

Cooperação, iniciativa e controle no processo legislativo municipal de São Paulo entre 2008 e 2016¹

VÍTOR OLIVEIRA
MARCELO ISSA

RESUMO

■ O presente trabalho busca descrever o processo legislativo no município de São Paulo e apresentar hipóteses exploratórias sobre o seu funcionamento, destacando as principais variáveis institucionais endógenas à Câmara Municipal de São Paulo. Em consonância à literatura de Estudos Legislativos e sobre o Sistema Político Brasileiro, a pesquisa enfoca a estrutura do Congresso de Comissões, apontando seu papel fundamental para a dinâmica coordenada da tomada de decisões e mudança do status quo em políticas públicas na capital paulista.

ABSTRACT

■ The present paper seeks to describe the legislative process in the city of São Paulo and present exploratory hypotheses about its functioning, highlighting the main institutional variables endogenous to the City's legislative branch. In line with the literature on Legislative Studies and the Brazilian Political System, the research focuses on the Commissions structures of Congress, pointing out their essential role for the coordinated dynamics of decision making and changing the status quo in public policies in the state capital.

1 Os autores agradecem ao auxílio de Henrique Freitas na elaboração deste trabalho, assim como a toda a equipe da Pulso Público – Consultoria Política. Também agradecem a valiosa colaboração de Andre Marcon, Supervisor de Equipe da Secretaria das Comissões Permanentes do Processo Legislativo da Câmara Municipal de São Paulo.

A Folha de S. Paulo noticiou no dia 15/02/2016 a iminência da votação do Projeto de Lei (PL) 272/2015 pela Câmara Municipal de São Paulo (CMSP), conhecida como nova Lei de Zoneamento. Ao longo da tramitação do projeto, foram realizadas 47 audiências públicas pela Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente (CPUMMA), algumas destas no Palácio Anchieta – sede do Poder Legislativo Municipal – e a maior parte nas diversas subprefeituras do município.

O processo de aprovação da Lei de Zoneamento, que culminou com a votação em 2º turno no Plenário no dia 25/02/2016, contou com um trabalho intenso de uma das comissões da CMSP, bem como de um de seus vereadores, na tarefa de produzir e repor informações sobre um PL de autoria do Poder Executivo, à época chefiado por Fernando Haddad (PT). Tudo isso em linha com o comportamento esperado pelos modelos informacionais do processo legislativo.

Um aspecto da tramitação desse projeto, no entanto, chama muito a atenção. Embora o PL 272/2015 tenha sido distribuído para um total de sete Comissões Permanentes, as discussões, audiências e modificações do projeto foram realizadas por apenas uma delas – a CPUMMA –, tendo como figura chave no processo o relator designado nesse colegiado, o vereador Paulo Frange, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Este protagonismo do relator manteve-se inclusive no momento das votações em Plenário, ficando as outras comissões legadas à realização de parecer conjunto, no que se convencionou chamar Congresso de Comissões.

O processo legislativo desse projeto de lei é emblemático daquilo que se procura mostrar doravante e que poderia ser assim sintetizado: as oportunidades de atuação das Comissões Permanentes da Câmara Municipal de São Paulo durante o processo legislativo são reduzidas e controladas pela Maioria, que utiliza o expediente do Congresso de Comissões como modo de acelerar a tramitação e aumentar a produtividade da Casa como um todo, garantindo espaço para a aprovação de propostas dos vereadores, bem como elevadas taxas de sucesso na aprovação de projetos do interesse do Executivo, mesmo que em um ambiente de baixa hegemonia deste sobre a pauta do Plenário.

Além de descrever de modo mais aprofundado o processo legislativo municipal paulistano, o presente trabalho dedica atenção especial aos mecanismos endógenos à CMSP, buscando apresentar algumas conclusões preliminares sobre a atuação estratégica dos principais atores envolvidos, com base em elementos presentes nas principais famílias de modelos dos estudos legislativos: distributivo, informacional e partidário. Estas disposições teóricas são contrastadas a dados

sobre a tramitação de PLs na CMSP entre 2008 e 2016, nas legislaturas coincidentes aos mandatos de Gilberto Kassab e Fernando Haddad como prefeitos de São Paulo.

SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO (SBP)

■ A vertente predominante na literatura sobre o Sistema Político Brasileiro enfatizou as ferramentas de que dispõe a Presidência da República para criar, gerir e dar sentido à Coalizão de Governo, contrapondo-se às expectativas pessimistas da literatura anterior sobre os incentivos perversos trazidos pelas variáveis macro, em especial a separação de poderes e o sistema presidencialista (Abranches, 1988), em contexto multipartidário de incentivos eleitorais personalistas e clientelistas (Ames, 2003), associado a um federalismo descentralizado (Stepan, 1999) em que os governadores teriam o protagonismo no processo de coordenação política (Abrucio, 1994).

Em analogia ao modelo distributivo, predominante na visão sobre o funcionamento do Legislativo nos Estados Unidos entre as décadas de 1960 e 1970 (Krehbiel, 2004), buscou-se uma explicação sobre o funcionamento do sistema político brasileiro por meio da conexão entre a preferência por políticas públicas distributivas – especialmente emendas no orçamento e coalizões legislativas *ad hoc* – e a suposta fragilidade dos partidos nas arenas legislativa e eleitoral (Ames, 2003), que geraria uma dificuldade crônica para a tomada de decisão em um ambiente de baixo nível de coordenação política e elevado fisiologismo.

O funcionamento relativamente estável e previsível do sistema desde meados da década de 1990 corroborou a construção de um arcabouço teórico que dava lugar à cooperação entre os poderes, em vez do conflito distributivo, institucional e da baixa coordenação partidária como pontos de equilíbrio do sistema. Não apenas o padrão cooperativo das relações entre os Poderes Legislativo e Executivo, assim como a centralização progressiva sobre as políticas públicas pela União (Arretche, 2009), encontraram guarida nos estudos que seguiram aos trabalhos pioneiros de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, os quais apontaram uma série de variáveis institucionais endógenas ao processo legislativo que favoreciam a atuação coesa das bancadas partidárias (Cheibub, Figueiredo, & Limongi, 2009) e davam respaldo à coordenação da tomada de decisão sob a condução da Coalizão de Governo, unindo as ferramentas legislativas da presidência e o poder da Maioria sobre a tramitação e modificação das propostas legislativas (Limongi & Figueiredo, 1998).

Esta visão ganhou contornos sofisticados com a aproximação da literatura sobre o SPB aos modelos partidários, que enfatizavam o trabalho dos partidos na coordenação dos trabalhos legislativos, especialmente por meio do controle dos poderes de agenda, com destaque para a noção de que o sistema político brasileiro poderia atuar com um modo parlamentar, ou seja, análogo ao parlamentarismo, quando a Coalizão de Governo se transformava em um Cartel Legislativo (Amorim Neto, Cox, & McCubbins, 2003).

RELAÇÃO ENTRE OS PODERES

■ Escassa e muito centrada na atuação do Executivo, a literatura sobre o sistema político do Município de São Paulo traz a visão de que o comportamento dos vereadores é, basicamente, orientado por suas preferências *office* e *vote seeking*, importando-se pouco com a produção de políticas públicas (*policy seeking*).

De modo geral, os trabalhos sobre a política no âmbito do município em São Paulo estão mais alinhados à primeira geração de estudos a respeito do sistema político brasileiro, que tinha no modelo distributivo sua principal inspiração teórica, adaptando alguns de seus aspectos – como a ausência de distritos eleitorais uninominais – e enfatizando os supostos incentivos ao conflito do sistema presidencialista.

Embora seja preciso aprofundar a análise e refinar o presente enquadramento teórico, este trabalho apresenta elementos para matizar ou até mesmo refutar algumas das hipóteses sobre o comportamento de parlamentares e o padrão de interações reinante em nível municipal, quais sejam: a) vereadores possuem comportamento fisiológico, com baixo interesse na produção de políticas públicas e; b) a autonomia/força do Poder Legislativo é inversamente proporcional à autonomia/força do Poder Executivo.

Couto e Abrucio (1995) afirmam que o “presidencialismo municipal” está a meio caminho entre os amplos poderes de veto do Congresso no Presidencialismo Federal e do Ultrapresidencialismo no plano estadual, em que os governadores basicamente não encontrariam barreiras à atuação no Legislativo.

“Em suma, as Câmaras Municipais das grandes cidades, especialmente as das capitais, são de fato mais fortes do que as Assembleias Legislativas, o que nem sempre significa, no entanto, que os vereadores participem ativamente da produção de políticas” (Couto & Abrucio, 1995).

Analisando a relação da CMSP com a Prefeitura Municipal de São Paulo durante as gestões das décadas de 80 e 90 de Mário Covas (PMDB), Jânio Quadros (PTB), Luiza Erundina (PT) e Paulo Maluf (PPB), os autores afirmam que o comportamento do legislativo municipal em São Paulo não seria propositivo, mas sim refém da iniciativa do Executivo Municipal. A autonomia do Legislativo municipal dependeria, principalmente, da estratégia do Executivo relativa à cooptação do apoio sistemático de vereadores por meio da concessão de cargos na administração pública, em especial nas então chamadas administrações regionais, as quais seriam utilizadas como moeda de troca.

Grin (2012) estendeu a análise para os mandatos de Celso Pitta (PPB) e Marta Suplicy (PT), e afirmou que a relação do Poder Executivo com os territórios da cidade tem origem no padrão de interação herdado do período da ditadura militar, em que os líderes locais seriam cooptados pelo regime como forma de controle político.

“A transferência de recursos para os parlamentares geralmente se materializa com o loteamento de cargos na máquina governamental em troca do apoio às ações do executivo. O fisiologismo permite o controle de recursos pelos parlamentares para sustentarem práticas clientelistas” (Grin, 2012).

Ambos os autores analisam as interações entre Executivo e Legislativo no âmbito municipal destacando suas diferenças com relação ao caráter programático ou fisiológico, por meio de uma tipologia que seria refinada por Couto (1998), que divide as Coalizões formadas em: 1) Coalizões Programáticas de Governo (CPG); 2) Negociações Pontuais (NP) e 3) Coalizões Fisiológicas de Governo (CFG).

As evidências aqui apresentadas, no entanto, apontam em sentido distinto, mesmo sem refutar por completo a hipótese de que o fisiologismo é o principal padrão de interação para formação das coalizões de governo no âmbito do Município de São Paulo.

Como apresentaremos adiante, os vereadores são muito ativos na proposição de leis, dominando a maior parte dos projetos que são aprovados. Isto não significa, porém, que o Executivo Municipal seja refém do Legislativo, uma vez que obtém elevadas taxas de sucesso na aprovação das iniciativas de seu interesse, conforme demonstrado adiante.

Em linha com a mais recente geração de estudos sobre o Sistema Político Brasileiro, ressignificando o papel do Legislativo na produção de políticas públi-

cas, a inferência aqui é de que há elevada cooperação para produção de políticas públicas entre os poderes no âmbito municipal, com espaço para a apresentação e aprovação de projetos de vereadores, bem como das propostas enviadas pelo Executivo. Isto requer, no entanto, mecanismos de controle da pauta e da tramitação dos projetos por parte da Maioria.

A geração de estudos sobre o SPB que seguiu os trabalhos pioneiros de Limongi e Figueiredo, e passou a predominar na literatura, tende a destacar sobretudo a capacidade do Executivo em induzir a mudança do *status quo*, subordinando o Legislativo a um papel reativo, quando não secundário ou carimbador, especialmente quando as preferências dos parlamentares são fisiológicas ou quando sua carreira é necessariamente ligada ao Executivo. “A carreira de um legislador nestes casos é dedicada ao Parlamento até o ponto em que este consegue a nomeação para um ministério, este sim o verdadeiro alvo da ambição política” (Santos & Almeida, 2011).

Mesmo sem retomar a visão conflituosa e distributiva sobre o relacionamento entre os Poderes no Brasil, os estudos mais recentes sobre o SPB têm demonstrado a elevada contribuição do Legislativo para o texto final das leis aprovadas (Freitas, 2013), bem como a relevância de outros mecanismos de atuação para o controle mútuo dos membros da Coalizão sobre as políticas públicas implantadas, que ocorrem por mecanismos endógenos ao Poder Legislativo, como o uso de requerimentos de informação (Silva, 2016).

Diferentemente da visão tradicional sobre a relação entre os poderes, em que o processo legislativo é visto como um jogo de soma-zero, no qual a um Executivo forte corresponde um Legislativo frágil, os trabalhos mais recentes têm demonstrado como a manutenção simultânea de fortes capacidades de intervenção sobre o processo de tomada de decisão pode ser compatibilizada, por meio da Coalizão de Governo e do uso coordenado destes poderes, para maximizar os ganhos políticos de partidos representados simultaneamente no Executivo e no Legislativo, mantendo as políticas públicas em linha com as preferências dos membros da Coalizão.

TRAMITAÇÃO E PROCESSO LEGISLATIVO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

■ Assim como em outros parlamentos, existem diferentes tipos de proposições com força normativa que podem ser feitas na CMSP, quais sejam: Projetos de Lei (PL), Projetos de Emenda à Lei Orgânica (PLO), Projetos de Decreto Legislativo (PDL) e Projetos de Resolução (PR).

Este trabalho terá como foco os PLs e PLOs, uma vez que PDLs e PRs não apresentam, via de regra, divergência ou qualquer tipo de debate e modificação durante sua tramitação. Também não exigem sanção pelo Prefeito, reduzindo sua capacidade de revelar elementos da interação entre Executivo e Legislativo no município.

Os PDLs são costumeiramente tratados como direitos dos vereadores e geralmente voltados a homenagens, tendo aprovação negociada pelos Líderes e aprovação simbólica no Plenário, enquanto os PRs tratam de questões político-administrativas, relativas à burocracia e ao funcionamento interno da Casa, como a criação de Frentes Parlamentares. Outra diferença importante diz respeito às exigências para a aprovação, tendo em vista que requerem apenas uma votação em Plenário – à exceção de matérias que visem à alteração do Regimento Interno.

Esta opção metodológica não implica qualquer valoração quanto à sua importância no processo legislativo, mas apenas uma avaliação de que há pouca ou nenhuma variação na sua tramitação, bem como assimetria na capacidade dos vereadores e outros atores em promover este tipo de proposição.

Pelo contrário, conforme procuraremos apresentar, é possível que as homenagens tenham papel importante na capacidade que os vereadores possuem de trazer visibilidade aos seus mandatos, bem como se trata de recurso importante a ser distribuído a seus constituintes, como *pork barrel*.

A literatura sobre o papel dessas proposições no cenário político local ainda é incipiente, embora hipoteticamente sua origem possa estar nos constrangimentos à formulação de políticas públicas no plano municipal, dada a centralização destas no plano da União (Arretche, 2009), criando incentivos para que as redes políticas locais sejam ativadas e desenvolvidas por meio deste tipo de mecanismo, em lugar de políticas públicas redistributivas. Honrarias e nomes de ruas seriam os recursos livres que restam aos vereadores para distribuir.

A exemplo do que ocorre no plano federal, o Prefeito tem importantes ferramentas legislativas à sua disposição, em especial a Iniciativa Exclusiva (IE) e o Pedido de Urgência (PU). Também cabe ao Prefeito convocar a CMSP para trabalhar extraordinariamente, nos períodos de recesso, e a possibilidade de vetar parcial ou integralmente os projetos aprovados pela Câmara.

Conforme o artigo 245 do RICMSP, a partir do Pedido de Urgência do Prefeito, a CMSP possui 30 dias para deliberar sobre o projeto em questão. Decorrido este prazo, a pauta fica trancada, em função do sobrestamento de todos os demais assuntos, até que a proposta em Regime de Urgência seja votada.

Com relação ao Orçamento Municipal, além da iniciativa exclusiva por parte do Poder Executivo, toda sua tramitação é bem definida pelo regimento interno, ao contrário das proposições restantes, cuja distribuição às Comissões é definida *ad hoc* pela Presidência da CMSP. Em resumo, a Comissão de Finanças e Orçamento (CFO) produz seu parecer quanto à forma e ao mérito e o encaminha ao Plenário, que o aprova em 1º turno sem possibilidade de emendamento. Passa-se então à apresentação de emendas por parte dos vereadores, as quais são analisadas pela CFO e encaminhadas ao Plenário junto ao texto-base, para votação em 2º turno. Após essa etapa, a CFO tem a incumbência de apresentar a Redação Final, antes de sua remessa ao Prefeito.

Regimentalmente, a matéria em tramitação ordinária não pode ser votada em Plenário até que todas as Comissões para as quais o projeto foi distribuído tenham proferido seu parecer. Isto também inclui os eventuais textos substitutivos apresentados já em Plenário, devendo as Comissões apresentar parecer conjunto relativo a todos os substitutivos – configurando uma oportunidade para obstrução dos trabalhos pela Minoria, visto que a reunião deliberativa em Plenário precisa ser suspensa para a realização do Congresso de Comissões.

APROVAÇÃO DE PROJETOS DE LEI E INICIATIVA LEGISLATIVA (2008-2016)

■ O quadro geral sobre o processo legislativo paulistano revela uma imagem um tanto distinta da que se poderia esperar, em função do foco da literatura no padrão de atuação clientelista. De 2008 a 2016, foram aprovados 1.484 Projetos de Lei (PL) na CMSP. Destes, 979 foram sancionados pelos prefeitos, ainda que com vetos parciais, e 505 foram vetados integralmente.

Das proposições aprovadas, apenas 294 foram de iniciativa do Poder Executivo, sendo 100 de autoria de Fernando Haddad, 169 de Gilberto Kassab, oito de Marta Suplicy, oito de Celso Pitta e nove de Paulo Maluf. Isto implica uma taxa de dominância bruta de 19,8% no período em questão, embora seja preciso relativizar a consideração dos projetos de ex-prefeitos como parte da agenda de Haddad e Kassab em seus períodos.

Conforme apontado por Limongi (2006), os conceitos de dominância/hegemonia e sucesso do Poder Executivo são comumente empregados para qualificar o padrão de relações entre Executivo e Legislativo. Para todos os fins, utiliza-se o Prefeito em mandato como variável de controle da Taxa Dominância – considerada “bruta”, quando resultado da soma de todos os projetos iniciados por algum

prefeito durante o referido período, e líquida, quando apenas do Prefeito com mandato em vigor no período em questão.

Ainda assim, não parece incomum que prefeitos antecipem medidas que deveriam ser adotadas por seus pares na gestão seguinte. Ademais, alguns projetos são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, fazendo necessária a atuação *ex ante* do prefeito em fim de mandato, para a garantia de atividades e recursos na gestão seguinte. Se isto é verdade, indica também um padrão de cooperação altamente republicano entre diferentes gestões.

Especificamente durante a gestão de Kassab, a Taxa de Dominância Bruta foi de 26,0%, número que cai a 22,36% quando considerados apenas os projetos de sua própria autoria, conforme mostra a tabela 1. No caso de Haddad, a Taxa de Dominância Bruta foi ainda mais baixa, de 15,8%, valor que cai a 11,01% quando consideramos apenas os projetos de sua autoria.

TABELA 1. Taxas de Dominância e Sucesso (2008-2016)

Período	Dominância Bruta	Dominância Líquida	Taxa de Sucesso
Fernando Haddad	15,87%	11,01%	69,93%
Gilberto Kassab	26,00%	22,36%	43,14%
2008-2016	19,81%	18,12%	60,85%

A inferência descritiva possível aqui diz respeito à baixa participação de proposições de autoria do Prefeito no total de projetos de lei aprovados pela CMSP. Mesmo que o Executivo Municipal instrumentalize os projetos de vereadores para suas finalidades, há dúvidas razoáveis quanto à natureza exclusiva ou predominantemente fisiológica dos vereadores, bem como à natureza reativa da atuação da CMSP, tendo em vista sua grande participação no total de projetos aprovados.

Por outro lado, mesmo sem a manutenção de hegemonia sobre aquilo que é aprovado, como demonstram as baixas taxas de dominância, os prefeitos Haddad e Kassab lograram obter sucesso na maior parte das vezes que enviaram projetos para a Câmara Municipal. Neste quesito, especialmente Fernando Haddad foi bem-sucedido, com a aprovação de 69,93% dos projetos de lei enviados ao Legislativo Municipal, enquanto Kassab obteve 43,14%.

Mesmo que a informação não acrescente muito em termos analíticos, é curioso notar que a taxa de sucesso de Gilberto Kassab subiria de 43,14% para 56,52%, caso fossem considerados os 40 projetos de sua autoria aprovados durante o mandato de Haddad.

TABELA 2. Autoria externa de Projetos de Lei (2008-2016)

Autor	Quantidade de Projetos de Lei
Executivo (2008-2016)	294
Fernando Haddad	100
Gilberto Kassab	169
Marta Suplicy	8
Celso Pitta	8
Paulo Maluf	9
TCM ²	14
Mesa Diretora	24

A elevada participação dos membros da CMSP no montante de PLs aprovados contrasta com o papel secundário atribuído aos parlamentares no plano federal. Segundo Amorim Neto e Santos (2003), de aproximadamente 2 mil projetos de lei aprovados entre 1985 e 1999 pelo Poder Legislativo, apenas 336 tiveram a iniciativa de parlamentares. A literatura sobre o SPB é consistente em apontar taxas de dominância elevadas para o Executivo, embora recentemente estes valores tenham se reduzido durante a presidência de Dilma Rousseff.

ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO NA CMSP

■ Além das perspectivas distributiva e partidária, abordadas anteriormente neste trabalho, a literatura de Estudos Legislativos logrou explicar o processo legislativo por meio dos modelos informacionais, em que fatores como assimetria, escassez e incerteza quanto às informações sobre a produção de políticas públicas ocupam papel central na criação de incentivos para a atuação dos atores políticos. De acordo com Krehbiel (1992), “*a well-designed legislature is a producer, consumer and repository for policy expertise, where ‘expertise’ is the reduction of uncertainty associated with legislative policies*”.

Dentro desta perspectiva, os trabalhos podem ser organizados e divididos de modo a incentivar a especialização e a atuação de parlamentares em Comissões dedicadas ao estudo aprofundado de temas específicos, com a incumbência de criar e compartilhar informações das quais o Legislativo não dispõe; seja pela

2 Tribunal de Contas do Município.

incerteza prospectiva, ou pela assimetria de informação com o Executivo, responsável por sua implantação.

Enquanto para a abordagem distributiva, o papel das Comissões se volta para o atendimento a interesses específicos, relacionados a uma determinada clientela, por meio da conexão eleitoral entre parlamentares e seus constituintes, a corrente informacional vê nas Comissões polos geradores e repositórios de informação para o coletivo, em vistas da maximização da eficiência dos trabalhos legislativos.

Sem necessariamente descartar elementos distributivos e partidários para o entendimento do Sistema Político Brasileiro, a literatura em ciência política produziu esforços no sentido de compatibilizar elementos informacionais como mecanismos para solução de problemas de ação coletiva, mesmo em contexto também permeado por outros tipos de incentivos para o processo legislativo (Santos & Almeida, 2011).

O artigo 71 do Regimento Interno da CMSP prevê a realização do chamado Congresso de Comissões, expediente utilizado para dar celeridade à tramitação dos projetos legislativos, mas não detalha o funcionamento do instituto e deixa margem a uma série de questionamentos e lacunas interpretativas.

Veja-se a íntegra do referido dispositivo:

Art. 71 – Mediante comum acordo de seus Presidentes, em caso de urgência justificada, poderão as Comissões Permanentes realizar reuniões conjuntas para exame de proposições ou qualquer matéria a elas submetidas, facultando-se, neste caso, a apresentação de parecer conjunto.

Parágrafo único – Ocorrendo a hipótese prevista neste artigo, a presidência dos trabalhos caberá ao mais idoso dos Presidentes das Comissões reunidas.

O texto regimental é vago, com relação à operacionalização das reuniões conjuntas. A maior parte dos esclarecimentos necessários poderia ser depreendida de resposta da Presidência da CMSP à Questão de Ordem da bancada do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) em 27 de abril de 2015 e respondida em 02 de junho do mesmo ano.

É possível inferir que as interpretações do artigo 71 do Regimento Interno observam alto grau de mutabilidade e obedecem aos acordos políticos e às conveniências da Maioria em questão.

Prevalece a interpretação consuetudinária de que o Congresso de Comissões pode ser instalado não apenas pelos presidentes dos colegiados para

os quais determinado projeto foi distribuído, mas também por convocação do Presidente da Câmara Municipal. Também se entende que basta a anuência de dois ou mais presidentes de comissões para que se instale a reunião das comissões temáticas.

Os critérios para definição do quórum mínimo de instalação e deliberação do Congresso de Comissões são os seguintes: 1) para instalação, é necessária a presença de mais da metade dos presidentes das comissões para as quais o projeto foi designado; 2) para deliberação, é necessária a presença de mais da metade dos membros das comissões para as quais o projeto foi designado.

Conforme a referida resposta a questão de ordem, “o único voto em separado que poderá ser lido na reunião conjunta é o ‘em sentido contrário’ ao projeto ou substitutivo apresentado, cabendo, neste caso, ao Presidente dos trabalhos determinar a sua leitura”. Segundo o mesmo documento, “a reunião conjunta das Comissões consiste em um procedimento de natureza especial e de rito célere, utilizado em Plenário”.

Dos 1.484 projetos aprovados entre 2008 e 2016, exatamente 936 receberam parecer conjunto pelo “Congresso de Comissões”, o que corresponde a 63,07% do total. Caso consideremos apenas os projetos de lei remetidos pelo Executivo, a importância do Congresso de Comissões – e, portanto, da celeridade e do controle da Maioria sobre o processo de alterações – cresce significativamente.

Dos 100 projetos aprovados por Haddad em seu mandato, 81 receberam parecer conjunto, ou seja, 81%. Dos 129 PLs de autoria do prefeito Kassab que foram aprovados durante seu mandato, 91 passaram pelo Congresso de Comissões, ou seja, 70,54%.

TABELA 3. Utilização do Congresso de Comissões nos projetos aprovados, segundo autor

Autor	Nº de Pareceres Conjuntos	% do total
Fernando Haddad	81	81,00
Gilberto Kassab	91	70,54
Mesa Diretora	17	70,84
TCM	13	92,86

Os dados aqui apresentados revelam que o Congresso de Comissões é um instrumento utilizado não apenas com grande frequência pela CMSP para a aprovação de projetos de lei, mas também que esta frequência cresce quando a

proposta é de autoria do Poder Executivo, apontando para um padrão de coordenação dos atores políticos durante o processo legislativo, em que as propostas iniciadas pelo prefeito ganham tratamento especial, com maior celeridade e reduzidas oportunidades para ação da minoria durante a tramitação. Merece menção, ainda, a altíssima taxa de utilização do Congresso de Comissões para aprovação de propostas originárias do Tribunal de Contas do Município, o que provavelmente possa ser explicado pelo fato de que a corte de contas se constituiu como órgão auxiliar do Legislativo municipal.

Neste ponto, é relevante registrar que, embora o Congresso de Comissões possa substituir a análise de todos os colegiados para os quais a proposição foi distribuída, é possível que uma ou mais comissões se debrucem sobre a matéria de modo a repor e dividir informações, elaborando parecer autônomo, desde que assim permita a Maioria.

Com relação ao PL 272/2016 (Lei de Zoneamento), por exemplo, a CPUMMA “foi o órgão responsável por apresentar o substitutivo que revisou todo o texto da proposta apresentada pelo poder executivo. Nesse contexto, o vereador Paulo Frange (PTB) exerceu um papel de protagonista como relator da proposição na CMSP” (Freitas H. G., 2016).

As hipóteses que daqui podem ser retiradas dizem respeito ao uso estratégico do poder informacional das comissões pela Maioria (Santos & Almeida, 2011), bem como ao modo como os membros da Coalizão de Governo poderiam utilizar o trabalho de uma Comissão – e mais especificamente, da relatoria – para moderar e aproximar a política pública em relação a seu ponto ideal/mediano, ou para lidar com a escassez de informação técnica perante o Executivo.

É possível que a decisão estratégica do emprego do Congresso de Comissões pela Maioria esteja em linha com a descrição, pela literatura, dos incentivos para o uso de Requerimentos de Urgência (RU) na Câmara dos Deputados. Modelando o uso dos RU como uma interação entre três atores – Plenário, Comissão e Executivo –, Santos e Almeida (2011) apontam que a aprovação de um RU depende de fatores como a impaciência da Maioria na aprovação do projeto, ou seja, na tomada de decisão no curto prazo, contrastada pela demanda informacional de uma tramitação mais longa, passando pela Comissão.

O incentivo para o Plenário autorizar o trabalho da Comissão, por sua vez, repousaria no baixo alinhamento da Maioria com o Executivo, sobre pontos de uma política pública em questão. Quanto menos alinhados, mais incentivo o Plenário possuiria para conferir tempo até a Comissão produzir informações que contrastem aquelas remetidas pelo Executivo.

“Uma vez que os líderes do cartel e o mediano do Plenário conseguiam alcançar um acordo sobre os pontos mais controversos do projeto, o procedimento de urgência era usado para evitar que a minoria opositora, por intermédio da mobilização de membros desleais do cartel na comissão, obtivesse sucesso em aprovar um relatório menos favorável ao cartel ou obstruir a votação na comissão (Santos & Almeida, 2011)”.

Há, no entanto, uma característica peculiar do Congresso de Comissões da CMSP. Ao longo de 2016, nenhum dos 230 pareceres conjuntos proferidos pelas comissões reunidas no Congresso, foi desfavorável. Ou seja, a ocorrência do Congresso de Comissões possivelmente está relacionada à realização de acordo prévio para o recebimento de parecer favorável por todas as comissões, retirando oportunidades para intervenção por parte da oposição.

Isto pode significar que o Congresso de Comissões é, de fato, resultado da ação coordenada da Maioria e do Executivo, ficando a atuação da oposição relegada à tentativa de obstrução, buscando negar quórum em conluio a defecções da Maioria, em vez da apresentação de pareceres diversos e da modificação de relatórios. Conforme evidenciado pela resposta à questão de ordem mencionada anteriormente, o Congresso de Comissões tem duração máxima de 95 minutos, reduzindo sobremodo o espaço para sua atuação informacional.

Considerando que, em muitas ocasiões, o Congresso de Comissões produz pareceres conjuntos para diversos projetos, simultaneamente, as oportunidades para atuação informacional são ainda mais escassas.

Também no ano de 2016, de um total de 28 Congressos de Comissões convocados, apenas seis foram cancelados por falta de quórum. A tabela 4 apresenta a descrição dessas situações.

TABELA 4. Projetos de Lei em Congresso de Comissões cancelado por falta de quórum em 2016

PL	Descrição	Autor
421/2015	Regulamenta Compartilhamento de Veículos (“Uber”)	Police Neto (PSD)
98/2016	Reajusta salários de servidores do TCM	Tribunal de Contas do Município
248/2015	Altera o Conselho Municipal de Cultura	Fernando Haddad
721/2015	Plano de melhoramentos viários para o Arco Tietê	Fernando Haddad
272/2016	Compensação de Créditos Tributários com Precatórios	Fernando Haddad
271/2016	Multa para casos de omissão de receita	Fernando Haddad

A concretização de acordos para votação anteriores entre os membros da Maioria se coaduna à ideia de cartel legislativo, em que os partidos se articulam de modo a capturar e controlar o poder de agenda dentro de um parlamento. Havendo consenso mínimo entre os membros da Coalizão, o Congresso de Comissões é realizado, dando celeridade à tramitação de projetos de lei.

A delegação de parte deste poder para uma Comissão em específico, como no caso da CPUMMA na Lei de Zoneamento, pode ser inversamente proporcional ao nível de consenso dentro da Coalizão. Quanto menor o consenso entre os membros da Coalizão, maior a chance de que uma das Comissões tenha liberdade para atuar na produção e compartilhamento de informações.

Há poucos registros de manifestações públicas de vereadores sobre o uso do Congresso de Comissões. No entanto, registra-se o discurso proferido em Plenário, no pequeno expediente do dia 16 de abril de 2013, pelo então vereador Ricardo Young. “O que acontece é que nós vereadores estamos sendo levados a erro. Porque, não tendo o espaço nas comissões, não entramos no mérito e somos levados a acordões (...) Esse expediente é lesivo à qualidade das leis aprovadas nesta casa”, afirmou.

Diante dos dados e análises apresentados, é possível inferir que ao impedir a atuação das comissões como agentes informacionais do Plenário, o Congresso de Comissões também as impede de atuar como produtoras de políticas distributivas, tendo em vista que sua capacidade de decidir é negada pelo Plenário. A disputa distributiva ficaria, assim, relegada ao orçamento por meio de emendas dos vereadores, tendo em vista que a tramitação neste caso não pode ser alterada pela Maioria em questão, visto que seu rito é definido pelo regimento interno e, obrigatoriamente, deve passar pela comissão permanente.

CONCLUSÃO

■ Com base nas evidências ainda preliminares aqui apresentadas, caminha-se para o descarte da hipótese de que legisladores não se importam com políticas públicas no município de São Paulo. Isto implica a necessidade de uma explicação mais robusta para a formação de Coalizões de Governo no plano municipal que a mera distribuição de cargos em administrações regionais ou subprefeituras, envolvendo também a produção de políticas públicas.

A maior parte dos projetos de lei aprovados tem a autoria de um dos vereadores. Complementarmente, há indícios de que a Maioria faz uso seletivo das Comissões, quando as políticas propostas pelo Executivo se encontram pouco

alinhadas às suas preferências ou demasiado incertas, habilitando o papel informacional de seus colegiados quando conveniente, ou seja, quando as propostas são sensíveis às suas preferências por políticas públicas.

Ressalta-se, no entanto, que este ativismo da CMSP não corresponde a uma dificuldade crônica do Executivo para aprovar suas propostas. Pelo contrário, as taxas de sucesso obtidas no período, em especial aquela mantida pelo prefeito Fernando Haddad, é significativa e comparável aos dados apontados pela literatura sobre o sucesso do Executivo no plano federal.

Por fim, destacou-se que o processo legislativo na capital paulista lança mão frequentemente de um expediente denominado anedoticamente Congresso de Comissões, em que as Comissões Permanentes produzem pareceres conjuntos em Plenário de modo célere sobre projetos de lei a elas designados, em vez de debaterem sobre eles normalmente, em suas reuniões ordinárias.

Por meio do parecer conjunto produzido pelo Congresso de Comissões, que pode ou não incluir todas as comissões para as quais o projeto foi designado, a Maioria consegue controlar o processo de alterações, conferindo celeridade aos projetos de seu interesse, reduzindo as oportunidades de atuação da Minoria por meio do processo legislativo convencional e usando convenientemente o papel informacional para alinhar as preferências por políticas públicas dentro da Coalizão.

VÍTOR OLIVEIRA é bacharel em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais e mestre em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, ambos da Universidade de São Paulo.

MARCELO ISSA é bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e mestre em Ciência Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

BIBLIOGRAFIA

- Abranches, S. (1988). O Presidencialismo de Coalizão. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 5-38.
- Abrucio, F. L. (1994). Os Barões da Federação. *Lua Nova*, 165-190.
- Ames, B. (2003). *Os Entraves da Democracia no Brasil*. São Paulo: FGV Editora.
- Amorim Neto, O., & Santos, F. (2003). O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 661-698.
- Amorim Neto, O., Cox, G. W., & McCubbins, M. D. (2003). Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989 to 1998. *World Politics*, 550-578.
- Arretche, M. (2009). Continuidades e discontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 377-423.
- Cheibub, J. A., Figueiredo, A., & Limongi, F. (2009). Partidos Políticos e Governadores como Determinantes do Comportamento Legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 263-299.
- Couto, C. G., & Abrucio, F. L. (1995). *Governando a Cidade? a força e a fraqueza da Câmara Municipal*. São Paulo.
- Freitas, A. M. (2013). *O Presidencialismo da Coalizão*. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- Freitas, H. G. (2016). *Participação na revisão da Nova Lei de Zoneamento: O caso do Movimento Ame Seu Bairro*. São Paulo: Monografia – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas.
- Grin, E. J. (Primeiro Semestre de 2012). Executivo e legislativo na cidade de São Paulo: coalizões políticas e o poder. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, pp. 65-93.
- Krehbiel, K. (2004). Legislative Organization. *Journal of Economic Perspectives*, 113-128.
- Limongi, F. (2006). A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos – CEBRAP*, 17-41.
- Limongi, F. P., & Figueiredo, A. (1998). Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova*, 81-106.
- Santos, F., & Almeida, A. (2011). *Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba: Appris.
- Silva, V. A. (2016). *Mecanismo de alinhamento de preferências em governos multipartidários: controle de políticas públicas no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, University of São Paulo.
- Stepan, A. (1999). Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*.