Gabinete desse Departamento.

Finalizando, afirmou que se observa um processo de sucateamento e privatização nos serviços de limpeza pública em Porto Alegre. O Vereador Bernardino Vendruscolo avaliou as denúncias divulgadas pelo Vereador Carlos Todeschini contra o Diretor-Geral do Departamento Municipal de Limpeza Urbana, elogiando as providências tomadas pelo Executivo Municipal em relação ao assunto. Ainda, desaprovou a atuação do Senhor Luís Afonso Senna na Empresa Pública de Transportes e Circulação, asseverando que Sua Excelência não vem recebendo o adequado atendimento por parte dessa instituição. Em COMUNICAÇÃO DE LÍDER, o Vereador Raul Carrion manifestou-se quanto a pagamentos irregulares recebidos no ano passado por funcionários do Departamento Municipal de Limpeza Urbana. Também, saudou a vitória do sindicalista Evo Morales nas eleições para Presidente da Bolívia, examinando a importância do papel a ser desempenhado pelo Brasil no processo que, segundo Sua Excelência, hoje é observado na maioria dos países latino-americanos, de luta contra o neoliberalismo e a globalização. O Vereador Ervino Besson cumprimentou o Prefeito José Fogaça pelo encaminhamento dado a pagamentos irregulares de servidores do Departamento Municipal de Limpeza Urbana, traçando comparativo com posições do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva frente a casos de corrupção no Governo Federal. Sobre o assunto, afirmou que o povo brasileiro merece esclarecimentos e atitudes efetivas de punição das pessoas comprovadamente culpadas de uso irregular de recursos públicos. Em COMUNICAÇÕES, o Vereador João Antonio Dib questionou a regimentalidade do uso do período de Comunicação de Líder pelo Vereador Raul Carrion, hoje, para análise do quadro político latino-americano. Ainda, citou decisão do Tribunal de Contas do Estado, contrária à gestão do Senhor Darci Campani no Departamento Municipal de Limpeza Urbana, bem como contestações desse Tribunal às contas do Senhor Raul Pont quando Prefeito de Porto Alegre. O Vereador Adeli Sell debateu o sistema público de segurança a que têm acesso os rio-grandenses, frisando carências de infra-estrutura e de recursos humanos e materiais verificadas em delegacias de polícia da Região Metropolitana de Porto Alegre. Da mesma forma, defendeu a constituição de Comissão Especial neste Legislativo, para averiguar questões atinentes a roubos de carros e à fiscalização de empresas de ferro-velho e desmanche de veículos instaladas no Município. O Vereador José Ismael Heinen declarou que as Prefeituras Municipais estão sofrendo prejuízos pela falta de repasse de verbas federais, questionando as formas de liberação desses recursos por parte do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Também, lembrou casos de corrupção investigados pelo Congresso Nacional, envolvendo políticos e empresários brasileiros, requerendo ações concretas para que o País consiga retomar níveis razoáveis de desenvolvimento econômico e social. Em COMUNICAÇÃO DE LÍDER, o Vereador José Ismael Heinen, dando continuidade ao seu pronunciamento em Comunicações, no que se refere à falta de recursos que enfrentam as Prefeituras do País, salientou que essa situação dificulta a prestação de serviços básicos à população, em especial nos setores de saúde e segurança. Finalizando, propugnou por maior conscientização da sociedade quanto à importância da preservação dos monumentos históricos de Porto Alegre. Em COMUNICAÇÕES, a Vereadora Mônica Leal contestou o pronunciamento sobre segurança pública hoje formulado pelo Vereador Adeli Sell, defendendo o trabalho desenvolvido pelo Senhor José Otávio Germano, Secretário Estadual da Justiça e da Segurança. Acerca do assunto, informou dados do Sistema Integrado de Administração Financeira, segundo os quais foram investidos nessa área pouco mais de cinco por cento dos recursos a ela destinados pelo Orçamento Federal. O Vereador Elias Vidal referiu-se ao Projeto de Lei do Legislativo nº 140/05, de sua autoria, que normatiza dias e horários para a realização de provas de concursos públicos em Porto Alegre. Ainda, teceu considerações relativas ao crescimento observado no consumo de drogas no Município, principalmente junto aos grupos de menor faixa etária, chamando a atenção para a relação estreita verificada entre essa prática e o aumento dos índices de violência e criminalidade. Em COMUNICAÇÃO DE LÍDER, o Vereador Elias Vidal, dando continuidade ao seu pronunciamento em Comunicações, quanto ao consumo de drogas na sociedade atual, frisou que se observa uma tendência para que os jovens entrem em contato cada vez mais cedo com o uso de bebidas e substâncias entorpecentes. Nesse sentido, prestou informações quanto ao Projeto de Lei do Legislativo nº 317/05, de sua autoria, que disciplina o horário de funcionamento de bares e similares em Porto Alegre. O Vereador Haroldo de Souza contestou pronunciamentos hoje efetuados neste Legislativo pelos Vereadores Elias Vidal, concernente ao Projeto de Lei do Legislativo nº 317/05, e Raul Carrion, de análise do quadro político e social observado na América Latina. Também, examinou a natureza dos trabalhos do Poder Legislativo, ressaltando a importância de que esta Casa debata problemas ligados à Cidade, e discorreu acerca dos serviços públicos de segurança oferecidos à população. Em COMUNICAÇÕES, o Vereador Claudio Sebenelo comentou casos de corrupção divulgados pela imprensa, envolvendo o Governo Federal, e criticou a atuação do Partido dos Trabalhadores quando na direção da Prefeitura de Porto Alegre. Igualmente, afirmou que

inexiste hoje uma política nacional de segurança e questionou critérios utilizados para definição das áreas onde são aplicados os recursos da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF. Em COMUNICAÇÃO DE LÍDER, o Vereador Carlos Todeschini avaliou os benefícios que eram resultantes da realização, em Porto Alegre, do Fórum Social Mundial. Ainda, analisou os fatores envolvidos na constituição final do preço dos combustíveis, asseverou que os recursos do Departamento de Esgotos Pluviais são insuficientes para a manutenção do sistema de drenagem da Cidade e aludiu à importância do controle da proliferação de algas no Lago Guaíba durante o verão. O Vereador João Antonio Dib enfocou problemas enfrentados pelo Departamento de Esgotos Pluviais para implementação de suas atividades, destacando a importância da destinação de mais verbas para a área e de realização de campanhas de conscientização sobre a necessidade de limpeza de bueiros e ruas da Cidade. Também, analisou a composição dos preços dos combustíveis em postos de Porto Alegre, declarando que o Governo Estadual diminuiu alíquotas de impostos incidentes sobre esses produtos. Às onze horas e quarenta e cinco minutos, constatada a inexistência de quórum, o Senhor Presidente declarou encerrados os trabalhos, convocando os Senhores Vereadores para a Reunião Ordinária da próxima quarta-feira, à hora regimental. Os trabalhos foram presididos pelos Vereadores Dr. Goulart e Haroldo de Souza e secretariados pelo Vereador Haroldo de Souza. Do que eu, Haroldo de Souza, 1º Secretário, determinei fosse lavrada a presente Ata, que, após distribuída em avulsos e aprovada, será assinada por mim e pelo Senhor Presidente