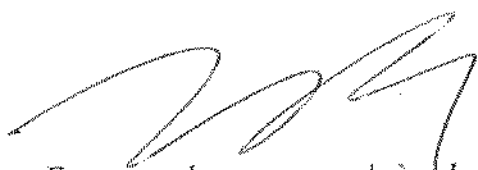


RUI TAVARES MALUF

**A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
NA IX LEGISLATURA (1983-1988) E O
PROCESSO DECISÓRIO DO IPTU**

*Dissertação de Mestrado apresentada ao
Departamento de Ciência Política do Instituto
de Filosofia e Ciências Humanas da
Universidade Estadual de Campinas.*



*Este exemplar corresponde à redação final da
dissertação de mestrado defendida e aprova-
da pela Comissão Julgadora em 27/05/93*

**ORIENTADOR: PROF. LEÔNICIO MARTINS
RODRIGUES**

Errata

Introdução

pág.7

Os índices de coesão e de consenso aqui utilizados basearam-se no índice de coesão criado por Stuart Rice em 1928. Rice definiu o índice de coesão para medir a unidade dos parlamentares que votaram. Nesta pesquisa o índice de Rice foi chamado de índice de consenso enquanto por índice de coesão entende-se a unidade dos vereadores levando-se em consideração a mobilização. Ou seja, o método aqui empregado é mais exigente, tornando mais difícil atingir o máximo (100). A razão para utilizá-lo deve-se ao fato das ausências serem consideradas como procedimento interessado em obstruir a votação. Ver Anderson Lee et alli "Legislative Roll-Call Analysis" 1966 - Northwestern University Press - Evanston - EUA.

Capítulo 2

pág. 31

- onde está escrito "O PMDB uma bancada..." leia-se "O PMDB fez uma bancada".

pág. 37 à 40

- as tabelas 4,5 e 6 saíram erradas. Séguem abaixo as tabelas corretas. Os erros que saíram nas tabelas não comprometem o sentido do texto.

Tabela 4

ALIANÇAS MAJORITARIAS DO P T B				
Aliança	Força	Consenso	IPTU	Orçamento
1-c/PFL	0,44	19	+4	+4
2-c/PMDB	0,58	25	+11	+11
3-c/PFL/PT	0,56	12	+10	+10
4-c/PMDB/PFL	0,78	56	+16	+16
5-c/PMDB/PFL e PCB	0,81	62	+17	+17

Legenda: As alianças são potenciais e não necessariamente realizadas. No início do segundo triênio, o PTB dispunha de oito vereadores e o PFL de cinco. O PMDB, por sua vez, tinha 13 vereadores. Um era o presidente (PMDB/1) da câmara e não votava. A base de cálculo é 32. A força é o número relativo da aliança frente ao total de parlamentares. A coluna de consenso é o índice obtido do enfrentamento das alianças com o restante

dos membros da edilidade. Como se trata de uma situação hipotética na qual todos os vereadores estariam em plenário votando, não faz diferença usar os índices de coesão e de consenso. Os quórum de aprovação do IPTU e do orçamento foram ambos reduzidos para maioria simples, respeitado o quorum mínimo de funcionamento (maioria absoluta).

Tabela 5

ALIANÇAS DO PMDB-1 EFETIVADAS NO PRIMEIRO TRIÊNIO SEGUNDO A ORDEM DECRESCENTE DE CONSTÂNCIA				
Aliança	Força	Consenso	IPTU	Orçamento
1-c/PTB	0,50	0	-1	-6
2-c/PDS	0,47	6	-2	-7
3-c/PT	0,44	12	-3	-8
4-c/PMDB-2	0,44	12	-3	-3
5-c/PTB/PDS	0,69	38	+5	0

Legenda: Para efeito de cálculo o PMDB-1 dispunha de 9 vereadores e o PMDB-2 de 5 (tinha seis, porém um era o presidente da câmara e não votava). A base de cálculo é 32. A força é o número relativo da aliança frente ao conjunto dos vereadores. A coluna de consenso é o índice que mede o resultado do enfrentamento da aliança, dispondo de grau máximo de coesão interna, frente ao resto da câmara. No primeiro triênio o quorum de aprovação do IPTU era de 17 vereadores e o do orçamento 22.

Tabela 6

ALIANÇAS EFETIVADAS PELO PTB NO SEGUNDO TRIÊNIO				
Aliança	Força	Consenso	IPTU	Orçamento
1-PFL/PDS	0,50	0	+7	+6
2-PFL/PDS PCB	0,53	6	+8	+8
3-PFL/PDS PMDB-2*	0,62	25	+11	+11
4-PFL/PDS PMDB-2/PCB	0,66	31	+12	+12

Legenda: Para efeito de cálculo o PTB dispunha de 8 vereadores, o PFL de 7, o PDS de 1 e o PMDB-2 de 4. A base de cálculo é 32 vereadores.

* O PMDB-2 perdeu 2 vereadores para o PFL e o PTB. Mas recebeu dois reforços do PMDB-1. O prefeito Jânio Quadros teria maioria para aprovar o orçamento e o IPTU em todas as alianças possíveis.

pág. 45 última linha-

- onde está escrito "O interesse na disputa era o fato dos..." leia-se "...na disputa era pelo fato dos...".

pág. 57 última linha do primeiro parágrafo.

- onde está escrito "...quanto a recursos financeiros" leia-se "quanto aos recursos financeiros municipais".

pág. 60 primeiro parágrafo.

- onde está escrito "XIX Encontro" leia-se "IX Encontro".

pág. 62 segundo parágrafo.

- onde está escrito "...parecem" leia-se "...parece".

pág. 65 segunda linha.

- onde está escrito "...automaticamente concedido" leia-se "automaticamente concedida".

pág. 71 nota 9 -

- onde está escrito "ele" leia-se "o vereador".

pág. 73 nota 23 -

- a nota não tem sentido pois no início do último parágrafo da página 50 já está dito que o presidente é o vereador Altino Lima.

S U M Á R I O

INTRODUÇÃO -----	1
.Procedimentos Metodológicos -----	4
.Indicadores -----	6
.Notas -----	10
CAPÍTULO 1	
- ALGUNS PROBLEMAS DE ABORDAGEM -----	11
.As Teorias Orçamentárias -----	20
.A Câmara Toma Decisões Racionais?-----	23
.Notas -----	26
CAPÍTULO 2	
- A CONJUNTURA POLÍTICA E A ESTRUTURA DECISÓRIA -----	28
. As Eleições de 1982 -----	29
. Composição Partidária da Câmara nas Eleições de 82 -----	31
. Mudanças Partidárias entre os Suplentes-----	34
. Alianças Possíveis, Alianças Realizadas-----	35
. As Eleições de 1985 -----	42
. As Eleições para o Governo do Estado-----	45
. As Eleições de 1988 -----	47
. Os Presidentes da CMSP na IX Legislatura -----	51
. A Estrutura Decisória das Câmaras -----	57
. Notas -----	70
CAPÍTULO 3	
- O IPTU E AS FINANÇAS PAULISTANAS NA DÉCADA DE 80 -----	77
. As Definições Jurídicas do IPTU -----	77
. As Finanças no Município de São Paulo---	81
. As Leis de IPTU Aprovadas na IX Legislatura -----	84
. O Orçamento Público -----	87
. Notas -----	100

CAPÍTULO 4	
- O PROCESSO DECISÓRIO NA CÂMARA MUNICIPAL	103
. A Iniciativa Legislativa -----	104
. A Produtividade Global da Câmara -----	105
. As Escolhas em Plenário -----	108
. Controle Público: Votações Nominais e Simbólicas -----	110
. A Unidade da Câmara e das Bancadas nas Votações -----	113
. Os Alinhamentos Partidários nas Votações -----	120
. Notas -----	133
CAPÍTULO 5	
- DEBATES SOBRE IPTU E ORÇAMENTO -----	135
. As Discussões do IPTU no Governo Covas -----	138
. O Conflito no Orçamento -----	140
. A Nova Concepção do IPTU no Governo Jânio -----	146
. Os Debates na Câmara e a Cobertura da Imprensa -----	153
. Notas -----	164
CONCLUSÕES -----	167
BIBLIOGRAFIA -----	172
ANEXOS	

INTRODUÇÃO

A dissertação A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO NA IX LEGISLATURA (1983-1988) E O PROCESSO DECISÓRIO DE IPTU tem os seguintes objetivos:

1) Objetivo principal: descrever o processo de tomada de decisão do IPTU em toda a sua tramitação legislativa, enfocando a interação entre os vereadores e o uso que estes fazem das normas que regulam o processo legislativo, bem como o relacionamento entre a câmara municipal e o Poder Executivo.

2) Objetivo secundário: verificar se o processo decisório de IPTU fortaleceu a câmara municipal. Algumas exigências básicas para a resposta afirmativa são a observância da análise do mérito pelas comissões permanentes, a discussão da matéria em plenário, através da justificativa dos prós e dos contras, a apresentação de emendas e substitutivos que aperfeiçoem o projeto, bem como apliem a base de apoio parlamentar da proposta, e, por último, a votação nominal. Igualmente, é necessário verificar se os vereadores identificaram problemas de natureza normativa que eram de sua responsabilidade direta (regimento interno) e se conseguiram solucioná-los.

Entendemos que o tema se justifica tanto pela raridade de estudos sobre o Poder Legislativo brasileiro, em particular o processo decisório das câmaras municipais, como pela

importância que se reveste para os estudos do regime democrático num contexto federativo.

Os estudos que existem sobre o Congresso brasileiro encontram-se majoritariamente na área do Direito e da História. Na Ciência Política estas investigações foram feitas sobretudo na área da representação. As que existem estão voltadas para o período pré e imediatamente pós-64. Uma hipótese para esta situação é que a carreira profissional do cientista social estava pouco estruturada e muitos professores e pesquisadores eram militantes de organizações políticas de oposição ao regime militar e à organização sócio-econômica do País. Desse modo, todas atenções voltavam-se para o centro do poder político. Na medida em que o regime militar cerceou ao extremo a capacidade de funcionamento do Poder Legislativo, parece que a Ciência Política considerou que o poder decisório do Legislativo desapareceu por completo. No momento em que houve início à liberalização do regime até quase a passagem para o primeiro governo civil pós-64, parte do esforço da Ciência Política convergiu para investigar a sociedade e suas formas de organização.

No campo do Poder Legislativo municipal há dois importantes trabalhos. Um deles, de Ana Maria Brasileiro, aborda a questão do assessoramento aos parlamentares, realizando pesquisa junto à Câmara Municipal de São Paulo e algumas Assembléias Legislativas. O outro, de José Marcelo

Aranha, trata especificamente da edilidade paulistana e investiga as características da representação política a partir de variáveis sócio-econômicas. Analisa ainda o comportamento parlamentar através da análise do discurso(1). Apesar da sua incontestável importância, estes estudos não investigam o real funcionamento do Poder Legislativo em face das decisões que toma. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Poder Legislativo voltou a constar da agenda da Ciência Política, procurando, agora, focar o processo decisório legislativo. A título de exemplo, registre-se que a Fundação Prefeito Faria Lima realizou, em 1990, dois estudos de casos sobre processos decisórios nos legislativos municipais referentes a propostas orçamentárias e IPTU e o Centro Brasileiro de Estudos Contemporâneos - CEDEC - está desenvolvendo pesquisa desde o início de 1992 sobre o processo decisório legislativo em seus três níveis, já tendo produzido um estudo de caso sobre a Câmara de São Paulo(2).

Se não bastasse a relevância do tema "Poder Legislativo" num contexto de escassez de estudos, destaca-se que a Câmara de Vereadores aqui pesquisada localiza-se na maior cidade do País.

Desse modo o tema Câmara dos Vereadores resulta de uma intersecção entre os temas Poder Legislativo e autonomia política municipal, o que significa uma operação intelectual diferente do que estudar só um ou outro.

Procedimentos Metodológicos

A IX Legislatura da Câmara Municipal de São Paulo (1983-1988) compreende seis anos. Forma assim uma série histórica que permite a comparação do processo decisório de IPTU e do orçamento, num período de rápidas mudanças institucionais nos âmbitos federal e estadual. Investigou-se todos os projetos de lei de IPTU de iniciativa do Executivo (reajuste/aumento, desconto e/ou isenção) e de orçamento anual. A inclusão da proposta orçamentária é uma estratégia para explicar o comportamento dos vereadores frente a um dos recursos financeiros deste plano de ação anual da municipalidade. Para que o orçamento se aproxime da realidade pretendida é importante que os recursos solicitados (o IPTU no caso) sejam aprovados (o que não quer dizer que venham a ser arrecadados).

Hipóteses

A Câmara Municipal de São Paulo não ofereceu maioria coesa para os governos Mário Covas e Jânio Quadros, pelo que se pode observar do processo de IPTU e de orçamento. Diante desse fato, as hipóteses formuladas são as seguintes: a) a ausência de uma maioria governamental coesa permitiu ao legislativo manifestações de independência; b) a atuação dos vereadores foi

ambígua no tocante ao fortalecimento do Legislativo paulistano quando o processo decisório do IPTU é comparado ao do orçamento e às demais decisões da Câmara.

O caráter do processo decisório legislativo é basicamente político e social e, portanto, transcende a câmara municipal. Para Olivetti(3) trata-se de: "um fenômeno dinâmico da realidade social, que se caracteriza por uma concatenação de atos e de fatos não necessariamente disciplinadas pelo direito".

A pesquisa se deterá na observação da atuação dos vereadores no espaço do legislativo, considerando o poder executivo e a imprensa quando necessários. O executivo, quanto mais não seja, por ser a instância que detinha o poder de iniciativa legislativa no orçamento (e continua a deter após a Constituição de 88, como a maioria dos países) e no IPTU (salvo em casos de autorização de desconto). A imprensa, por se constituir no elo de ligação entre os sistemas político, administrativo e os setores organizados da sociedade civil. Mais do que elo de ligação, a imprensa tem o poder de formar opinião pública, bem como expressar interesses seus e de grupos que representa.

O campo de observação do pesquisador é o das sessões ordinárias e extraordinárias, dentro das quais ocorrem os debates e as votações. Inclui também o das comissões

permanentes de Justiça e Redação e de Finanças e Orçamento, que emitem os pareceres mais importantes sobre as matérias de IPTU e de orçamento. Neste campo materializa-se o conjunto de normas gerais (Constituição Federal 67/69 e Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo de 69) e específicas (Regimento Interno da CMSP de 68).

Os dados coletados foram os seguintes: 1) debates dos vereadores nas comissões ordinárias e extraordinárias; 2) votações simbólicas e nominais de IPTU e de orçamento; 3) pareceres das comissões permanentes; 4) discursos do prefeitos e secretários das finanças; 5) reportagens e editoriais dos jornais de maior circulação; 6) documentos aprovados em encontros extraordinários de iniciativa da Câmara e de outras entidades; 7) dados biográficos dos vereadores; e, 8) entrevistas dos vereadores ao pesquisador.

Os dados de debates e votações foram agrupados por ano, período, por assunto e por partidos políticos em diferentes níveis de totalização para que pudessem oferecer uma análise do conjunto da legislatura.

Indicadores

Para oferecer uma visão multifacetada do comportamento parlamentar, tomou-se das seguintes variáveis um conjunto de indicadores a saber:

a) iniciativa legislativa levanta e compara o total de projetos de lei segundo a sua origem ;

b) produtividade global mede o total de projetos de lei aprovados e a variação anual;

c) escolha em plenário mede as votações de IPTU e Orçamento;

d) controle público monitora as votações simbólicas e nominais ocorridas num determinado período;

e) coesão indica a unidade combinada a mobilização dos vereadores no momento da votação;

f) consenso mede a unidade dos vereadores que estão votando; e,

g) casal acompanha o voto dado por duplas de vereadores extraídas do espectro político-partidário do legislativo (estes últimos estão apenas nos anexos).

Os indicadores de consenso e de coesão são explicados a seguir.

O de coesão é um índice calculado pela multiplicação por 100 do quociente da divisão dos votos sim e não pelo total de vereadores aptos a votar (os presentes na votação mais os que se ausentaram no momento da votação). Observe o seguinte exemplo: 17 vereadores em plenário votam numa única proposta. Portanto, 17 votos (sim) - 0 votos (não) = 17, e $17/32$ (32 é o total de vereadores) = 0,53, e, $0,53 * 100 = 53$. O índice de coesão foi de 53.

O indicador de consenso é um índice semelhante. Porém, é calculado pela multiplicação por 100 do quociente da divisão dos votos sim e não pelo total de vereadores que votaram (sim + não). Exemplo: 17 votos (sim) - 0 votos (não) = 17 e, $17/17$ (total dos votantes) = 1, e, $1*100 = 100$. Portanto, o índice de consenso é 100.

Desse modo, enquanto o consenso revelou uma votação unânime, de acordo com as regras de maioria vigentes, a coesão revelou que a legitimidade obtida foi bem menor, na medida que muitos vereadores se ausentaram. Vale dizer, que o índice de coesão é importante no caso da Câmara paulistana pois a abstenção só era prevista em caso do vereador ter um interesse direto na deliberação (por exemplo; ser autor da matéria em deliberação ou ser objeto de alguma sanção).

Cobertura da Imprensa

A cobertura da imprensa no processo de decisão legislativo foi medida por registros, que permitem sua quantificação inclusive. O registro condensa todas as matérias pertinentes ao assunto no mesmo jornal e/ou em vários jornais publicados num mesmo dia, formando as seguintes unidades: executivo, legislativo, prefeito, presidente da Câmara, vereadores, vereadores identificados nominalmente e secretário das finanças. O método apresenta algumas lacunas pois em alguns

casos importantes foi difícil distribuir os dados nas unidades. A sua validade não está nos números, mas na tendência.

As fontes utilizadas são documentos da Câmara Municipal de São Paulo, coletâneas de leis do município de São Paulo, jornais de grande circulação, entrevistas e questionários.

Os documentos da Câmara são as atas publicadas pelo Diário Oficial do Estado (1983 e 84) e do Município (85,86 e 87), que trazem os debates, as votações, os projetos de lei apresentados, os pareceres das comissões etc. Outro documento da Câmara é o "Anais do VIII Encontro de Presidentes de Câmara das Capitais de Estado e Territórios Brasileiros" evento que se realizou em janeiro de 84. Há também os anais dos congressos estaduais de municípios paulistas dos anos de 79, 83,84 e 85.

A coletânea de leis é a LEX, que publica anualmente leis e decretos do Estado e do Município de São Paulo. Os jornais de grande tiragem são Folha de São Paulo, Folha da Tarde, Estado de São Paulo, Jornal da Tarde, Diário Popular e Shopping News (apenas este último não é diário).

(1)- Ana Maria Brasileiro , "O Assessoramento Legislativo" - Cadernos de Administração Pública - Rio de Janeiro , FGV, 1968; e José Marcelo Aranha Silveira, "Political Careers of Councilmen in São Paulo, Brazil: a Behavioral Study" - mimeografado - Oxford - Ohio, 1967;

(2)-Rui Tavares Maluf, "Câmaras Municipais e Reformas Tributárias em 1989: o Caso do Município de São Paulo" Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM - São Paulo 1990,e, também "O Caso do Município de Bauru" 1991 - não publicado - Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM - São Paulo. A pesquisa que está em desenvolvimento é "O Lugar do Poder Legislativo no Sistema Político Brasileiro: Processo Decisório, Estrutura e Referências Históricas" - CEDEC, 1991. O estudo de caso já produzido é de COUTO, Cláudio Gonçalves "O Caso do Orçamento do Município de São Paulo para 1991", Cedec , 1991;

(3)- Em Nino Olivetti, " Processo Legislativo ", Norberto Bobbio et alli - Dicionário de Política , UNB, Brasília, 1966.

CAPITULO 1

ALGUNS PROBLEMAS DE ABORDAGEM

Diversas questões presentes nesta pesquisa podem ser respondidas de forma mais satisfatória a partir das teorias, que explicam o processo de decisão política a partir de uma perspectiva pluralista dos agentes que formal e institucionalmente exercem o poder de escolha, escolha esta que, no caso aqui estudado, se baseia na vontade da maioria dos representantes eleitos através do sufrágio universal. Estas teorias, de inspiração liberal-democrática(1), abrangem questões importantes para o tema desta pesquisa, quando não desenvolvem (sem haver ruptura) modelos de explicação específicos. Algumas delas são as seguintes: o sistema de governo (presidencialista e/ou parlamentarista com todas as variações conhecidas), o regime político do Estado (monarquia constitucional, república centralizada e/ou federal), o sistema partidário (número de partidos formalmente existentes, partidos que detém mais recursos de poder em escala nacional, regional, estadual e local, organizações mais ou menos conformadas ao sistema etc.), partidos políticos (a organização interna dos partidos, as formas de recrutamento dos membros, a característica de atuação do partido), sistema eleitoral (tamanho do universo que decide quem vai decidir, a organização

deste universo de maneira a se verificar o grau de igualdade política) , as_regras decisórias (formalizam o modo pelo qual a decisão se processará) e cultura política (a relevância que as instituições democráticas têm para a sociedade, através da sua história).

A informação também é essencial por ser uma fonte de poder gerada e/ou processada por poucos e recebida (quanto a intensidade, abrangência, complexidade e percepção) de forma desigual por poucos ou muitos. A informação sobre as regras de decisão é fundamental para os próprios decision-makers. Todos os vereadores têm o direito de conhecê-las, podendo estudar os manuais, ou se valendo da assessoria técnica que orienta a direção da câmara para que estas regras sejam informadas no momento de sua aplicação (durante uma votação, por exemplo, informa-se qual é o quorum para aprovação de uma matéria). Assim sendo, quanto menor for o número dos que conhecem as regras decisórias , maior serão as dúvidas e os questionamentos , bem como a tendência à manipulação das informações dos que a dominam.

Estas questões se relacionam e definem o espaço e as condições de decisão. De certo modo é uma moldura dentro da qual ela se processa e culmina (mas não necessariamente tem início). É comum que algumas propostas de políticas públicas venham a ser elaboradas a partir de manifestações de grupos específicos da sociedade fora do período eleitoral. Além das

teorias liberal-democráticas, há que se levar em conta algumas que lhe sendo opostas (mas não antagônicas) dão mais substância às suas explicações; quais sejam, a teoria do Estado burocrático-autoritário, que se formou a partir da incapacidade das teorias convencionais explicarem as realidades existentes na América Latina(2). A teoria do Estado burocrático-autoritário estabelece uma conexão com a do liberal-democrático, pois enquanto a primeira revela o desenvolvimento político e econômico de alguns Estados latino-americanos e do sul da Europa no decorrer da segunda metade do século XX, a segunda apresenta valores que perpassam o discurso político da maior parte das forças políticas que lutaram contra a ditadura (e até mesmo de parte dos que apoiaram o regime militar), bem como estes valores estão registrados no conjunto das normas existentes. No caso brasileiro, o Estado burocrático-autoritário esteve presente mesmo na passagem de um presidente militar para um civil, pois, apesar da mudança, o poder institucional continuou estruturado da mesma forma.

No processo de decisão legislativo da câmara paulistana deve se considerar também a opção constitucional por um Estado Federativo, embora o regime militar instaurado em 64 tenha centralizado as decisões. Esta centralização ocorreu nas esferas da política, da informação e das finanças públicas, repercutindo sobre a economia e a manifestação e circulação das idéias.

Mas o Estado não perdeu por completo seu formato federativo e os legislativos locais continuaram operando. O simples fato de várias políticas do executivo necessitarem da aprovação da câmara justifica a utilização dos esquemas explicativos liberal-democráticos adensados pelos do estado burocrático-autoritário (o fato é importante porque muitos regimes autoritários latino-americanos, como os da Argentina pós-76 e o do Chile do general Augusto Pinochet, suprimiram o funcionamento dos partidos políticos e do Poder Legislativo). Manter o legislativo aberto não seria um mero ritual?

Todavia, qual a razão de se manter um ritual em âmbito local? No federal, o ritual seria um argumento plausível, pois o regime militar autoritário preocupava-se em apresentar um caráter democrático para os países desenvolvidos, além de muitos setores de sustentação acenarem com uma rápida volta à "normalidade". Até aí haveria coerência pois muitos sistemas políticos democráticos são regimes unitários. No plano municipal, contudo, qual seria a necessidade de manter só o ritual, despindo a câmara dos vereadores de poder decisório? Em primeiro lugar, não se pode separar de forma efetiva a prática de um ritual do exercício do poder, pois a decisão democrática pressupõe o dissenso quanto ao mérito do que se decide, mas o consenso quanto as regras que presidem a decisão (considerando-se como válido o direito a se questionar a regra antes da decisão, para tentar modificá-la após a decisão através do respeito a regras de maior abrangência).

Em segundo lugar, a continuidade dos governos eleitos municipais poderia satisfazer, por diferentes motivos, aos setores mais e menos radicais do regime militar, bem como a parcela significativa das oposições. Os mais radicais esperavam confirmar a tese de que governos eleitos decidem de forma "irracional" e "demagógica". Os menos radicais admitiam que os governos locais davam certa representatividade ao regime e poderiam ser "escolas da democracia" (até porque os riscos para o regime estavam afastados uma vez que aumentaram os mecanismos de controle sobre os tributos municipais). E setores da oposição, não só defendiam o modelo federativo, como esperavam demonstrar que tinham mais condições de governar bem e atender aos "anseios populares". Por último, o custo político de se manter um ritual completo sem qualquer substância no processo de decisão seria alto demais. Isto não ocorreu nem mesmo no auge da "autonomia" do regime militar sobre os setores da sociedade civil que eram representados pelo sistema político vigente. Teria de começar pela proibição de toda e qualquer candidatura parlamentar que desafiasse "os donos do poder" (proibições reconhecidamente ocorreram, mas não na extensão colocada). Precisaria também de se retirar toda e qualquer possibilidade dos vereadores votarem leis, o que é diferente de se criar dificuldades. Existem até estudiosos do legislativo que questionam ser a função legislativa a principal demonstração de força dos parlamentos.

Para Michael Mezey(3) "qualquer estimativa do poder decisório de um órgão legislativo requer, em primeiro lugar, o estabelecimento de um conceito sobre como os Legislativos podem relacionar-se com o processo decisório e, em segundo lugar, uma explicitação do processo decisório suficientemente detalhada, de sorte a proporcionar um inventário de categorias de comportamento que possam ser utilizadas para determinar se o legislativo está ou não participando da função decisória e, em caso afirmativo, até que ponto".

O mesmo autor afirma que tradicionalmente esta força é medida em relação ao executivo.

"Todavia, eu (...) sustento que a força do legislativo repousa sobre muito mais do que isso (ter iniciativa legislativa) (...) O que importa (...) é o pressuposto de que o executivo e o legislativo são competidores na luta por uma posição dominante".

Mezey tem o cuidado de destacar que a competição entre os dois poderes será um reflexo da luta pelos reais competidores: "partidos, grupos de interesses, funcionários, chefes militares, presidentes e outros membros da elite".

Parece claro que num regime cujos detentores do poder o obtiveram por um meio extra-legal, garantindo-se na força das armas, a manutenção de um real poder congressional colocaria em

"risco" o regime militar autoritário. Tanto é verdade que o Congresso não só viu diminuído suas prerrogativas, como vários parlamentares foram cassados.

Mas o legislativo municipal é diferente entre outros aspectos, pelo fato de a soberania nacional não passar pela municipalidade. As câmaras de vereadores, já garantido que os prefeitos das capitais eram indicados pelo governador, estariam em condições de exercer relativo poder pois as competências municipais eram limitadas não podendo confrontar o regime.

Por estas razões o processo decisório político de São Paulo, e o do legislativo em particular, apresenta maior simplificação, mas não ausência de complexidade, que é necessária para que os representantes eleitos "escapem" a uma única forma de organização política e de correntes de opinião. A complexidade não se manifesta somente pelas competências legais mas na estratificação sócio-econômica e cultural, bem como na dimensão da circulação da informação da capital paulista. Em outras palavras, a câmara municipal incorpora parcialmente a diversidade existente na sociedade. Por outro lado, isto não autoriza afirmar que as formas de organização não-estatais da cidade tenham procurado participar do processo de tomada de decisão da câmara nas propostas de IPTU e de orçamento. Registre-se que a literatura existente sobre os movimentos sociais-urbanos revela a fragilidade interna e o

caráter tópico dos mesmos, os quais se manifestam na tendência de se buscar no poder Executivo o atendimento às suas reivindicações. E mais: não mostram (talvez porque eram poucos os movimentos que existiam nos anos 70 e início dos 80) participação voltada para o legislativo. Entretanto, há uma diferença entre reivindicações dirigidas a um ou outro vereador, muitas vezes formuladas individualmente por um representante de bairro fora da câmara, daquelas que são feitas de forma coletiva na sede da câmara municipal. É neste caso que se fala aqui em participação da sociedade.

Desse modo, o processo desenvolve-se num quadro de baixa complexidade, que envolve o poder Executivo, a composição política do legislativo, sua relação com o prefeito e os mais variados grupos de pressão. Esses grupos são tanto informais (quando se manifestam ao sabor de políticas específicas e não dispõem de organização prévia) como formais e explícitos (entidades da iniciativa privada que se manifestam através de notas à imprensa e em audiência com os vereadores). Os grupos informais podem ser abertos ou velados dependendo de sua natureza. Por exemplo, os que reúnem pessoas e/ou movimentos por um único e tópico objetivo, na maior parte das vezes de caráter defensivo, são em geral abertos. Isto é, procuram ampliar os adeptos através da formação de opinião pública. Neste caso a imprensa e os meios de comunicação são decisivos para o seu sucesso.

A baixa complexidade imprime uma dinâmica que restringe a possibilidade de um desfecho decisório antecipado; o conhecimento do resultado antes de ocorrer a votação. O legislativo municipal é unicameral e suas comissões permanentes estavam pouco dotadas de recursos humanos e materiais. Conseqüentemente, o sistema de decisão da câmara paulistana torna-se perverso em decorrência de um "congestionamento" no plenário de questões não resolvidas (formação de opinião dos vereadores e satisfação de informações básicas e complexas sobre o assunto), às quais se misturam outras matérias agendadas para apreciação, que se situam em diferentes fases da tramitação. Esta situação provocava um "congestionamento" das matérias de diferentes graus de importância na medida em que não obtinham um consenso mínimo nem mesmo quanto aos aspectos formais da tramitação.

De acordo com Niklas Luhmann(4): "...mesmo numa única sessão são tratados diversos processos (...) que reclamam a atenção uns atrás dos outros. Cada vez que se altera o sistema relacional estrito do processo, muda-se o tema, apresentam-se novos documentos, outros se convertem em oradores proeminentes ou adquirem uma relevância de fundo, reagrupam-se adversários ou partidários, tornam-se relevante uma ou outra história prévia e a retórica tem de ser adaptada a um outro público. Cada processo legislativo constitui um sistema em si".

O mesmo autor discorre sobre alguns pré-requisitos para uma decisão final: "Só se adquire uma imagem real quando se encara com maior precisão o processo legislativo como sistema social. Considerando num corte longitudinal cronológico, esse processo ocorre de acordo com regras fixas e, portanto, com uma tipicidade determinada, sem se poder deduzir onde e quando recaem as decisões parciais mais importantes e se recaem dentro ou fora do processo (...). O projeto é então discutido nestas (e além destas) sessões, tornando-se obsoleto, mediante o encerramento das sessões do parlamento, sem aceitação da responsabilidade formal por um resultado negativo".

As Teorias Orçamentárias

O processo decisório legislativo, em que pese vir a ter alguma uniformidade devido aos aspectos procedimentais acima descritos, é variável. Luhmann mostra que cada processo legislativo é um sistema em si, o que significa um tipo de processo decisório. É pelo reconhecimento desta premissa que se desenvolveram modelos sobre teorias orçamentárias(5), construídas a partir do reconhecimento do papel desempenhado pelo parlamento, interpretando o orçamento como produto de um processo de decisão política, iniciado na esfera das unidades e agências da administração direta e indireta através da correlação entre técnica e política e concluído com a decisão dos parlamentares. Estas teorias têm, por outro lado, a fragilidade de se circunscreverem aos países com sistema

político democrático institucionalizado, basicamente os Estados Unidos da América, nos quais as comissões parlamentares encarregadas de examinar o orçamento dispõem de enorme poder de decisão sobre o Parlamento. Seus membros conhecem orçamento público e contam com assessoria dos quadros técnicos das comissões e/ou fornecidos por grupos econômicos interessados em programas previstos na proposta orçamentária. Um dos modelos mais disseminados foi o do incrementalismo segundo o qual tanto os que elaboram como os que decidem o orçamento não têm domínio técnico sobre todos seus números, programas e justificativas. Resulta daí, que as decisões baseiam-se na comparação dos orçamentos passados, havendo alteração para mais e para menos dos valores dos programas em andamento. As análises mais profundas e as discussões mais acaloradas ocorrem quando novos programas são propostos. O incrementalismo se desenvolveu como um contraponto à teoria do racionalismo-compreensivo que supunha ser o orçamento, bem como outras políticas públicas, fruto de um processo de elaboração e decisão de acordo com critérios estritamente técnicos de análise. Disso resultaria as decisões que contemplassem os melhores programas. Esta abordagem ignorava que os parlamentares é que decidiam o orçamento e por mais que suas decisões ocorressem embasadas num conhecimento técnico global, elas seriam o resultado de uma vontade majoritária formada pelo voto e/ou pelo consenso. Per si, este método de decisão admite que a questão é decidida de forma incompleta na qual muitas vontades pessoais, grupais e informações são deixadas de lado. Mas o incrementalismo, apesar

de ter sua força no reconhecimento do caráter político da formação e decisão da política pública tem fragilidades(6). Uma delas é que o termo é usado imprecisamente seja para o método de decisão como para o resultado, descaracterizando-o freqüentemente. Outro ponto frágil, a este relacionado, é que a formulação não prescinde da análise racional-compreensivo de forma pura e simples e nem seu resultado significa tão somente o acréscimo de novos valores para os programas em andamento.

A compreensão do processo decisório da câmara municipal exige uma abordagem que considere sua baixa complexidade e a fase de transição política do período. O modelo deve ser capaz de explicar se as questões de conteúdo e do procedimento de elaboração deste conteúdo têm tanta importância quanto os questionamentos das regras decisórias e dos procedimentos de encaminhamento adotados.

Como perspectiva relevante, destaque-se que os poderes municipais são relativamente independentes do outro, e não se pode fazer asserções de caráter absoluto do tipo os vereadores atuam sob um padrão clientelístico e/ou o legislativo homologa simplesmente os projetos provenientes executivo(7). O desfecho dos projetos é muitas vezes imprevisível. A câmara, mais do que os outros dois níveis do legislativo (estadual e federal) guarda uma proximidade física(8) do eleitorado e da sua natureza institucional. Talvez, este caráter imprevisível assegure uma certa satisfação entre os **decision-makers** porque

todos (ou larga maioria) sentem que dispõem de "igual" poder decisório. Mas se o processo fosse previsível quanto as suas fases e desfecho, e os derrotados constantemente representassem mais larga parcela dos votos, continuariam dando apoio ao sistema de decisão? Isto poderia gerar um conflito de maiores proporções, retirando a legitimidade governamental.

A Câmara Toma Decisões Racionais?

Como a câmara municipal pode ser racional(9) em se tratando de uma instituição cuja aprovação de projetos (como quase todas as decisões não-legislativas da edilidade) depende da vontade coletiva? Esta vontade é uma decisão coletiva tomada por representantes eleitos por diferentes parcelas do eleitorado (sócio-econômicas, culturais, de atuação política) e que apresentam diferentes graus de compromissos etc. "Descobrir" razão na ação e na decisão coletivas significa emprestar-lhes inteligibilidade, e, portanto, torná-las controlável numa certa medida por quem não tem poder de resolver, mas quer influenciar (seja o vereador individualmente ou um coletivo sem incumbência legislativa).

Se for afirmativo que a decisão coletiva é dotada de racionalidade, é possível dizer que se trata da soma das racionalidades individuais? Esta discussão poderia ser

encerrada pela asserção de que toda decisão do legislativo é racional na medida em que se oriente por regras construídas e aprovadas por um ato racional de vontade coletiva. Como as regras decisórias prevêem etapas, nas quais diferentes manifestações (pareceres das comissões por exemplo) são previstas, cada parlamentar individualmente será parte de uma decisão coletiva racional. Não obstante, por maior que sejam as restrições impostas pelas regras para que não haja "desvios", elas não podem substituir seu caráter humano, isto é, dos homens que as elaboraram, ainda que estes tenham sido outros, em outro momento (vereadores de uma legislatura passada) , e mesmo numa outra instância de poder. E como não podem substituí-los, cabe aos homens interpretá-las, o que significa, para aqueles que conhecem as regras, decompô-las segundo sua compreensão (inclusive interesse). Mas os legisladores (individualmente, em grupos ou partidos) "entram" em cada processo decisório com percepções iguais e também diferentes do que lhes cerca.

De qualquer maneira, as regras condicionam a ação parlamentar. Como a formalização da tomada de decisão consiste num processo desenvolvido num espaço de tempo, que num dos casos estudados têm prazo para terminar, as várias decisões dos vereadores podem se alterar devido a fatores externos não previstos. Durante a tramitação torna-se difícil a participação coletiva extra-parlamentar que coincida com os momentos chaves da decisão. É muito raro haver acompanhamento do grande público

das várias etapas do processo legislativo, exceção feita aos profissionais da administração pública e dos escritórios de direito (a transcrição das sessões da câmara municipal era e, até 92 inclusive, publicada com cinco dias de atraso no mínimo). No final da IX Legislatura um grupo de mulheres fundou um movimento denominado **Voto Consciente** que passou a monitorar o trabalho dos vereadores. Contudo, elas não influenciaram na tomada de decisão dos vereadores pois seu trabalho inicial configurou-se como um ensaio para a X Legislatura (1989-1992).

Se as decisões coletivas da instituição legislativo foram definidas como racionais, isto não significa que seja um aspecto a fortalecer este poder. Talvez o máximo de racionalidade coletiva (que se materializará sempre através de no mínimo uma maioria simples) corresponda a um mínimo de conflito de idéias. E este conflito é que permite o aparecimento e manifestação do dissenso, ainda que o consenso alcançado (quando é alcançado) venha a subtrair as "verdades" de cada manifestação parlamentar. Quando o conflito é escamoteado, a depender da sua natureza, pode prejudicar o convívio entre as forças políticas.

(1)- Bobbio faz um exaustivo levantamento e análise do desenvolvimento das teoria democrática do Estado moderno e de seus limites com as teorias liberais, revelando a complexidade que cerca as explicações sobre este objeto, mas, garantindo, ao mesmo tempo, sentido às explicações de questões que são muitas vezes antagônicas. Ou seja, as relações entre a democracia e o liberalismo tem aproximações e distanciamentos e são por vezes dialéticas. Vale registrar uma passagem do encerramento de uma obra de Bobbio: "Para quem examina essa constante dialética de liberalismo e democracia de um ponto de vista de teoria geral, fica claro que o contraste contínuo e jamais definitivamente resolvido (ao contrário, sempre destinado a se colocar em níveis mais altos) entre a exigência dos liberais de um Estado que governe o menos possível e a dos democratas de um Estado no qual o governo esteja o mais possível nas mãos dos cidadãos (...) Como em toda sociedade sempre existiram até agora uns e outros, o contraste benéfico entre as duas liberdades não é do tipo das que podem ser resolvidas de uma vez para sempre, com as soluções por ela recebidas sendo muitas vezes soluções de compromisso". Norberto Bobbio, "Liberalismo e Democracia", São Paulo, Brasiliense, 1988, Norberto Bobbio, "O Futuro da Democracia", São Paulo, Paz e Terra; e Norberto Bobbio, "Teoria do Ordenamento Jurídico", Brasília, Pólis/UNB, 1989.

(2)- Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter e Laurence Whitehead (org), "Transições Políticas do Regime Autoritário", São Paulo, Vértice, 1988; e Guillermo O'Donnell, "Análise do Autoritarismo Burocrático", Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1990;

(3)-Michael Mezey, "O Poder Decisório do Legislativo nos Sistemas Políticos em Desenvolvimento" In O Legislativo e a Tecocracia, Rio de Janeiro, Imago, 1975;

(4)-Niklas Luhmann, "A Legitimação Pelo Procedimento", Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1980;

(5)-Estas teorias se construíram a partir da ótica do governo e estão voltadas para a administração pública e, em segundo plano para a vida acadêmica. No caso dos Estados Unidos que é um país de regime presidencialista, elas tem a preocupação de atender às necessidades da Presidência da República, geralmente ocupada por um representante que não tem maioria formal no Congresso. Existem estudos clássicos sobre as políticas orçamentárias entre eles James Giacomoni, "Orçamento Público", São Paulo, Editora Atlas, 1986; e, Aaron Wildavsky, "The Politics of the Budgetary Process", EUA, Little Brown and Company, 1965;

(6)-Uma crítica bem formulada ao incrementalismo é de John Bailey e Robert O'Connor, "Operationalizin Incrementalism: Measuring the Muddles", EUA, Public Administrative Review, 1975;

(7)-Quando muito esta afirmação poderia ser feita para as câmaras municipais de municípios pequenos nos quais o subsistema político é homogêneo e sem grupos sociais de grande heterogeneidade.

(8)-Física nem tanto para um município-metrópole como São Paulo no qual as distâncias são grandes considerando-se a mobilidade espacial dos seus habitantes (meio de transporte, condições do transporte, tempo do deslocamento), bem como as formas de sobrevivência (emprego com carteira assinada, emprego sem carteira, trabalho por conta própria etc.).

(9)-Uma decisão racional é aquela que é inteligível para quem está dentro da decisão e, principalmente para quem está fora da decisão; dispõe de etapas coerentes entre si, mesmo que não sejam lineares. Ela é racional na medida que existem regras que moldam a decisão da matéria a ser decidida.

CAPITULO 2

A CONJUNTURA POLÍTICA E A ESTRUTURA DECISÓRIA

O presente capítulo aborda aspectos da conjuntura e estrutura políticas brasileiras, as quais, pela sua importância, definem os limites dos processos decisórios de IPTU.

O período de 1983 a 1988 é marcado por muitos acontecimentos políticos acompanhados de mudanças institucionais. Estes eventos repercutem na câmara paulistana com diferentes níveis de intensidade e, em alguns casos, são parte do processo decisório em tela.

Além da eleição de 82, ocorreram eleições para prefeito em 85 - para Constituinte, governador, Congresso e Assembléia, em 86. Houve também a eleição indireta para presidente em janeiro de 85.

Mudanças institucionais ocorreram. Os analfabetos obtiveram o direito de votar, os partidos comunistas foram legalizados, coligações eleitorais foram permitidas, os eleitores das capitais puderam eleger o prefeito, e uma nova Constituição foi elaborada. Os municípios, através dos prefeitos e vereadores, pleitearam aumento de suas competências políticas e financeiras, alcançando vitórias parciais; a maior delas a promulgação da Carta Magna.

Durante a IX Legislatura ocorreram três eleições de Mesas Diretoras e das comissões permanentes, processo este que se baseou no Regimento Interno da câmara paulistana, promulgado em dezembro de 69.

As Eleições de 1982

Nas eleições de 1982, a Câmara Municipal de São Paulo teve seu quadro de vereadores ampliado de 21 para 33 (57%)(1), sendo a primeira Legislatura a se constituir num quadro de liberdade partidária(2) e de pleito direto para governador após 16 anos de regime militar. O prefeito da capital continuou sendo indicado pelo governador (Mário Covas foi escolhido em maio de 1983), mas desta vez por um que desfrutava de legitimidade popular.

A renovação parlamentar foi de 70% , a segunda mais alta desde a I Legislatura (1948/1951), quando o Poder Legislativo voltou a funcionar após o fim do Estado Novo. A mais alta ocorreu na II Legislatura (1952/1955) e atingiu 82%. É provável que tenha sido ainda maior nas eleições de 47, por serem as primeiras, uma vez que as atividades do legislativo foram interrompidas em 1937. Não obstante, a mudança da IX Legislatura foi a mais significativa pois o método nesta utilizado considerou como novos vereadores apenas os que ainda não foram eleitos em nenhuma Legislatura passada. É evidente

que este resultado não se deveu apenas à vontade do eleitorado, mas também ao aumento de doze vagas na câmara paulistana. Em consequência deste aumento o quociente eleitoral obrigatório que os partidos precisavam atingir diminuiu e o PT, que ficou em quarto lugar, conseguiu eleger cinco vereadores; nenhum com experiência parlamentar anterior (Ver anexos).

Muitas regras continuaram as mesmas, apesar de já estarem anunciadas que não valeriam mais depois da Legislatura vigente. É o caso do extenso mandato de seis anos dos vereadores, que facilitava uma atuação mais autônoma em relação aos eleitores nos primeiros anos, isto é, menos "visível". Isto tem relevância se se tomar por modelo explicativo o argumento de que a atuação dos parlamentares é movida pelo cálculo que tem por objetivo a sua reeleição. Ou seja, os vereadores poderiam agir ou deixar de agir de acordo com essa lógica nos primeiros anos do mandato, pois o eleitorado não estaria atento ao seu comportamento a não ser às vésperas da próxima eleição(3). Desse modo, a data do pleito é sempre uma referência. Mas isto não quer dizer que todos os candidatos queiram se candidatar novamente. Basta desejarem que alguém de sua confiança os substitua na próxima Legislatura e/ou que seu partido saia vitorioso, ou mesmo suas idéias, para que essa tese prevaleça.

Composição Partidária da Câmara Municipal nas eleições de 82

Quatro dos cinco partidos políticos que disputaram as eleições de 82 elegeram representantes à câmara municipal; PMDB, PTB, PDS e PT. Apenas o PDT não elegeu vereador algum (foram os mesmos partidos que elegeram representantes para a bancada paulista da Câmara dos Deputados e para a Assembléia Legislativa, mas com participação percentual diferente)(ver anexos).

Tabela 1

PARTIDOS POLÍTICOS SEGUNDO O NÚMERO DE REPRESENTANTES		
Partidos	Absoluto	Porcentagem
PMDB	15	(45%)
PTB	7	(21%)
PDS	6	(18%)
PT	5	(15%)
Total	33	(100%)

Fonte: Arquivo da Câmara Municipal de São Paulo.

Nenhum partido obteve a maioria absoluta de 17 vereadores, ou 51% (4). O PMDB uma bancada de 15 vereadores(45%) e ficou próximo da maioria absoluta. A performance do partido chegou perto do desempenho do seu candidato a governador, André Franco Montoro, que se aproximou dos 50% dos votos, bem como das bancadas à Câmara dos Deputados e à Assembléia Legislativa, que chegaram a 50%. O PTB elegeu a segunda maior bancada - sete

vereadores (21%)- lugar que correspondeu ao de seu candidato ao governo de São Paulo, o ex-presidente Jânio Quadros, na capital, superando a si mesmo na eleição para Câmara dos Deputados e Assembléia Legislativa e ao PDS, partido da situação até então. O PDS fez seis vereadores(18%), bancada proporcionalmente menor do que obteve para a Assembléia Legislativa e para a representação paulista da Câmara dos Deputados, enquanto o PT, cujos parlamentares elegiam-se pela primeira vez a um mandato popular; cinco vereadores(15%). O número de vereadores do PT foi proporcionalmente maior do que o partido obteve na Assembléia Legislativa.

Os partidos revelaram-se frágeis, pois a composição partidária estava muito diferente quando a Legislatura chegou ao fim seis anos depois. Treze vereadores - mais de um terço da câmara - concluíram seus mandatos e concorreram à reeleição por outras agremiações. Com a exceção do PT, os demais perderam membros que, em sua maioria, ajudaram a formar bancadas de partidos criados em 85 e 88; o PFL e PSDB respectivamente(5).

Portanto, as bancadas se fragmentaram implicando no seguinte resultado: o PMDB e o PDS foram os mais prejudicados, o primeiro ficando com apenas oito de uma bancada original de 15 e o PDS com um vereador de uma bancada de seis. O PTB teve um saldo positivo de um vereador (perdeu um e ganhou dois) ficando com 8 e o PT manteve-se igual.

O PFL, criado em 85, terminou a Legislatura com uma bancada de sete membros, sendo cinco procedentes do PDS e dois do PMDB, enquanto o PSDB, que foi criado em meados do ultimo ano, teve uma bancada de quatro membros(6). Desse modo, a Legislatura findou sem um partido nitidamente majoritário.

Tabela 2

VARIACÃO PARTIDÁRIA NA IX LEGISLATURA				
Partido	A N O S			Variação (88/83)
	1983/84	1985/86	1987/88	
PMDB	15	12	8	- 7
PTB	7	7*	8**	+ 1
PDS	6	1	1	- 5
PT	5	5	5	zero
PFL	0	6	7	+ 7
PSDB	0	0	4	+ 4
PMC	0	1	0	zero
PCB	0	1	0	zero
Total	33	33	33	

Fonte: TRE-SP / Biblioteca da CMSP / Questionários

* Um vereador saiu e formou o PMC e um entrou procedente do PMDB.

** Um vereador saiu e ingressou no PSDB e outro procedente do PCB.

OBS: Esta tabela foi organizada apenas com os vereadores titulares em 01/01/83.

Essa característica apontada pela estrutura das bancadas se observa também no processo decisório legislativo, ou seja, uma tendência à centrifugação.

Mudanças Partidárias Entre os Suplentes

Muitos suplentes exerceram o mandato ao longo da IX Legislatura em diferentes momentos, tempo de duração e por diferentes motivos. Os motivos principais para assumirem provisória (longa duração) ou definitivamente, foram: os titulares participaram do governo municipal e/ou foram eleitos deputado estadual em 86. Motivos de menor importância (curta duração) foram tratados como "licenças de saúde"(7) e representação oficial da câmara em eventos fora do município. Mais de um terço dos vereadores que tomaram parte nas decisões de IPTU e orçamentos nos seis anos era composta de suplentes. Dos doze suplentes apenas dois mudaram de partido, sendo que ambos concorreram em 82 pelo PMDB e foram para agremiações criadas após 82 (um para o PFL e outro para o PSDB (8)) .

Alianças Possíveis, Alianças Realizadas

Trinta e três vereadores não produzem 33 decisões diferentes frente a uma mesma proposta. Na votação nominal, principal unidade de análise dessa pesquisa, as decisões podem no máximo ser três - duas de votação (a favor ou contra) e uma se ausentando (esta última sempre favorecerá uma das outras duas, na medida que serão os votos que faltarão para uma das duas posições)(9).

Se todos os vereadores votassem rigorosamente numa mesma posição (isto só ocorre excepcionalmente ou num legislativo meramente aclamatório), os 33 valeriam apenas um no momento da votação. Numa outra hipótese, se todos os vereadores votassem sempre de acordo com a orientação partidária, haveriam tantos votos quanto fossem os partidos(10). Isto reduz a complexidade e permite a previsão quanto ao desfecho do processo, pois sobrariam duas variáveis para se trabalhar: 1) a opinião que o partido tem sobre a matéria e/ou, 2) os acordos possíveis. Nesta hipótese, a força de cada bancada é medida pelo seu número relativo. Já se mostrou a força de cada partido individualmente. Segue abaixo a força adquirida por cada partido em caso de realizar alianças, o índice de consenso da aliança frente a câmara, os votos necessários ou suficientes para aprovação do IPTU e do Orçamento (quorum de maioria absoluta e de dois terços). No primeiro triênio - governo Covas - as alianças do PMDB seriam estas:

Tabela 3

ALIANÇA MAJORITÁRIA DO PMDB				
Aliança	Força	Consenso	IPTU	Orçamento
1-c/PT	0,59	19	+2	-3
2-c/PDS	0,62	25	+3	-2
3-c/PTB	0,66	31	+4	-1
4-c/PDS/PT	0,78	56	+8	+3
5-c/PT/PTB	0,81	62	+9	+4
6-c/PTB/PDS	0,84	68	+10	+5

Legenda: as alianças são potenciais e não necessariamente realizadas, sendo calculadas sobre 14 vereadores do PMDB e 32 da câmara (o presidente era do PMDB e só votava para desempatar resultados). A força é o número relativo da aliança frente aos 32 vereadores que votam; o consenso é medido pelo enfrentamento da aliança (supostamente com o consenso total) com o restante dos vereadores. As colunas de IPTU e Orçamento apresentam os votos que sobriariam ou faltariam para o quorum mínimo exigido para a aprovação desses projetos.

O PMDB poderia obter maioria através de seis alianças, sendo em três delas com mais um partido e três com mais dois partidos. Nas alianças com apenas um partido o índice de consenso da câmara seria baixo e o quorum insuficiente para aprovar projetos de orçamento, ou qualquer outro que necessitasse de maioria absoluta. Nas alianças com dois partidos o índice de consenso da câmara seria de regular para bom e o quorum suficiente para aprovar as propostas orçamentárias ou qualquer que necessitasse de dois terços dos membros da câmara. Neste último caso, aliás, e sempre pensando

em termos de consenso interno máximo da aliança, o legislativo reproduziria a vontade do governo simplesmente. Caberia ao partido oposicionista manifestar seu descontentamento, mas não teria como obstruir a tramitação das matérias.

No início do segundo triênio, o quadro partidário já estava alterado, bem como os quorum de aprovação do IPTU e do Orçamento os quais foram reduzidos para maioria simples. O partido da situação era o PTB, as alianças majoritárias possíveis eram outras. É importante lembrar que o PTB concorreu às eleições coligado ao PFL.

Tabela 4

ALIANÇAS MAJORITÁRIAS DO P T B				
Aliança	Força	Consenso	IPTU	Orçamento
1-c/PFL	0,39	61	+4	+4
2-c/PMDB	0,58	42	+10	+10
3-c/PFL/PT	0,58	42	+10	+10
4-c/PMDB/PFL	0,76	24	+16	+16
5-c/PMDB/PFL e PCB	0,79	21	+17	+17

Legenda: As alianças são potenciais e não necessariamente realizadas. A força seria o número relativo da aliança frente ao conjunto dos vereadores da câmara, enquanto as colunas de IPTU e Orçamento apresentam os números excedentes frente ao quorum mínimo exigido para aprovação das matérias. Os quorum de aprovação do IPTU e do Orçamento foram reduzidos de maioria absoluta dos membros da câmara e de dois terços dos membros da câmara, respectivamente, para a maioria simples dos presentes (respeitada a presença mínima da maioria absoluta).

Com uma bancada de oito vereadores, faltava ao PTB um voto para alcançar o quorum de maioria simples; necessário para aprovação das duas matérias. Portanto, qualquer das alianças feitas lhe garantiria um excedente de votos, embora com baixos índices de consenso da câmara municipal. Se a Lei Orgânica não tivesse sido alterada no final do primeiro triênio, reduzindo o quorum, estas alianças seriam suficientes para aprovar o IPTU por pequena margem de votos. O orçamento só seria aprovado mediante duas alianças ; uma envolvendo dois partidos (PMDB/PFL) e outra três (PMDB/PFL/PCB).

Estas eram alianças possíveis que não ocorreram na realidade ou não se deram exatamente como apresentadas. Tenha-se presente que se o legislativo tem algum poder decisório é porque vive sob um mínimo de competição política, competição esta que predispõe a manifestação do conflito, que tende a se acentuar na medida em que se vivia um governo municipal democrático num País cujas instituições não eram democráticas(11). Algumas razões para as alianças terem sido diferentes das apresentadas: a) o PMDB esteve dividido em duas correntes desde que o prefeito Mário Covas foi nomeado. Uma delas, que estava ligada ao prefeito e ao governador Franco Montoro, será chamada aqui de PMDB/1. A outra corrente, que freqüentemente fazia oposição ao seu governo e estava articulada com o vice-governador Orestes Quércia, será chamada de PMDB/2. O PMDB/1 dispunha de nove vereadores e o PMDB/2 de seis vereadores (incluindo o presidente da câmara em 83/84).

Na realidade, estas alianças, na maioria das vezes, eram acordos feitos caso a caso. E no primeiro triênio estavam assim apresentadas:

Tabela 5

ALIANÇAS DO PMDB\1 EFETIVADAS NO PRIMEIRO TRIÊNIO SEGUNDO A ORDEM DECRESCENTE DE CONSTÂNCIA				
Aliança	Força	Consenso	IPTU	Orçamento
1-c/PTB	0,48	52	-1	-6
2-c/PDS	0,45	54	-2	-7
3-c/PT	0,42	58	-3	-8
4-c/PMDB/2	0,45	54	-2	-7
5-c/PTB/PDS	0,67	33	+5	0

Legenda: a explicação é a mesma da tabela anterior.

Esta alianças variaram segundo a freqüência, mas vale dizer que representaram de forma mediana as formações das bancadas ocorridas durante o primeiro triênio. Observa-se que o PMDB/1 só conseguiria aprovar o IPTU e o Orçamento se alinhando concomitantemente ao PTB e ao PDS. Nas outras quatro alianças faltariam votos, exigindo negociação da bancada ou a concordância simples sobre o teor das matérias. Assim sendo, as alianças mais frequentes serviram para votar proposições que exigiam maioria simples.

As alianças no segundo triênio foram diferentes e se deram a partir da iniciativa do PTB.

Tabela 6

ALIANÇAS EFETIVADAS PELO PTB NO SEGUNDO TRIÊNIO				
Aliança	Força	Consenso	IPTU	Orçamento
1-c/PFL/PDS	0,45	54	+5	+5
2-c/PFL/PDS PCB	0,48	52	+6	+6
3-c/PFL/PDS PMDB/2*	0,58	42	+10	+10
4-c/PFL/PDS PMDB/2/PCB	0,61	39	+11	+11

Legenda: a explicação é a mesma da tabela 4.

* O PMDB/2 perdeu dois vereadores para o PFL e PTB, mas recebeu dois reforços do PMDB/1. O prefeito Jânio Quadros teria maioria para aprovar o orçamento e o IPTU em todas as alianças possíveis.

Buscar alianças é uma iniciativa do executivo nos países de sistema presidencialista, pois sem garantir uma maioria estável o exercício do governo torna-se muito difícil. Os parlamentares não se sentem responsáveis pela sorte do executivo como no sistema parlamentarista. Neste sistema, o governo nasce e é composto a partir do Poder Legislativo, embora no caso britânico é o gabinete que controla o Parlamento enquanto tem a confiança da maioria, "fundindo-o" ao executivo porque esta maioria tem a coesão efetiva dos seus membros e não somente a vantagem numérica. Este alto grau de coesão é garantido não apenas por questões de cultura política e do sistema parlamentarista, mas igualmente pela adoção do sistema eleitoral de voto distrital puro. Além disso, o sistema é de apenas três partidos importantes sendo que dois formam os governos (Os Conservadores e os Trabalhistas). Portanto, a

independência do legislativo se manifesta em momentos de profunda crise, mesmo assim desde que o partido majoritário o deseje ou através da convocação de novas eleições (12).

Em última análise, as alianças formadas nos governos de Covas e de Jânio, em uma câmara municipal com mais de quatro bancadas e pouco propensas ao consenso, obrigavam aos vereadores da situação empregarem constantemente a regra da maioria, fato este que facilitava a manifestação do conflito. De qualquer maneira, os mecanismos de aprovação de matérias importantes, também no presidencialismo (era o caso da câmara de São Paulo), respeitam as minorias políticas como é comum em outros sistemas parlamentaristas. O orçamento para se tornar lei em São Paulo necessitava de maioria qualificada de dois terços. Na falta de alianças estáveis, a(s) minoria(s) da Edilidade paulistana recorria(m) a este instrumento para obter o atendimento de sua(s) reivindicação(ões). Por estar ciente destas dificuldades para o Poder Executivo, o regime militar adotou o decurso de prazo. Assim, toda vez que o prefeito o utilizava, a(s) bancada(s) minoritária(s) viam reduzidas suas chances de barganha, pois caso fizessem obstrução da matéria em exame por muito tempo, esta seria aprovada ao cabo de determinado número de sessões.

Desse modo, a ausência de alianças estáveis foi responsável pelo exercício de independência da câmara em diferentes momentos da legislatura.

As Eleições de 1985

Os vereadores das capitais eleitos em 1982 conviveram também com um prefeito eleito pelo voto direto em 1985, embora no início da Legislatura não se soubesse disso. Este processo coroou mais uma etapa da transição política(13). Em São Paulo se elegeu o ex-presidente Jânio Quadros, concorrendo pelo PTB em coligação com o PFL (que indicou o candidato a vice) . Na câmara esta força eleitoral era composta por 13 vereadores, além de alguns do PMDB e do PCB, que mantiveram uma posição dúbia em relação ao candidato da situação, Fernando Henrique Cardoso(14). Fernando Henrique foi apoiado pelo PDT, cujo candidato retirou-se da campanha poucos dias antes do pleito pois não tinha qualquer chance de vitória, segundo as pesquisas eleitorais. O PT, por sua vez, que era a menor bancada, teve candidato próprio e obteve a terceira colocação. A líder da bancada, Luiza Erundina, era candidata a vice-prefeito. Apenas Jânio e Fernando tinham chances de se eleger, sendo que o primeiro era o representante único do espectro conservador(em boa parte ligado ao regime militar) enquanto o segundo disputava com o do PT a representação do setor progressista(15). Um vereador recém-egresso do PTB, solitário membro e fundador do Partido Municipalista Comunitário no estado de São Paulo, candidatou-se a prefeito, fechando o quadro das eleições de 85.

A campanha caracterizou-se por intenso conflito político, com várias acusações entre os integrantes dos "staffs" das principais candidaturas. Isto repercutiu na câmara municipal através de denúncias feitas na tribuna e utilização de expedientes regimentais para agilizar ou bloquear matérias de interesses dos candidatos(16).

Assim, São Paulo não reproduziu a Aliança Democrática (PMDB/PFL e parte do PTB) que elegeu Tancredo Neves a Presidência da República no início do ano. Esse fato permitiu um realinhamento de forças nos moldes vigentes no regime militar. Portanto, a vitória de Jânio, pela importância do município de São Paulo, teve um significado estadual e nacional e condicionou os resultados das eleições de 86.

Com a posse do novo prefeito, três vereadores que integravam o secretariado de Covas retornaram ao legislativo(17) e dois deles tornaram-se importantes opositores pela experiência administrativa que acumularam e importância das pastas que ocuparam. O novo prefeito, por sua vez, recrutou vereadores para integrar sua equipe em diferentes momentos do governo e provenientes dos partidos que lhe apoiaram na campanha(18).

Tabela 7

Resultado da eleição para prefeito segundo o nome, partido e votos				
Colocação	Candidato	Partido	Votos	%
1o.	J.Quadros	PTB/PFL	1.572.260	37
2o.	F.H.Cardoso	PMDB	1.431.175	34
3o.	E.Suplicy	PT	827.452	20
4o.	Branco/Nulos		192.344	5
5o.	Outros*		166.810	4
T O T A L			4.190.041	100

Fonte: TRE(DOE-Boletim Federal 20/12/85)

* é o resultado da soma dos votos de oito

candidatos.

As Eleições para o Governo do Estado

As eleições de 1986 foram, portanto, condicionadas pelo resultado da eleição de 1985 na capital paulista. O governador eleito, Orestes Quércia, teve sua indicação a candidato do PMDB facilitada, porque o prefeito Jânio Quadros era seu amigo e havia contado com seu apoio quando tentou ingressar no partido em 1981. A época Jânio encontrou oposição do então senador Franco Montoro, antigo adversário, e pré-candidato ao governo do Estado, e de outros próceres do partido. A oposição se devia sobretudo porque era público que Jânio queria disputar o governo. Quércia, que dentro do PMDB se opunha ao outro grupo, se fortaleceria com o ingresso do ex-presidente. Na campanha à sucessão do prefeito Mário Covas, o comportamento de Quércia foi considerado no mínimo dúbio, pois fazia questão de ressaltar sua admiração pelo ex-presidente à imprensa. Um motivo ainda mais forte para preferir Jânio: a vitória de Fernando Henrique o enfraqueceria internamente ao mesmo tempo que fortaleceria Mário Covas, que se sabia pré-candidato ao governo estadual na sucessão de Montoro. Ou seja, com Jânio Quadros prefeito e não disputando o governo, Quércia se fortaleceu dentro e fora do PMDB.

No pleito de 86, um terço dos titulares da câmara paulistana se candidatou (cinco para deputado federal e seis para estadual), e dois se elegeram para a Assembléia Legislativa(19) . O interesse na disputa era o fato dos

próximos congressistas virem a ser constituintes nos níveis federal e estadual, bem como servir de teste e fortalecimento da base eleitoral.

Os candidatos ao governo do estado encontravam-se representados na câmara municipal da seguinte maneira, segundo manifestações públicas e relatos da imprensa.

Quadro 1

CANDIDATOS SEGUNDO OS PARTIDOS	
Candidato	Partidos
Quércia	PMDB/1, PMDB/2 , parte do PTB e PCB
Ermírio	parte do PTB e do PFL
Maluf	parte do PFL e PDS
Suplicy	PT

O candidato Orestes Quércia chegou ao final da campanha com o maior apoio interno na câmara municipal. O PMDB/1 inicialmente parecia se inclinar para o nome de Antonio Ermírio de Moraes(PTB), nome da preferência do senador Fernando Henrique e do governador Montoro. Os vereadores do PFL que vieram do PDS ficaram em sua maioria com Paulo Maluf, mas os que vieram do PMDB apoiaram Quércia. Eduardo Suplicy teve o apoio do seu partido, o PT.

As Eleições de 1988

As eleições municipais de 15 de novembro de 1988 ocorreram às vésperas do encerramento da Legislatura, sob um quadro político e jurídico bastante diferente das eleições anteriores. A Constituição Federal, promulgada um mês antes, tornou expresso o princípio segundo o qual o município tem o poder de auto-organização (artigo 29) e é um ente da Federação, como o Estado e a União (artigo 18) . A Constituição ampliou a representação política nos maiores municípios, estabelecendo que o número de vagas das Edilidades será calculado de acordo com a proporcionalidade da população (artigo 29, item IV), aumentou para quatro o número de impostos de sua competência (artigo 156) , aumentou a participação nas receitas transferidas da União e dos Estados (artigo 158) e aumentou os poderes legislativo e de fiscalização da Câmara Municipal de São Paulo (artigos 29 e 31).

Portanto, os 53 vereadores a serem eleitos teriam a responsabilidade de elaborar a nova Lei Orgânica do Município de São Paulo tornando a disputa eleitoral mais atraente para os candidatos. Além disso, a eleição de prefeito e vereadores seria junta, incrementando a competição política.

Se o fortalecimento do Município não bastasse, a liberdade de organização partidária era a maior que o País já dispusera e tal condição se refletiu no aumento indiscriminado do número de

partidos sem que houvesse uma nítida diferença em relação aos programas dos já existentes.

Os dois fatores (competências municipais e liberdade partidária), aliados ao fato de que as eleições presidenciais estavam fixadas para o próximo ano, facilitaram aos membros do PMDB/1(20) formarem o Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB. Quase todos os titulares e primeiros suplentes se candidataram à X Legislatura, embora muitos destes por agremiações diferentes das originais(21).

Os resultados surpreenderam. A coligação dos "Partidos do Povo", formada pelo PT, PCB e PCdo B, elegeu prefeita a ex-vereadora e deputada estadual, Luiza Erundina. A coligação elegeu a maior bancada (18 vereadores), mas não alcançou maioria absoluta.

Tabela 8

COMPOSIÇÃO PARTIDÁRIA DA X LEGISLATURA POR ORDEM DECRESCENTE DE COLOCAÇÃO			
C	Partido	Nºabsoluto	Porcentagem
1º	PT	16	(30,19%)
2º	PMDB	9	(16,98%)
3º	PDS	8	(15,09%)
4º	PSDB	5	(9,43%)
4º	PTB	5	(9,43%)
5º	PFL	4	(7,55%)
6º	PL	3	(5,66%)
7º	PCdoB	1	(1,89%)
7º	PCB	1	(1,89%)
7º	PDT	1	(1,89%)
TOTAL		53	(100,00%)

Fonte: TRE-SP.

Legenda: C = Colocação.

O resultado eleitoral afetou o último mês e meio da IX Legislatura, quando os projetos de orçamento anual e tributários ainda estavam sendo examinados. Até pouco antes do dia 15 de novembro, a bancada do PT fazia muitas objeções às duas propostas(22). Após o conhecimento da vitória, os vereadores procuraram defender a proposta de Jânio Quadros para assegurar os recursos financeiros para o primeiro ano de Erundina. Contudo, os vereadores situacionistas não pareciam dispostos a ajudar pois o PT havia se oposto aos orçamentos do governo e as tentativas de aumentar o IPTU. Desse modo, o

processo decisório do IPTU em 88 incorporou esta nova situação política do município.

Os Presidentes da CMSP na IX Legislatura

De acordo com o Regimento Interno da câmara paulistana, a duração do mandato da mesa diretora e das comissões permanentes era de dois anos. Assim sendo, a IX Legislatura conviveu com três mesas diretoras.

A Oposição a Mário Covas

O primeiro presidente, Altino Lima (PMDB/2) (83/84), se elegeu, enquanto candidato único, com o apoio generalizado dos vereadores. Os outros membros mesa diretora representaram todas as bancadas, em respeito ao princípio da proporcionalidade definido no regimento interno. A decisão dos vereadores se baseou na inexperiência dos novos vereadores, no desconhecimento entre as bancadas e na expectativa de que o presidente viria a ser o prefeito interino enquanto o novo governador aguardava o resultado sobre a possibilidade de eleição direta para a Prefeitura(23).

Tabela 9

ELEIÇÃO DO PRESIDENTE DA CÂMARA PARA O BIÊNIO 83/84				
Partido	Votos no nome	brancos	Votantes	Consenso
PMDB/2*	32	1	33	(100)

Fonte: Diário Oficial do Estado 11/02/83

Obs: todos os integrantes da mesa foram candidatos únicos, mas receberam votação variada (ver anexos).

O presidente da câmara exerceu o cargo de prefeito nos primeiros meses de 83 e recrutou vereadores do PMDB para integrar o secretariado(24). Esperava ser mantido como prefeito, mas como isto não ocorreu o seu retorno à câmara deu início a um comportamento de oposição ao governo Covas. Isto permitiu identificá-lo como membro do PMDB/2.

Um Presidente Convivendo com Dois Prefeitos

O presidente eleito para o biênio 85-86 era até então líder do prefeito Mário Covas(25), Marcos Mendonça (PMDB/1), que venceu ao outro candidato do PMDB/1, Avanir Galhardo, por 29 votos a 4. Nova disputa ocorreu para a eleição do primeiro vice-presidente, na qual o derrotado na primeira voltou a concorrer e foi novamente derrotado, desta vez pelo candidato do PTB, Gabriel Ortega. Este último recebeu 26 votos contra três dados ao primeiro e quatro votos foram nulos.

Tabela 10

ELEIÇÃO DA MESA DIRETORA PARA O BIÊNIO 85/86

Para Presidente		
Candidatos	Partido	Votos
Marcos Mendonça	PMDB-1	29
Avanir Galhardo	PMDB-1	4
TOTAL		33
Índice de Consenso		(76)
Para 1º Vice-Presidente		
Gabriel Ortega	PTB	26
Avanir Galhardo	PMDB-1	3
Branços		4
TOTAL		33
Índice de Consenso		(79)

Fonte: Diário Oficial do Município 10/02/87

Obs: os demais integrantes foram eleitos como candidatos únicos (ver anexos).

A bancada do PT apoiou publicamente a candidatura de Marcos Mendonça. Ele prometia uma gestão de cooperação com o Poder Executivo, ao mesmo tempo que anunciava a modernização da câmara e a diminuição dos poderes do presidente(26). Assim, a organização da pauta, passaria a ser decidida pelo presidente, membros da mesa diretora e líderes partidários. As comissões permanentes contariam com infra-estrutura para que seus trabalhos pudessem se basear em informações técnicas e atualizadas. Ou seja, a Edilidade seria informatizada a fim de que os vereadores pudessem legislar, acompanhar e fiscalizar as ações do executivo em igualdade de condições com o prefeito e os secretários. Mendonça defendia que a câmara fizesse uma

revisão do regimento interno e tivesse o direito de elaborar a Lei Orgânica do Município.

Pouco depois de iniciar sua gestão, o presidente se deparou com denúncia de que alguns diretores e funcionários ganhavam altíssimos salários. Além do salário que era de conhecimento da mesa diretora, esses funcionários recebiam um segundo hollerith, que era feito à mão(27). Na mesma época o presidente soube e apurou que alguns bens da câmara haviam sumido durante a gestão do seu antecessor, Altino Lima (PMDB/2)(28). Houve um enfrentamento com parte dos funcionários mais antigos da câmara, fato esse que absorveu as atenções do legislativo. Os vereadores mais antigos, que tinham relações de interesse com os funcionários, resistiram as tentativas de mudanças.

As medidas tomadas pela presidência tornaram-se inócuas em pouco tempo, pois não foram institucionalizadas e os atingidos recorreram à Justiça. No segundo ano de seu mandato, o presidente da câmara tinha preocupações maiores porque o novo prefeito era Jânio Quadros, cuja gestão os vereadores mais antigos apoiavam. O representante do Poder Legislativo se tornou o líder da oposição ao seu governo e as relações entre os dois poderes foram de intenso conflito. A fim de dobrar a resistência do presidente, o prefeito descomissionou funcionários da Prefeitura que trabalhavam no gabinete dos vereadores atingindo a esposa de Mendonça e assessores de

vereadores da situação inclusive. O presidente, com apoio da mesa diretora e, veladamente, dos demais vereadores, retaliou: chamou de volta os funcionários que trabalhavam na Prefeitura.

A despeito do mandato dos membros da mesa diretora e das comissões expirar apenas no final de 86, o prefeito agiu de forma a cooptar o maior número de vereadores possível desde o início do governo. O comportamento do prefeito comprometeu razoavelmente a promessa de Mendonça de democratizar as decisões da Presidência na elaboração da pauta porque isto aumentaria a força do prefeito.

Uma Câmara Subserviente a Jânio Quadros?

A composição política da mesa diretora e das comissões eleitas para o último biênio (87/88) era toda ela pró-governo Jânio Quadros. Para a Presidência elegeram-se o vereador mais antigo, para a primeira vice-presidência o segundo mais antigo e para a primeira-secretaria um vereador do PMDB, de oposição a Mário Covas(29). Todos os cargos foram disputados.

Tabela 11

ELEIÇÃO DA MESA DIRETORA PARA O BIÊNIO 87/88		
Para Presidente		
Candidato	Partido	Votos
Antônio Sampaio	PDS	17
Avanir Galhardo	PMDB/1	16
TOTAL		33
Índice de Consenso		(3)
Para 1º Vice-Presidente		
Brasil Vita	PTB	18
Tércio C.Tosta	PTB	15
TOTAL		33
Índice de Consenso		(9)

Fonte: Diário Oficial do Município -fevereiro 85

Obs: pela primeira vez na IX Legislatura todos os cargos foram disputados, inclusive as duas suplências (ver anexos).

A vitória sobre o candidato das oposições foi por apenas dois votos, a única na Legislatura que fugiu a qualquer previsão de desfecho. Se tivesse havido empate, haveria nova eleição. Como o pleito era secreto desconfiou-se que o vereador do PCB, Luiz Tenório de Lima, "traiu" às oposições e votou em Sampaio. Muito tempo depois a direção estadual do PCB puniu o vereador, porém esse se transferiu para o PTB. As Presidências das comissões de Justiça e Redação e de Finanças e Orçamento também estavam sob a direção de dois parlamentares da situação(30). Isto tranquilizava o governo uma vez que a escolha do relator dos pareceres era feita pelo presidente das comissões.

Portanto, o ultimo biênio da IX Legislatura caracterizou-se por uma maioria governamental de um prefeito que não estava aberto a negociações(31). Mas essa maioria não se mostrou coesa frente a toda e qualquer proposta do prefeito, sendo um motivo para esse recorrer ao instrumento do decurso de prazo quando queria ter uma matéria aprovada . Isto ocorreu com as propostas de reajuste do IPTU, nas quais vereadores da situação chegaram a votar contra no primeiro turno(32).

A composição da mesa diretora nos três biênios da Legislatura revela com nitidez que os parlamentares iniciaram seus mandatos dentro de um razoável consenso e o concluíram em relação de manifesto conflito intra-legislativo e inter-poderes. Ou seja, a composição da mesa diretora do último biênio foi a única da Legislatura a ter uma inquestionável maioria pro-governamental, rompendo o relativo equilíbrio existente na direção nos dois biênios passados. Essa supremacia pode ter intensificado o conflito intra-legislativo e inter-poderes ao invés de ter assegurado "harmonia" e "cooperação". Paradoxalmente, a câmara pode ter influenciado mais do que em outras épocas na política governamental. De que forma? Através dos vereadores da situação, os quais pressionavam o prefeito valendo-se da enorme pressão feita pelos vereadores da oposição e da imprensa.

A Estrutura Decisória das Câmaras

A estrutura legal de decisão das Edilidades se apoiava sobre um tripé; 1) Constituição Federal de 67/69; 2) Lei Orgânica dos Municípios de 67/69 e; 3) Regimento Interno das Câmaras Municipais. Apenas a elaboração do Regimento era da competência dos vereadores, sendo que a Carta Magna e a Lei Orgânica eram decididas pelos deputados federais/senadores e deputados estaduais respectivamente. Além disso foram promulgadas sob o regime militar, no qual o poder decisório dos parlamentares/constituintes era limitado, apesar da liberalização e posterior redemocratização do País. No decorrer deste processo, o Poder Legislativo, em níveis federal e estadual paulista, efetuou algumas mudanças quanto a recursos financeiros e, em especial, a estrutura decisória das Câmaras Municipais.

Enquanto os princípios e normas emanados da lei maior federal e estadual tinham validade universal para o município, definindo as condições e o "modus vivendi" da Prefeitura e da câmara, o regimento interno era obra de cada legislativo e a este se limitava. Isto mostra que o processo decisório legislativo encetado pelos vereadores se desenvolvia sob inúmeros condicionamentos externos.

O regimento era um importante condicionador interno e, entre outros componentes, dispunha sobre o tipo e o

funcionamento das sessões. As sessões ordinárias são as regulares, que ocorrem em dias e horários fixos da semana e, para as quais, estão previstos invariavelmente a análise e votação dos projetos de lei em primeira e segunda discussão. A organização da sessão ordinária se dava da seguinte maneira: havendo o quorum a sessão tinha início com o pequeno e o grande expediente. No pequeno, os vereadores tinham direito ao uso da palavra por cinco minutos para abordar assunto de sua livre escolha desde que previamente inscritos não sendo permitido apartes. No grande expediente, a palavra era franqueada por quinze minutos improrrogáveis para que o edil inscrito antecipadamente tratasse do assunto que bem desejasse, sendo permitido os apartes. A seguir tinha início o prolongamento do expediente a fim de que os projetos de iniciativa dos dois poderes fossem informados a todos os vereadores, bem como correspondência emitida e recebida sobre informações oficiais solicitadas etc. Por último, após a suspensão da sessão por cerca de vinte minutos começava a ordem do dia (se houvesse quorum), com duração máxima de uma hora e quarenta e cinco minutos, dentro da qual se apreciavam os projetos de lei, pareceres, vetos e outras matérias legislativas. Desse modo, os debates e votações eram travados durante a realização da ordem do dia, na qual o conflito podia se manifestar de forma mais livre. Devido a característica da ordem do dia, não raro os vereadores tentavam evitar sua realização, através da subtração do número mínimo necessário, para que temas "inconvenientes" não prejudicassem alguma das forças políticas.

As sessões extraordinárias podiam ser convocadas pela mesa diretora ou requerimento subscrito por um terço dos membros da câmara, ou pelo prefeito para decisão de matéria considerada urgente . Nestas sessões, apenas a ordem do dia era prevista. Assim sendo, questões consideradas relevantes por vereadores individualmente ou por bancada e/ou grupo de menos de onze vereadores (a exceção do presidente) não tinham como ser apreciadas se não contassem com a anuência de um maior número.

A Autonomia dos Municípios em Marcha

Os vereadores e prefeitos de vários estados brasileiros incluíram a questão da autonomia municipal na agenda pela redemocratização. Entendiam, de maneira geral, que essa autonomia se expressava através da disponibilidade de recursos financeiros, tão importante quanto a eleição dos prefeitos das capitais e áreas de segurança nacional e das prerrogativas do Poder Legislativo.

A organização desta agenda se dava nos vários congressos municipalistas. Já em 79, documento reivindicava uma reforma tributária que invertesse "a filosofia centralizadora tributária e financeira da União", passasse o Imposto de Transmissão de Bens Intervivos -ITBI- para o município e aumentasse "os percentuais dos fundos de participação"(33). Em 83, o teor da reivindicação adquiriu feições mais políticas e

de âmbito nacional. O documento aprovado apelava ao presidente da República e ao Congresso Nacional uma reforma tributária em caráter emergencial, bem como advertia que a "competência tributária do município não pode ser alterada pela legislação infra-constitucional(...) como ocorre amiúde com o IPTU e o ISS"(34). No Congresso do ano seguinte, os participantes cobraram novamente o fim da centralização financeira através de "mudanças substanciais na distribuição dos recursos existentes" e dispensaram a criação de tributos novos. O ponto mais importante do documento foi a reivindicação dos municípios de elaborarem sua própria lei orgânica(35).

A Câmara Municipal de São Paulo sediou nos anos de 84 e 85, sob duas gestões diferentes, os VIII e XIX Encontro de Presidente de câmara das Capitais de Estados e Territórios a fim de reivindicar eleições diretas para prefeito desses municípios.

A Câmara de São Paulo e a Lei Orgânica

Em 1985, a Câmara Municipal de São Paulo, apoiou emenda a Constituição Estadual que autorizava os municípios elaborarem suas leis orgânicas. Entretanto, a maioria dos deputados estaduais impediu que ela fosse votada por temer a perda de influência sobre os municípios do interior.

O Congresso Nacional aprovou medidas neste interim que beneficiavam as finanças dos municípios e também as vinculavam. Em 83 emenda constitucional aumentou o percentual de participação dos municípios nas receitas provenientes dos Impostos de Renda(IR) e de Produtos Industrializados(IPI). No mesmo ano, outra emenda aprovada estabeleceu a obrigatoriedade da aplicação de recursos de no mínimo 13% da renda dos impostos da União e dos Estados e no mínimo 25% dos municípios na área da educação(36).

Alterações Aprovadas pela Assembléia Legislativa

De 83 a 88, os deputados estaduais aprovaram 24 alterações em 19 artigos da Lei Orgânica dos Municípios (LOM) (37). Dessas 24, dez se referem ao Título II(do Poder Legislativo), e afetam diretamente as Câmaras Municipais. Quase todas estavam voltadas para questões de deliberações e atribuições da câmara e do presidente(38). Sete se relacionavam ao Poder Executivo (Título III) e outras nove dividiam-se entre questões da Administração Municipal(Título IV) e da Formação dos Municípios(Título V). Vereadores paulistanos de oposição ao governo Mario Covas denunciaram em 1985 que uma das alterações na Lei Orgânica foi feita para beneficiar o candidato do PMDB a Prefeitura de São Paulo. Se o autor do projeto tinha esta intenção a responsabilidade recaiu sobre o legislativo estadual porque a decisão teve a participação de deputados de outros partidos e

os apoiadores do candidato peemedebista não tinham maioria segura.

Na X Legislatura(1989-1992), a câmara paulistana discutiu e aprovou doze emendas à Lei Orgânica do Município, no período de um ano e sete meses (da sua promulgação até 30 de novembro de 91). Metade das emendas referiu-se às competências dos poderes executivo e legislativo. Ou seja, os vereadores voltaram a decidir sobre as regras de funcionamento das instituições. A outra metade relacionou-se às questões dos transportes coletivos, do funcionalismo e dos símbolos do município de São Paulo.

Portanto, quando o legislativo paulistano passou a ser o próprio responsável pela elaboração da LOM, as alterações parecem ter sido mais frequentes. No entanto, parecem ter permanecido a instabilidade em relação às regras de funcionamento(39).

O Processo Decisório Legislativo

O processo decisório legislativo é previsto em alguns capítulos da Lei Orgânica dos Municípios e do Regimento Interno da câmara, demonstrando o quanto a estrutura decisória se concentrava no livre arbítrio do prefeito. Entre os anos de 83 a 88, o capítulo denominado processo legislativo sofreu alteração apenas em 87. Seus artigos tratavam da esfera de

atuação do chefe do executivo, definindo a utilização do decurso de prazo, instrumento pelo qual o prefeito poderia aprovar matérias sem a decisão da câmara se esta não as apreciasse no prazo de 90 dias (se manifestasse o desejo) ou 40 dias (se solicitasse urgência). Este item incluía também as matérias que eram da exclusividade do prefeito, tais como as que dispusessem sobre matéria financeira, aumento ou diminuição de despesa. Outros capítulos tratavam de outras etapas; tais como quorum para deliberação e votação, sessões ordinárias, convocação de sessão extraordinária, comissões permanentes etc.

Grosso modo, o fluxo do processo decisório legislativo se estabelecia da seguinte maneira para os projetos de lei:

1a Etapa -Apresentação da proposição (é lido durante o expediente da SESSÃO);

2a Etapa -A propositura é encaminhada as Comissões Permanentes(40) (que examinam e dão parecer através de votação);

3a Etapa -Quando o parecer é contrário, esse deve ser votado em plenário. Se o parecer é favorável a propositura segue para a próxima etapa;

4a Etapa -A matéria esta em condições de ser colocada em pauta, mas cabe ao presidente decidir. Os projetos de lei são discutidos e votados em dois turnos. Se o projeto é aprovado, o prefeito o sanciona dentro de um determinado prazo, ou o veta parcial ou integralmente;

5a Etapa -Se o prefeito veta a lei aprovada, a matéria deve retornar a câmara, que deverá votá-la em apenas um turno no prazo de dez dias(41). Para o veto ser mantido será necessário dois terços dos votos, mas se nesse prazo a câmara não votá-lo, o veto é mantido.

O processo decisório legislativo já é complexo se as normas forem observadas estritamente. Uma vez que ele freqüentemente transcende a formalidade, pelas relações políticas, sociais, culturais e econômicas que o molda, a complexidade tende a aumentar(42).

Estas etapas permitem a formação dos seguintes cenários:

1a Cenário - A matéria é colocada na ordem do dia da sessão. Porém, existem outras matérias a serem examinadas. As atenções dos vereadores não se dividem igualmente por todas as matérias, o que quer dizer que o número de vereadores poderá aumentar ou diminuir ao longo da sessão, não havendo quorum para continuidade da sessão no momento em que o projeto é chamado para discussão (isto é mais raro quando o projeto esta em segunda discussão). Se a sessão for encerrada a matéria seguirá para a ordem do dia da próxima sessão e assim sucessivamente.

2o Cenário- Admitindo que ela tenha sido chamada e houvesse número suficiente para discutí-la, um vereador poderia solicitar o adiamento da discussão por N sessões. A tendência é

sua aprovação simbólica. Para se rejeitar o adiamento deve se solicitar verificação de votação, que é automaticamente concedido pelo presidente. Passa-se, então, a votação nominal.

3o Cenário - A matéria pode ter sido discutida mas se encerrar ao longo do processo por falta de quorum. Não raro as sessões funcionavam sem quorum mínimo até que um parlamentar solicitasse verificação de presença.

4o Cenário- A matéria pode ser votada em primeira discussão, mas não atingiu o quorum mínimo para aprovação. Assim ela fica pendente, entrando na pauta da próxima sessão já em processo de votação. Quando isto ocorre, é porque o conflito existente não permite sua solução pelo consenso e/ou mecanismo de votação nominal devido a não haver segurança quanto ao resultado. Seja neste cenário como no anterior há o risco do projeto ser aprovado, se for de autoria do executivo e o prefeito tiver pedido decurso de prazo.

5o Cenário - A Comissão e/ou vereadores apresentam emenda(s) ou projeto substitutivo. O substitutivo deve ser votado em primeiro lugar e se for aprovado o projeto original está prejudicado. Os vereadores podem solicitar questão de ordem para manifestar dúvida quanto ao procedimento de votação, qual o quorum mínimo etc.

6o Cenário -A matéria pode ser votada e rejeitada. A rejeição só é possível por votação nominal. Se isto ocorre, a matéria é arquivada e não se poderá reapresentá-la mais naquele mesmo ano.

7o Cenário -A matéria volta para segunda discussão e passa pelos mesmos procedimentos da primeira discussão.

Desse modo, o funcionamento da sessão da câmara ao apreciar um projeto, admitia a utilização dos seguintes expedientes regimentais: 1) pedido de inversão de pauta; 2) pedido de adiamento de discussão; 3) pedido de adiamento de votação; 4) pedido de encerramento de discussão; 5) de verificação de votação; 6) de recontagem dos votos; 7) questão de ordem; 8) encaminhamento de votação.

A ordem do dia, por sua vez, embora decidida pelo presidente deveria respeitar a seguinte ordem: 1) vetos; 2) parecer de redação final ou de reabertura de discussão; 3) segunda discussão; 4) primeira discussão; 5) discussão única: a) de projetos; b) de pareceres; c) de moções; d) de requerimentos e; e) de recursos.

A divisão acima apresenta uma sub-divisão, a saber: a) projetos de lei; b) projetos de resolução e; c) projetos de decreto-legislativo. A situação do projeto em tramitação também

era considerada na seguinte ordem: a) votação adiada; b) votação; c) continuação de discussão; d) discussão adiada.

O recorte apresentado das normas do processo decisório legislativo revela sua complexidade e permite afirmar que o vereador que conhecesse e dominasse bem a Constituição, a Lei Orgânica e, principalmente, o Regimento Interno, desfrutava de um grande recurso de poder. Embora esse recurso não fosse escasso (as regras estavam a disposição de todos e poderiam ser estudadas, além da câmara contar com assessoria técnica), o funcionamento da sessão exige uma prontidão que permita ao interessado conciliar rapidamente a regra mais adequada a consecução da sua vontade.

A Câmara Municipal e os Recursos de Poder

A característica distintiva do Poder Legislativo é de que as decisões são tomadas de forma colegiada. Em última instância as decisões finais são tomadas no plenário onde cada parlamentar tem um voto. Porém, o funcionamento do Poder Legislativo ficaria inviabilizado se não houvesse alguma concentração de poder que se justificasse em nome de um pressuposto de racionalidade. Em outras palavras: os vereadores lidam com muitos assuntos, projetos, representam a Instituição, e não poderiam estar se desincumbindo de tudo ao mesmo tempo. Portanto, a câmara municipal se estrutura sobre a mesa diretora, que é um órgão de direção e comissões permanentes,

que orientam a decisão dos vereadores através dos estudos e pareceres emitidos. O preenchimento desses órgãos deve observar o princípio da decisão colegiada e da proporcionalidade entre os partidos políticos, senão no momento em que o vereador está investido do cargo, mas pela curta duração do seu mandato à frente dos órgãos diretivos.

Observando apenas os cargos de presidente da câmara, secretário e presidente das comissões de Justiça e Redação e de Finanças e Orçamento estariam disponíveis quatro vagas a cada biênio; doze na IX Legislatura.

Tabela 12

Número de Vagas nos Cargos de Direção e de Vereadores que as Preencheram			
Vagas	%	Vereadores	%
12	(36)	7	(21%)
Total	33 (100)	33	(100%)

Fonte: CMSP

Obs: mesa diretora (presidente e secretário) e presidentes das Comissões de Justiça e Redação e de Finanças e Orçamento.

Portanto, os cargos mais importantes do legislativo paulistano foram ocupados por apenas sete vereadores, delineando uma relação de desigualdade de poder entre os seus membros.

Em suma, a conjuntura política e a estrutura legal de decisão decorrem de múltiplas decisões políticas em diferentes momentos e níveis de poder e são fatores que condicionam o processo de tomada de decisão dos vereadores paulistanos, quando a este não se misturam.

(1)-Nas eleições de 88, que ocorreram sob Constituição recentemente promulgada, o quadro foi ampliado de 33 para 53(61%) respeitando o artigo 29 da Constituição Federal. Desse modo, as Câmaras podem ter um máximo de 55 vereadores;

(2)-A liberdade partidária era condicional quanto ao aspecto da legalização porque os partidos comunistas continuavam na clandestinidade, embora sua atuação e idéias fossem públicas;

(3)-Modelos explicativos sobre a atuação dos políticos, especialmente dos parlamentares, baseiam-se ao longo do eixo dos denominados "individualismo metodológico" e "coletivismo metodológico";

(4)-Para um partido com grande coesão interna e capacidade de mobilização nas votações, a maioria absoluta garantiria duas coisas: o funcionamento das sessões, que necessita deste número mínimo para se realizar, e a aprovação de grande número de matérias (o Regimento Interno da câmara de São Paulo definia que a maioria dos projetos precisava de maioria absoluta);

(5)-Os vereadores entrevistados pelo pesquisador afirmaram que a criação de novas bancadas foi uma consequência da transição democrática. Este fato propiciou um clima de maior liberdade. Um deles acrescentou motivo de "politicagem" também, ou seja, obtenção de vantagens internas e no âmbito do município. Talvez se referisse a um colega que em 85 fundou um partido - o PMC - para disputar a Prefeitura, conquistar espaço no horário gratuito da TV e no ano seguinte disputar uma vaga para deputado federal. Esse vereador não se elegeu. Apenas um entrevistado afirmou que o surgimento de novas bancadas era obra do acaso, isto é, os vereadores que foram para esses partidos poderiam estar em qualquer outro;

(6)-O tempo de formação das bancadas do PFL e do PSDB e a procedência dos seus parlamentares reproduziram o que se passou no nível nacional. O PFL nasceu da dissidência do PDS por discordar do candidato do partido a Presidência da República, vindo a formar a Aliança Democrática com o PMDB. O PSDB se forjou de uma dissidência da PMDB por não concordar com o apoio que o partido e, em especial o governador Orestes Quércia, deu na Constituinte ao mandato do presidente Sarney e a manutenção do sistema de governo presidencialista;

(7)-Essas licenças não correspondiam a problemas reais de saúde na maioria dos casos. Era um expediente fácil para se sacramentar um acordo político entre o titular e/ou o partido do titular e o suplente para que este pudesse ter atuação com algum destaque (apresentar projetos e aparecer na imprensa), bem como receber vencimentos;

(8)-Na condição de primeiro suplente de um partido que estava no governo, o vereador Lauro Ferraz chegou a exercer a vereança por quase três anos e foi líder do PMDB. Quando Covas deixou a Prefeitura e os titulares reassumiram, Lauro ocupou a pasta dos Transportes Metropolitanos no governo Montoro, indicado pela bancada do partido;

(9)-Contrariando a praxe do processo legislativo do Congresso Nacional, a abstenção era prevista no regimento interno em apenas um caso. Segundo o artigo 305, a abstenção seria possível somente quando ele tiver "parente afim ou consanguíneo(...)interesse manifesto na deliberação, sob pena de nulidade do votação, quando seu voto for decisivo. Parágrafo único- O vereador que se considerar impedido de votar(...)fará a devida comunicação ao presidente, computando-se, todavia, para efeito de 'quorum'";

(10)-Numa terceira hipótese cada um dos vereadores presentes deixaria para decidir no exato momento da votação e sem se comunicar com seus pares. Assim, a única possibilidade de orientação é a opinião que já tiver acumulado sobre a matéria ao longo de sua tramitação e/ou os votos dos vereadores que o antecedem na chamada. Mesmo assim, dificilmente sua escolha seria única (sim,não ou ausentar-se). Se fosse única, a dos demais não seria e se distribuiria nas duas posições restantes;

(11)-Embora tenha sido escrito há mais de uma década, é fundamental para a compreensão da atuação dos partidos num quadro de competição política a obra de Giovanni Sartori, "Partidos e Sistemas Partidários", Rio de Janeiro, Zahar/UNB, 1982;

(12)-Arend Lijphart demonstra como as alianças partidárias no Poder Legislativo são muito diferentes nos sistemas presidencialistas e parlamentaristas. Através desta demonstração ele rejeita a tese de que a regra da maioria é o modelo único e ideal de democracia, mas somente uma de suas formas. O consenso, que integra as minorias ao processo decisório, também é uma importante forma de democracia para os países que são heterogêneos na sua cultura e organização sócio-econômica. Ver Arend Lijphart, " Os Modelos Majoritário e Consociacional da Democracia " In Ciência Política nos Anos 80, Brasília, UNB, 1982;

(13)-A eleição direta dos prefeitos das capitais foi uma iniciativa do Governo Sarney, que respondeu a um dos compromissos firmados pela Aliança Democrática. O mandato do prefeito eleito seria "tampão" para que a eleição do sucessor fosse concomitantemente a de vereadores;

(14)-Ao longo do processo eleitoral dois vereadores do PMDB foram para o PTB e PFL respectivamente. Três dos que permaneceram no partido expressaram publicamente sua "admiração" pelo ex-presidente, embora dissessem que apoiavam o candidato do PMDB. Esses vereadores eram: Jamil Achoa, Joogi Hato e Almir Guimarães. O vereador Altino Lima, que foi presidente da câmara municipal no biênio 83/84 e prefeito nomeado nos primeiros meses de 83, foi para o PTB;

(15)-O candidato do PMDB deveria ser o próprio prefeito Mario Covas. Porém, o Congresso Nacional decidiu que os prefeitos não poderiam se reeleger. Como a eleição de 85 era destinada aos municípios que tinham prefeitos nomeados, esta decisão atingiu diretamente a Prefeitura paulistana, pois as pesquisas de intenção de voto apontavam que Covas era um dos poucos prefeitos nomeados que apresentava excelentes condições de vitória. Tal conjuntura facilitava a personalização e também a "estadualização" da campanha na medida que o prefeito fora indicado pelo governador e este encontrava dificuldades administrativas, as quais os tornavam impopular;

(16)-É difícil afirmar que esse modo de atuação favoreça ou dificulte qualquer campanha porque a imprensa passava a idéia negativa de que o comportamento parlamentar visava o sucesso nas eleições;

(17)-Além do vereador Ricardo Tripoli que ocupara a Pasta dos Negócios Extraordinários e voltara à câmara na metade do governo Covas, os outros três eram: Arnaldo Madeira, que fora titular da Secretaria de Meio Ambiente, Habitação e Desenvolvimento Urbano; Getulio Hanashiro, dos Transportes, e; Andrade Figueira, dos Esportes. Os dois primeiros ocupavam as pastas mais importantes quanto ao montante de recursos e contatos diretos com a população;

(18)-Os que integraram o secretariado de Jânio foram: Nelson Guerra(PFL), Esportes e Cultura; João Aparecido de Paula(PFL), Meio Ambiente, Habitação e Desenvolvimento Urbano; Francisco Batista(PTB), e Eurípedes Sales (PFL), Defesa Social. Entretanto, nenhum deles foi o único secretário das Pastas que ocuparam;

(19)-Dois fatos chamam a atenção e serão apresentados a seguir. Quase todos os candidatos, os eleitos inclusive, eram vereadores em primeiro mandato e, em 1982 se elegeram pelo PMDB e PT, partidos de oposição ao regime militar. As exceções eram Naylor de Oliveira, ex-vereador pela Arena/PDS, e Tércio Chagas Tosta, ex-vereador mas pelo MDB). Caberia uma indagação: isto seria uma rota de fuga para os vereadores de oposição ao prefeito Jânio Quadros, pois não acreditavam ter poder decisório e/ou os partidos de oposição ao regime atribuíam maior importância à Constituinte? Quanto ao resultado, o vereador Marcos Mendonça se elegeu na chapa de Mário Covas para o Senado na condição de

primeiro suplente. Mendonça não precisou deixar a Presidência da câmara durante a campanha e nem abrir mão do mandato de vereador após as eleições pois não era o titular. Os vereadores que se elegeram foram Getúlio Hanashiro(PMDB/1), secretário dos Transportes na gestão Covas, e Luiza Erundina(PT), líder da bancada desde 83. Os candidatos que não se elegeram para deputado federal eram: Walter Feldman(PMDB/1), Arnaldo Madeira(PMDB/1), Irede Cardoso(PT), Luiz Tenório de Lima(PCB e ex-PMDB/2) e Antonio Carlos Fernandes(PMC). Para deputado estadual: 1) João Carlos Alves(PT), Cláudio Barroso Gomes(PT), Ricardo Trípoli(PMDB/1) e Tércio Chagas Tosta(PTB). O suplente que se candidatou a federal foi Naylor de Oliveira(PDS). Os suplentes a estadual foram Ida Maria(PMDB/1), Dalmo Pessoa(PMDB/2), e Wadih Mutram(PFL);

(20)-Do PMDB/1 apenas os vereadores Gilberto Nascimento, líder do PMDB durante o governo Jânio Quadros, e Ricardo Trípoli, líder do prefeito Mário Covas em 85, permaneceram. O último, provavelmente, pelo motivo de ter se tornado suplente de deputado estadual em 86 e ter assumido a vaga do titular que integrava o secretariado do governo Quéricia. Se ele se filiasse ao PSDB poderia não assumir a vaga, pois o governador não iria nomear um deputado secretário estadual, correndo o risco de perder um voto na Assembléia Legislativa;

(21)-Dois titulares não concorreram à reeleição. Um deles não se conseguiu saber o motivo, e o outro, o vereador Celso Matsuda - PFL (eleito pelo PDS) porque concorreu como vice-prefeito na coligação do seu partido com o PMDB;

(22)-A súbita mudança de posição dos petistas se explica pela descrença que tinham na vitória de Erundina até poucos dias antes do pleito, não se colocando como alternativa de governo;

(23)-O vereador Altino Lima(PMDB), que exercia a vereança pela segunda vez, se elegeu presidente;

(24)-Apenas o vereador Eurípides Sales voltou para a câmara após a posse de Mário Covas, integrando o PMDB/2;

(25)-O vereador Marcos Mendonça, do PMDB. A eleição dos integrantes da mesa diretora era feita separadamente de acordo com os artigos 5,6,7,8,9 e 10 do Regimento Interno, facultando inúmeras negociações políticas na hora da eleição e um resultado em desacordo com a vontade do presidente escolhido;

(26)-Segundo o Regimento Interno, cabia ao presidente "dirigir, executar e disciplinar os trabalhos legislativos e administrativos da câmara(...)interpretar e fazer cumprir o Regimento Interno";

(27)- Os salários foram cortados pela metade e os funcionários afastados de seu cargo. A única exceção foi o diretor-geral, cuja manutenção tem duas explicações: a primeira; o presidente precisava dos seus serviços porque era o único que conhecia bem a administração da câmara e tinha autoridade sobre os demais funcionários. A segunda e que o primeiro secretário era o vereador Antonio Sampaio, o mais antigo, que se opunha a estas medidas e criava dificuldades para sua implementação;

(28)-Anos mais tarde o vereador Altino Lima devolveu as baixelas de prata alegando que as tinha guardado para melhor protegê-las;

(29)- elegeu-se presidente o vereador Antonio Sampaio - do PDS- e já em 87 o último remanescente da bancada eleita em 82. O vereador Brasil Vita, do PTB, elegeu-se para a primeira-vice. Os dois políticos, embora os mais antigos, sempre foram adversários nas composições de chapas de mesas diretoras e comissões. Com a eleição de Jânio Quadros se aliaram. No caso específico dessa eleição a aliança atendia a dois objetivos; garantir maioria confiável ao prefeito e permitir sua substituição pelo presidente da câmara, uma vez que o vice-prefeito, por ser deputado, tinha dificuldades jurídicas para assumir. Assim, o vice-presidente assumiria o comando da câmara. Jamil Achoa, do PMDB, não tinha o apoio da sua bancada, apesar de ter, provavelmente, recebido votos de dois dos seus membros;

(30)-O mesmo vereador Jamil Achoa presidia a Comissão de Justiça e Albertino Nobre, do PTB, a de Finanças e Orçamento;

(31)-Na entrevista concedida ao pesquisador, o vereador Antonio Sampaio disse textualmente, embora não permitiu que isto fosse registrado por gravador ou manualmente, que ele "mandava e desmandava" no governo durante a gestão de Jânio. Disse mais; que Jânio "aprendeu" a negociar com o legislativo graças a sua intervenção, embora a contra-gosto. Em sua opinião a renúncia a Presidência fundara-se tão somente no seu caráter autoritário e de desprezo ao Congresso. Mas com a câmara de São Paulo foi diferente e o prefeito "soube recuar" quando suas propostas não eram bem aceitas, ouvindo pelo menos a ele Sampaio. A importância de registrar o depoimento desse vereador, além dele ser o mais antigo, e pela sua participação nas articulações da vida política paulistana. Considerou-se sempre como um "adhemarista" e, portanto, adversário de Jânio;

(32)-Foram muitas as propostas que a câmara rechaçou, sendo que algumas nem tramitariam pela Casa. As de maior repercussão, quanto a mobilização dos vereadores de oposição e da sociedade, foram a tentativa de construir um Paco Municipal as margens do rio Tiete, através de desapropriação de residências; o "pacote viário" que previa a construção de pistas sob o rio Pinheiros e o Parque do Ibirapuera; a construção de garagens para automóveis sob o Parque Trianom e o Hospital das Clínicas;

(33)-Documento final do 23o Congresso Estadual dos Municípios realizado em Guarujá(SP) em 1979;

(34)-Documento aprovado no 27o Congresso Estadual dos Municípios realizado em Campos do Jordão(SP) em 1983;

(35)-Documento aprovado no 28o Congresso Estadual dos Municípios realizado em Campos do Jordão(SP) em 1984;

(36)-A Emenda Constitucional no.23, de autoria do senador Passos Porto, aumentou a receita dos Municípios, e a de autoria do senador João Calmon comprometeu os recursos com a educação. A emenda Calmon não era exatamente uma reivindicação dos prefeitos e vereadores porque comprometia verbas orçamentárias com uma área específica;

(37)-Esse período compreende duas Legislatura da Assembléia Legislativa; a primeira de 83 a 86 e, a segunda, de 87 a 90. Nos anos de 86 e 88 não ocorreram modificações. Em 86 provavelmente por ser um ano de eleição para Assembléia e Congresso Nacional, os deputados não desejassem se comprometer com alguma medida que pudesse lhes tirar votos. Em 88 já havia uma nova Constituição Federal que assegurava que as leis orgânicas eram de competência das Câmaras Municipais, embora a Constituição Estadual ainda permanesse a mesma;

(38)-O artigo 19 foi um dos mais importantes a serem alterados e dispunha sobre quorum para aprovação de matérias; A Lei Complementar n. 423 de 85 limitou a exigência de maioria absoluta(17 votos) e de dois terços(22 votos) para aprovação de matérias. Até então, qualquer matéria dispendo sobre Código Tributário, de Edificações, Estatuto dos Servidores, Regimento Interno e Criação de cargos e aumento de vencimento dos servidores necessitava de maioria absoluta dos membros da câmara. A modificação feita limitou a exigência a criação de cargo. A exigência de dois terços era para leis concernentes a aprovação de lei orçamentária, alteração de Plano Diretor, zoneamento urbano, concessão de serviços públicos, concessão de direito real de uso, alienação de bens imóveis, rejeição de veto etc. Pelo texto da lei complementar restou apenas a aprovação de veto;

(39)-Ver Lei Orgânica do Município de São Paulo e Diário Oficial do Município de abril de 90 a novembro de 91;

(40)-Além das permanentes, existiam as comissões especiais, especiais de inquérito e de representação sendo sua existência e objetivos limitados a superação do fato que as criou. Na época haviam dez comissões permanentes e as de Justiça e Redação e de Finanças e Orçamento eram as mais importantes, dispondo de maior número de integrantes. Enquanto elas tinham cinco, as demais tinham três;

(41)-O prazo de dez dias, segundo o paragrafo quarto do artigo 30, era só para a lei orçamentária. Os outros projetos tinham prazo de até 45 dias, paragrafo terceiro do mesmo artigo. Isto implicava numa dissociação entre a lei orçamentária e uma lei de reajuste de IPTU, que por ser tributo faz parte do Orçamento;

(42)-A complexidade e intrínseca ao Poder Legislativo, que de certa maneira repõe em outros moldes a complexidade proveniente das relações sociais e econômicas externas a sociedade. A redução desta complexidade pode ser obtida quando a ação parlamentar é tida como legítima pelo conjunto dos parlamentares. Paradoxalmente, porém, o fato do processo ser formalmente complexo e também legítimo para defender a instituição de medidas surpreendentes. A esse respeito ver Niklas Luhmann, op.cit;

CAPITULO 3

O IPTU E AS FINANÇAS PAULISTANAS NA DÉCADA DE 80

O conhecimento das normas do IPTU e de sua participação na receita municipal na década de 80 completa o cenário que os vereadores paulistanos ajudaram a produzir com ou sem consciência.

As Definições Jurídicas do IPTU

O fato gerador do Imposto Predial e Territorial Urbano-IPTU, ou, em outras palavras, aquilo que justifica a cobrança deste imposto, é a posse, domínio útil ou propriedade do imóvel urbano, seja ele para uso residencial, comercial, industrial ou até para especulação imobiliária(1). Isto quer dizer que esse imposto incide sobre o terreno e/ou imóvel edificado da zona urbana(2).

O Valor Venal do Imóvel

O IPTU é cobrado com base no valor venal do imóvel - VVI - cujo valor é arbitrado pela Prefeitura a partir de dados do imóvel e da infra-estrutura local os quais integram uma planta genérica de valores - PGV. Normalmente, o VVI é calculado em separado para o prédio e para o terreno sendo os fatores mais utilizados na sua determinação, os seguintes:

Quadro 2

<u>Para o prédio</u>
.a área construída
.o valor do m ² da construção
.o estado de conservação
.o valor de revenda do imóvel
.a natureza da pavimentação, quando existente
.declaração do contribuinte aceita pelo Fisco

Quadro 3

<u>Para o terreno</u>
.a área, a forma, a dimensão etc.
.a localização do logradouro
.o valor básico do m ²
.a existência ou não de serviços públicos
.o índice médio de valorização
.declaração do contribuinte, aceita pelo fisco

Assim, o VVI e o valor de mercado são duas coisas diferentes embora devessem ser muito próximas.

Os contribuintes são diferenciados pelo VVI e pela alíquota (porcentagem sobre o VVI). Entretanto, o mais comum na época em questão é a existência de alíquota única mínima e VVI muito abaixo do valor de mercado por três razões básicas: 1) os dados da PGV estavam muito desatualizados devido ao descuido administrativo, 2) a falta de interesse político; e, 3) defasagem de valores entre o período do cálculo e o lançamento no ano seguinte (com a introdução da indexação dos impostos em muitos municípios, este problema foi minimizado).

Os Conceitos de Fiscalidade, Extra-fiscalidade e Poder de Polícia

A discussão e a celeuma sobre a justificativa da cobrança de impostos não é objeto desta dissertação. Mas é importante ressaltar um dos princípios orientadores da sua existência: promover a distribuição de renda através da contribuição diferenciada dos contribuintes segundo sua capacidade contributiva. Em outras palavras, os setores mais ricos pagariam mais impostos para que o Estado pudesse efetuar gastos que reduzissem as disparidades sociais.

Como a questão da manutenção e gastos do Estado, bem como sua própria existência, foi sempre motivo de diferentes concepções ideológicas, políticas e de interesses, cabe apresentar alguns dos entendimentos sobre estes e que recaem em particular sobre o IPTU.

As três definições a seguir não se traduzem em diferenças formais no plano da arrecadação dos impostos, embora o volume arrecadado e/ou os tipos de imóveis cobrados permitam saber sobre a utilização dos mesmos.

O Conceito de Fiscalidade

A fiscalidade do imposto se verifica no objetivo de prover o poder público de recursos para que este possa manter os serviços prestados. Desse modo, o lançamento do imposto obedece tão somente a preocupação de dotar o Estado de recursos.

A Extra-fiscalidade e a Progressividade

Esta concepção envolve principalmente o IPTU por ser um imposto imobiliário e direto e é a explicação mais plausível para justificar um uso com baixo valor e, em certos municípios, nem mesmo ter sido cobrado. O imposto extra-fiscal visa induzir o comportamento do contribuinte cujo imóvel traz problemas para a zona urbana, como é o caso, por exemplo, de um grande terreno baldio situado em uma região muito edificada e de grande concentração demográfica. Desse modo, o imposto estaria sendo cobrado para desestimular a permanência do imóvel naquelas condições, pois a cada ano a alíquota aplicada seria maior. Sua utilização é exatamente a progressividade no tempo da carga tributária sobre um dado contribuinte. Porém, na Constituição de 67/69, como na de 88, a aplicação do imposto progressivo está condicionado à função social do imóvel, que é um conceito que só pode ser definido pelos municípios através de planos diretores de desenvolvimento. Na Constituição de 67/69, época estudada, os planos diretores não eram obrigatórios(3).

O Poder de Polícia

O emprego de um imposto neste sentido é incomum e não está previsto para o IPTU. Seu objetivo é impedir e/ou punir um dado comportamento do contribuinte.

Apesar das limitações políticas e institucionais do município durante o regime militar, este teria um razoável

poder sobre o desenvolvimento urbano, principalmente em São Paulo.

As Finanças no Município de São Paulo

O estudo das finanças públicas municipais (receita própria, receitas transferidas e operações de crédito) , aqui reduzido ao âmbito da receita própria (IPTU, ISS e taxas), remete a uma questão estrutural ao mesmo tempo que às mudanças provocadas pelo sistema político vigente a partir de 64.

Quanto ao caráter estrutural, que não será aqui estudado, ressalte-se que os municípios brasileiros (dos mais pobres aos mais ricos) sofreram de falta de recursos (com raras exceções e em raros períodos) pela associação dos seguintes problemas: desorganização da administração e, em particular do fisco, pessoal desqualificado ingressando por critérios clientelísticos, pelo critério de surgimento dos municípios e pelas funções desempenhadas pela administração municipal(4).

A situação fiscal dos municípios se agravou com o advento do regime militar que centralizou em demasia os recursos na União com a justificativa de combater o desperdício de recursos e promover a modernização da administração pública. O governo federal diminuiu o número de tributos municipais, estreitou a base de incidência dos que permaneceram, instituiu alíquota máxima para o ISS, reduziu a participação nas transferências. Na maioria dos municípios o efeito foi contrário ao esperado.

Com pouco caixa para fazer frente às demandas, muitos municípios recorreram ao endividamento, cujos procedimentos para obtenção continuaram a ser políticos, acentuando ainda mais o seu grau de dependência.

Se o caráter estrutural explica satisfatoriamente a penúria financeira dos municípios, não a justifica. O esvaziamento de recursos do município abalou o poder decisório do executivo e legislativo locais, mas criou uma situação razoavelmente cômoda para prefeitos, principalmente os nomeados. Com estas limitações os prefeitos e vereadores eximiam-se da responsabilidade de tirar o máximo de proveito do que lhes sobrou de poder decisório, pois aumentar impostos é sempre desagradável, ainda que o valor do aumento seja desprezível para os contribuintes. A PGV, que era da competência do chefe do executivo, ficava desatualizada por muito tempo. Quando se procurava atualizá-la a proposta apresentava valores muito altos e a Câmara resistia em aprová-la. Caso a revisão da PGV fosse freqüente, os aumentos seriam menores e a Câmara se oporia menos(5). Em outras palavras, a situação financeira de muitos municípios não precisaria ser tão grave.

A Queda do IPTU no município de São Paulo

O IPTU apresentou queda nos governos de Mário Covas e de Jânio Quadros, que foram os dois governantes que conviveram com

a IX Legislatura da CMSP. É o que se constata pela utilização de dois métodos(6). O governo de Mário Covas

Tabela 13

EVOLUÇÃO MÉDIA DO IPTU		
Governo	1º Método	2º Método
M.Covas	- 35%	- 39%
J.Quadros	- 20%	- 8%

Fonte: Diário Oficial do Município dos anos de 1983, 1984, 1985, 1986, 1987 e 1988 e Gustavo Zimmerman A Evolução das Finanças Municipais - relatório de pesquisa - Terciarização, Metropolização e Gestão Metropolitana 1991 - Unicamp - Campinas.

Obs: a variação percentual é calculada tendo por base o último ano de cada governo.

apresentou quedas significativas pelos dois métodos, - 35% no primeiro e -39% no segundo. O de Jânio Quadros apresentou quedas menores, de -20% no primeiro e -8% no segundo. Observando a seguir a variação anual do IPTU na década de 80 constata-se que ela foi positiva em apenas dois anos da série (13,9% em 82 -governo Reinaldo de Barros/Salim Curiatti e 1,8% em 86- governo J.Quadros, mas decisão tomada no governo Covas).

Não há como negar, pelos dados expostos, que os vereadores paulistanos na IX Legislatura foram agentes, ainda que passivos, da frágil condição apresentada pelas finanças paulistanas. Mas isto não permite concluir que os vereadores foram omissos frente as dificuldades do erário, pois até aqui não se sabe se o executivo propos aumentos e, se os fez, com

que justificativas e, qual foi a interpretação da câmara municipal.

Das entrevistas feitas nesta pesquisa, que ocorreram fora do contexto decisório, algumas pistas podem ser obtidas. Quando perguntados se julgavam mais importante as receitas próprias ou transferidas, as respostas foram diferentes. Dois vereadores (PMDB-1/PSDB e PDS) afirmaram que todo aumento é importante para a receita municipal, sendo que um deles frisou que as transferências são vantajosas porque são automáticas e o município não gasta com fiscalização. Outro vereador (PM/PSDB) disse que o bom administrador governa com recursos próprios(7).

As Leis de IPTU Aprovadas na IX Legislatura

Nos três primeiros anos da IX Legislatura a Câmara aprovou e o executivo sancionou cinco leis de IPTU, que concediam descontos, isenção e remissão de créditos para os imóveis, embora nestas leis estivessem embutidos reajustes abaixo da inflação(8). Na lei de IPTU aprovada em 85 a Câmara aprovou duas emendas de sua autoria, mas o prefeito vetou-as. Nos três anos a PGV foi aprovada por decreto do prefeito, o que significa que parte importante da decisão escapou do legislativo. No ano de 85, o decreto ocorreu antes da decisão da Câmara, o que, ao menos, permitiu que os vereadores soubessem os valores oficiais. Desconhecendo a PGV (por ela não ter sido apresentada quando da decisão) e/ou não tendo poder

sobre ela, os vereadores poderiam aprovar um pequeno desconto imaginando estar autorizando um desconto muito grande(9).

Quadro 4

LEIS APROVADAS NO ÚLTIMO TRIMESTRE DE 1983, 1984 E 1985	
Ano	Teor da Lei
1983	. descontos para imóveis sem fins lucrativos . isenção para imóveis sem fins lucrativos
1984	. remissão de créditos p/ cooperativas habitacionais . descontos sobre VVI
1985	. descontos sobre VVI

Fonte: Lex - Coletânea de leis 1983/85

Como se verá no capítulo que trata dos debates em plenário, foram duas as justificativas dos legisladores que apoiaram os projetos do executivo. Uma delas, proveniente dos vereadores de oposição - PT - baseava-se numa argumentação conformista, ou seja, a PGV era competência do executivo e, portanto, valia a pena aprovar um desconto por menor que ele fosse para beneficiar os setores mais pobres. O partido defendia contudo que esta prerrogativa fosse devolvida ao legislativo. A justificativa dos vereadores da situação, baseava-se na palavra do secretário das Finanças que havia assegurado aos vereadores que a PGV não prejudicaria a população. Todavia, o secretário não apresentou projeções que

apontassem neste sentido. O argumento dos que votaram contra era de que o desconhecimento da PGV tornava fictícia a decisão dos vereadores, pois estes não sabiam sobre o que incidia o valor dos descontos.

No segundo triênio, a Câmara aprovou apenas três leis de IPTU, todas em 1986, e que tinham o escopo de dar descontos, estabelecer formas de apuração do VVI e remissão de créditos. Mas desde o início do seu governo, em janeiro, o prefeito Jânio Quadros procurou aumentar o IPTU (10). A não aprovação nos anos de 87 e 88 deveu-se à resistência dos vereadores que não quiseram aprovar as propostas do prefeito. No final do ano, de acordo com a LOM, o prefeito sancionou decreto atualizando os valores do IPTU de acordo com a inflação. Mas o aumento pretendido não ocorreu devido ao poder do legislativo.

Quadro 5

LEIS APROVADAS NO ÚLTIMO TRIMESTRE DE 1986	
Ano	Teor da Lei
1986	.descontos no VVI .formas de apuração do VVI .remissão de créditos

Fonte: Lex - Coletânea de Leis 1986 / 1988

O Orçamento Público

O processo decisório do IPTU ganha sentido quando este imposto é visto além do capítulo das receitas municipais; como instrumento da gestão governamental. Sob uma perspectiva formal, as ações do governo se materializam no orçamento público(11), que é dividido em orçamento anual e plurianual e precisa ser votado pelo Poder Legislativo. Desse modo, quando se solicita um reajuste, aumento e/ou desconto e isenção do IPTU, a decisão tomada afeta a arrecadação e as despesas previstas para o próximo ano, as quais vêm definidas no orçamento anual. É de se esperar, portanto, que o processo decisório sobre o IPTU, como de qualquer outro imposto, tenha em consideração o processo decisório orçamentário(12).

O orçamento público no Brasil é padronizado em seus três níveis de governo(13). Além de manter critérios tradicionais de classificação de despesas (unidades administrativas e elementos), esta lei introduziu a classificação econômica e a classificação funcional. Esta última mantém a antiga concepção de dez funções divididas em dez sub-funções. Em consequência, os Executivos municipais têm de apresentar um orçamento-programa à câmara municipal, tal como os estaduais e o federal. Isto significa que a peça orçamentária inclui a ação de governo em termos de projetos e atividades, dando coerência (ou denunciando as incoerências) na relação de receitas e despesas(14). Portanto, os legisladores têm uma informação

geral de todas as políticas governamentais previstas para o próximo ano, o, que, em tese, lhes permite avaliar a importância dos projetos tributários propostos.

Enquanto a proposta orçamentária oferece ao parlamentar uma visão global da ação do governo, o projeto de IPTU garante, quando muito, uma visão parcial da receita ainda que muito importante. A decisão que venha a ser tomada sobre o IPTU pode gerar diferentes conseqüências, a saber: a) se a lei aprovada é apenas de descontos, dificilmente os contribuintes terão uma reação contrária, mas as receitas municipais poderão ficar reduzidas e impedir a consecução de obras de interesse dos parlamentares e dos próprios contribuintes, b) se a lei aprovada foi de reajuste e/ou de aumentos, os parlamentares teriam de se preocupar com o universo dos contribuintes de IPTU, procurando saber qual de seus segmentos seria mais ou menos onerado, se haveria reação etc.. Teriam de saber, ao mesmo tempo, se o aumento significaria uma diferença razoável para a administração municipal e que obras poderiam ser realizadas.

Desse modo, os vereadores lidam com muitas e complexas informações e tomam suas decisões finais sobre questões não menos complexas. Estas informações exigem um conhecimento técnico que pode ser fornecido pelos assessores do gabinete e/ou, mais comumente, das comissões permanentes afetas à

matéria e também pelos técnicos do próprio governo. Neste último caso, os vereadores de oposição relutam em ouvir as exposições dos mesmos, sem uma preparação prévia, pois é comum que o secretário e seus assessores tenham maior domínio sobre o assunto (pelo menos mais informações) e desarticulem as críticas dos parlamentares. Além disso, as autoridades enfatizam os pontos positivos da ação governamental e procuram mostrar que a eventual supressão de um projeto significará um prejuízo para a cidade.

O Orçamento Anual no Governo Mário Covas

As três propostas orçamentárias anuais do governo Mário Covas, apresentadas à Câmara nos anos de 83,84 e 85, não foram votadas definitivamente e a sanção das leis ocorreu por decurso de prazo (o processo decisório será visto nos próximos capítulos). A não aprovação pelo voto nominal, ou mesmo simbólico, é uma derrota política para um governo cujo partido sempre valorizou a obediência aos mecanismos democráticos. Isto foi possível, como se verá adiante, devido à oposição do PMDB-2, mas também aos seguintes fatos: a) o governo e sua bancada (PMDB-1) terem optado por concentrar suas atenções sobre matérias que teriam maior interesse; b) as oposições não aceitaram a sugestão do PMDB-1 de aprovarem rapidamente o orçamento em primeiro turno a fim de que substitutivos e emendas pudessem ser apresentados, bem como outras matérias

pudessem ser apreciadas. De acordo com o Regimento Interno, sempre que o orçamento entrava em primeira discussão na sessão ordinária deveria constar como primeiro item da ordem do dia, bloqueando a deliberação de outras matérias.

Considerando que as verbas alocadas são um importante fator de conflito inter-poderes, apresenta-se a seguir a participação percentual das dotações orçamentárias por funções, permitindo assim saber quais os setores privilegiados pelo governo. E apresenta-se mais a frente as dotações por órgãos de governo tornando possível saber quais os secretários que detiveram mais recursos.

Tabela 14

PARTICIPAÇÃO POR FUNÇÕES DAS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS
NOS ANOS DE 1984, 1985 E 1986 EM PORCENTAGEM

Função	1984	1985	1986
01.Legislativa	(1,24)	(1,30)	(1,32)
02.Judiciária	(0,46)	(0,37)	(0,46)
03.A/Planejamento	(26,39)	(30,38)	(24,67)
06.DN/Seg.Pública	(0,29)	(0,19)	(0,25)
08.Educação/Cult	(10,73)	(11,46)	(13,85)
10.Habitação/Urb.	(19,58)	(13,86)	(13,17)
11.Ind.Com.Serv.	(0,04)	(0,08)	(0,00)
13.Saúde/San.	(7,89)	(8,83)	(10,95)
15.Assist/Prev.	(9,81)	(9,96)	(11,53)
16.Transportes	(14,91)	(18,85)	(19,39)
99.Reserva Cont.	(8,63)	(4,67)	(4,42)

Fonte: Diário Oficial do Município do mês de dezembro de 1984, 1985 e 1986.

A maioria dos recursos concentrou-se na área de administração e planejamento, que é considerada meio porque o dinheiro se destina à reprodução da própria administração. As participações foram de 26,39%(1984), 30,38(1985) e 24,67(1986). A seguir vieram as áreas de habitação e urbanismo e transporte que se revezaram anualmente entre as de maior dotação. Estas são áreas fins pois os recursos se destinam ao desenvolvimento

social do município, através de programas e atividades. Todavia, isto não quer dizer que todos os recursos destas áreas vão para os programas e atividades. É comum que importantes somas fiquem em folha de pagamento e outros gastos com custeio. Em 1984 a de habitação ficou com 19,58% contra 14,91% de transportes, mas em 1985 e 1986 essa função passou vários pontos percentuais à primeira posição, demonstrando que o governo Mário Covas deu prioridade indiscutível à questão do transporte coletivo urbano.

Tabela 15

SEIS MAIORES DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DO GOVERNO COVAS SEGUNDO A PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL			
Órgão	1984	1985	1986
Encargos Gerais	1. (42,0)	1. (39,1)	1. (32,4)
Transportes	3. (9,9)	2. (11,4)	3. (11,1)
Educação	4. (8,8)	3. (9,7)	2. (11,7)
A. Regionais	2. (11,8)	5. (8,9)	5. (9,9)
Vias Públicas	5. (6,2)	4. (9,5)	4. (10,2)
Saúde	6. (5,5)	6. (8,1)	6. (6,7)
Total	(84,0)	(86,9)	(82,0)

Fonte: Diário Oficial do Município do mês de dezembro de 1984, 1985 e 1986.

As seis maiores despesas das leis orçamentárias por órgãos de governo concentraram de 82 a 86% do total das despesas orçamentárias previstas. Ao observá-las discriminadamente constata-se que as de encargos gerais (que não tem uma pessoa no comando por não ser uma secretária ou poder independente) se situam em primeiro lugar e muito à frente das demais nos três anos do governo Mário Covas e receberam verbas da ordem de 42%

em 84, 39,17% em 85 e 32,43% em 86. Tal fato é muito expressivo porque além de não possuir um secretário estas despesas são para o pagamento das dívidas interna e externa, desapropriações etc. Segundo um documento da Secretaria Municipal de Finanças que foi distribuído aos empreiteiros reunidos com o secretário na Associação Paulista de Empreiteiros de Obras Públicas (APEOP), a Prefeitura informava que era muito significativa a perda da capacidade de investimentos. Somente uma renegociação da dívida do Município com a União e a aprovação urgente de uma reforma tributária poderiam minimizar estes prejuízos.

As outras quatro posições se alteraram, mas os órgãos foram sempre os mesmos. Apenas a Secretaria de Saúde ficou sempre com a menor das seis maiores dotações. A Secretaria de Educação foi a única que subiu constantemente de posição (passando de 8,81% em 84 para 11,67 em 86). A Secretaria dos Transportes esteve em posição e participação próximas da de Educação. Em 1984 a Secretaria ficou com o terceiro maior orçamento do governo (9,89%) , em 85, em segundo com (11,48%) , e, em 86 em terceiro novamente com (11,09%).

Nos três anos da gestão Covas, as dotações com encargos gerais diminuíram significativamente enquanto as outras cinco aumentaram e tiveram uma distribuição mais equilibrada.

É interessante notar que dos vereadores que integraram o secretariado do governo Mário Covas, apenas o que ocupou a Secretaria de Transportes (vereador Getúlio Hanashiro) manejou

sempre as maiores verbas do orçamento. Contudo, ter o maior orçamento não quer dizer necessariamente uma melhor situação, pois muitos gastos já se encontravam internamente comprometidos, como por exemplo, com a folha de pagamento.

O Orçamento Anual no Governo Jânio Quadros

Apenas a proposta orçamentária para 1989 foi aprovada em votação pelos vereadores na 9a Legislatura porque Luiza Erundina (PT) se elegeu prefeita em 15 de novembro de 88, antes, da decisão do prazo fatal. Sua vitória influenciou o comportamento dos vereadores de oposição a Jânio, principalmente os cinco do PT, que antes do pleito resistiam em votá-la. Se a escolha final dos edis foi praticamente a mesma na 9a Legislatura, isto não quer dizer que o processo tenha sido igual. Nem mesmo o resultado desses processos, que culminaram com a "aceitação" da proposta original. A distribuição das despesas no governo Quadros foi diferente da do governo Covas.

Tabela 16

PARTICIPAÇÃO POR FUNÇÕES DAS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NOS ANOS DE 1987, 1988 E 1989 EM PORCENTAGEM			
Função	1987	1988	1989
01. Legislativa	(1,26)	(1,79)	(2,03)
02. Judiciária	(0,51)	(1,22)	(0,81)
03. A/Planejamento	(16,04)	(13,60)	(11,55)
04. Agricultura	(1,60)	(1,40)	(0,75)
06. DN/Seg. Pública	(1,60)	(1,40)	(0,83)
08. Educação/Cult.	(14,28)	(15,16)	(12,59)
10. Habitação/Urb.	(17,26)	(14,82)	(18,06)
11. Ind./Com./Serv.	(0,10)	(0,02)	(0,00)
13. Saúde/San.	(14,36)	(18,53)	(17,49)
15. Assist./Prev.	(11,04)	(12,19)	(11,61)
16. Transportes	(18,20)	(18,14)	(22,39)
99. Reserva. Cont.	(3,89)	(1,68)	(1,84)
Total	(100,00)	(100,00)	(100,00)

Fonte: Diário Oficial do Município do mês de dezembro de 1986, 1987 e 1988. OBS: A Função 04. Agricultura só aparece no governo Jânio Quadros devido a criação da Secretaria de Abastecimento.

As despesas com administração e planejamento perderam importância no governo Jânio. As maiores despesas do orçamento por funções foram em transportes com participação de 18 a 22% do total nos três anos. As com saúde e saneamento superaram transportes em 1988 com a participação de 18%. Os gastos com habitação e urbanismo vieram em segundo, mas com alteração das posições (17% em 1987 e 18% em 1989).

As dotações por funções mostram maior direcionamento de recurso para as áreas sociais. Mas as alocações por órgãos de governo tornam este sentido relativo.

Em primeiro lugar, é preciso destacar que o governo Jânio Quadros promoveu a fusão, extinção e criação de secretarias municipais em sua gestão, afetando a relação das prioridades.

Em segundo lugar, contrariamente ao governo Covas, a participação das seis maiores despesas foi crescente (78% em 87, 81% em 88 e 85% em 89). As dotações com encargos gerais foram decrescentes quando vistas separadamente, tal como nos anos de Covas. E as dotações com as secretarias subiram muito, especialmente as com vias públicas. A participação deste órgão mais do que dobrou; de 11,1% em 87 passou para 25,8% no orçamento para 1989. Estes dados coincidem com as medidas tomadas por Jânio Quadros que lançou um grande plano de obras viárias lastreado em recursos próprios, principalmente no aumento do IPTU, e na expectativa de empréstimos. O gerenciamento das obras seria da responsabilidade da Secretaria de vias públicas.

Em palestra proferida na APEOP, o secretário das Finanças, Carlos Manhães Barreto, condicionava o sucesso do plano de obras à aprovação pela Câmara do reajuste do IPTU em 244% sobre os valores vigentes em 1986. O Boletim semanal da entidade declarou que esta iniciativa do governo se baseava em uma "nova filosofia tributária" segundo a qual "quem tem uma propriedade de pouco valor pagará menos ou simplesmente ficará isento do IPTU (...) e isto é extremamente necessário para a PMSP, pois lhe dará condições de deixar de investir somente com

dinheiro emprestado e passar a dispor de recursos orçamentários para seus programas de obras, o que não era possível até este ano, quando a maior parte do orçamento se destinava ao custeio e a outra parte ao serviço da dívida..."(15).

O presidente da APEOP, Hugo M. Rosa, reuniu-se com o secretário Manhães Barreto quase dois meses depois da palestra na entidade e solicitou do secretário a regularização dos pagamentos atrasados de pequenas obras. A execução do plano de obras só teve início no segundo semestre de 1987, quando a revista *Construção* advertiu que os custos do empreendimento não poderiam ser cobertos nem mesmo com o acréscimo "de 2.000% (do IPTU) como espera Jânio"(16).

Um ano mais tarde, o novo presidente da entidade, Carlos Zveibel Neto, afirmou que 130 empresas eram credoras da PMSP "o que é simplesmente terrível para ser administrado em nível de Prefeitura e em nível de APEOP, na medida em que se tem créditos muito pulverizados". O vereador Walter Feldman (PSDB), em depoimento feito à *Construção* disse que a Prefeitura "está inadimplente (...) gasta mais do que arrecada, não paga dívidas, solicita empréstimos para o qual não tem lastro e compromete o futuro da cidade (...) o endividamento do município desrespeitou o princípio básico de finanças públicas de que o executivo não pode ultrapassar os gastos correntes de 23% da receita. Em São Paulo, hoje, trabalha-se com o absurdo índice de 40% "(17).

Tabela 17

SEIS MAIORES DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DO GOVERNO QUADROS SEGUNDO A PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL			
Órgãos	1987	1988	1989
Encargos Gerais	1. (23,0)	1. (21,3)	2. (20,2)
Transportes	6. (8,5)	-	-
Educação/Bem-Estar Social	2. (15,0)	*	*
Vias Públicas	3. (11,1)	2. (19,8)	1. (25,8)
Sub-prefeituras	5. (10,3)	3. (12,2)	*
Educação	-	5. (12,0)	4. (10,4)
Higiene e Saúde	4. (10,7)	4. (12,0)	5. (10,6)
Ad.Regionais	*	*	3. (14,3)
Bem Estar Social	*	6. (4,0)	6. (3,6)
Total	(78,6)	(81,3)	(84,9)

Fonte: Diário Oficial do Município do mês de dezembro de 1987, 1988 e 1989.

Legenda: - não esteve entre as seis maiores dotações;

* a Secretaria foi fundida à outra ou desmembrada de outra.

Como no governo anterior, o de Jânio Quadros também recrutou vereadores para o secretariado. Entregou a segunda dotação mais importante sub-prefeituras (Administrações Regionais) para um vereador do PTB e a sexta- bem estar social- para um suplente do PDS.

Os dois governantes, contudo, não escolheram nenhum vereador para integrar a Secretaria das finanças, que embora fosse uma Secretaria meio e dispusesse de poucos recursos, é a responsável pela geração e controle de todas as receitas. Não parece provável, dado as características da época, que um

vereador desejasse ocupar esta pasta, mesmo se fosse convidado. Mas se algum vereador a ocupasse, seriam diferentes as relações entre os dois poderes quanto aos processos de IPTU e orçamentários? Haveria maior negociação e cooperação ao invés de manifestações de conflito?

(1)-Uma definição rigorosa sobre os diferentes usos da propriedade imobiliária e a utilização do IPTU está em Mizabel Derzi e Sacha Coelho, "Do Imposto Predial e Territorial Urbano", São Paulo, Editora Saraiva, 1982;

(2)-A definição de zona urbana, urbanizáveis e de expansão urbana, era da competência municipal, desde que observados alguns requisitos estabelecidos no Código Tributário Nacional, tais como o parágrafo primeiro do artigo 32, que exigia o beneficiamento de no mínimo dois serviços públicos para uma zona se tornar urbana. Além desta exigência, há imóveis dentro da zona urbana que não são tributados pelo IPTU pois têm destinação agrícola. O imóvel que se encontra fora da zona urbana é considerado imóvel rural e o imposto correspondente é o Imposto Predial e Territorial Rural - ITR -, que é da competência da União. Embora o município seja o beneficiário desse tributo, a razão que o mantém assim é o poder dos grandes proprietários de terras que temem que as autoridades municipais patrocinassem uma política fundiária mais arrojada. O valor cobrado é irrisório fazendo pouca diferença para a receita municipal;

(3)-Pesquisa feita e publicada pela Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, tendo por base o ano de 1982, revela que a maioria dos municípios (que respondeu ao questionário) empregava alíquotas diferenciadas para imóveis construídos e não-construídos, onerando mais a estes últimos. Nos quarenta municípios paulistas que responderam ao questionário se constatou uma alíquota média de 0,81 para os imóveis construídos e de 1,35 para os não-construídos, embora quase todos tivessem exceções que aumentavam as alíquotas ou promoviam descontos -"IPTU E ISS - Tratamento Dispensado pelas Administrações Municipais" In Revista de Finanças Públicas, Brasília, no 356, 1983;

(4)-As relações entre os poder local(municipal), regional e central foram estudadas de forma inédita quanto a abordagem por Vitor Nunes Leal e são ainda muito úteis para entender a estruturação do poder público local no Brasil. Vitor Nunes Leal, "Coronelismo, Enxada e Voto", São Paulo, Editora Alfa Ômega, 1978;

(5)-Diogo Lordello de Mello analisa com muita propriedade o comportamento recorrente das Prefeituras e Câmaras, que aumenta o endividamento e o grau de dependência política e financeira. Ver Diogo Lordello de Mello, "A Câmara Municipal e seu Papel" In Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, no 150, 1979. A análise de Mello é genérica quanto aos municípios. O conjunto dos municípios paulistas e fluminenses, contudo, apresentou um aumento real de 63% da receita própria entre 1965 e 1975, enquanto as dos demais estados caiu segundo estudo feito por Gustavo Zimmerman. Ver Gustavo Zimmerman, Relatório

"A Evolução das Finanças Municipais" da pesquisa-"Terciarização, Metropolização e Gestão Metropolitana", Unicamp. Desse modo, a análise de Mello deve ser relativizada no tempo e no espaço pois ao que se vê nem todos os municípios brasileiros abriram mão dos impostos próprios. O próprio Zimmerman destaca que a capital paulista é um caso aparte, ou seja, a deterioração das finanças ocorreu também nesse período.

(6)-Os dois métodos levam em conta o tempo de governo. O primeiro método considera como tempo de governo a duração do mandato do prefeito, enquanto o segundo método o ano de vigência da lei aprovada. O primeiro tem a limitação de não fazer coincidir a decisão de reajuste e atualização do IPTU do último ano de governo, uma vez que este tipo de mudança obedece ao princípio da anterioridade pelo qual um aumento de imposto só entra em vigor no ano seguinte à promulgação da lei. O segundo método tem a vantagem de abranger uma gestão, permitindo saber a responsabilidade do prefeito na administração da arrecadação do imposto. Os valores foram extraídos de Gustavo Zimmerman, relatório "A Evolução Das Finanças Municipais" ob.cit.

(7)-Os outros vereadores entrevistados não entenderam a pergunta, mesmo tendo sido repetida mais uma vez.

(8)-Em uma série de doze anos obtida entre 1966 e 1982 foram sancionados dozes leis e nove decretos sobre IPTU. Apenas cinco leis foram votadas pela câmara municipal, dividindo-se em leis de descontos (3), alterações no sistema tributário (2) e atualização monetária (1). A maioria dos decretos versava sobre PGV e VVI. Ver Coletânea de Leis do Estado de São Paulo e do Município de São Paulo de 1966 a 1982.

(9)-Em 83 as leis aprovadas foram as de nº 9652 (de 24/11) e 9669 (de 26/12). Em 84 foram as de nº 9774 (de 27/11) e 9805 (de 6/12). Em 85 foi a de nº 10024 (de 6/12).

(10)-A Lei sancionada é a nº 10196 (de 3/12).

(11)-O orçamento compreende o orçamento da administração direta e da administração indireta. A administração direta engloba do gabinete do prefeito às secretarias municipais e o da indireta as empresas e autarquias municipais. As empresas e autarquias geram receitas próprias de acordo com os serviços prestados e, em tese, deveriam se sustentar.

(12)-A votação dos impostos e do orçamento se dá em projetos de lei separados, embora possam ser votados numa mesma sessão. Entretanto, ao se votar um orçamento tal como foi proposto está se aprovando uma dada arrecadação que tem no IPTU uma determinada participação. Se houve uma votação no IPTU e não no orçamento, uma das decisões legislativas será desconsiderada.

(13)-Tornou-se uma exigência através da lei federal nº 4.320 de 17/03/64, que instituiu os orçamentos anual e plurianual. O orçamento plurianual se diferencia do anual na medida que este "continua a ser o depositário da autorização legislativa, além de instrumentalizar a execução e os controles financeiros. O orçamento plurianual busca apenas dar indicações gerais sobre como poderão ser implantados os programas de investimentos setoriais de mais longo prazo, em especial suas etapas anuais de execução".Ver James Giacomoni, "Orçamento Público", São Paulo, Editora Atlas, 1986;

(14)-A pretendida coerência entre receitas e despesas não implica contudo a vinculação de receitas às despesas, salvo exceções como o caso da Educação, pois o orçamento deve guardar um sentido global de ação. Ou seja, a receita de IPTU não poderá ser discriminada na receita dos Transportes Coletivos. Na prática, porém, não é difícil saber para onde vão os impostos municipais arrecadados;

(15)- Ver " Boletim APEOP " In Construção , São Paulo, 29/09/86 no 2.016;

(16)- Ver Construção, São Paulo, no 2.067,21/09/87;

(17)- Ver Construção, São Paulo, no. 2.113, 08/08/88;

CAPITULO 4

O PROCESSO DECISÓRIO DA CÂMARA MUNICIPAL

O processo decisório legislativo faculta a elaboração de vários indicadores, os quais, através da análise, permitem conhecer o modo pelo qual os vereadores decidem e, saber se este modo é uma manifestação ou não de poder da câmara. Os aqui elencados são os seguintes:

a) de INICIATIVA LEGISLATIVA (apresentação de projetos de lei segundo a origem);

b) de PRODUTIVIDADE GLOBAL (participação de todos os projetos de lei aprovados em relação a todos os apresentados);

c) de ESCOLHA EM PLENÁRIO (identificação de projetos de lei específicos quanto ao assunto e o período, e comparação entre suas diferentes fases de tramitação. No caso examinado os projetos são de IPTU e de Orçamento anual);

d) de CONTROLE PÚBLICO (comparação entre as votações nominais, nas quais os vereadores declaram o seu voto em voz alta quando seus nomes são chamados, e as simbólicas, nas quais os projetos são aprovados se não houver manifestações em contrário);

e) de COESÃO (mostra a unidade da câmara e dos partidos nas votações);

f) e o indicador de ALINHAMENTO (indica como os partidos se alinham uns aos outros em plenário).

Estes indicadores baseiam-se em dados quantitativos e são um instrumento auxiliar da análise. Isto é, o sentido se manifesta através do maior ou menor número de ocorrências(1).

A Iniciativa Legislativa

A iniciativa de apresentar projetos de lei à câmara é um direito dos poderes executivo e legislativo, apesar de que o primeiro desfrutava de competência privativa de legislar em várias matérias.

Tabela 18

INICIATIVA LEGISLATIVA SEGUNDO A PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL			
Ano	Executivo	Legislativo	Total
1983	21%	79%	100%
1985	45%	55%	100%
1986	68%	32%	100%
1987	66%	34%	100%
1988	76%	24%	100%

Fonte: Relatório de Atividades da CMSP
(o ano de 1984 não estava disponível).

A IX Legislatura apresentou uma característica interessante: a câmara municipal teve maior participação na apresentação de projetos de lei durante o governo do prefeito Mário Covas e o executivo no do prefeito Jânio Quadros. Mas, mesmo no governo Covas a participação do executivo é crescente. Se no início da legislatura - 1983 - a câmara foi responsável por 79% das iniciativas contra 21% do executivo, em 1988 - último ano - o executivo já era responsável por 76% das iniciativas contra 24% da câmara. Ou seja, houve quase completa inversão da maior e menor participação, sob uma tendência anual que sofreu uma ligeira interrupção no ano de 1987; época em que a participação do executivo ficou em 66% contra 34% do

legislativo (no ano de 1986 o executivo havia participado com 68% das iniciativas contra 32%).

A maior participação da câmara municipal nos anos de governo Covas tem duas explicações: a primeira é que a taxa de renovação parlamentar foi muito alta em relação a legislatura passada e muitos vereadores inauguraram seus mandatos com muito entusiasmo, o qual foi se arrefecendo com o passar dos anos diante dos constrangimentos legais à iniciativa parlamentar, bem como às dificuldades de aprová-los uma vez que se tratam de 33 vontades difíceis de se articularem. A segunda explicação é que o governo Covas seria mais aberto à negociação com o legislativo, sendo mais criterioso no envio de projetos. O governo Jânio Quadros, ao contrário, era menos propenso à negociação, pelo menos na fase da remessa do projeto, fato que implicou na retirada de algumas matérias - de IPTU inclusive - para o envio de projetos modificados e que pudessem ser aceitos.

A Produtividade Global da Câmara

Em 1988 houve um aumento de 654% da produtividade em relação a 1983; primeiro ano da legislatura(2).__ Ou seja: houve um enorme crescimento na participação dos projetos de lei aprovados em relação aos apresentados.

Tabela 19

PRODUTIVIDADE E EVOLUÇÃO ANUAL DA CMSP EM PORCENTAGEM		
Ano	Produtividade	Variação
1983	11%	-
1985	36%	227%
1986	63%	75%
1987	58%	-8%
1988	83%	43%

Fonte:Relatório de Atividades da CMSP (1984 não estava disponível. Desse modo, a variação de 85 foi calculada sobre 83, fato que deve ter contribuído ainda mais para o seu aumento).

Neste período (ver tabela 19), a produtividade dos vereadores cresceu ano a ano, com exceção de 1987 em que ocorreu uma queda de 8%. Importa dizer que os vereadores foram se aproximando do patamar de 100% independentemente da qualidade das relações intra-legislativas e inter-poderes. O ano de 1985 apresentou a variação de 227% em relação a 83. Ainda que esta taxa possa estar superestimada, pois o ano de 84 não está disponível, é possível interpretar este comportamento dos vereadores devido às seguintes situações: houve eleição solteira para prefeito. Ou seja, embora a eleição fosse do interesse dos vereadores, estes não tinham a preocupação com a sua reeleição. Portanto, estiveram à vontade para deliberar mais sem terem a preocupação de apresentar mais projetos. A maior disposição de negociar com os vereadores no governo Mário Covas e a utilização do decurso de prazo no governo Jânio Quadros foram outras situações que contribuíram para a produtividade dos vereadores. Entretanto, é possível desconfiar

que o crescimento mais lento da produtividade, constatado nesta última gestão, se deva ao emprego do decurso de prazo, que provocou um aumento do conflito.

Quanto ao decurso de prazo, a câmara não conseguiu resistir à sua utilização.

Os projetos de lei aprovados por decurso de prazo subiram 381% em 87 e 42% em 88 (ver tabela 20), enquanto os demais aprovados do executivo caíram 12% e 75% respectivamente. Os projetos de lei de iniciativa da câmara, por sua vez, caíram 28% em 87 e subiram 62% em 88. Desse modo, o prefeito dispôs de um forte "aliado", que colocava os vereadores da situação como parceiros menores. Estes, que nas matérias mais polêmicas não representavam um número fixo, tinham apenas de tomar cuidado para não darem o quorum mínimo de funcionamento da sessão ou de deliberação(3).

Tabela 20

EVOLUÇÃO, SEGUNDO A ORIGEM, DOS PROJETOS DE LEI APROVADOS NO GOVERNO JÂNIO			
Em Porcentagem			
Ano	C M S P	P M S P	C/ Decurso
1987	- 28%	- 12%	381%
1988	62%	- 75%	42%

Fonte: Relatório de Atividades da CMSP.

As Escolhas em Plenário

Os vereadores paulistanos votaram em diferentes circunstâncias para superar seus conflitos. A observação da tramitação das matérias de IPTU e Orçamento na IX Legislatura mostrou como os vereadores se valem destas votações e demoram a tomar uma decisão final. Contudo, em cada uma destas votações que compõem o processo decisório, há uma decisão que pode ser explicada em função de uma conveniência do momento e/ou como parte de uma estratégia. Na medida em que foram consideradas todas as votações de primeira e segunda discussão (não apenas as definitivas), as votações de adiamento de discussão e de encerramento de discussão (que são as mais empregadas), percebe-se nitidamente como é difícil chegar a uma decisão final. É preciso lembrar que no caso do orçamento esta decisão final não ocorreu, pois a câmara não alcançou o consenso. Possivelmente se o decurso de prazo não estivesse embutido na proposta orçamentária, o consenso seria alcançado ou haveria uma vontade majoritária capaz de votar a matéria.

Ao longo dos seis anos ocorreram 46 votações nominais de IPTU e Orçamento(4).

Tabela 21

VOTAÇÕES DE IPTU E ORÇAMENTO NA IX LEGISLATURA

Matéria	Nº	%
IPTU	27	(59)
Orçamento	19	(41)
Total	46	(100)

Fonte: Diário Oficial do Estado e do Município

Ocorreram 27 votações de IPTU e 19 de orçamento (tabela 21), ou seja, 59% das votações foram do referente tributo e apenas 41% relativas ao orçamento. A superioridade no número de votações do IPTU condiz com o maior número de restrições procedimentais e legais às votações orçamentárias. Além disso, o IPTU é muito mais perceptível aos olhos da população pois não é difícil estabelecer a relação entre a matéria proposta e a participação do contribuinte, uma vez que este recebe um carnê de pagamento.

Tabela 22

IX LEGISLATURA

RESULTADO DAS VOTAÇÕES NOMINAIS DE IPTU E ORÇAMENTO

Situação	1º Tri.	2º Tri.	Total	%
Aprovadas	14	14	28	(61)
Rejeitadas	10	2	12	(26)
Pendentes	5	1	6	(13)
Total	29	17	46	(100)

Fonte: Diário Oficial do Estado e do Município de São Paulo

Legenda: Tri = triênio.

Na maioria das votações nominais de IPTU e de Orçamento que ocorreu na legislatura, os resultados foram pela aprovação das propostas ; 61% (tabela 22). Os vereadores decidiram-se através do sufrágio e deixaram questões pendentes em 13% delas. Apesar das aprovações serem em número superior às rejeições e pendências (que poderiam ser consideradas como resultados negativos), estas duas juntas perfazem 39% dos resultados, o que é bastante. Estes resultados demonstram que as deliberações em plenário não se sujeitam à vontade do governo e dos seus membros na câmara, ao menos no primeiro triênio. No segundo triênio, contudo, as aprovações foram amplamente majoritárias.

As Escolhas nas Votações de IPTU

As votações de IPTU ocorreram majoritariamente nas votações de primeira e segunda discussão, especialmente no governo Jânio Quadros (segundo triênio).

Tabela 23

AS ESCOLHAS DO IPTU NA IX LEGISLATURA			
Situação	1.Tri.	2.Tri.	Total
1a e 2a	8	7	15
Adiamento	5	0	5
Encerramento	2	5	7
Total	15	12	27

Fonte: Diário Oficial do Estado e do Município.

Legendas: - Tri = triênio;
- 1a e 2a = votações em primeira e segunda discussão.

Contudo, as propostas de IPTU apresentaram sempre algum conflito interno e com o executivo, pois as votações de adiamento (de discussão e votação) e encerramento (de discussão) tiveram grande destaque em comparação às de primeira e segunda discussão (ver tabela 23). É curioso; mas aprovar o encerramento de discussão não significa a imediata votação da matéria porque os descontentes podem impedir o quorum para a continuidade da sessão; saindo do plenário.

As Escolhas nas Votações do Orçamento

As votações referentes às propostas orçamentárias foram em menor número pelos fatores já destacados, sendo que os parlamentares deixaram nítido o desejo de não decidir.

Tabela 24

AS ESCOLHAS DO ORÇAMENTO NA IX LEGISLATURA			
Situação	1.Tri.	2.Tri.	Total
1a e 2a discussão	4	3	7
Adiamento	9	2	11
Encerramento	1	0	1
Total	14	5	19

Fonte: Diário Oficial do Estado e do Município (1983 a 1988).

Legenda: Tri - Triênio.

Isto se comprova pela superioridade das votações de adiamento de discussão, que foram onze na legislatura, sendo que nove delas no governo de Mário Covas. A tentativa de adiar a discussão do orçamento no primeiro triênio pode revelar o menor interesse despertado por esta matéria quando comparada ao

IPTU. Menor interesse não quer dizer ausência de conflito, mas, que este pode se manifestar de forma mais clara justamente no momento da discussão. Ressalte-se, porém, que tendo o orçamento prazo fatal de 30 de novembro para ser votado e havendo outras matérias tramitando à mesma época, a maioria delas do interesse do governo e dos vereadores situacionistas principalmente, o orçamento poderia se constituir num conflito menor onde as diferentes forças teriam menos a capitalizar em termos de efeito político.

O Controle Público: Votações Nominais e Simbólicas

Não se pode dizer que uma votação simbólica seja menos pública do que uma votação nominal, pois ambas ocorrem em sessões que são abertas ao público, à exceção das sessões secretas que são muito raras. Contudo, as votações nominais se prestam mais ao controle público, ainda que tendam a significar algum nível de polarização interna. As votações nominais exigem o posicionamento individual e sonoro de cada parlamentar facilitando o acompanhamento dos partidos, da imprensa e de qualquer pessoa que não tenha intimidade com os vereadores(5). As simbólicas revelam consenso interno e/ou tática utilizada por quem preside a mesa diretora na hora dos trabalhos para aprovar algum projeto polêmico em meio a vários projetos consensuais. No entanto, como seu próprio nome diz, elas tendem a esconder do público o posicionamento dos vereadores e, por conseguinte, das bancadas.

A maioria das votações observadas no último trimestre dos anos do governo Covas mostra a superioridade das votações simbólicas.

Tabela 25
VOTAÇÕES SIMBÓLICAS E NOMINAIS NO GOVERNO COVAS

Votação	Simbólicas	Nominais
1ªDis.	127 (50,4%)	125 (49,6%)
2ªDis.	123 (56,0%)	96 (44,0%)
Total	250 (53,0%)	221 (47,0%)

Fonte: Diário Oficial do Estado e do Município

OBS: não se obteve para o governo Jânio Quadros nem para o ano de 1984.

Legenda: 1ª Dis e 2ª Dis = primeira e segunda discussão.

As votações simbólicas alcançaram 53% das votações enquanto as nominais 47%. Em primeira discussão houve um equilíbrio entre simbólicas (50,4%) e nominais (49,6%). Já em segunda discussão as simbólicas atingiram 56% contra 44% das nominais. Quer dizer: se os parlamentares tiveram maior consenso, especialmente nas segundas votações (definitivas), e com isto maior agilidade legislativa, o controle público foi menor.

A Unidade da Câmara e das Bancadas nas Votações

Tanto nas votações de IPTU como nas de orçamento anual, os vereadores paulistanos apresentaram, em geral, um fraco grau de consenso. Isto se verificou de maneira mais nítida quando a mobilização é considerada como um fator de unidade. Esta polarização da câmara explica, embora não seja uma questão

determinante, o expressivo número de votações não decisivas já apresentadas, bem como a diversidade de resultados existentes.

Tabela 26

INDICES MÉDIOS DE COESÃO DA CMSP APRESENTADOS SEGUNDO O TRIÊNIO E O TIPO DA VOTAÇÃO

Votações do IPTU em ordem decrescente

Posição	Coesão	Triênio	Votação
1ª	54	1ª	Central
2.	50	2.	Central
3.	40	1.	Periférica
4.	23	2.	Periférica

Fonte: Diário Oficial do Estado e do Município (listas de votação).

Legenda: central - primeira e segunda discussão (as que ficaram pendentes inclusive);
periférica - adiamento e encerramento.

Alguns fatos parecem evidentes: os índices médios de coesão da câmara foram regulares e baixos nas votações de IPTU sendo que os mais altos dentre estes se situaram nas votações de tipo central (isto é, em primeira e segunda discussão) dos dois prefeitos (ver tabela 26). O tipo periférica, que são as votações de adiamento e de encerramento, foi fraco. Os resultados fazem sentido uma vez que as votações periféricas, por serem preliminares, embutem outras expectativas e registram maior polarização. As centrais presumem que se alcançou um entendimento mínimo para sua aprovação.

Os baixos índices médios de coesão refletem o conflito existente num Poder Legislativo com 33 vereadores distribuídos entre quatro forças políticas básicas (PMDB, PTB, PDS e PT),

com diferentes níveis de experiência legislativa e de aceitação das regras de decisão.

Se o baixo grau de unidade da câmara se explica por se constituir na arena de diferentes forças políticas, é de esperar que a unidade interna das bancadas seja maior devido a maiores semelhanças entre seus membros. O Brasil, contudo, é conhecido na literatura política como um caso de "subdesenvolvimento partidário"(6) e/ou de "descontinuidade" no qual as agremiações políticas, à exceção das de esquerda (com ressalvas) não preenchem os requisitos de um sistema político democrático, tal como conhecido nas democracias ocidentais européias.

Os partidos políticos apresentaram unidade interna superior à unidade da câmara nas votações, apesar do sistema partidário brasileiro não ser facilmente identificável fora do período eleitoral. Entretanto, é preciso notar as variações significativas desta unidade, seja no interior das bancadas como entre si.

Tabela 27

INDICES MÉDIOS DE COESÃO DAS BANCADAS DA CMSP

POR TIPO DE VOTAÇÃO NO PRIMEIRO TRIÊNIO

Votações do IPTU em ordem decrescente

<u>Periférica</u>			<u>Central</u>		
Posição	Bancada	Coesão	Posição	Bancada	Coesão
1º	PT	96	1º	PT	95
2º	PTB	51	2º	PMDB	64
3º	PMDB	42	3º	PDS	54
4º	PDS	19	4º	PTB	50

Fonte: Diário Oficial do Estado e do Município de São Paulo (listas de votação).

Legendas: - periférica (adiamento e encerramento);
- central (primeira e segunda discussão, as que ficaram pendentes inclusive).

O grau de unidade das bancadas, aqui considerado os índices médios de coesão(7) , variou dentro e entre as bancadas, em alguns menos e em outros mais. O PT ficou em primeiro lugar e teve altos índices médios (unidade em plenário com mobilização) nos dois tipos de votação (ver tabela 27). O PMDB, PTB e PDS se alternaram nas outras três posições e tiveram índices regulares e fracos nas centrais e periféricas. Ou seja, embora o PT não tenha estado sempre mobilizado ao máximo nas deliberações, votou sempre unido nas votações de IPTU e orçamento.

Verifica-se assim, que os índices médios de coesão da câmara foram próximos aos do PMDB, PTB e PDS, os quais

estiveram entre regular e fraco. Desse modo, é patente a dificuldade do prefeito Mário Covas de encontrar no PMDB maioria segura e unida nas matérias de IPTU.

Tabela 28

INDICES MÉDIOS DE COESÃO DAS BANCADAS DA CMSP
POR TIPO DE VOTAÇÃO NO SEGUNDO TRIÊNIO

Votações do IPTU em ordem decrescente

<u>Periférica</u>			<u>Central</u>		
Posição	Bancada	Coesão	Posição	Bancada	Coesão
1º	PT	84	1º	PT	100
2º	PTB	82	2º	PDS	80
3º	PDS	80	3º	PMDB	68
4º	PMDB	42	4º	PTB	66

Fonte: Diário Oficial do Estado e do Município de São Paulo (listas de votação).

A unidade dos partidos nas votações de IPTU do segundo triênio também sofreram alterações(8). Houve crescimento dos índices de todos os partidos, diminuindo a distância entre estes. Nas votações centrais a unidade foi ainda maior, à exceção do PTB que caiu bastante. O PT manteve-se na primeira posição, com 84 nas periféricas e 100 nas centrais (ver tabela 28). O PTB e o PDS que apoiavam o governo de Jânio Quadros foram bem. Mas o resultado deveria ser maior considerando-se a condição de situacionistas e do IPTU ser de grande interesse para o prefeito. É possível que o PMDB/1 (ligado ao ex-prefeito Mário Covas) não tivesse visto o plenário, ao menos no primeiro ano do governo Jânio Quadros, como o "locus" para definir o

conflito com a situação, enquanto os do PMDB/2 estavam divididos entre uma adesão declarada ao prefeito Jânio Quadros e uma mais tímida. Devido, provavelmente, à ação do executivo, houve maior polarização da câmara (diminuição da unidade do conjunto dos vereadores) e crescimento da unidade interna dos partidos (o que só ocorreu com o PT durante o governo de Mário Covas).

O que há de mais relevante na apresentação dos índices médios de coesão das bancadas é que eles variam muito dentro de uma mesma matéria por influência dos fatores governo (Covas ou Jânio) e tipo de votação (periférica ou central). Estes afetam as bancadas de forma desigual. Até mesmo o PT, partido que dispôs da maior unidade combinada com mobilização apresentou números diferentes. Contudo, pode-se afirmar que sua performance foi sempre de boa para muito boa. Nas votações do orçamento (ver tabelas nos anexos) os índices médios dos partidos também se alteraram bastante e o PT, inclusive, perdeu a primeira posição nas votações periféricas do segundo triênio.

Por maior que sejam as diferenças internas entre os partidos políticos, quanto a ideologia, programa etc., não parece haver discordância em que estes, tendo por objetivo o poder, não estarão próximos dele se não forem capazes de apresentar unidade frente as matérias sobre as quais precisam decidir. Quando muito poderia se afirmar que o grau de importância das matérias apreciadas pelo Poder Legislativo é

diferente para cada partido. Há algumas matérias, contudo, tais como o IPTU e o Orçamento, que são importantes para qualquer partido pois viabilizam ou obstruem a consecução de outras políticas governamentais. Esta importância não seria menor pelo fato da câmara municipal não ter competência legal para aumentar ou diminuir despesas. Sendo assim, é evidente que as bancadas da câmara Paulistana encontravam-se num quadro de coesão interna instável e predominantemente fraca, pois nem uma mesma matéria num dos dois governos da IX Legislatura uniu totalmente os partidos(9) Mas é verdade, também, que uma matéria diferente do IPTU, mas intrinsecamente relacionada, como o Orçamento, afetou ainda mais o grau de coesão das bancadas.

Os Alinhamentos Partidários nas Votações

A coesão da câmara e dos partidos pode ter uma interpretação mais substantiva na medida em que se examinam algumas votações polarizadas e as formações partidárias obtidas. Nota-se de forma nítida como ocorrem algumas variações partidárias em consequência dos tipos das votações e do governo do período. As deliberações apresentadas são as mais representativas da IX Legislatura.

Tabela 29

VOTAÇÃO PERIFÉRICA DO IPTU NO PRIMEIRO TRIÊNIO

Pedido de Adiamento da Votação

Partido	Sim	Não	Ausente	Total
PMDB-1	0	9	0	9
PMDB-2	5	0	0	5
PTB	0	5	2	7
PDS	3	2	1	6
PT	0	5	0	5
Total	8	21	3	32

Fonte: DOE -15/11/83

OBS: Um vereador do PMDB não vota porque preside a Mesa. O presidente vota apenas em caso de empate.

A votação do PL 401/83, que foi a primeira votação de IPTU da IX Legislatura, revelou a divisão do PMDB em dois (ver tabela 29). O PMDB-1, que era composto de nove vereadores, votou unanimemente contra o adiamento da votação do PL 401/83.

O PMDB-2, integrado por cinco vereadores (o presidente inclusive, mas que não podia votar quando presidia as sessões), votou a favor do adiamento. O pedido de adiamento foi feito por um integrante do PMDB-2. O PTB votou na sua totalidade contra o adiamento da votação, embora dois vereadores estivessem ausentes. O PDS dividiu-se, sendo que a maioria dos seus membros alinhou-se ao PMDB-2, dois votaram contra o adiamento e um se ausentou. O PT votou por unanimidade ao lado do PMDB-1, do PTB e da minoria do PDS. Desse maneira, o pedido de adiamento do PMDB-2 foi derrotado por 21 votos a 8 e 3 ausências. O quorum de aprovação (maioria simples) foi superado com facilidade (72%), mas os índices de consenso e de coesão da câmara foram baixos (consenso 45 e coesão 41).

Tabela 30

VOTAÇÃO CENTRAL DO IPTU NO PRIMEIRO TRIÊNIO

Segunda discussão

Partido	Sim	Não	Ausente	Total
PMDB-1	9	0	0	9
PMDB-2	0	5	0	5
PTB	5	0	2	7
PDS	5	0	1	6
PT	5	0	0	5
Total	24	5	3	32

Fonte: DOE 15/11/83

Na votação definitiva do projeto (ver tabela 30) o PMDB dividiu-se novamente em dois PMDBs. Ambos votaram integralmente em posições opostas. O PMDB-1 votou a favor da aprovação e foi acompanhado pelo voto de consenso dos outros três partidos. Apesar disso, o PTB e o PDS não estiveram com a totalidade de seus membros presentes, embora a ausência desses vereadores não tenha prejudicado o resultado. Os vereadores aprovaram a matéria por 24 votos a 5 e três ausências (consenso 66 e coesão 59), sendo que o resultado superou em larga margem o quorum de aprovação (17 vereadores - maioria absoluta dos membros da câmara). Os vereadores do PMDB-2 ao justificarem seus votos contrários ao projeto afirmaram que a câmara estava aprovando uma matéria "às escuras", isto é, votava descontos sem conhecer os valores reais, pois a PGV não havia sido concluída ainda. Segundo seus argumentos o mínimo que a câmara teria de fazer era discutir melhor esse projeto. O PT justificou seu voto a favor do projeto do governo na medida em que a PGV não era da competência da câmara, apesar de já ter sido antes do regime militar e devesse voltar a sê-lo no futuro.

Nessas duas votações, o PMDB-2 apareceu como o único "partido" de oposição ao governo Mário Covas. Por apresentar baixo grau de coesão, nenhuma bancada dispunha de real maioria, pois o PMDB-1, que era a maior agremiação, tinha apenas 27% dos membros da câmara.

Tabela 31

VOTAÇÃO PERIFÉRICA DO ORÇAMENTO NO PRIMEIRO TRIÊNIO

Pedido de adiamento em la discussão

Partido	Sim	Não	Ausente	Total
PMDB-1	4	0	5	9
PMDB-2	0	4	1	5
PTB	0	2	5	7
PDS	4	0	1	5
PT	0	4	1	5
Total	8	10	13	31

Fonte: DOE 14/11/84

OBS: o PDS apareceu com apenas cinco vereadores e não seis porque um dos membros não foi à câmara na sessão.

O pedido de adiamento do orçamento (tabela 31) foi derrotado por dez votos a três e 13 ausências; uma vitória das oposições. A votação revelou um grande índice de polarização seja porque a vitória foi por maioria simples como pela grande ausência dos vereadores. O índice de consenso da câmara foi de apenas onze e o de coesão apenas seis. O PMDB-1, que votou a favor do pedido de adiamento feito pelo líder do governo, dispôs de apenas quatro votos a favor, pois seus outros cinco membros se ausentaram. O PMDB-2, que votou contra, dispôs de quatro dos seus cinco votos, revelando uma grande coesão. O PTB, que nas votações de IPTU se alinhou com o governo e o PMDB-1, votou ao lado do PMDB-2, embora com apenas dois votos uma vez que cinco integrantes se ausentaram. O PDS foi a única

bancada que votou ao lado do PMDB-1, com quatro de seus cinco votos. O PT votou majoritariamente contra a posição defendida pelo PMDB-1.

Nas duas sessões passadas, realizadas nos dois dias imediatamente anteriores, o mesmo líder havia solicitado o adiamento de discussão do projeto de orçamento. Alegava que haviam importantes projetos na ordem do dia, principalmente o de transferência da Companhia Municipal de Gás (COMGAS) para o estado, projetos estes que não podiam ser debatidos em observância ao regimento interno, o qual impedia matérias sem decurso de prazo de serem examinadas ao lado do orçamento. Nas outras duas votações, os vereadores rejeitaram o pedido do líder do governo.

Tabela 32

VOTAÇÃO CENTRAL DO ORÇAMENTO PARA 1985

Primeira Discussão

Partido	Sim	Não	Ausente	Total
PMDB-1	9	0	0	9
PMDB-2	6	0	0	6
PTB	6	0	1	7
PDS	2	0	4	6
PT	0	5	0	5
Total	23	5	5	33

Fonte: DOE 29/11/84

OBS: O PMDB-2 aparece com seis votos porque o presidente votou. Esta votação contou com o voto dos 33 vereadores.

Na votação em primeira discussão da proposta orçamentária de 85, o PMDB-1 e o PMDB-2 votaram alinhadamente pela aprovação e com a presença de todos seus membros. O PTB e o PDS votaram na proposta do governo, embora este último tenha tido apenas dois membros presentes e quatro ausentes. O PT, de forma diferente das votações anteriores, votou contra. O orçamento foi aprovado em primeira discussão por 23 votos a cinco. O quorum de aprovação do orçamento era 22 votos, tendo sido superado por um. A votação já tinha ocorrido quatro sessões anteriores, mas ficou pendente por não ter atingido o quorum. Naquela oportunidade, embora o PMDB-1 e o PMDB-2 já tivessem votado juntos, vários dos seus membros se ausentaram, o PDS dividiu-se em três a favor, um contra e dois ausentes.

Dois membros do PMDB-2 justificaram seus votos a favor do projeto por dois motivos: tratava-se do primeiro turno da votação e isto permitiria a aprovação de emendas além de demonstrar que o PMDB-2 não tinha má vontade em relação ao governo. Desejava, isto sim, discutir a matéria, ao contrário do PMDB-1 que havia procurado adiá-la várias vezes a pretexto de ter de debater outros importantes projetos.

Tabela 33

VOTAÇÃO PERIFÉRICA DO IPTU NO SEGUNDO TRIÊNIO

Parecer

Partido	Sim	Não	Ausente	Total
PMDB-1	7	1	1	9
PMDB-2	0	1	1	2
PTB	0	8	0	8
PDS	0	5	0	5
PT	5	0	0	5
PFL	0	2	0	2
PCB	0	1	0	1
Total	12	18	2	32

Fonte: DOM 04/12/86

Obs: Dois vereadores do PMC foram incluídos como do PTB devido a terem formado aquele partido por apenas dois anos, tendo concorrido às eleições de 82 pelo PTB e depois a este retornado. A divisão PMDB-1 e 2 é de responsabilidade do pesquisador.

A votação do parecer 523 foi relevante por se tratar de um dos poucos pareceres pela inconstitucionalidade, que foram dados pela Comissão de Constituição e Justiça à matérias de IPTU provenientes do executivo (ver tabela 33). Observa-se que o PMDB-1 e PMDB-2 se dividiram internamente. O membro do PMDB-1 (Andrade Figueira) que votou ao lado do PMDB-2, do PTB, PDS e PFL, trocou o partido pelo PFL em 88. O PMDB-1 votou majoritariamente pela aceitação do parecer (sim) aliado ao PT. O PCB, cujo vereador era proveniente do PMDB-2 votou contra o

parecer. É interessante notar como o PMDB-1 se apresentou dividido na votação de um projeto do governo Jânio Quadros.

Tabela 34

VOTAÇÃO CENTRAL DO IPTU NO SEGUNDO TRIÊNIO

Primeira discussão

Partido	Sim	Não	Ausente	Total
PMDB-1	2	6	1	9
PMDB-2	1	1	0	1
PTB	8	0	0	8
PDS	5	0	0	5
PT	0	5	0	5
PFL	2	0	0	2
PCB	0	1	0	1
Total	18	13	1	32

Fonte: DOM 09/12/86

Na votação em primeira discussão do IPTU para 1987 o PMDB se mostrou dividido novamente (ver tabela 34). O PMDB-1, que era predominante, votou dividido embora a sua maioria (seis vereadores) tivesse votado não (contra a proposta governamental) ao lado do PT. Mesmo assim dois dos seus membros votaram na posição do governo e um se ausentou. O PMDB-2 se dividiu também, um votou a favor do governo e o outro contra. O PTB, o PDS e o PFL votaram unanimemente pela aprovação do

projeto, enquanto o solitário vereador do PCB votou contra o governo , agora de maneira diferente da anterior.

Tabela 35

VOTAÇÃO CENTRAL DO IPTU NO SEGUNDO TRIÊNIO
Segunda discussão

Partido	Sim	Não	Ausente	Total
PMDB-1	2	6	1	9
PMDB-2	0	2	0	2
PTB	8	0	0	8
PDS	5	0	0	5
PT	0	5	0	5
PFL	2	0	0	2
PCB	0	1	0	1
Total	17	14	1	32

Fonte: DOM 12/12/86

Na votação do IPTU em segunda discussão, que foi aprovado com um resultado um pouco diferente, o PMDB-1 novamente se dividiu - dois a favor do governo, seis contra e um ausente (ver tabela 35). Os vereadores que compuseram esta formação foram os mesmos. Os dois votos do PMDB-1 somaram-se ao bloco majoritário do PTB, PDS e PFL cujos votos foram dados por unanimidade ao governo. Entretanto, os dois membros do PMDB-2 votaram ao lado dos seis membros do PMDB-1 e do PT. O vereador do PCB votou novamente com a oposição.

Tabela 36

VOTAÇÃO PERIFÉRICA DO ORÇAMENTO PARA 1 9 8 9
Pedido de adiamento em la discussão

Partido	Sim	Não	Ausente	Total
PMDB-1	2	1	1	4
PMDB-2	1	2	0	3
PTB	7	0	0	7
PDS	2	0	0	2
PT	0	3	2	5
PFL	4	0	1	5
PSDB	0	4	1	5
Total	17	10	5	32

Fonte: DOM 19/11/88

Na votação do pedido de adiamento por uma sessão da discussão da proposta orçamentária em primeira turno, os vereadores aprovaram o requerimento do vereador do PFL (ver tabela 36). Esta deliberação já ocorreu sob a última formação partidária da câmara, incluindo o PSDB que se formara na metade do ano de 88. O resultado de 17 votos à dez e cinco ausências, dois acima do quorum de aprovação (maioria simples), apresentou índice de consenso da câmara de 26 e de coesão 22, ambos muito baixos. Dos nove membros do PMDB-1, restaram apenas quatro (quatro formaram o PSDB e um foi para o PFL), os quais se apresentaram divididos na votação. Dois votaram a favor do adiamento, um contra e outro se ausentou. O PMDB-2, com apenas três vereadores, também se dividiu: um votou a favor e dois

contra. O PTB, o PFL e o PDS votaram com a totalidade dos seus vereadores a favor do adiamento, embora o segundo tivesse um vereador ausente e este último só dispusesse de dois votos. O PT votou contra o adiamento por entender que a matéria precisava ser melhor discutida, embora apenas três dos seus vereadores estivessem presentes. O PSDB, como o PT, votou contra o adiamento pelo mesmo motivo. Esta votação ocorreu a dois de novembro, 13 dias antes da eleição municipal do dia 15, quando as pesquisas de intenção de voto (Data Folha, Ibope e Gallup) apontavam o candidato do PDS, Paulo Maluf, como o vencedor, apesar da ascensão contínua da candidata do PT.

Tabela 37

VOTAÇÃO CENTRAL DO ORÇAMENTO PARA 1 9 8 9

Segunda discussão

Partido	Sim	Não	Ausente	Total
PMDB-1	3	0	1	4
PMDB-2	1	1	1	3
PTB	8	0	0	8
PDS	1	0	0	1
PT	5	0	0	5
PFL	6	0	0	6
PSDB	0	4	1	5
Total	24	5	3	32

Fonte: DOM 6/12/88

Na votação da proposta orçamentária de 89 em segunda discussão, a última da IX Legislatura e a única a ser aprovada pela câmara, os alinhamentos partidários foram diferentes (ver tabela 37). Esta votação ocorreu 15 dias após a eleição municipal, quando já se sabia que a deputada Luiza Erundina (PT) era a prefeita eleita de São Paulo. A diferença significativa é que o PT votou a favor da proposta governamental na medida em que sendo o partido que elegera a prefeita, teria que governar com o orçamento proposto pelo governo Jânio Quadros. Mesmo assim, o executivo não fez qualquer modificação que atendesse às concepções do PT no tocante ao valor, alocação de despesas, desenvolvimento de projetos e de atividades. Assim, apenas o PSDB votou contra a proposta, conquanto um dos seus membros (proveniente do PTB e ex-líder de Jânio na câmara) se ausentou. O PMDB-1 votou a favor do orçamento (com um vereador ausente) e o PMDB-2 se dividiu (um a favor, um contra e um ausente). O PTB, o PFL e o PDS votaram a favor com todos os seus membros.

As tabelas que mostram o alinhamento dos partidos permitem que se faça algumas considerações. Em primeiro lugar, a existência de dois PMDB esteve muito mais relacionada ao governo da ora, Covas ou Jânio, do que a reais questões ideológicas e programáticas. Observa-se que nas votações ocorridas com Jânio, o PMDB-1 e o PMDB-2 já não apresentaram o consenso e a coesão existentes durante o governo Covas. O PMDB-

l e o PT votaram juntos nas matérias de IPTU do primeiro triênio, mas separados quando das votações orçamentárias. No segundo triênio, parte que restou do PMDB-1, as vezes parte do PMDB-2, PT e PSDB votaram juntos também, à exceção das votações orçamentárias e de IPTU, nas quais o PT se aliou ao PTB, PDS e PFL. O PTB e o PDS se aliaram ao PMDB-1 no governo Covas, com alguns distanciamentos do PDS, mas estiveram unidos no governo Jânio. Da mesma maneira que os índices de coesão partidários apresentados mostram a variação existente dentro de uma mesma matéria e de um mesmo governo, as tabelas de alinhamento mostram que as formações partidárias mudaram numa mesma matéria dependendo do tipo da votação, de qual o governo e de fatores externos como o resultado da eleição de 88. Em segundo lugar, na medida em que nenhum partido deteve uma real maioria seja no primeiro triênio e menos ainda no segundo, é preciso admitir a possibilidade que partidos políticos pouco explicam os alinhamentos no plenário. É preciso admitir como hipótese a existência de uma base partidária mínima que sofre o influxo de alinhamentos extra-partidários, alinhamentos estes que se refazem de acordo com várias e diferentes circunstâncias. Se o projetos de uma mesma natureza e as vezes até da mesma espécie apresentaram perfis de votação diferente, o que dizer de projetos de diferente natureza?

(1)-Estes indicadores são quantificados a partir das votações e o se constituem num importante instrumento auxiliar da análise. O de PRODUTIVIDADE GLOBAL mede a capacidade de aprovação de projetos da câmara em dois pontos extremos - projetos apresentados e projetos aprovados. O de ESCOLHA mede as opções e decisões dos parlamentares frente as matérias de IPTU e de ORÇAMENTO. O de CONTROLE PÚBLICO mede a participação das votações nominais em relação às simbólicas. O indicador de PRODUTIVIDADE GLOBAL se baseou no trabalho de Clóvis Brigagão. Ver Clóvis Brigagão, "Poder e Legislativo no Brasil", Rio de Janeiro, IUPERJ, 1971. O indicador de COESÃO apresenta o grau de unidade dos vereadores e das bancadas combinado com a mobilização na votação. Como já se abordou nos PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS o indicador de coesão foi formulado a partir do de Stuart A.Rice, com a diferença que o aqui utilizado considera os ausentes como uma forma de posicionamento. Ver Lee Anderson, "Legislative Roll-Call Analysis", EUA, Northwestern University Press, 1966. Nesta pesquisa o indicador de coesão de Stuart A.Rice foi chamado de consenso e apresentado nos anexos. Por último, o indicador de ALINHAMENTO mostra a correlação de forças partidárias no momento da votação, permitindo comparar uma série de deliberações e verificar se as bancadas apresentam mudanças.

(2)-A produtividade é medida pela participação percentual dos projetos de lei aprovados em relação aos apresentados.

(3)-Nas entrevistas concedidas ao pesquisador, os dois vereadores mais antigos da CMSP -ambos da situação no governo de Jânio Quadros - defenderam explicitamente a utilização do decurso de prazo seja porque "estava na lei" e para evitar que os projetos do governo ficassem "nas gavetas das Casas Legislativas" uma vez que o critério era "apenas político". Um deles afirmou que propos ao prefeito Mário Covas, em discurso proferido da tribuna da câmara, que utilizasse o decurso.

(4)-É preciso registrar que foram consideradas como votações de uma matéria, não só as em primeira e segunda discussão, mas todas votações desde o momento que o projeto de lei é considerado em discussão pela primeira vez até sua decisão final. Desse modo, adiamento e encerramento, bem como as votações em primeira e segunda discussão que não alcançaram quorum de aprovação, também foram incluídas;

(5)-Como bem destaca Valadão, a votação nominal serve também para rever compromissos anteriormente firmados em condições diferentes das de plenário. Ver Maria Izabel Valadão, "Mecanismo Conflitual de Decisão na Câmara dos Deputados: o Significado Político da Votação Nominal no Período de 56/60", In Revista Dados, Rio de Janeiro, 1973;

(6)-Vários são os autores que estudaram o sistema partidário brasileiro, em diferentes períodos, e apresentam o

desenvolvimento de um tipo de Estado inibidor da formação de partidos com forte representação na sociedade, ao lado da predominância de valores autoritários tanto no seio das oligarquias como das classes médias urbanas. Entre outros estudos ver o de Maria do Carmo Campello de Souza, "Estado e Partidos Políticos No Brasil (1930 A 1964)", São Paulo, Alfa Ômega, 1983; e também Bolívar Lamounier e Rachel Meneguello, "Partidos Políticos e Consolidação Democrática: o Caso do Brasil" São Paulo, Editora Brasiliense, 1986;

(7)- A importância do índice de coesão está na sua capacidade de "desmascarar" a unidade partidária em plenário na medida em que, como já se disse, a abstenção só existia (era uma obrigação, não existia como faculdade) em casos excepcionais. O que dizer de uma agremiação com 15 membros que apresenta índice 100 de consenso, mas apenas cinco vereadores votaram? O índice de coesão mostraria que a unidade chegou a 33. Portanto, um partido não pode dizer que tem poder decisório hegemônico se não tem a maioria dos seus membros na votação e, por conseguinte, não assegura quorum para votação. Um partido com apenas cinco membros, mas que tem todos presentes na votação (índices 100 de consenso e de coesão) pode se transformar num partido com razoável poder decisório.

(8)- O PFL e o PSDB partidos criados ao longo da IX Legislatura (este último a seis meses do final) não participaram das votações de IPTU. Mas não foram computados como ausentes, o que lhes classificaria como índice zero, pois os vereadores não se encontravam nas listas (ou apenas um estava). No caso do PFL, a maioria dos seus integrantes participou, em momentos um pouco diferentes, do secretariado de Jânio Quadros e os suplentes eram do PDS (partido que disputou as eleições de 82).

(9)- Não se pode ignorar, todavia, que ao se ler os índices de consenso (ver nos anexos) o grau de unidade dos partidos sobe. Mesmo assim, os índices do PMDB são muito fracos.

CAPITULO 5

DEBATES SOBRE IPTU E ORÇAMENTO

Os debates sobre IPTU travados na Câmara Municipal de São Paulo na IX Legislatura foram sempre polêmicos apesar das diferenças existentes entre as propostas e ações do governo Mário Covas e Jânio Quadros(1). E ocorreram freqüentemente desvinculados da discussão das propostas orçamentárias, entre outros motivos pelo fato do executivo ter apresentado os projetos de lei de IPTU após o do orçamento (em 84, por exemplo, os projetos foram enviados depois do orçamento ter sido aprovado). No governo Covas, contudo, os debates do orçamento anual manifestaram e foram motivo de mais conflitos. Já no de Quadros, o IPTU tornou-se objeto de muito mais atenção dos vereadores, deixando o orçamento em segundo plano.

Nos debates travados quanto ao conteúdo do IPTU durante os anos de governo Covas, os vereadores apresentaram e aprovaram projetos substitutivos, alterando os projetos originais do executivo.

As polêmicas do imposto imobiliário não só ocorreram separadas das orçamentárias, mas ultrapassaram as questões de conteúdo, incluindo as de procedimento. Ou seja; o modo pelo qual o prefeito e os vereadores se relacionaram e agiram frente a esta matéria.

As questões de **conteúdo** que deveriam nortear as discussões entre os parlamentares, independentemente de terem ou não ocorrido (e, se ocorreram, com qual intensidade), são as apresentadas no quadro abaixo.

Quadro 6

- . Valores do IPTU (globais e parciais);
- . Comparação com a proposta dos anos passados;
- . Imóveis tributados (residenciais, comerciais, industriais e desocupados);
- . Objetivos (nível de arrecadação e/ou instrumento de política urbana);
- . Planta Genérica de Valores - PGV (atualizada, defasada, sendo revisada) e Valor Venal dos Imóveis - VVI (abaixo e/ou igual valor do mercado);
- . Alíquota (única, diferenciada, progressiva no tempo;
- . Base de contribuintes (aumentou e/ou é a mesma);
- . Importância do IPTU para o Orçamento Anual.

As discussões sobre procedimento ocuparam importante espaço na agenda dos vereadores, embora, na prática, não tenham ocorrido dissociadamente das de conteúdo. Tratou-se de uma separação feita pelo pesquisador para facilitar o entendimento, tal como está apresentada no quadro a seguir.

Quadro 7

- . Comportamento do prefeito na elaboração da proposta (aberto ou não à sugestão dos vereadores da situação e da oposição);
- . Relacionamento entre o prefeito e a(s) bancada(s) da situação;
- . Relacionamento do líder do governo com a bancada da situação e as outras;
- . Informações técnicas do executivo à câmara;
- . Regimento interno;
- . Opinião sobre membros das Comissões;
- . Cobertura da imprensa .

Três outros fatores precisam ser levados em conta para se avaliar a importância assumida pelos debates no plenário, a saber: 1) as comissões permanentes terem sido pouco utilizadas para estudos e debates, muito menos debates públicos; 2) terem tido a cobertura da imprensa, que é um instrumento de mediação da informação levada ao público; 3) a complexidade que cerca a matéria discutida, verificada nos itens elencados, bem como no fato dos debates de uma matéria serem usados enquanto processo decisório de outras matérias colocadas na ordem do dia(2).

A complexidade aumenta quando se leva em conta que as matérias estudadas são de iniciativa do poder executivo e, uma vez tornadas lei, serão por este colocadas em prática.

O papel ocupado pelo Parlamento na discussão de matérias de natureza financeira, mormente o Orçamento, levou (como se viu no capítulo sobre o marco teórico) economistas e cientistas sociais nos EUA a desenvolverem vários modelos explicativos para estes temas. Uma das teorias mais conhecidas, nem por isto menos polêmica, é a do incrementalismo, a qual parte do pressuposto de que o Orçamento expressa as dificuldades internas entre as agências oficiais da administração pública e de uma economia desenvolvida. Estas dificuldades se delineiam via competição por recursos entre as agências oficiais, impelindo os técnicos a um processo quase nada analítico, porém intensamente ligado aos pontos consensuais, bem como os que podem ser adequados à vontade dos parlamentares. Resulta disso

que o orçamento do ano em exame é feito pelo incremento de valores aos programas já existentes(3).

As Discussões do IPTU no Governo Covas

De maneira geral, os vereadores que tomaram parte nas discussões do IPTU se preocuparam com valores globais e sua repercussão junto aos setores mais pobres, de pequenos e médios proprietários e de comerciantes. Os demais aspectos do conteúdo, possíveis de serem destacados, só o foram marginalmente. Uma vez que a proposta do governo se apresentava como de descontos dos VVIs para grande parte da população e de manutenção da isenção para outra parte, os membros do PMDB-1 (situação) e do PT, que pelo programa de seus partidos identificavam-se com as questões sociais mais prementes, se despreocuparam. O PT, por exemplo, entendia que as propostas do governo se não eram boas ao menos não oneravam a "classe trabalhadora". Quanto a falta de informação da PGV a líder da bancada justificou que sendo uma competência do executivo não havia porque insistir na questão, embora a sua aprovação deveria voltar à esfera de competência do legislativo.

Os maiores interessados em realizar discussões sobre as matérias de IPTU enviadas à câmara no governo Covas, foram os membros do PMDB-2. Eles centraram suas críticas no procedimento do governo, mais especificamente na questão das informações técnicas do executivo, o qual não supria o legislativo de dados

necessários para que a decisão dos vereadores fosse tomada com segurança e sem equívocos, bem como no regimento interno, ao qual era necessário recorrer para impedir que o governo levasse adiante suas intenções. Em outros termos, os vereadores do PMDB-2 estavam colocando em dúvida que o governo estivesse cumprindo as propostas defendidas pelo partido durante a campanha. O PMDB-1, por outro lado, denunciava que o regimento interno e a legislação vigente eram fruto do regime autoritário e não condiziam mais com o momento que se vivia, sendo ilegitimamente utilizados pela oposição. Nem por isto as críticas de conteúdo tiveram menor repercussão. Estas afirmações resultaram, de certa maneira, na apresentação de projetos substitutivos, embora os membros do PMDB-1 em nenhum momento admitissem que as "falhas" do projeto original fossem intencionais.

Um dos membros do PMDB-2 criticava o governo por apresentar ao legislativo matéria repleta de problemas jurídicos que, se aprovada tal como se encontrava, traria resultados contrários do que prometia. Ao longo do texto do projeto o governo incluía outra mudança; a majoração em 100% do índice oficial do Município (Unidade Fiscal), o qual incidiria sobre os valores do IPTU. Além disso, o governo não teria apresentado a Planta Genérica de Valores (PGV)(4). A solução proposta pelo vereador era que se estudasse melhor o projeto e para tanto sugeriu seu adiamento(5). A defesa da proposta governamental coube ao líder do PTB, partido que não apoiava

oficialmente o governo, dizendo que a proposta tinha o objetivo de fazer "justiça tributária", pela criação de "vários cinturões através dos quais se ia determinando (os valores) do centro para a periferia". Lembrou que os vereadores tiveram a oportunidade de se reunir com técnicos da Secretaria de Finanças um dos quais transmitiu dados importantes sobre imóveis de características semelhantes situados em bairros com diferentes níveis de valorização. Disse, por último, que desejava ouvir todas os argumentos "para tomar uma posição coerente com os princípios que defendemos".

O Conflito no Orçamento

O conflito se manifestou nas discussões do orçamento. Em primeiro lugar, porque os vereadores do PMDB-1 procuravam adiar sua discussão constantemente e alegavam para tanto que a legislação sujeitava o resto da ordem do dia à esta matéria. Neste sentido haviam outras importantes matérias para os edis apreciarem que ficavam prejudicadas.

Os conflitos se intensificaram quando outras matérias de interesse do governo municipal chegaram à câmara. Os vereadores do PMDB-1 solicitaram que a discussão do orçamento fosse adiada para que estas questões fossem apreciadas, ou, ao menos, que a peça orçamentária fosse aprovada em primeira discussão para permitir a apresentação de emendas pelos vereadores.

Quadro 8

- .Transferência da empresa municipal de gás (CONGAS) para a esfera estadual;
- .Indicação do vice-líder do prefeito para o cargo de conselheiro do Tribunal de Contas do Município (TCM);
- .Proposta de reajuste de vencimentos dos funcionários públicos municipais;
- .Autorização para contratação de empréstimos de US 60 milhões para obras de canalização de córregos.

Contudo, na maior parte das vezes os membros do PMDB-2 e demais partidos rejeitaram estas solicitações(6). Fato é que apenas a proposta orçamentária tinha prazo fatal para ser aprovada, reduzindo o prazo de discussão, enquanto as demais poderiam ter sido apresentadas pelo governo em outro momento(7).

Quadro 9

Questões de Procedimento

- . O executivo não promoveu a participação da câmara e da população na elaboração do orçamento;
- . Vereadores não querem discutir o orçamento;

Questões de Conteúdo

- . Valores globais e/ou por órgãos de governo;
- . Valores por função;
- . Programas e atividades;
- . Relação receita/despesa;

Os vereadores do PMDB-1 raramente tomaram parte nas discussões do orçamento. Isto só ocorreu quando se viram obrigados a defender o governo, pois seu interesse era a

discussão de outras matérias. Os do PMDB-2 convocaram sessão extraordinária, procurando provar que não estavam utilizando a discussão orçamentária enquanto instrumento de obstrução da análise dos projetos de interesse do PMDB-1.

Quando da discussão do orçamento, os aspectos mais destacados pelos vereadores foram verbas que estariam mal alocadas (conteúdo) e método tecnocrático de elaboração (procedimento).

No tocante as verbas os vereadores da oposição preferiam abordar as destinadas às secretarias dos Transportes e das Administrações Regionais. O suplente em exercício do PTB(8) fez severas críticas à destinação crescente de verbas à Companhia Municipal de Transportes Coletivo (CMTC) e foi um dos poucos a estabelecer a relação com a receita própria do município. Disse ele na discussão da proposta orçamentária de 86:

"Tendo em vista que é tradição da CMTC solicitar suplementação de recursos, é muito possível que até o final de 86, todo o valor correspondente a arrecadação do IPTU acabe sendo abocanhado pela voraz companhia(...)desde que a CMTC eliminasse seus prejuízos operacionais, o IPTU poderia deixar de ser cobrado isentando-se dois milhões de contribuintes..."(DOE 08/11/85).

O vereador citou também estudo feito por um membro do PMDB-2 sobre a tarifa dos ônibus, que demonstrou que as empresas particulares operam em "ponto de equilíbrio" com uma tarifa de Crs 950,00 (valores de meados de 85). Mas para a CMTC

fazer o mesmo necessitaria cobrar uma tarifa de Crs 2.268,00 (valores de meados de 85). Procurou desmentir o tradicional argumento do governo que a tarifa era baixa porque a companhia tinha uma "função social" na medida em que "presta serviços a preço de mercado". Portanto, a CMTC subtraía recursos públicos que poderiam estar alocados em saúde, educação, atendendo justamente à população.

A defesa do governo foi feita na mesma sessão através do líder do prefeito, que enfatizou exatamente a "função social" da empresa. O líder declarou que as melhores linhas de ônibus tinham sido entregues, em anos passados, às empresas particulares, que a CMTC recolhia todos encargos sociais, o que as particulares não faziam. Também não permitia a "dupla pegada", que é a dupla jornada de trabalho de um mesmo motorista, o que as particulares exigiam dos condutores economizando recursos e colocando em risco a vida sua e dos passageiros.

De maneira geral os demais vereadores da oposição criticaram as verbas destinadas às administrações regionais dos bairros periféricos, especialmente os da zona leste, as quais estariam recebendo menores dotações em termos proporcionais às da região central e de melhor infra-estrutura. Em geral estas críticas foram feitas por membros do PMDB-2 e do PDS.

Os vereadores do PT, do PTB e do PMDB-2 convergiram suas críticas ao que consideraram "falta de participação popular" e de "método tecnocrático" (procedimento) .

A líder do PT, Luíza Erundina, por várias vezes criticou a conduta do prefeito e da bancada do PMDB. Afirmou em uma das sessões em que se debatia a questão orçamentária:

"O comportamento da grande maioria dos vereadores desta casa contraria o propósito de fortalecer o legislativo quando se deixa em segundo plano uma matéria como a proposta orçamentária(...)deveria merecer de nossa parte, todo o interesse(...)mesmo que não exista a possibilidade de ser alterada por uma decisão do legislativo),mas pelo menos seu conhecimento e análise crítica(...). As únicas matérias que conseguem empolgar este plenário são aquelas que tratam de assuntos que interessam a um ou outro grupo do partido do governo, ou que servem de protesto, como por exemplo a da Congas(...)e animar os conflitos entre sub-grupos dentro da própria bancada do PMDB, prejudicando a dinâmica de funcionamento desta casa e comprometendo os interesses da cidade"(DOE 24/10/84).

O líder do PTB, Gabriel Ortega, também centrou sua fala na questão de procedimento, mas conclamou os vereadores à discussão.

"Não há nada mais significativo do projeto (sic) que cuida do orçamento da municipalidade. Sem sombra de dúvida é esse projeto que oferece recursos necessários para que a administração dê encaminhamento normal de outros projetos que serão votados por esta casa e sancionados(...)urge que cada nobre par, cada bancada tenha uma posição definida a respeito desse projeto. Filosoficamente, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro, que hoje é administração(...)que acenou com a idéia de participação(...)não teve essa participação tão reclamada aqui por diversos setores".

O vereador destacou que esta participação não significaria um confronto com o Poder Executivo.

"Não será absolutamente um confronto com o executivo (...) temos aqui vários plenários que poderiam ser abertos para que os senhores vereadores pudessem debater a matéria justamente com entidades representativas (...) Exemplificando, temos no orçamento, na Secretaria de Esportes, uma cota maior de 19,2%, (...) Será que não seria do interesse para os senhores vereadores discutir com os próprios secretários, com seus assessores, ou com a população, um projeto maior (...) se não pudermos modificar esse orçamento por certo havemos de fornecer subsídios políticos para o próximo orçamento..."(DOE 24/10/94).

Três membros do PMDB-2 denunciaram a conduta do governo municipal, mas também afirmaram que iriam propor modificações.

Um dos integrantes do PMDB-2, o suplente em exercício, Dalmo Pessoa, afirmou:

"Esta casa foi novamente marginalizada na questão da elaboração da peça orçamentária, como tem sido na remessa de projetos do executivo. Acho que chegou a hora de a câmara, independente da posição partidária de cada um (...) exigir que sejamos ouvidos e possamos nos manifestar, oferecer sugestões para que se tenha um orçamento, que não no seu todo, pelo menos em parte (...) seja produto das reivindicações feitas pela população de São Paulo"(DOE 24/10/84).

Outro membro do PMDB-2, Eurípedes Sales (9), anunciou o que pretendia fazer em relação ao orçamento:

"Estou preparando uma emenda ao orçamento, naquilo que podemos emendar enquanto Poder Legislativo (...) no sentido de distribuirmos a reserva de contingência para as regionais da Prefeitura (...) a descentralização é uma necessidade. Essa foi a tese pregada pelo PMDB nos palanques em praça pública (...) e foi em razão dessa mudança prometida pelo PMDB (...) que obtivemos uma vitória esmagadora em 15 de novembro de 1982"(DOE 24/10/84).

O terceiro membro do PMDB-2, Luiz Tenório de Lima(10), também relacionou sua crítica de procedimento ao conteúdo:

"...Há algumas teses que não podem deixar de ser expostas quando, por exemplo, reclamamos que o orçamento da cidade de São Paulo é elaborado em laboratório de gabinete (...)uma das grandes falhas do orçamento é que não explica em nenhum dos seus itens o valor físico da importância dedicada à esta ou aquela finalidade (...) que democracia é esta? A democracia começa exatamente por aí. A chave da democracia é a economia do município" (DOE 24/10/84).

De maneira geral, os vereadores não discutiram um único tema do orçamento de forma conjunta e não fizeram nenhuma análise global do seu conteúdo. Nem discutiram seus projetos e atividades, cuja apresentação era prevista na legislação orçamentária. Como se viu, quando a análise foi a respeito de conteúdo, esta se ateve a valores gerais e alocação de gastos globais de secretarias. Não houve polêmica se as receitas e despesas previstas estariam coerentes aos projetos e às atividades dos órgãos. Como também não se mostrou se o orçamento proposto apresentava ligação ao orçamento em vigor, aprovado no ano passado.

A Nova Concepção do IPTU no Governo Jânio

No governo de Jânio Quadros as atenções voltaram-se para o IPTU, condicionando a discussão do orçamento, que obteve menor atenção, aos aspectos da receita. Desde o primeiro mês de seu governo, antes mesmo da câmara municipal terminar o recesso parlamentar, o prefeito assinou decreto reformulando os VVIs do

IPTU a ser cobrado ainda em 86, e aprovado pelo legislativo no final de 85, ainda sob o governo Covas (ver capítulo 3)(11). Dessa maneira os vereadores começaram o ano debatendo o IPTU, sendo que a oposição (no início do governo restrita a uma parte do PMDB/1 e PT) se organizou para argüir a inconstitucionalidade da medida, que feria o princípios da anterioridade e anualidade, bem como desrespeitava a autoridade da câmara municipal. A explicação para esta iniciativa do prefeito é que seus planos de gestão precisavam de muitos recursos e o IPTU se constituía num grande potencial para financiá-los.

Quadro 10

- | |
|---|
| <p>Projetos mais polêmicos de Jânio</p> <ul style="list-style-type: none">. Construção de nova sede para a Prefeitura ao longo da marginal do Tietê , desapropriando milhares de imóveis;. Construção de várias garagens subterrâneas, no Parque Trianom, Hospital das Clínicas entre outras;. Plano Viário consubstanciando pelo Boulevard no Anhangabaú e Boulevard da avenida Juscelino Kubitschek, abrangendo vias expressas sob o rio Pinheiros e sob o Parque do Ibirapuera. |
|---|

A primeira característica importante da segunda metade da IX Legislatura foi a diferença do enfoque dos debates. Estes se referiam com frequência ao governo anterior para defender ou

criticar as matérias, pois já tinham bastante convívio entre si e também experiência. Ademais características do governo Jânio propiciaram um incremento do conflito intra-legislativo.

A câmara municipal se reuniu em sessão extraordinária no início de fevereiro. Na oportunidade o recém-escolhido líder do prefeito (12) defendeu a medida:

"Essa é uma responsabilidade não de agora, mas da antiga administração, que não atualizou os valores ou o fez aquém da inflação, não por patriotismo, não por defender a cidade, mas numa situação demagógica, para empurrar com a barriga o problema(...) que hoje está sendo enfrentado com muita coragem".

Durante o governo de Mário Covas, o agora líder do prefeito, Gabriel Ortega, criticara os vereadores pelo que considerou falta de vontade de discutir o IPTU e o orçamento. Neste momento, ao defender o conteúdo do IPTU, o vereador ignorara o procedimento de Jânio Quadros, que sequer lhe informara, na condição de seu líder, da decisão tomada, que era acusada também de ser ilegal e inconstitucional. De qualquer maneira, o vereador do PTB mostrou com nitidez a diferença de enfoque dado ao IPTU. Um ano mais tarde ele deixou a função por entender que o mesmo utilizava o decorso de prazo de forma abusiva, o que lhe retirava a possibilidade de negociar os projetos com os vereadores da oposição(13).

O PMDB-2 revelou-se desunido nos debates. Um dos seus membros, Joogí Hato, declarou:

"Na gestão passada(...)havíamos dito desta tribuna que é de fundamental importância que a Planta Genérica de Valores venha a esta Casa, porque era uma prerrogativa do Poder Legislativo antes do advento da ditadura, a qual fez com que este mesmo poder fosse castrado, e esta Casa não pudesse nada fazer em relação ao IPTU...".

Na oportunidade a fala do vereador não surtiu o efeito de manter o quorum mínimo de discussão. Algumas sessões mais tarde, quando o IPTU voltou à ordem do dia, ele alertou novamente que havia risco de esvaziamento de plenário e comparou o episódio com o ocorrido no ano de 1984. Na época, segundo ele, ocorreu situação idêntica mas com "personagens trocados". Isto é, os que antes saíram do plenário para obstruir as discussões estavam agora interessados em discutir a questão e vice-versa. Este vereador, ao contrário, mantinha-se coerente ao tentar o debate.

No final do ano, quando o prefeito enviou ao legislativo nova proposta de IPTU, a líder do PT (recém-eleita deputada estadual) abordou a questão de procedimento sob o prisma da informação da matéria(14) e sua relação com o conteúdo.

"Daí porque a necessidade de se divulgar para o conjunto da população os argumentos que serviram de base na discussão desse projeto, sobretudo por parte daqueles que como nós entendem que a há necessidade de atualização do cálculo do valor venal, ou seja, da PGV e dos ajuste do IPTU, mas em bases justas, bem visíveis e criteriosas, o que esse projeto não atende".

Esta mesma interpretação foi dada por Almir Guimarães, membro do PMDB-1 na discussão da proposta do ano de 87(15) . Ele declarou que votaria contra o aumento, como já fizera no ano de 86. Entretanto esta foi uma das poucas manifestações feitas exclusivamente contra a proposta de aumento porque "a população brasileira paga muitos impostos". Esta declaração soa como uma advertência de uma decisão ainda não tomada por um vereador que apoiava o prefeito em outras matérias. Solicitou ao prefeito que retirasse a proposta da câmara, o que veio a acontecer pouco depois. Ele disse que em 86 conseguiu que o prefeito reduzisse em 50% o aumento do IPTU, mas por não ter sido compreendido foi "agredido por várias pessoas". Portanto, o edil procurou demonstrar que sua influência pessoal sobre o prefeito é que foi responsável pela diminuição dos valores.

Outro membro do PMDB-1, Arnaldo Madeira,(16) não se limitou a questão do valor financeiro da proposta, mas se deteve em aspectos da sua formulação e também de procedimento.

O governo propõe uma alíquota progressiva simples "embora diga que seja gradual, mas no projeto de lei não está expresso e ao mesmo tempo retira o desconto dos imóveis que no ano passado estavam na faixa de isenção de 27 Unidades Fiscais do Município (...) esses imóveis (...) terão aumento que será superior ao de qualquer outro imóvel de qualquer outro padrão".

Não se pode ignorar que no governo de Jânio Quadros o poder decisório dos debates diminuiu em consequência da utilização do decurso de prazo. Neste sentido, a aprovação pelo voto seria aceitável para alguns vereadores do PMDB-2 que entendiam que o método de decisão da câmara tinha de ser igual ao do governo de Mário Covas, mesmo que discordassem do teor do projeto. Um comportamento tal como o demonstrado revela que para alguns vereadores duas questões se colocavam, fossem ou não complementares: 1) a regra de tomada de decisão é um valor para o vereador e/ou 2) o vereador sabe que há um nexo entre a decisão tomada e a percepção de setores da sociedade dentre os quais se encontra os seus eleitores. Percebendo alguma contradição no comportamento do parlamentar, o eleitorado o sanciona nas próximas eleições não o reelegendo.

Desse modo, as questões procedimentais se estenderam à informação do funcionamento da estrutura decisória. Por exemplo, os vereadores da oposição, não sendo corretamente informados, questionaram as regras decisórias quanto ao quorum de decisão e ao quorum de deliberação.

O procedimento dos vereadores de oposição abre-se a várias interpretações. Em primeiro lugar, seria possível admitir que os vereadores não foram informados quanto ao processo decisório. Em segundo lugar, que sendo informados tinha dúvidas se a informação era correta. Em terceiro, eram informados mas punham em dúvida uma regra, pois ao fazê-lo mostravam o risco

de se tentar deliberar sem haver consenso . Os vereadores estariam ameaçando aos da situação, que se aprovassem a matéria sob um quadro de conflito poderiam ser "reprovados" pela imprensa e pelo eleitorado. Em quarto, poderiam simplesmente estar fazendo obstrução à matéria com medo de que fosse votada naquele momento e não tivessem número para rejeitá-la. Este argumento é menos provável pois se eram contra o seu conteúdo, o impedimento da votação em plenário resultaria na aprovação pelo decurso de prazo(17).

Os que se opuseram à votação tentaram apresentar um substitutivo. O presidente da câmara observou que a iniciativa legislativa feria a lei orgânica e o regimento interno, os quais rezavam que a iniciativa era privativa do prefeito. Em resposta, um membro do PMDB-1, do qual fazia parte o presidente, disse que a aprovação do substitutivo à proposta da PGV causaria a sanção do projeto original e no veto do substitutivo. A rejeição do veto precisaria de dois terços dos votos, quorum difícil para os vereadores da oposição obterem. Conseqüentemente, o prefeito alcançaria o seu objetivo com um terço dos votos(18). Tratou-se, pois, de uma sutil manobra da situação, que pretendeu obter o consenso da oposição atraindo-a para o substitutivo.

A observação do presidente revelou-se como uma advertência dada por um correligionário da oposição, sem que seu procedimento ferisse as regras de conduta da Presidência.

O mesmo membro do PMDB-1 voltou a debater a questão de procedimento(19) . Nesta oportunidade, ele relacionou a votação do IPTU à do orçamento, indagando ao presidente se era possível a votação da proposta orçamentária (ainda que num primeiro turno) sem a votação do imposto. Antes de vencer o prazo fatal do orçamento, o vereador disse não ter recebido resposta sobre sua indagação. É provável que esta questão tenha sido um recurso utilizado pelo vereador pois suas indagações não foram acompanhadas de seu ponto de vista, ou, ao menos de um levantamento de dados que mostrasse ter havido exemplos anteriores. Mesmo que tenha sido uma manobra, a pergunta era pertinente e não houve resposta. Ainda que a dúvida fosse apenas de um parlamentar, a decisão seria tomada sobre uma desigualdade de informação do conjunto dos parlamentares.

Nas discussões, o comportamento dos vereadores de oposição procurou atingir seu objetivo, qual seja, não apenas denunciar a ação do prefeito, mas mostrar que o legislativo decidia sob um conjunto de regras desconhecidas.

Os Debates na Câmara e a Cobertura da Imprensa

Os debates na câmara na IX Legislatura, que trataram do IPTU e do orçamento, com certa frequência se reportaram à imprensa seja no sentido de meramente registrar o que ela

publicou, mas também de defender ou criticar as opiniões proferidas em relação aos vereadores. É inegável que o comportamento dos vereadores não desconsiderou a cobertura da imprensa, mesmo que fosse para afirmar que sua decisão não levava em conta a sua opinião.

Na medida em que o processo decisório do IPTU em raros momentos mobilizou a população para acompanhar os debates "in loco", como forma de pressão, a cobertura da imprensa se constituiu no único processo alternativo de mediação da informação. A utilização deste termo em lugar de simples informação deve-se ao fato de que a imprensa (aqui considerada como sendo os vários jornalistas e órgãos que operam no referido tema) se "apropria" dos acontecimentos e os "reconstrói" segundo uma nova leitura. Isto pode ser constatado tanto na pura redução dos acontecimentos à uma reportagem de quatro ou cinco linhas numa coluna de maior ou menor destaque do jornal, como pela reprodução de alguns fatos e omissão de outros que são parte do mesmo processo.

Desse modo vale registrar como a imprensa escrita(20) acompanhou o processo decisório do IPTU e do orçamento e qual foi a reação dos vereadores em alguns momentos.

A Imprensa Durante os Três Anos de Covas

Em primeiro lugar fica evidente que as matérias de IPTU e de orçamento não tiveram qualquer editorial durante os meses de setembro, outubro e dezembro, época em que tramitam pela câmara municipal. Os vereadores também não escreveram artigos para os jornais.

Quanto as reportagens, a cobertura da imprensa foi absolutamente igual no tocante as ações e declarações de autoridades do executivo e do legislativo (19 registros), o que evidencia um crescimento da importância dos vereadores numa área em que tinham pouca competência legal. Em termos individuais a autoridade mais citada pelos jornalistas foi o prefeito (doze registros), seguido do secretário das Finanças (seis registros), seguido dos líderes do prefeito (três registros) e do PMDB (dois registros). Em último lugar entre os mais citados ficou o presidente da CMSP(21). Mas os vereadores que foram objeto de cobertura jornalística em ao menos um registro, somando-se todos, obtiveram muito mais espaço do que o prefeito e o secretário das Finanças (nove vereadores tiveram seus nomes, declarações e atitudes sobre estas matérias citadas 18 vezes). A imprensa dedicou mais linhas para a questão orçamentária, coincidindo com a atenção dada pelos vereadores no plenário.

O Último Triênio

Na segunda metade da legislatura, que compreende o período Quadros, apareceram editoriais sobre IPTU (quatro registros) , mas nenhum artigo foi compilado. Isto revela uma inversão do tratamento jornalístico comparando-se ao que foi dado nos anos anteriores. A câmara superou significativamente ao executivo enquanto atenção (36 registros contra 14), sendo que o IPTU tornou-se o assunto mais mencionado (49 registros contra apenas um do orçamento). Quanto ao aspecto pessoal, o prefeito Jânio Quadros teve mais espaço da imprensa (dez registros). Porém, o presidente da câmara apareceu um pouco mais (três registros)(22) . O secretário da Finanças apareceu em apenas um registro.

Chama a atenção que no governo Jânio Quadros a cobertura tenha se voltado mais para o legislativo, pois o prefeito era reconhecidamente uma personalidade capaz de atrair a atenção da imprensa, se não fosse pela sua biografia política pregressa mas também pelo comportamento presente. Há que se frisar que Jânio foi mais citado que o executivo, confirmando a importância do personagem em detrimento da instituição no processo decisório.

Se no primeiro triênio os vereadores quase não acusaram em plenário a cobertura da imprensa, no segundo elas eram frequentes e se definiram como de protesto na maioria das

vezes. Verificou-se também manifestações de reconhecimento do seu trabalho de informar à opinião pública(23).

Dois exemplos demonstram o protesto(24) ao trabalho jornalístico. A 30 de outubro de 1986, o membro do PMDB-2 declarou, durante o transcorrer da sessão, que um jornalista da Rádio Excelsior dissera que seu voto foi a favor do projeto de aumento do IPTU, quando, na verdade, votou contra. Na sua conclusão disse que este procedimento "deixa a imprensa numa posição muito difícil e desacreditada". No outro exemplo o membro do (PDS), líder do prefeito, ao rebater às críticas de quatro vereadores a respeito de uma reunião com técnicos da Secretaria de Finanças, disse que a TV Globo e a Rádio Jovem Pam "mentiram" ao dizer que ele criticara um vereador do PMDB-1.

Tratam-se de dois casos onde a imprensa interagiu com o processo decisório legislativo através de falsas notícias (segundo a acusação dos vereadores), levando à público uma informação entremeada de inverdades, que poderia levar a uma sanção política sobre estes vereadores sem que estes tenham agido da maneira que foi noticiado. Admitindo que o erro da imprensa existiu (que não tenha sido mentira dos vereadores) e tenha sido sem intenção, os meios de comunicação se mostraram partícipes do processo de decisão legislativo na medida em que provocaram respostas dos vereadores. Se o erro existiu e foi intencional (pelo menos por parte do repórter que transmitiu a

notícia), ele se tornou uma mentira que estaria motivada por interesses privados de alterar as fases subseqüentes do processo decisório; processo este que ocorre e se define formalmente num espaço público mesmo que informado por diversos outros interesses privados. De que maneira? Desde que os vereadores recebessem uma resposta política (dos líderes partidários e/ou diretamente de setores da população mais atingidos pelo resultado) antes que estivessem informados do ocorrido. Isto não seria difícil pois os vereadores só denunciaram o fato depois dele já ter se constituído, isto é, a notícia ter sido veiculada e os seus efeitos sentidos.

O episódio revela a força da imprensa em relação a uma instituição política local, podendo se constituir num autêntico grupo de pressão(25) e a despeito do que tenha de efetivo se passado.

Esta força é identificada pelos elogios e apelos feitos pelos vereadores. Vereadores do PMDB-1 e do PT(26) solicitaram à imprensa a 30 de outubro de 86 que a imprensa ajudasse a informar à população quais os vereadores ausentes à sessão, que estavam obstruindo os trabalhos legislativos.

A 22 de setembro de 1987, o então ex-líder do prefeito Jânio Quadros, vereador Gabriel Ortega, falou que a imprensa merecia ser homenageada porque "faz denúncias sistemáticas(...)que demonstram com dados oriundos dos

vereadores e dos seus próprios trabalhos, que esse aumento escorchante (referindo-se ao IPTU) não pode e não irá passar pela câmara...". O ponto central de sua fala era um alerta a uma possível manobra dos vereadores situacionistas. "Mas quero alertar a imprensa para que não venha um substitutivo daqueles, onde (...) não se vota a majoração, mas criam-se as condições para que o prefeito ao seu bel prazer, possa cobrar os impostos como ele bem entender...".

Neste caso os vereadores de oposição procuraram a imprensa como uma aliada, sugerindo que esta produzisse uma informação para servir a um determinado propósito.

A Imprensa Aparece nas Entrevistas

A imprensa foi lembrada em três das sete entrevistas feitas pelo pesquisador em perguntas relacionadas direta ou indiretamente ao IPTU (vide anexos), embora não houvesse nenhuma pergunta elaborada.

Jamil Achoa, membro do PMDB-2, afirmou que a imprensa o perseguiu no processo de votação do IPTU, embora seu voto não tenha sido diferente do que na atual legislatura (a 10ª, que foi eleita em 88), isto é, sempre a favor de um imposto de valor baixo que fosse compatível com a capacidade contributiva da maioria da população. Ele se queixou de que sua fotografia foi publicada por um diário de grande tiragem tratando-o por

"inimigo da população".

Brasil Vita (PTB), um dos mais antigos vereadores, disse que a imprensa o atacou por votar favoravelmente a proposta de IPTU do governo Jânio Quadros. Disse também que: "Noventa por cento deles (referindo-se aos jornalistas) integram o PT (Partido dos Trabalhadores). Eles têm caderneta do PT e é claro que eles atacam os janistas".

O ex-líder de Jânio Quadros, Gabriel Ortega (PSDB), declarou o seguinte: "...alguns vereadores que votaram com o senhor Jânio Quadros pagaram um preço muito caro em aumentando o IPTU...". Para ele isto foi uma consequência da ação da imprensa, que deu um amplo espaço nos jornais, rádio e televisão uma vez que era contra a proposta governamental.

Não é exagero afirmar que a força da imprensa foi tanto maior quanto menor ou inexistente a participação direta de outros setores organizados da sociedade no processo decisório legislativo. Na medida em que apenas a imprensa fez a cobertura dos eventos, tendo uma posição definida de maneira geral, foi a única a deter e gerar informação. Isto não é o mesmo que asseverar que grupos de pressão do setor imobiliário tenham se ausentado do processo. Até porque é possível que tenham ajudado a eleger alguns vereadores para representar seus interesses, não precisando atuar diretamente. Mesmo assim, parte do setor empresarial foi indiretamente envolvida no processo decisório

devido a ação do prefeito Jânio Quadros. A residência do presidente da Federação do Comércio do Estado de São Paulo, Abraam Sjaszman, de grande tamanho e localizada em um bairro muito valorizado, foi objeto de uma iniciativa política do chefe do executivo o qual fez saber à imprensa que o imóvel estava sub-avaliado e ameaçou colocá-lo em leilão público. Pretendia mostrar que sua proposta de aumento do imposto só atingiria os ricos e eram estes que resistiam.

Era verdade (como se mostrou em capítulo anterior) que a PGV estava desatualizada e desta forma muitos imóveis de alto valor de mercado pagavam um valor irrisório de IPTU. Contudo, o prefeito não atualizou a PGV e sim propôs o aumento linear do VVI abrangendo também pequenas e médias propriedades em bairros de diferentes níveis de valorização. O efeito da ação de Jânio na câmara e na imprensa, favoreceu ao presidente da FCESP, que passou a falar em nome dos pequenos e médios proprietários de imóveis, tendo largo espaço nos meios de comunicação de massa. No plenário da câmara, vereadores de todos os partidos repudiaram o comportamento do prefeito e se solidarizaram com o empresário. Enquanto membros do PT denunciavam tão somente o caráter arbitrário e personalista do prefeito, os demais incluíam elogios à biografia do empresário.

Quanto aos outros aspectos dos debates em plenário, se percebe a seguinte tendência dos vereadores: as atenções e interesses se voltam para as questões que podem ser percebidas

de forma mais fácil e imediata pelos vários setores da cidade.
 Não só por esta razão, mas por ser tecnicamente menos complexo
do que o orçamento, facilitando seu manejo pela maioria dos
 vereadores. Se durante o governo Covas os debates e a cobertura
 da imprensa concentraram-se na proposta orçamentária, foi menos
 por esta em si mesma, mas porque as regras eram um entrave para
 a discussão de outras matérias do interesse dos vereadores da
 situação (PMDB-1). Os vereadores de oposição perceberam que a
 matéria apresentava contradições entre o processo de
 formulação, de procedimento dos vereadores da situação e as
 propostas de democratização e de fortalecimento do Poder
 Legislativo feitas na campanha eleitoral e constantes do
 programa do PMDB.

Neste "grupo" de vereadores da oposição (PT, PMDB-2 e PDS
 na maior parte das vezes) estavam vereadores que se opunham a
 tudo o que fosse do governo, desde que o assunto fosse
 polêmico, e aqueles que, sem deixar de analisar as vantagens de
 um comportamento de oposição, acreditavam ser possível um
 comportamento realmente democrático do governo na elaboração de
 políticas governamentais como o orçamento.

Um membro do PMDB-1 (depois PSDB) entrevistado pelo
 pesquisador, Walter Feldman, reconheceu que o governo Mário
 Covas não permitiu uma discussão a fundo das iniciativas do
 executivo, embora tivesse um respeito formal pelo legislativo.

"...Não dá para dizer que o governo Covas permitiu, apesar de sua característica popular e social, um maior espaço de ação e intervenção na elaboração de projetos que vinham do executivo. Até muito pelo contrário: acho que ele guardava um viés, pela perda das prerrogativas do legislativo, de tal forma, que coisas importantes como o plano diretor, proposta orçamentária, e questões tributárias eram elaboradas pelo executivo e aqui na câmara sofriam poucas alterações..."

O vereador disse também que o legislativo conseguiu participar do processo decisório de uma matéria de iniciativa do executivo, dele se diferenciando "muito mais (...) pelas discussões feitas pela imprensa, pela opinião pública...".

Outro fator constatado de conflito inter-poderes e intra-legislativo, intimamente associado ao aspecto já destacado, é o da ausência de informações relevantes por parte do executivo, mesmo quando suas autoridades máximas (prefeito e secretário das Finanças) se reuniram com os vereadores na sede dos dois poderes. A informação reclamada, conquanto questão de procedimento, era ao mesmo tempo questão de conteúdo dos projetos. Em outros termos, quanto menos os vereadores participaram da elaboração mais se sentiram destituídos de informações consideradas essenciais para a tomada de decisão; mesmo que isto não fosse verdade. Talvez seja por isto que mesmo as discussões referentes ao IPTU, nas quais os vereadores se concentraram, tenham abordado valores globais e parciais na maior parte das vezes, em vez de procurar analisá-la sob o ângulo de uma ação de governo.

(1)-No governo Covas as propostas do imposto se limitaram a manter o mesmo padrão de arrecadação, com o mesmo percentual de contribuintes isentos e com descontos apesar da inflação. No início do governo, o então secretário das Finanças, Denizar Alves, admitiu à imprensa que havia a possibilidade da Prefeitura propor o fim das isenções dos imóveis, que foram concedidas pouco antes das eleições de 82 pelo então prefeito Salim Curiatti. Mas, quando o projeto chegou à câmara o seu teor era basicamente oferecer descontos. No governo de Jânio, ao contrário, tentou se transformar o IPTU num instrumento de financiamento dos projetos do governo, redefinindo o valor venal dos imóveis e as alíquotas. Contudo, a câmara impediu.

(2)- O poder decisório dos debates deve ser relativizado seja porque em alguns anos eles pouco ocorreram, como por se realizarem negociações entre os partidos e lideranças dentro e fora do plenário.

(3)- A maior contribuição do incrementalismo à época em que foi concebido foi o reconhecimento de que o orçamento não pode ser visto como um programa de governo coerente internamente e elaborado dentro de uma análise racional, que tem começo, meio e fim. Aaron Wildavsky, "The Politics of The Budgetary Process", Boston, Little Brown and Company, 1964. Entretanto, a abordagem do incrementalismo foi criticada pela imprecisão com que foi empregada por vários dos seus adeptos. Uma das críticas mais importantes encontra-se em John Bailey e Robert O'Connor, "Operationalizing Incrementalism: Measuring the Muddles" In Public Administrative Review, 1975.

(4)-Vereador Eurípedes Sales(PMDB-2) falando na 97ª sessão ordinária de 01/11/83.

(5)-Solicitar o adiamento de discussão após ter feito uso da palavra, é uma tática, principalmente quando usada por vereadores opositoristas, para obter duas vantagens num mesmo gesto. Qual seja: fazer obstrução ao projeto do governo e discutir outro projeto que deseja ver aprovado mais rapidamente.

(6)-O artigo 347 do regimento interno rezava que sendo o orçamento aprovado em primeira discussão, permanecerá sobre a Mesa durante as duas sessões seguintes para o recebimento de emendas, que deverão ser subscritas por um terço, no mínimo, dos membros da câmara.

(7)-Se todas as possíveis etapas do orçamento fossem percorridas, sendo algumas inevitáveis, restaria para discussão no plenário cerca de 25 dias (incluindo os finais de semana nos quais a câmara não se reúne em sessão ordinária).

(8)-Os vereadores do PTB à época da discussão orçamentária

permitiam que o suplente Roberto Turquetti assumisse o mandato para que fizesse a apreciação do orçamento em nome da bancada, por ser o único vereador paulistano com formação na área de orçamento público.

(10)-Vereador Luiz Tenório de Lima. Com a legalização do PCB em 85, assumiu a condição de comunista, e no final de 88 se transferiu para o PTB, partido pelo qual disputou as eleições para a X Legislatura.

(11)-Vale lembrar que o prefeito revogou o decreto n. 21.927 por ter sofrido intensa pressão da câmara municipal.

(12)-O líder era o vereador Gabriel Ortega (PTB), que em 88 tornou-se um dos fundadores do PSDB.

(13)-Entrevista concedida ao pesquisador. Na oportunidade o vereador ressaltou que era muito amigo de Jânio Quadros, mas que sua atitude política baseou-se na consciência que não podia aceitar um instrumento autoritário. Disse também que teve coragem no seu ato porque o prefeito lhe falou que não permitiria que ele se reelegesse, tendo Ortega seu reduto no tradicional da Vila Maria, reduto eleitoral do janismo. Mas o vereador se reelegeu para a X Legislatura (1989-1992).

(14)-Sessão realizada em 26 de novembro de 1986.

(15)-Vereador Almir Guimarães em 15 de setembro de 1987.

(16)-Vereador Arnaldo Madeira em setembro de 1987.

(17)-Outra explicação possível é que o questionamento era uma dúvida proveniente de vereadores com uma desigual compreensão quanto as regras de decisão e não numa sonegação, uma vez que as mesmas estariam redigidas e estavam incorporadas ao regimento interno e à lei orgânica dos municípios. Esta desigualdade se fundaria tanto em diferenças nos processos culturais dos vereadores (formação educacional e meio social proveniente), como interesse em estudar as regras.

(18)-O presidente Marcos Mendonça, do PMDB-1, citou o artigo 27 da lei orgânica dos municípios combinado ao 16 do regimento interno da câmara. Avanir Galhardo, que lhe respondeu, também era do PMDB-1.

(19)-Fato que ocorreu na 109ª sessão extraordinária em 30/10/86.

(20)-Apesar da imprensa escrita atingir um público infinitamente menor do que a televisão e o rádio, especialmente no Brasil onde a tiragem é pequena frente ao número potencial formado pelas pessoas que sabem ler, ela alimenta a estes dois

meios de comunicação de massa. A recíproca é verdadeira, isto é, a imprensa também se pauta na cobertura do rádio e televisão. Todavia, parte da imprensa escrita e do seu público são formadores de opinião devido as características sociais, econômicas e culturais dos jornalistas e dos leitores.

(21)- O líder do prefeito e o presidente da câmara que estavam entre os mais citados era o vereador Marcos Mendonça (PMDB-1), que em 83 e 84 desempenhou a função e em 85 já era presidente da câmara. É interessante que o presidente que antecedeu Mendonça, o vereador Altino Lima (PMDB-2) não apareceu em nenhum registro.

(22)-O presidente citado foi apenas Marcos Mendonça.

(23)-A mesma preocupação com a imprensa se registrou nas entrevistas feitas pelo pesquisador.

(24)-Os vereadores são Joogi Hato (PMDB-2) e Naylor de Oliveira (PDS), líder do prefeito Jânio Quadros.

(25)-Os protestos dos dois vereadores levantam a questão do segredo nas relações políticas envolvendo as instituições públicas e privadas. O segredo é aqui definido não só por aquilo que existe e não é divulgado, mas também pela divulgação de um fato inverídico que possa ocultar um fato verídico. Esta questão é analisada de forma exaustiva por João Almino. Ver João Almino, "O Segredo e a Informação: Ética e Política no Espaço Público", São Paulo, Brasiliense, 1986.

(26)-Os vereadores são Walter Feldman (PMDB-1), Irede Cardoso e Luíza Erundina (PT).

C O N C L U S Õ E S

A Câmara Municipal de São Paulo não ofereceu maioria coesa para os dois chefes do executivo (Covas e Jânio) nas votações relativas a IPTU e orçamento anual durante a IX Legislatura. Esta situação, em parte, se deveu à fragmentação dos partidos políticos, que de quatro bancadas no início de 83 passaram para seis no final de 88, além das agremiações que se formaram e desapareceram neste interregno e da divisão do PMDB em duas alas; uma pró-Covas e outra pró-Quércia.

A fragmentação partidária verificou-se não apenas no número de bancadas, mas também na significativa variação do consenso interno nas deliberações de uma mesma matéria. Esta oscilação implicou em vários realinhamentos partidários nas decisões a serem tomadas em uma mesma questão. No entanto, a fragmentação foi também do legislativo como um todo e não apenas dos partidos, pois a coesão dos vereadores foi regular para fraca na média das votações. Tal situação pode ser decorrência dos seguintes fatores: baixa capacidade de articulação do executivo e teor polêmico das matérias provocado pela complexidade técnica combinada a pouca formação/informação disponível sobre as mesmas.

Embora os prefeitos Mário Covas e Jânio Quadros tivessem discursos e concepções diferentes sobre o papel do Poder

Legislativo, o primeiro valorizando sua atuação em defesa das liberdades e no aperfeiçoamento da democracia, o segundo o menosprezando, os dois apresentaram um comportamento comum; pouca disposição para discutir com os vereadores de oposição em torno das matérias de IPTU e de orçamento. Esta afirmação pode ser constatada no fato de tais projetos chegarem à Câmara sem o conhecimento prévio dos próprios vereadores da situação.

A falta de uma maioria governamental coesa esteve diretamente relacionada à manifestação de independência do legislativo. Isto é; a inexistência de um suporte sólido para o Poder Executivo permitiu que a Câmara atuasse de forma independente.

Mas independência e fortalecimento do legislativo não foram termos equivalentes no tema estudado. Os vereadores que apoiaram o prefeito Jânio Quadros não permitiram a elaboração de um novo regimento interno; fundamental para redefinir as atribuições de comissões permanentes, da mesa diretora e do processo legislativo.

Um bom exemplo do que se disse no parágrafo acima é que os órgãos diretivos da Câmara, através do presidente da mesa diretora e das comissões permanentes, não conseguiram exercer um papel importante na condução dos dois processos. Ou seja; a independência também se deu em relação aos próprios representantes eleitos pelos vereadores. A independência é

condição necessária mas não suficiente para o fortalecimento do legislativo. A autonomia interna da totalidade dos vereadores frente aos órgãos diretivos, pode ser desfuncional para o processo decisório. As comissões e a mesa diretora deveriam ter capacidade para conduzir o processo sem que isto implicasse em subordinação.

A capacitação da Câmara seria viabilizada desde que os vereadores "descongestionassem" o plenário, isto é, tivessem desenvolvido uma política de fortalecimento das comissões permanentes como chegou a ser pensado e proposto quando Marcos Mendonça era presidente. Se isto tivesse ocorrido, o que entre outras coisas necessitaria de mudanças no regimento interno e desenvolvimento de infra-estrutura adequada (recursos humanos qualificados e meios materiais) , o legislativo teria se afirmado mais solidamente como poder , mesmo sem dispor de competências legais importantes. Se as comissões permanentes se dedicassem a estudar as matérias a fundo, como algumas comissões especiais fizeram na IX Legislatura (realizando debates públicos inclusive), os vereadores "enriqueceriam" o conflito. Ou seja; os vereadores, por estarem conhecendo os projetos tanto quanto o prefeito e secretários, evitariam "mau-entendidos" ao mesmo tempo que realizariam negociações sobre os pontos realmente polêmicos do projeto. Como as comissões não tiveram este desempenho, o plenário (além das conversas informais) teve de absorver muitas questões não resolvidas.

A dicotomia entre independência e fortalecimento é extensiva aos processos decisórios de IPTU e de orçamento anual, que foram tratados separadamente devido a se constituírem em dois projetos de lei, apesar de serem assuntos tecnicamente integrados. Este tratamento dicotomizado deu-se também nas propostas do IPTU de cada ano. Foram raras as vezes em que os vereadores valeram-se dos projetos e discussões dos anos anteriores para apontarem contradições e/ou coerências do governo e da própria Câmara no processo de tomada de decisão.

A atenção dedicada ao IPTU foi grande nos seis anos, provocando muitos debates, justificativas de votos, questionamento de regras etc., fatos que contribuíram para as decisões terem maior transparência. Mas com o orçamento não se passou o mesmo. Provavelmente por ser um assunto mais complexo a envolver toda a administração pública e interessar menos a imprensa. A simples separação das discussões do IPTU, não relacionando-o diretamente à proposta orçamentária é um comportamento que não contribui para o fortalecimento deste Poder.

No processo decisório orçamentário, os vereadores da situação (nos dois governos) sempre tentaram reduzir ou escapar da discussão de um projeto governamental polêmico para decidirem sobre vários outros projetos de interesse do executivo.

Os vereadores da oposição, em caminho oposto, sempre tentaram aumentar a discussão sobre um projeto polêmico, reduzindo as discussões em torno de outros projetos igualmente importantes e de maior consenso. Isto não quer dizer que o poder decisório seja medido pela capacidade dos vereadores de discutirem e votarem o maior número de matérias, mas sim de elegerem projetos prioritários, conseguirem analisá-los, discutí-los e votá-los.

As críticas dos vereadores de oposição ao executivo valem para o próprio legislativo, o qual, se tivesse uma agenda política, poderia promover importantes discussões com a presença de entidades da sociedade civil sobre IPTU e orçamento. Desse modo disporia de outras fontes de informação que não apenas a imprensa, a qual pela preocupação demonstrada pelos vereadores se constituiu numa poderosa adversária do governo.

Finalmente, há que se reconhecer que estas conclusões são provisórias devido aos objetivos da pesquisa e à própria natureza da Câmara e recomendam mais investigações a respeito destas questões, quais sejam; as relações entre maioria governamental coesa e independência do Poder Legislativo, bem como independência / poder decisório, comparando diferentes processos de decisão, inclusive os que nascem fora das obrigações anuais de apreciação pelos vereadores.

B I B L I O G R A F I A

- ABRANCHES, Sérgio H.H. et SOARES, Gláucio A.D. - "As Funções do Legislativo" 1973 -in REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA -vol.7 n.1;
- ALMINO, João - O SEGREDO E A INFORMAÇÃO: ÉTICA E POLÍTICA NO ESPAÇO PÚBLICO - 1986 -Brasiliense - São Paulo;
- AMES, Barry - "O Congresso e a Política Orçamentária no Brasil Durante o Período do Pluripartidarismo"- 1986 Dados - vol.29 n.2 , Rio de Janeiro;
- ANASTÁCIA, Antonio Augusto Junho -"O IPTU COMO INSTRUMENTO DE ADMINISTRAÇÃO" 1986 - in Análise & Conjuntura - Belo Horizonte;
- ANDRADE, Luiz Aureliano Gama de - "Orçamento e Política: Considerações sobre o Quadro Brasileiro Atual" 1986 in Análise & Conjuntura - Belo Horizonte;
- BAAKLINI, Abdo - "Continuidade e Mudança no Congresso Nacional: Brasil 1970 - 1986 " In MOURA, Alexandrina S. (org.) O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA - 1989 - Vértice - São Paulo;
- BAILEY, John e O'CONNOR, Robert - "Operationalizing Incrementalism: Measuring the Muddels" 1975 in Public Administrative Review - EUA;
- BEHRENS, John O. et alli - THE PROPERTY TAX - 1983 - Proceedings New York (EUA);
- BRASILEIRO, Ana Maria - O ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO - 1968 -Cadernos de Administração Pública - FGV - Rio de Janeiro;
- O MUNICÍPIO COMO SISTEMA POLÍTICO -1973 -EGV - Rio de Janeiro;
- BOBBIO, Norberto - O FUTURO DA DEMOCRACIA: UMA DEFESA DAS REGRAS DO JOGO - 1986 - Paz e Terra - Rio de Janeiro;
- LIBERALISMO E DEMOCRACIA -1988- Brasiliense São Paulo;
- TEORIA DO ORDENAMENTO JURIDICO -1989- POLIS/UNB Brasília;
- BRIGAGÃO, Clóvis - PODER E LEGISLATIVO NO BRASIL - 1971 - Dissertação de mestrado apresentada ao IUPERJ - Rio de Janeiro;

-CARVALHO, Maria Valadão - "Notas de Pesquisa: Mecanismo Conflitual de Decisão na Câmara dos Deputados: O Significado Político da Votação Nominal no Período 56-60 - Dados Preliminares - 1973 - Dados - Rio de Janeiro;

----- - "Conflito e Consenso no Legislativo" - In O LEGISLATIVO E A TECNOCRACIA - 1975 - IMAGO - Rio de Janeiro;

-CHAIA, Vera - A LIDERANÇA POLÍTICA DE JÂNIO QUADROS (1947 - 1990) - 1991 - Humanidades - São Paulo;

-CONSTRUÇÃO - Revista da Construção - 1983,84,85,86,87 e 1988 - São Paulo;

-COTTA, Maurizio - "Verbete PARLAMENTO" -1986- org. Bobbio, Norberto et alli - DICIONARIO DE POLÍTICA - EDITORA UNB - Brasília;

-COUTO, Cláudio Gonçalves - "O Caso do Orçamento do Município de São Paulo para 1991" 1991 - RELATÓRIO DE PESQUISA - não publicado - Cedec - São Paulo;

-DERZI, Mizabel e COELHO, Sacha - O IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO -1982 - Saraiva - São Paulo;

-FARACO, Daniel - PARLAMENTO, VALE A PENA? - 1978 - Globo - Porto Alegre;

-FIGUEIREDO, Marcus - A DECISÃO DO VOTO - 1991 - IDESP/Sumaré - São Paulo;

-GIACOMONI, James - ORÇAMENTO PÚBLICO - 1986 - Atlas - São Paulo;

-GÓES, Walder de - O CONGRESSO, O FEDERALISMO, A INFLAÇÃO E O CRESCIMENTO SUSTENTADO - 1990 - em microcomputador - Brasília;

-IOKOI, M.Gricoli - O LEGISLATIVO NA CONSTRUÇÃO DA REPUBLICA -1990 - Contexto - Brasília;

-"O IPTU e ISS: Tratamento Dispensado pelas Administrações Municipais" 1983 - Revista de Finanças Públicas - Brasília;

-LAMOUNIER, Bolívar e MUSZINSKY, Judith - AS ELEIÇÕES PARA PREFEITO DE SÃO PAULO - 1985 - IDESP - São Paulo;

-LAMOUNIER, Bolívar e MENEGUELLO, Raquel - PARTIDOS POLITICOS E CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA: O CASO BRASILEIRO - 1986 - Brasiliense - São Paulo;

-LEAL, Vitor Nunes - CORONELISMO, ENXADA E VOTO -1978 Alfa

Omega - São Paulo;

-LEE, Anderson F. et alli - LEGISLATIVE ROLL-CALL ANALYSIS
-1966- Northwestern University Press -Evanston - EUA;

-LEX - Coletânea de Leis do Estado de São Paulo e da PMSP
- 1983, 1984, 1985, 1986, 1987 e 1988 LEX - São Paulo;

-LIJPHART, Arend - " Os Modelos Majoritário e
Consociacional da Democracia " In Lamounier, Bolivar (org.) A
CIÊNCIA POLÍTICA NOS ANOS 80 - 1982 - UNB - Brasília;

-LIMA JR., Olavo Brasil - "Mudança Política e Processo
Decisório: Análise da Política Orçamentária Brasileira"- 1977 -
Dados - Rio de Janeiro;

-LINDBLOM, Charles - O PROCESSO DE DECISÃO POLÍTICA - 1981
- UNB - Brasília;

-LUHMANN, Niklas - LEGITIMAÇÃO PELO PROCEDIMENTO - 1980 -
UNB - Brasília;

-MALUF, Rui Tavares - CÂMARAS MUNICIPAIS E REFORMAS
TRIBUTÁRIAS - O PROCESSO DECISÓRIO DA CÂMARA DE SÃO PAULO
FRENTE OS PROJETOS DE IPTU EM 1 9 8 9 - 1991 - Fundação
Prefeito Faria Lima - Cepam - São Paulo;

-MELLO, Diogo Lordello - "A Câmara Municipal e seu Papel"
- 1979 -Revista de Administração Municipal n.150 - Rio de
Janeiro;

-MENEGETTI, Alfredo - "A Crise das Finanças dos
Municípios das Capitais (MCAPS): Os Anos 80" - 1991 - Revista
de Administração Pública - Rio de Janeiro;

-MEZEY, Michael L. - "O Poder Decisório do Legislativo nos
Sistemas Políticos em Desenvolvimento" - 1975 - O LEGISLATIVO E
A TECNOCRACIA - Imago - Rio de Janeiro;

-MONTEIRO, Jorge Vianna- "Legislatura e Processo Decisório
de Política Econômica: Ou Quando as Instituições Contam" 1991 -
Dados - Rio de Janeiro;

-MUSGRAVE, Richard - FINANÇAS PUBLICAS - 1978 Atlas - São
Paulo;

-MUZZIO, Douglas e TOMPKINS, Tim - "On the Size of The
City Council: Finding the Mean in Restructuring the New York
City Government - the Reemergence of Municipal Reform" - 1989 -
Proceeding - New York (EUA);

-NUNES, Edson de Oliveira - "Legislativo, Política e
Recrutamento de Elites no Brasil" 1978 - Dados - Rio de
Janeiro;

-O'DONNELL, Guillermo - "ANÁLISE DO AUTORITARISMO BUROCRÁTICO" - 1990 - Paz e Terra - Rio de Janeiro;

-OLIVETTI, Nino - "O Processo Legislativo" 1986 - Bobbio et alli - Dicionário de Política - UNB- Brasília;

-PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS ANUAIS - São Paulo - Diário Oficial do Município; outubro de 1983, outubro de 1984, outubro de 1985, outubro de 1986, outubro de 1987 e outubro de 1988;

-REIS, Fábio Wanderley - POLÍTICA E RACIONALIDADE - Revista Brasileira de Estudos Políticos - 1984 - UFMG - Belo Horizonte;

-RIBEIRO, José Hamilton - OS TRÊS SEGREDOS QUE FIZERAM O POLÍTICO MAIS VOTADO DO BRASIL - 1987 - Nossa Editora - São Paulo;

-RODRIGUES, Leôncio Martins - QUEM É QUEM NA CONSTITUINTE: UMA ANÁLISE SÓCIO-ECONÔMICA DOS PARTIDOS E DEPUTADOS - 1987 - Oesp/Maltese - São Paulo;

-SADEK, Maria Tereza - "O Legislativo Municipal" In CONCENTRAÇÃO INDUSTRIAL E ESTRUTURA PARTIDARIA - O PROCESSO ELEITORAL NO ABC (1966-1982)- 1982 - mimeografado - Tese de Doutorado apresentada à USP - São Paulo;

-SANTOS, Wanderley Guilherme dos - "Paralisia de Decisão e Comportamento Legislativo: A Experiência Brasileira (1959-1966) -1973 -Revista de Administração de Empresas - São Paulo;

----- -"Coalizões Parlamentares e Instabilidade Governamental: A Experiência Brasileira (1961-1964)" - 1973 -Revista de Administração de Empresas - São Paulo;

-SHARKANSKI, Ira - "Agency Requests, Gubernatorial Support and Budget Sources in State Legislatures" -1968 -American Political Science Review - (EUA);

-SILVEIRA, José Marcelo Aranha - CARRERS OF COUNCILERS IN SÃO PAULO; BRAZIL - A BEHAVIORAL STUDY - 1967 -Degree of Master of Arts -Oxford - Miami University - Ohio (EUA);

-SOARES, Rosinethe Monteiro - O PODER LEGISLATIVO NO BRASIL - 1975 - Câmara dos Deputados - Centro de Documentação e Informação - Brasília;

-SOMARRIBA, Maria das Mercês e AFONSO, Maria Resende - 1987- "Poder Legislativo Municipal e Movimentos Populares: Participação e Clientelismo em Belo Horizonte" -1987 - Vértice/Anpocs - São Paulo;

-STANFORD, Karen A. - "State Budget Deliberations: Do Legislators Have a Strategy"? -1992 - Public Administrative Review -(EUA);

-SOUZA, Maria do Carmo Campello - ESTADO E PARTIDOS POLITICOS NO BRASIL (1930-1964) - 1983 -Alfa Omega - São Paulo;

-WEBER, Max - PARLAMENTARISMO E GOVERNO NUMA ALEMANHA RECONSTRUIDA - 198 - OS PENSADORES Abril - São Paulo;

-WILDAVSKY, Aaron - THE POLITICS OF THE BUDGETARY PROCESS - 1964 - Little Brown and Company - Boston (EUA);

-ZIMMERMAN, Gustavo - "A Evolução das Finanças Municipais" - Relatório de Pesquisa TERCIARIZAÇÃO, METROPOLIZAÇÃO E GESTÃO METROPOLITANA -Unicamp.

A N E X O S

A N E X O S

Entrevista do pesquisador com os Vereadores

01. Em sua opinião, quais foram as questões políticas mais importantes para a Câmara Municipal de São Paulo na IX Legislatura?

02. A IX Legislatura viveu um período político intermediário da História do Brasil entre uma ordem institucional autoritária e uma democrática, que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Em sua opinião, a Câmara Municipal conseguiu tomar decisões importantes para o município de São Paulo?

03. A Constituição Federal de 1988 garantiu a autonomia política do município e ampliou as prerrogativas do Poder Legislativo. Qual delas no seu modo de ver é a mais importante para a Câmara Municipal de São Paulo?

04. Em sua opinião, dentre as atribuições da Câmara Municipal, qual é a que melhor a representa? E por quê?

04.1. No seu modo de entender qual a especificidade no funcionamento das Câmaras Municipais, que é uma das esferas do Poder Legislativo, e que não é própria das Assembléias Legislativas e do Congresso Nacional?

05. A procedência de um projeto - do Executivo ou do Legislativo - implica, na sua interpretação, em uma dinâmica política diferente?

06. Sua atuação política na Câmara Municipal, seja de apoio ou oposição aos governos Mário Covas e Jânio Quadros foi uma decorrência do partido ao qual pertencia?

06.1. Qual dos dois governantes teve preocupação em condicionar maiores gastos sociais ao aumento da receita própria, especialmente o IPTU? Por quê?

07. Em que medida a observância estrita da Lei Orgânica dos Municípios e do Regimento Interno durante a IX Legislatura, facilitou ou impediu a formação do consenso diante das matérias polêmicas que tramitaram na Câmara Municipal?

08. Há no seu entender uma relação direta entre autonomia política municipal e autonomia financeira?

08.1. Na sua avaliação, o que é mais importante para a autonomia financeira municipal, o aumento das transferências federais e estaduais ou dos tributos de competência própria? Explique.

09. Um projeto de lei que disponha apenas sobre IPTU ou reúna projeto de ISS, Unidade Fiscal do Município etc., é uma mera questão de técnica legislativa ou pode ser interpretado como uma tática política do governo para garantir sua aprovação?

10. Qual o fator que o senhor considera principal ao votar a proposta orçamentária anual? Por quê?

10.1. E qual o fator que o senhor considera principal ao votar a proposta de IPTU? Por quê?

11. Durante a IX Legislatura o senhor apresentou alguma emenda à proposta orçamentária anual? Sobre o que dispunha?

11.1. E no tocante ao IPTU, o senhor apresentou alguma emenda à proposta orçamentária anual? Sobre o que dispunha?

12. Na IX Legislatura, qual foi a importância da Comissão de Justiça e Redação para o estudo e parecer aos projetos do IPTU? Explique.

12.1. Também na IX Legislatura. Qual foi a importância da Comissão de Finanças e Orçamento para a análise dos projetos de orçamento e de IPTU?

13. Os vereadores teriam deixado de legislar na IX Legislatura em matérias de natureza financeira em decorrência da perda de suas prerrogativas, ou, ao contrário, procuraram no ato de legislar nessa área fazer um desafio a estas leis?

14. Na sua opinião, o que significou o surgimento de novas bancadas (partidos políticos) para o funcionamento da Câmara na IX Legislatura?

15. Dê sua opinião sobre o decurso de prazo e como ele foi utilizado na IX Legislatura?

**Renovação da Câmara Municipal
da I à X Legislatura Segundo
a Colocação das Legislaturas**

Posição	Renovação em %	No.de Vagas
1o.II (1952/55)	82	45
2o.IX (1983/88)	70	33
3o.VIII(1977/82)	67	21
4o.III (1956/59)	64	45
5o. IV (1960/63) VI (1968/71)	62	45 21
6o. X (1989/92)	58	53
7o. V (1964/67)	56	45
8o. VII(1972/76)	24	21

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral

OBS: a I Legislatura não foi relacionada por ser a primeira desde 1937; base sobre a qual as demais foram comparadas.

Legendas: a coluna Número de Vagas (No. de Vagas) mostra o número de cadeiras disputadas na Câmara Municipal na legislatura correspondente.

A fim de calcular o índice de renovação, somente foram considerados novos vereadores aqueles que ainda não tinham sido vereadores na Capital em nenhuma das Legislaturas anteriores. Desse modo o índice foi obtido pela divisão do número de novos vereadores pelo número de cadeiras disputadas, multiplicando o quociente por 100. Assim sendo, há uma tendência de queda da renovação a cada legislatura na medida em que todas as legislaturas anteriores são computadas.

IX Legislatura

Colocação dos Vereadores mais Votados Segundo os seus partidos e a Classificação Geral

Colocação no Partido	Votos	Classificação Geral
PMDB		
1o. Almir Guimarães	78.076	2o.
2o. Ricardo Trípoli	65.920	3o.
3o. Eurípides Sales	56.926	4o.
4o. Joogi Hato	55.142	5o.
5o. Jamil Achoa	46.575	8o.
6o. Avanir D.Galhardo	44.350	9o.
7o. Walter Feldman	42.816	10o.
8o. Gilberto Nascimento	39.721	11o.
9o. Arnaldo Madeira	39.446	12o.
10o. Marcos Mendonça	38.471	13o.
11o. Altino Lima	35.041	15o.
12o. Zé Maria R.Alves	33.210	16o.
13o. Luiz T. de Lima	32.597	17o.
14o. Getúlio Hanashiro	31.022	19o.
15o. Andrade Figueira	29.362	24o.
PTB		
1o. João Brasil Vita	219.827	1o.
2o. Gabriel Ortega	37.906	14o.
3o. Tércio C.Tosta	28.942	25o.
4o. Francisco Batista	22.014	30o.
5o. Antonio C.Fernades	20.902	31o.
6o. Albertino A.Nobre	13.846	32o.
7o. Mário Noda	12.640	33o.
PDS		
1o. Nelson Guerra Jr.	52.940	6o.
2o. Celso T. Matsuda	49.229	7o.
3o. Antonio Sampaio	31.002	20o.
4o. Alfredo Martins	29.967	21o.
5o. Aurelino S.Andrade	29.963	22o.
6o. João A. de Paula	29.479	23o.
PT		
1o. João Carlos Alves	32.580	18o.
2o. Tereza S. Lajolo	26.076	26o.
3o. Luiza Erundina	26.043	27o.
4o. Irede Cardoso	25.258	28o.
5o. Cláudio B.Gomes	23.426	29o.

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral

Legenda: a Classificação geral leva em conta apenas os 33 vereadores eleitos e não o total dos candidatos à IX Legislatura.

IX Legislatura

Colocação dos Três Suplentes mais Votados
dos Quatro Partidos que se Elegeram

Vereador / Partido	Votos	Clas. Geral
.Lauro Ferraz (PMDB)	27.425	1o.
.Dalmo Pessoa (PMDB)	26.954	2o.
.Francisco Gimenes (PMDB)	24.651	3o.
.Juscelino Silva (PT)	19.617	4o.
.Geraldo Blota (PDS)	15.560	5o.
.Terezinha Martins (PT)	15.128	6o.
.Sérgio Tufik (PT)	15.020	7o.
.Naylor de Oliveira (PDS)	14.575	8o.
.Edgar Martins (PDS)	14.317	9o.
.Roberto Turquetti (PTB)	11.857	10o.
.José R. Mônaco (PTB)	11.412	11o.
.Francisco Fazan (PTB)	10.597	12o.

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral

Legenda: Clas.Geral é classificação geral entre os três primeiros suplentes dos quatro partidos que fizeram bancadas na Câmara Municipal.

IX Legislatura

Vereadores Eleitos pelo PMDB e os Partidos a que
Pertenceram antes e depois de 1982

Nome	Anterior a 82	1983/1988
Almir Guimarães	Arena/MDB	Não mudou
Altino Lima	MDB	PTB
Andrade Figueira	MDB	PFL
Arnaldo Madeira	PCB/MDB	PSDB
Avanir D. Galhardo	MDB	Não mudou
Eurípides Sales	MDB/PDT	PFL
Getúlio Hanshiro	-	PSDB
Gilberto Nascimento	-	Não mudou
Jamil Achoa	Nenhum	Não mudou
Joogi Hato	MDB	Não mudou
José (Zé) Maria	Nenhum	Não mudou
Luiz T. de Lima	PCB/MDB	PCB/PTB
Marcos Mendonça	MDB	PSDB
Ricardo Trípoli	Nenhum	Não mudou
Walter Feldman	PC do B	PSDB

Fonte: Questionários e dados biográficos disponíveis na biblioteca da CMSP.

IX Legislatura

Vereadores eleitos pelo PTB e os Partidos
a que pertenceram antes e depois de 1982

Nome	Anterior a 82	Depois de 82
Albertino Nobre	Nenhum	Não mudou
Antonio Carlos F.	MDB	PMC/PTB
Brasil Vita	PST (pré-64) e Arena	Não mudou
Francisco Batista	PDC (pré-64)	Não mudou
Gabriel Ortega	MDB	PSDB
Mário Noda	*	Não mudou
Tércio Chagas Tosta	MDB	Não mudou

Fonte: Questionários respondidos e dados biográficos da biblioteca da CMSP.

* O vereador não respondeu a esta pergunta.

IX Legislatura

Vereadores Eleitos pelo PDS e os Partidos
a que pertenceram antes e depois de 1982

Nome	Anterior a 82	Depois de 82
Alfredo Martins	Arena	PFL
Antonio Sampaio	PSP (pré-64) e Arena	Não mudou
Aurelino de Andrade	PSP (pré-64) e Arena	PFL
Celso Matsuda	Arena	PFL
Nelson Guerra Jr.	*	PFL

Fonte: Questionários respondidos e dados biográficos da biblioteca da CMSP.

* Não se conseguiu apurar.

IX Legislatura

Vereadores Eleitos pelo PT e os Partidos
a que pertenceram antes e depois de 1982

Nome	Anterior a 82	Depois de 82
Cláudio Barroso	Nenhum	Não mudou
Irede Cardoso	Nenhum	Não mudou**
João Carlos Alves	*	Não mudou
Luiza Erundina	*	Não mudou
Tereza Lajolo	MDB	Não mudou

Fonte: Questionários respondidos e dados biográficos da biblioteca da CMSP.

* Os dados não foram obtidos.

** Na X Legislatura (1989-1992) a vereadora Irede Cardoso deixou o PT. Ficou algum tempo sem partido, ingressou a seguir no PV (Partido Verde) e no final da Legislatura no PMDB, partido pelo qual candidatou-se e não se reelegeu.

**PARTICIPAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA BANCADA PAULISTA
ELEITA PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS NAS ELEIÇÕES DE 1982**

Em Números Absolutos e Percentuais
Posição dos Partidos em Ordem Decrescente

Posição	Partidos	No. Absoluto	Porcentagem
1o.	PMDB	30	50%
2o.	PDS	16	27%
3o.	PTB	8	13%
4o.	PT	6	10%
Total		60	100%

Fonte: TRE-SP (Resumo oficial da apuração das eleições no Estado de São Paulo).

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

PARTICIPAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NAS ELEIÇÕES DE 82

Em Números Absolutos e Percentuais

Posição dos Partidos em Ordem Decrescente

Posição	Partidos	No. Absoluto	Porcentagem
1o.	PMDB	42	50%
2o.	PDS	22	26%
3o.	PTB	11	13%
4o.	PT	9	11%
Total		84	100%

Fonte: TRE-SP (Resumo oficial da apuração do Estado de São Paulo).

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PARTICIPAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA BANCADA PAULISTA
NAS ELEIÇÕES DE 1986

Em Números Absolutos e Percentuais

Posição dos partidos em ordem decrescente

Posição	Partidos	No. Absoluto	Porcentagem
1o.	PMDB	28	47%
2o.	PDS/PDC/PFL	11	18%
	PTB/PSC/PL	11	18%
3o.	PT	8	13%
4o.	PDT	2	3%
Total		60	100%

Fonte: TRE-SP (Resumo Oficial da Apuração no Estado de São Paulo).

PARTICIPAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NAS ELEIÇÕES DE 86
NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Em Números Absolutos e Porcentagens

Posição dos partidos em ordem decrescente

Posição	Partido	No. Absoluto	Porcentagem
1o.	PMDB	37	44%
2o.	PDS/PDC/PFL	20	24%
3o.	PTB/PSC/PL	14	17%
4o.	PT	10	12%
Total		84	100%

Fonte: TRE-SP (Resumo oficial da apuração da eleição no Estado de São Paulo).

**FREQUÊNCIA DOS INDICES DE COESÃO DAS BANCADAS
NAS VOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS**

Frequência	PMDB	PTB	PDS	PT	PFL	PSDB
0 -----45	15	8	11	2	0	1
46 -----60	2	3	2	2	1	0
61 ----- 90	2	5	2	5	2	3
91 ----- 100	0	3	4	10	2	0
Total	19	19	19	19	5	4

Fonte: Diário Oficial do Estado e do Município de São Paulo (dados extraídos da transcrição das sessões) .

**FREQUÊNCIA DOS INDICES DE CONSENSO E DE COESÃO
DAS BANCADAS NA IX LEGISLATURA**

Votações do IPTU

Consenso e Coesão	PMDB		PTB		PDS		PT	
	Con	Coe	Con	Coe	Con	Coe	Con	Coe
0 ---- 45	9	11	2	10	5	9	0	0
46 ---- 60	4	6	3	3	0	3	0	0
61 ---- 90	1	5	1	5	1	5	0	5
91 ---- 100	11	3	19	7	19	8	25	20
Total	25	25	25	25	25	25	25	25

Frente: Diário Oficial do Estado e do Município de São Paulo (dados extraídos da transcrição das sessões).

**FREQUÊNCIA DOS INDICES DE CONSENSO DAS BANCADAS
NA IX LEGISLATURA**

Votações do Orçamento

Consenso	PMDB	PTB	PDS	PT	PFL	PSDB
0 ---- 45	10	5	4	0	0	1
46 ---- 60	2	2	2	0	0	0
61 ---- 90	2	0	0	0	0	0
91 ---- 100	5	12	13	19	5	3
Total	19	19	19	19	5	4

Fonte: Diário Oficial do Estado e do Município de São Paulo (dados extraídos da transcrição das sessões).

Obs: foram realizadas 19 votações do orçamento na IX Legislatura, porém o PFL e o PSDB só participaram de cinco e quatro respectivamente em decorrência de terem se formado ao longo da legislatura.

PRIMEIRO TRIÊNIO

**INDICE MÉDIO DE CONSENSO
POR TIPO DE VOTAÇÃO SEGUNDO AS BANCADAS**

Votações do Orçamento em ordem decrescente

Periférica			Central		
Posição	Bancada	Consenso	Posição	Bancada	Consenso
1o	PT	100	1o	PT	100
2o	PDS	65		PTB	100
3o	PTB	48	2o	PMDB	96
4o	PMDB	40	3o	PDS	63

Fonte: Diário Oficial do Estado e do Município de São Paulo (dados extraídos da transcrição das sessões).

SEGUNDO TRIÊNIO

INDICES MÉDIOS DE CONSENSO
POR TIPO DE VOTAÇÃO SEGUNDO AS BANCADAS

Votação do Orçamento em ordem decrescente

Periférica			Central		
Posição	Bancada	Consenso	Posição	Bancada	Consenso
1o	PT	100	1o	PT	100
	PTB	100		PTB	100
	PDS	100		PDS	100
2o	PMDB	0	2o	PMDB	40

Fonte: Diário Oficial do Município (dados extraídos da transcrição das sessões).

SEGUNDO TRIÊNIO

ÍNDICE MÉDIO DE COESÃO
POR TIPO DE VOTAÇÃO E PARTIDO POLÍTICO

Votações do Orçamento em ordem decrescente

Periférica			Central		
Posição	Bancada	Coesão	Posição	Bancada	Coesão
1o	PDS	100	1o	PT	100
	PTB	100	2o	PTB	79
2o	PT	60	3o	PDS	67
3o	PMDB	0	4o	PMDB	34

Fonte: Diário Oficial do Município de São Paulo (dados extraídos da transcrição das sessões).

PRIMEIRO TRIÊNIO
INDICES MÉDIOS DE COESÃO
POR TIPO DE VOTAÇÃO SEGUNDO OS PARTIDOS

Votações do Orçamento em ordem decrescente

Periférica			Central		
Posição	Bancada	Coesão	Posição	Bancada	Coesão
1o	PT	76	1o	PT	100
2o	PDS	30	2o	PTB	76
3o	PTB	26	3o	PMDB	68
4o	PMDB	19	4o	PDS	32

Fonte: Diário Oficial do Estado e do Município de São Paulo (dados extraídos da transcrição das sessões).

SEGUNDO TRIÊNIO
INDICES MEDIOS DE CONSENSO
POR TIPO DE VOTAÇÃO SEGUNDO OS PARTIDOS

Votações do I P T U em ordem decrescente

Periférica			Central		
Posição	Bancada	Consenso	Posição	Bancada	Cosenso
1o	PT	100	1o	PT	100
	PTB	100	2o	PDS	86
2o	PDS	80	2o	PTB	83
3o	PMDB	46	4o	PMDB	79

Fonte: Diário Oficial do Estado e do Município de São Paulo (dados extraídos das transações das sessões).

PRIMEIRO TRIÊNIO

ÍNDICES MÉDIOS DE CONSENSO
POR TIPO DE VOTAÇÃO SEGUNDO OS PARTIDOS

Votações do I P T U em ordem decrescente

Periférica			Central		
Posição	Bancada	Consenso	Posição	Bancada	Consenso
1o	PT	100	1o	PT	100
2o	PTB	79	2o	PDS	98
3o	PDS	51	3o	PTB	90
4o	PMDB	49	4o	PMDB	87

Fonte: Diário Oficial do Estado e do Município de São Paulo (extraído das listas de votação constantes da transcrição das sessões) .

IX Legislatura

Requerimentos aprovados para formações de
Comissões Especiais de Estudos e de Inquéritos

Ano	Tipo	Número
1983	Estudos Inquérito	01 00
1984	Estudos Inquérito	03 02
1985	Estudos Inquérito	07 01
1986	Estudos Inquérito	02 03
1987	Estudos Inquérito	01 01
1988	Estudos Inquérito	não disponível " "
Total	Estudos Inquérito	14 7

Fonte: CMSP - Secretaria das Comissões Especiais.

BIÊNIO 1983/84
ELEIÇÕES PARA A MESA DIRETORA DA CMSP

Para Presidente		
Nome	Partido	Votos
Altino Lima	PMDB-2	32
Branços		1
Total		33
Índice de consenso		(100)

Para 1o Vice-Presidente		
Nome	Partido	Votos
Brasil Vita	PTB	28
Branços		5
Total		33
Índice de consenso		(100)

Para 2o Vice-Presidente		
Nome	Partido	Votos
Celso Matsuda	PDS	32
Branços		1
Total		33
Índice de consenso		(100)

Para 1o Secretário		
Nome	Partido	Votos
G.Nascimento	PMDB-1	29
Branços		4
Total		33
Índice de consenso		(100)

Fonte: Diário Oficial do Estado 11/02/83 - 1a Sessão Extraordinária para instalação da IX Legislatura em 01/02/83.

Obs: O 2o Secretário, João Carlos Alves (PT), foi eleito com 27 votos; o 1o Suplente, Joogi Hato (PMDB-2), com 26 votos e o 2o Suplente, Luiz Tenório de Lima (PMDB-2), com 27 votos.

BIÊNIO 1985/86
ELEIÇÃO DA MESA DIRETORA DA CMSP

Para Presidente		
Nome	Partido	Votos
Marcos Mendonça	PMDB-1	29
Avanir D.Galhardo	PMDB-1	4
Total		33
Índice de consenso		(100)

Para 1o Vice-Presidente		
Nome	Partido	Votos
Gabriel Ortega	PTB	26
Avanir D.Galhardo	PMDB-1	3
Branços		4
Total		33
Índice de consenso		(100)

Para 2o Vice-Presidente		
Nome	Partido	Votos
Avanir D.Galhardo	PMDB-1	28
Branços		3
Nulos		2
Total		33
Índice de consenso		(87)

Para 1o Secretário		
Nome	Partido	Votos
Antonio Sampaio	PDS	24
Branços		4
Nulos		2
Total		33
Índice de consenso		(85)

Fonte: Diário Oficial do Município - 1985

Obs: Cláudio Barroso Gomes (PT) foi eleito 2o Secretário com 29 votos; Tereza Lajolo (PT) - 1a Suplente com 29 votos e Nelson Guerra (PDS) - 2o Suplente com 28 votos.

VOTAÇÃO DE 15/11/82
Três melhores resultados de cada
candidato a vereador segundo a
zona eleitoral

Resultados em Porcentagem
(Nas três zonas mais votadas e na soma destas)

Vereador	Zonas Eleitorais em porcentagem	Total
G.Ortega (PTB)	V.Maria (48%) Tucuruvi (14%) Tatuapé (11%)	73%
Jucelino (PT)	São Miguel (47%) Itaquera(13%) Tucuruvi (9%)	69%
Mutran (PMDB)	V.Maria (41%) Tucuruvi (22%) S.Ifígenia (3%)	66%
A.Sampaio (PDS)	Tucuruvi (24%) Santana (22%) B.Vista (5%)	51%
M.Noda (PTB)	P.França (24%) Tatuapé (16%) Itaquera (10%)	50%
Lajolo (PT)	N.S.do Ó (28%) Casa Verde (12%)Pirituba (9%)	49%
Almir (PMDB)	Ipiranga (17%) Saúde (11%) Pirituba (7%)	35%
Feldman (PMDB)	S.Miguel(10%) N.S.do Ó (9%) E.Matarazzo (7%)	26%
Erundina (PT)	N.S.do Ó (10%) S.Amaro (8%) C.Socorro (8%)	26%
É.Jofre (PDS)	B.Vista (8%) Perdizes (8%) V.Mariana(8%)	24%
J.Hato (PMDB)	S.Amaro (9%) Tatuapé (8%) Saúde (6%)	23%
Madeira (PMDB)	Jd.Paulista (8%)Perdizes (8%) Tucuruvi (7%)	23%
Mendonça (PMDB)	Jd.Paulista(10%) B.Vista (8%) Pinheiros (7%)	23%
B.Vita (PTB)	V.Prudente (8%) Tucuruvi (7%) Tatuapé (7%)	22%

Fonte: TRE-SP

Obs: À época do levantamento não foi possível obter os dados dos 33 vereadores e dos principais suplentes. Contudo, conseguiu-se as votações de pelo menos dois vereadores de cada partido. Os suplentes da lista são: Jucelino, Mutran e Éder Jofre. Em 1982 haviam 27 zonas eleitorais na capital paulista. Portanto, as três maiores votações de cada vereador representam pouco mais de 10% do total de zonas eleitorais.

Câmara Municipal de São Paulo

Relação de Vereadores e Número
de Mandatos que Tiveram entre
a Primeira e a Décima Primeira
Legislaturas

Com 1 Mandato	192	(70%)
Com 2 Mandatos	48	(18%)
Com 3 Mandatos	26	(10%)
Com 4 Mandatos	02	(0,73%)
Com 5 Mandatos	02	(0,73%)
Com 6 Mandatos	01	(0,37%)
Com 7 Mandatos	01	(0,37%)
Total	272	(100,00%)

Fonte: CMSP