



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

ALAN RANGEL BARBOSA

**PRODUÇÃO PARLAMENTAR MUNICIPAL: A LÓGICA DO
COMPORTAMENTO DOS VEREADORES BRASILEIROS QUANTO À
UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS**

**Salvador
2018**

ALAN RANGEL BARBOSA

**PRODUÇÃO PARLAMENTAR MUNICIPAL: A LÓGICA DO
COMPORTAMENTO DOS VEREADORES BRASILEIROS QUANTO À
UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS**

Tese apresentada Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FFCH), da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª Maria Victória Espiñeira Gonzales.

**Salvador
2018**

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Universitário de Bibliotecas (SIBI/UFBA),
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Rangel Barbosa, Alan
PRODUÇÃO PARLAMENTAR MUNICIPAL: A LÓGICA DO
COMPORTAMENTO DOS VEREADORES BRASILEIROS QUANTO À
UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS / Alan
Rangel Barbosa. -- Salvador, 2018.
171 f.

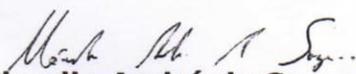
Orientadora: Maria Victória Espiñeira Gonzáles.
Tese (Doutorado - Ciências Sociais) --
Universidade Federal da Bahia, FFCH, 2018.

1. produção legislativa municipal. 2. comportamento
político. 3. política local. I. Espiñeira Gonzáles,
Maria Victória. II. Título.

ALAN RANGEL BARBOSA

**PRODUÇÃO PARLAMENTAR MUNICIPAL: A LÓGICA DO
COMPORTAMENTO DOS VEREADORES BRASILEIROS
QUANTO À UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS
LEGISLATIVO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências Sociais, com área de concentração em Ciências Sociais, e, aprovada em 27 de agosto de 2018, pela Comissão formada pelos professores:



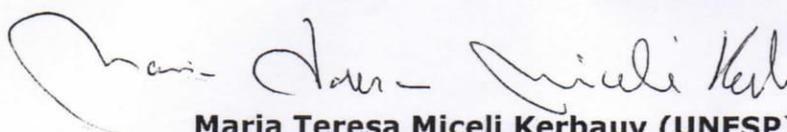
Claudio André de Souza (UNILAB)

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia



Paulo Fabio Dantas Neto (FFCH-UFBA)

Doutor em Ciências Humanas/Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro - IUPERJ



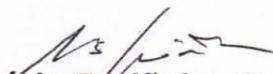
Maria Teresa Miceli Kerbauy (UNESP)

Doutorado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo



Valdemar Ferreira de Araujo Filho (FFCH-UFBA)

Doutor em Ciências Humanas. Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro



Maria Victória Espiñeira González (UNESP)

Doutora em Filosofia e Ciencia da Educação pela Universidade de Santiago de Compostela

A
Egrégora da AMORC pela proteção e por impulsionar-me cada vez mais
na busca do conhecimento.

AGRADECIMENTOS

Agradeço muito a minha nobre orientadora que teve paciência comigo nos últimos anos da graduação até o doutorado, e por ser uma pessoa muito benévola e justa.

A doutoranda Gabriela Messias por ter dado muita força e atenção nesses últimos anos de estudante de ciências sociais, desde a graduação. Ela foi muito importante nesse processo, tanto em críticas, sugestões e amizade.

A doutoranda Mariana Isozaki que esteve nesse processo acadêmico, com a mesma orientadora, desde a graduação, compartilhando interesses de pesquisas afins.

Ao nobre Daniel Rosa da Silva, por ter dado uma força na obtenção de alguns dados quantitativos da Câmara Municipal de Salvador.

Aos meus pais, irmã e companheira por fazerem parte da minha trajetória.

A minha madrinha por estar sempre atenta comigo.

"A vida irrefletida não vale a pena ser vivida"
(Platão)

Resumo

A pesquisa teve como intuito ampliar os estudos sobre o Legislativo Municipal brasileiro, especificamente sobre a produção dos vereadores. Foi realizado um trabalho comparativo com quatro capitais: Fortaleza, Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo, com o objetivo de observar há uma relação que aponte diretamente reeleição dos vereadores com elevado índice de apresentação de proposições, especificamente projeto de lei, indicação e requerimento. O período de análise da produção foi na legislatura municipal de 2013 a 2016. Os resultados, em geral, mostraram que 46% dos vereadores, reeleitos em 2016, apresentaram mais indicações do que os não - reeleitos; e, em relação aos projetos de lei, o índice foi maior: 62% dos vereadores apresentam mais proposições do que os não – reeleitos, e no tocante aos requerimentos, analisados na capital baiana e cearense, os vereadores reeleitos apresentaram menos proposições do que os não reeleitos, Salvador 47,5% e Fortaleza 39,7%. Outras variáveis apareceram no trabalho, como coeficiente eleitoral, capital social e despesa de campanha. Este último, mostrando que vereadores com baixa produção na Câmara tendem a gastar mais nas eleições, exceção feita a alguns edis. Por fim, o trabalho abre possibilidades a novas pesquisas comparativas no âmbito das capitais, e cidades de menor porte.

Palavras - chaves: produção legislativa municipal; comportamento político; política local

Abstract

The research aimed to expand studies on the Brazilian Municipal Legislative, specifically on the production of councilmen. A comparative study was carried out with four capitals: Fortaleza, Salvador, Rio de Janeiro and São Paulo, with the objective of observing a relationship that directly points to the reelection of councilors with a high index of presentation of propositions, specifically a bill, indication and application. The period of analysis of production was in the municipal legislature from 2013 to 2016. The results, in general, showed that 46% of city councilors, reelected in 2016, presented more indications than the non-reelected ones; and in relation to the bills, the index was higher: 62% of city councilors presented more proposals than non-reelected ones, and with regard to the requirements, analyzed in the capital of Bahia and Ceará, re-elected councilors presented fewer propositions than not reelected, Salvador 47.5% and Fortaleza 39.7%. Other variables appeared in the study, such as electoral coefficient, social capital and campaign expenditure. The latter, showing that councilors with low production in the Chamber tend to spend more in the elections, except for some edis. Finally, the work opens up possibilities for new comparative research in capital cities, and smaller cities

Keywords: municipal legislative production; political behavior; local politics

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Câmara Municipal de Fortaleza. Palácio da Cidadania	100
Figura 2	Câmara Municipal de Salvador. Paço Municipal.....	103
Figura 3	Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Palácio Pedro Ernesto	105
Figura 4	Câmara Municipal de São Paulo. Palácio Anchieta.....	107

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Receitas e Despesas de quatro capitais brasileiras.....	94
Gráfico 2	Alocação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) brasileiros	97

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Mudanças no poder local Pós-64.....	41-2
Quadro 2	Artigo 22 da Constituição Brasileira de 1988 - Da organização do Estado Cap. II da União.....	50-1
Quadro 3	Sobre as competências do município a partir da Constituição Brasileira de 1988.....	56-7
Quadro 4	Disposições complementares que compete aos municípios a partir da Constituição Brasileira de 1988.....	57-8
Quadro 5	Perfil das Câmaras Municipais de 1996 a 2004.....	83
Quadro 6	Artigo sobre indicação no Regimento interno das Câmaras Municipais.....	117-8
Quadro 7	Proposição indicação de um vereador de Salvador.....	120-1
Quadro 8	Proposição indicação em São Paulo e Rio de Janeiro.....	121-2

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Extensão territorial e população por região (2010)	86
Tabela 2	Faixas populacionais dos municípios brasileiros	87
Tabela 3	Eleitorado (2016), população estimada* e PIB <i>per capita</i> ** das capitais	89
Tabela 4	IDH das capitais – 2010*	91
Tabela 5	Rendimento nominal mensal domiciliar per capita da população residente	92
Tabela 6	Grau de instrução do eleitorado – Eleições 2016	93
Tabela 7	Ranking de receita e despesa dos municípios em relação ao Brasil -2016	96
Tabela 8	Vereadores reeleitos de Fortaleza – 2016	101-2
Tabela 9	Vereadores reeleitos em Salvador – 2016	104
Tabela 10	Vereadores reeleitos na cidade do Rio de Janeiro - 2016	106
Tabela 11	Vereadores reeleitos em São Paulo – 2016	108
Tabela 12	Faixa etária dos vereadores reeleitos em 2016 em quatro capitais	109
Tabela 13	Sexo dos vereadores reeleitos em 2016 em quatro capitais	110
Tabela 14	Escolaridade dos vereadores reeleitos em 2016 em quatro capitais	111
Tabela 15	Ocupação profissional dos vereadores reeleitos em 2016 em quatro capitais	112
Tabela 16	Frequência de mandatos dos vereadores reeleitos em 2016 em quatro capitais	113
Tabela 17	Distribuição das frequências das indicações e projetos de lei ordinárias entre 2013-2016 em quatro capitais	123
Tabela 18	Média da distribuição de frequências das indicações entre 2013 -2016 em quatro capitais	124
Tabela 19	Média da distribuição de frequências dos projetos de lei ordinárias entre 2013 -2016 em quatro capitais	124-5
Tabela 20	Composição das Câmaras Municipais e vereadores reeleitos em 2016 em quatro capitais	125
Tabela 21	Distribuição das frequências de indicações dos vereadores reeleitos e produção total entre 2013-2016 em quatro capitais	126
Tabela 22	Distribuição das frequências dos projetos de lei ordinárias dos vereadores reeleitos e da produção total entre 2013 - 2016 em quatro capitais	127

Tabela 23 Frequência de produção de requerimentos dos vereadores de Salvador e Fortaleza, e produção de indicação no Rio de Janeiro e São Paulo, de 2013 a 2016	128
Tabela 24 Posição dos vereadores reeleitos e apresentação de projetos de lei e indicação 2013-2016 em quatro capitais	132-3
Tabela 25 Os quatros primeiros e últimos vereadores reeleitos no ranking geral das eleições de 2016, o número de votos, o partido, a frequência das indicações e média de indicação da Câmara em quatro capitais	134-5
Tabela 26 Os quatros primeiros e últimos vereadores reeleitos no ranking geral das eleições de 2016, o número de votos, o partido, a frequência de projetos de lei e média da Câmara em quatro capitais	136-7
Tabela 27 Vereadores reeleitos que menos apresentaram a indicação, não - reeleitos* que mais apresentaram (2013 a 2016), e despesa de campanha nas eleições de 2016, em quatro capitais	138
Tabela 28 Vereadores reeleitos que menos apresentaram projetos de lei ordinárias, não - reeleitos* que mais apresentaram (2013 a 2016), e despesa de campanha nas eleições de 2016, em quatro capitais	144-5
Tabela 29 Vereadores reeleitos que menos apresentaram projetos de lei e indicações, e não - reeleitos* que mais apresentaram (2013 a 2016), e despesa de campanha nas eleições de 2016, em quatro capitais	150-1
Tabela 30 Vereadores reeleitos* que menos utilizaram requerimentos e vereadores não - reeleitos que mais utilizam entre 2013 a 2016 despesa de campanha nas eleições de 2016, em Fortaleza e Salvador	152-3

LISTA DE SIGLAS

ABRACAM	Associação Brasileira de Câmaras Municipais
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamental Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PPI	Plano Plurianual de Investimentos
TCU	Tribunal de Contas da União
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE PARTIDOS POLÍTICOS

DEM	Democratas
MDB	Movimento Democrática Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal (Atual DEM)
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Partido Liberal (Atual PR)
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (Atual PMDB)
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro (Atual PP)
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRP	Partido Republicano Progressista
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PST	Partido Social Trabalhista
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
REDE	Rede Sustentabilidade
SD	Solidariedade

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1. ASPECTOS SÓCIO-HISTÓRICOS NO ÂMBITO MUNICIPAL BRASILEIRO: UM BREVE DIÁLOGO COM A LITERATURA	27
1.1 A origens históricas da vida política local no Brasil	27
1.2 Da ditadura à Redemocratização e novo cenário dos municípios	40
2. ORGANIZAÇÃO POLÍTICA E A ADMINISTRATIVA DO BRASIL PÓS 1988	50
2.1 Organização Administrativa e Política da União	50
2.2 Organização política e administrativa dos municípios	54
2.2.1 Competência dos Municípios	56
2.2.2 Governo do Município	58
2.3 As pesquisas sobre o comportamento Legislativo brasileiro no âmbito federal pós-1988	60
2.4 Pesquisas sobre o Legislativo Municipal pós - 1988	66
2.4.1 Perspectiva partidária e as especificidades brasileiras no âmbito local	66
2.4.2 Fatores conjunturais: entre o governismo e o distributivismo	68
2.4.3 Governismo e o cotidiano da política local	70
2.5 Mudança e Reforma política no Brasil contemporâneo	74
2.6 Duas pesquisas comparativas sobre os municípios em âmbito nacional	77
3. A ATUAÇÃO POLÍTICA LEGISLATIVA DE FORTALEZA, SALVADOR, RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO	89
3.1 Contexto socioeconômico: Fortaleza, Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo	89
3.2 Contexto eleitoral em 2016: Fortaleza, Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo	98
3.2.1 O cenário eleitoral de Fortaleza	100
3.2.2 O cenário eleitoral de Salvador	102
3.2.3 O cenário eleitoral do Rio de Janeiro	104
3.2.4 O cenário eleitoral de São Paulo	106
3.3 Perfil político e social dos vereadores reeleitos em 2016	109
3.4 Representação Política e produção legislativa dos vereadores	114
3.4.1 Regimento Interno	117
3.4.2 Indicação, Projeto de Lei Ordinária e Requerimentos das Câmaras Municipais	122
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	157
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	162

INTRODUÇÃO

A partir da redemocratização do Brasil, os municípios conquistaram autonomia política, administrativa e financeira, podendo editar sua própria Lei Orgânica e construir sua própria estrutura orçamentária, definida como instrumento que limita receitas e despesas em áreas consideradas prioritárias. As novas medidas estabeleceram um novo contrato entre representantes e representados. De acordo com Kerbauy e Rocha (2014, p. 18),

Com a constituição de 1988, os municípios foram alçados a condição de entes federativos com autonomia política e administrativa e passaram a contar com importantes prerrogativas no tocantes a gestão de políticas públicas com impacto direto sobre a vida dos cidadãos. Os municípios têm autonomia para eleger os membros dos poderes Executivo, Legislativo, elaborar sua própria lei orgânica e, respeitada a distribuição constitucional de competências a adotar suas próprias políticas públicas.

Em termos de gestão, foram instituídos novos padrões formais estabelecidos pelo Plano Plurianual de Investimentos (PPI), responsável por estabelecer diretrizes e metas da Administração do município; pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que, além de orientar a LOA (Lei Orçamentária Anual), estabelece prioridades da Administração Pública para aplicação dos recursos. Na LOA devem constar todas as receitas e despesas do município, sendo compatíveis com o PPI.

Por outro lado, com a descentralização, definida a partir da Constituição de 1988, não houve um cuidado significativo com as desigualdades regionais no âmbito político, populacional, social e econômico no Brasil. Essa circunstância tem repercussão direta nas relações do Legislativo Municipal, dadas as dificuldades existentes nos municípios, quanto aos recursos econômicos, o que acaba por enfraquecer sua autonomia (ABRUCIO, 1996; SOUZA, 2005; ARRETCHE, 2012).

Em algumas capitais, o montante de despesa gasta na alocação de recursos sociais, por parte da administração local, é insuficiente para suprir todas as demandas

da população. Resta ao prefeito levar em consideração o que pode ser gasto no município, dentro dos parâmetros da LOA, LDO e PPI. Quanto ao Legislativo, sobra pouco espaço para emendar o projeto orçamentário e criar leis consoantes com o que pode ser gasto, sem onerar o orçamento público local. Essa situação aponta que,

[...] apesar de a Constituição de 1988 ter determinado maior autonomia aos legislativos e a possibilidade de serem introduzidas emendas ao orçamento, os legislativos locais têm se deparado com imensas dificuldades. A constituição da maioria absoluta, por exemplo, exige uma mobilização de apoios difíceis a cada votação, quer pelo executivo, quer pelo legislativo, dada a fragmentação dos interesses partidários e políticos que caracterizam os legislativos locais. Outro elemento que pode interferir neste processo é o poder de veto do chefe do executivo, que lhe permite barrar, total ou parcialmente, um projeto aprovado pelo legislativo (KERBAUY, 2005, p. 360).

As receitas municipais enfrentam muitos obstáculos frente às questões sociais, ou seja, políticas direcionadas para o atendimento das demandas na melhoria da saúde, educação, dentre outras (SILVA, 2013). Esse fato torna a sobrevivência política da administração local ainda muito dependente das transferências da União. Na prática, o gestor local deve alocar 45% dos recursos que recebe para saúde e educação, e não deve ultrapassar o limite de 60% de gastos com pessoal (6% para o Legislativo, incluindo Tribunal de Contas e 54% ao Poder Executivo) de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Mesmo assim,

Embora haja essas limitações quanto as questões orçamentárias e administrativas nos municípios e o poder legislativo não possa propor projetos que impliquem ônus ao orçamento público municipal, o processo decisório municipal é marcado por uma diversidade de temas, sendo que as relações entre o poder Executivo e o Legislativo despontaram como importante objeto de pesquisa para se ter conhecimento do quanto a lógica de relação entre os poderes no nível federal se replicava no nível municipal, ou ainda se nesta esfera ocorriam outros padrões de interação (SILVA, 2013, p. 16).

Kerbaury e Rocha (2014), na obra *Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros*, ressaltam a importância de uma agenda de pesquisas para o

poder local e representação política dos municípios, observando os seguintes aspectos: I - particularidade dos municípios, como a demografia, a questão socioeconômica (taxa de urbanização, pobreza, IDH), o porte dos municípios e o aspecto político; II - o comportamento dos vereadores, que, em sua maioria, utilizam a maior parte do tempo para atendimento aos eleitores, tanto por meios de mecanismos formais, tais como indicações e requerimentos, ou por meios informais, como utilização de recursos próprios; III - os partidos políticos, a atuação na arena eleitoral e parlamentar, nos municípios de diferentes portes, e a questão da díade esquerda-direita, governo e oposição; IV - organização do funcionamento das Câmaras, estrutura, recursos financeiros, humanos e procedimentos; V - padrões de interação entre os poderes, vereadores e os eleitores. As autoras apontam para a importância dos trabalhos comparativos para enriquecer as pesquisas locais.

Uma parte da literatura da Ciência Política brasileira tem privilegiado os estudos legislativos no âmbito estadual e federal, o que implica desatenção ou dificuldade de pesquisa na esfera municipal. Para D'Avila Filho, Jorge e Lima (2010, p. 3):

Essa lacuna se deve às dificuldades dos vereadores em produzir legislação local significativa, diante dos constrangimentos impostos pelas Constituições Federais e Estaduais, restando pouca margem para a criatividade dos vereadores.

Os poucos trabalhos sobre municípios recaem no sudeste brasileiro. Silva (2010) fala de uma perspectiva meramente cartográfica, se referindo aos “preconceitos regionais” dos cientistas políticos do eixo Rio – São Paulo. As pesquisas estão centradas nas capitais brasileiras: São Paulo (COUTO; ABRUCIO, 1995; COUTO, 1998; ANDRADE, 1998; SILVA, 2011; CAETANO, 2005), em Minas Gerais (ARAÚJO, 2001) e no Rio de Janeiro (D'AVILA FILHO; JORGE; LIMA, 2010, 2011; DINIZ, 1982; KUSCHNIR, 1999). Nesse sentido, existem lacunas de trabalhos realizados sobre cidades do Nordeste, e por pesquisadores da região.

As análises dessas pesquisas concentram-se mais em projetos de lei e emendas, com pouca importância a outras peças parlamentares, tais como a

indicação, requerimento e moção.¹ Autores, como Rangel (2012; 2013; 2014), D'Avila Filho, Jorge e Lima (2010, 2011), Raupp (2012) e Lopez (2004); Silva (2014) têm dado importantes contribuições no uso de peças parlamentares que fazem parte do mandato dos vereadores. Esses instrumentos políticos são recorrentemente utilizados no âmbito municipal. Isso se deve às dificuldades existentes por parte dos edis de exercer o que deveria ser a principal função do Legislativo, a de legislar.

O ordenamento institucional pós-1988 acabou reforçando o poder do Executivo e, em contrapartida, o poder legislativo deixa de exercer sua função de fiscalizar e legislar na medida em que apenas homologa os projetos políticos concebidos pelo Executivo e em seu interior na burocracia de governo (SILVA, 2013, p. 22).

Para Kerbauy (2005, p. 362),

[...] Aparentemente, os poucos estudos disponíveis sobre o legislativo local apontam para a manutenção de suas características seculares, relacionadas à baixa capacidade de legislar e a uma atuação fraca diante de um executivo forte.

A proposição denominada *indicação*² é um importante recurso ao vereador, por isso ela tem por característica aproximá-lo dos problemas mais recorrentes no cotidiano dos munícipes. Felisbino (2009) aponta que é um importante instrumento no mandato do representante, pois, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, somente ao chefe do Executivo é permitido aprovar medidas que geram maiores gastos. Joffre Neto (2003) indica que esta peça parlamentar não tem poder impositivo, pois não é obrigação do prefeito acatá-las; seu poder é de pressão política, uma forma de mostrar à população que o representante tem pressionado o chefe do executivo a atender as demandas. Para Lopez (2004), o instrumento é direcionado muitas vezes aos locais que o vereador obteve maiores votos.

A proposição de indicação é um dos recursos políticos que o Vereador utiliza para demonstrar a seu reduto eleitoral que está trabalhando por ele. Quando

¹ ACKEL FILHO (1992), chamou estas peças parlamentares de “participativas”, ou seja, elas teriam a função formal de participar da ação administrativa.

² Em alguns momentos do trabalho pode vir como Projeto de Indicação.

a indicação é atendida, o Vereador encaminha a proposição feita em plenário para a pessoa ou as pessoas beneficiadas, a fim de atestar sua mediação em favor delas. Mesmo as indicações que não foram atendidas servem como instrumento de demonstração de interesse e empenho do Vereador em cuidar do interesse do demandante (LOPEZ, 2004, p. 159).

D'Avila Filho e Jorge e Lima (2011) reforçam que a indicação é uma forma de representação política; ela tem uma perspectiva de representação desvinculada de valores, estabelecida num jogo de ofertas de um mercado político que se encontra no cotidiano. O uso da indicação é um mecanismo formal de representação democrática, e se contrapõe à ideia de que a sua aplicação seja um mecanismo clientelista; pelo contrário, possui caráter legal e regimental.

Para Rangel (2014), a indicação serve mais para um meio de publicização, pois nada garante o êxito da proposta por parte do Executivo. O vereador recorre à comunicação da Câmara, e suas mídias particulares, como jornais impressos, por exemplo, para mostrar ao eleitor que tem olhado por suas carências. A publicização direciona a uma racionalidade eleitoral, através da visibilidade política que ela proporciona.

No entanto, por mais que haja esforço para compreender como são utilizadas as peças parlamentares, falta trabalhos comparativos³. Os trabalhos existentes, como de Joffre Neto (2003) e Kerbauy (2005, 2014), passam longe de estudar o uso de indicação e leis. O foco desses autores é no funcionamento da estrutura administrativa, na dinâmica política, na percepção do vereador quanto a sua função e atividades predominantes no mandato, sobre carreiras municipais, perfil das Câmaras, percepção sobre o processo decisório, padrões de votação, perfil socioeconômico do município e dos vereadores.

Silva (2013, p. 16) considera a relevância de trabalhos comparativos:

[...] os entraves à formulação de uma agenda de pesquisa comparativa entre os municípios residem exatamente na dificuldade de se coletar e sistematizar dados suficientes para relacionar variáveis explicativas endógenas à instituição e nas diversidades políticas entre regiões do país, as quais se expressam, no nível das instituições, em diferenças no grau de

³ O déficit de trabalhos comparativos sobre os legislativos municipais também foi reiterado pela Prof^a. Marta Mendes da Rocha, da Universidade Federal de Juiz de Fora, que esteve na banca de qualificação de Mestrado (2012).

Para este estudo de doutorado, é importante perceber o impacto da emissão ou apresentação de proposições dos edis no sucesso eleitoral, enquanto ferramentas legislativas de uso corrente. É levado em consideração que “na pior das alternativas⁴, o parlamentar, ao menos, tem a prova, a partir do registro de autoria, do esforço expedido em nome de sua comunidade” (D’AVILA FILHO, JORGE E LIMA 2011, p. 11). Pois o número do protocolo da indicação, ou do projeto de lei, é a segurança de uma “propriedade intelectual” do capital político do vereador. Em consonância, a variável expectativa é um elemento que conta como parte da estratégia de sobrevivência do parlamentar, ou seja, de que a proposição será efetuada perante a comunidade. A divulgação dessa expectativa, através de propagandas, como carros de som, mala direta, jornais, sites pessoais, redes sociais, outdoors etc., pode ser fundamental para mostrar aos eleitores uma forte atuação no mandato. O trabalho de Rangel (2012, p. 55) seguiu no mesmo sentido, pois,

[...] o vereador, posteriormente, quando cobrado pelos eleitores as suas solicitações, podem comprovar que fez a Indicação através dos meios já citados, colocando assim o problema nas “costas” do executivo. Desta forma, o parlamentar ‘lava as mãos’ em relação ao pleito indicado. Por outro lado, o cidadão mais leigo pode ler a apresentação de uma Indicação... e achar que suas demandas serão atendidas, mesmo que muitos vereadores nem acompanhem o trâmite do projeto. Pois como vimos, muitas Indicações ficam anos arquivados, não chegando a passar por votação em Plenário.

Assim, o recurso à divulgação do trabalho político é um elemento importante para a disputa do campo político. A discussão sobre capital político de Bourdieu (2011) corrobora com referido acima:

Há, no campo político, lutas simbólicas nas quais os adversários dispõem de armas desiguais, de capitais desiguais, de poderes simbólicos desiguais. O poder político é peculiar no sentido de se parecer com o capital literário: trata-se de um capital de reputação, ligado à notoriedade, ao fato de ser conhecido e reconhecido, notável. Daí o papel muito importante da televisão, que introduziu algo extraordinário, pois as pessoas que só eram conhecidas pelas reuniões eleitorais nos pátios das escolas não têm mais nada a ver com esses

⁴ O melhor cenário é a execução do dispositivo.

subministros que, suficientemente poderosos em seus partidos para aparecerem na televisão, têm seus rostos conhecidos por todo mundo. O capital político é, portanto, uma espécie de capital de reputação, um capital simbólico ligado à maneira de ser conhecido (BOURDIEU, 2011, p. 204).

Ampliando o trabalho de Rangel (2012; 2014) a outras capitais, e diante do panorama apresentado, a questão que foi enfrentada na pesquisa: há uma relação que aponte diretamente reeleição dos vereadores com elevado índice de apresentação de proposições, especificamente projeto de lei, indicação e requerimento?

Na construção da tese, foi levada em consideração três hipóteses: a) considerando que o vereador irá publicizar sua produção visando a sobrevivência política, afirma-se que os edis reeleitos apresentaram mais *indicação* do que o restante dos vereadores do mandato; b) ainda com base na sobrevivência política, afirma-se que os edis reeleitos apresentaram mais *projetos de lei ordinárias* do que o restante dos vereadores do mandato; c) afirma-se que os edis reeleitos apresentaram mais *requerimentos*, especificamente voltados para obras e serviços, do que o restante dos vereadores do mandato.

Com um objetivo mais geral, a pesquisa sobre a atuação política, e a produção dos vereadores, abrangeu o período de 2013 a 2016, em quatro capitais brasileiras: Fortaleza, Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo. Os dados observados na pesquisa tiveram consonância com o perfil social e político das cidades e dos representantes, além das consequências eleitorais. Para a escolha das quatro capitais, que foi objeto de estudo desta pesquisa, levou-se em consideração o destaque que essas cidades possuem em suas respectivas regiões, com índices socioeconômicos relevantes, como o eleitorado (de acordo com o TSE de 2016), o índice populacional (segundo o senso de IBGE 2010) e PIB (Produto Interno Bruto).

Como objetivos mais específicos, foram observados indicadores socioeconômicos dos municípios, sua receita e despesa, o eleitorado, a população, o PIB, PIB *per capita*, o IDH, a renda domiciliar *per capita*; o perfil político dos vereadores reeleitos através do partido político pertencente (da situação e oposição ao prefeito), o número de mandatos, quantidade de votos nas eleições. Foi analisado

as diferenças dos regimentos internos no que se refere às indicações, projetos de lei e, de forma secundária, os requerimentos; a variável despesa de campanha com o volume de produção de alguns vereadores reeleitos e não reeleitos; e, por fim, os indicadores socioeconômicos - sexo, idade, escolaridade e ocupação profissional das quatro capitais. Não necessariamente os itens citados seguiram a mesma ordem apresentada.

Foram comparadas capitais de diferentes regiões do Brasil, oferecendo informações próprias do estudo comparativo. Para Duverger (1976), o estudo comparativo contribui para confrontar fenômenos análogos da mesma natureza em diferentes espaços, tendo o rigor de criar uma analogia de estrutura, ou seja, comparar fatos com fisionomias gerais próximas, com graus de complexidade pouco diferentes e perceber diferentes ângulos de um mesmo fenômeno a ser estudado. Kerbauy (2005) salienta a importância de levar em consideração também as características socioeconômicas dos municípios, na tentativa de melhor compreender a dinâmica dos vereadores com outros atores.

O esforço comparativo foi no sentido de analisar a utilização dos projetos de indicação, projetos de lei e requerimento dos vereadores, tomando como referência metodológica Duverger (1976), que aponta para a importância da *comparação funcional* (função dos instrumentos legislativos para os vereadores). A pesquisa levou em conta, ainda de acordo com Duverger, o contexto *dimensional* (o tamanho do eleitorado, população, PIB, PIB per capita, Renda per capita domiciliar, IDH) e *significação* (se as peças parlamentares e sua utilização tem o mesmo significado nos diferentes contextos).

Por ser um trabalho comparativo mais atual, pelo alto volume de dados quantitativos, e considerando as dificuldades no trabalho de produção legislativa em quatro grandes cidades⁵, sobretudo por causa da deficiência e falta de operacionalidade de um banco de dados que possibilite ao pesquisador um trabalho

⁵ Como será visto no capítulo empírico, houve dificuldades para encontrar dados discriminados sobre os tipos de requerimentos em Fortaleza, especificamente sobre obras e serviços, pois o banco de dados do website, e a própria comunicação com a Câmara Municipal, não possibilita maiores informações, sendo bastante complicada a operacionalidade.

mais amplo, a escolha do recorte temporal foi concentrada na última legislatura municipal – 2013 a 2016.

Ainda com a referência metodológica de Duverger (1976), foram utilizadas fontes escritas dos arquivos públicos locais (documentos e dados oficiais da Câmara dos Vereadores, Regimento Interno); assuntos de imprensa (especificamente imprensa local); os arquivos públicos de publicações oficiais de parlamentares e administrativas (Diário Oficial, Portal Web das Câmaras, sites de órgãos do Governo Federal, como TSE, IBGE, Tesouro Nacional); arquivos privados de organizações (ONGs ou associações, como a Associação Brasileira de Câmaras Municipais) e arquivos privados individuais (sites, blogs e redes sociais dos vereadores).

O primeiro capítulo faz um panorama histórico, político, administrativo e social dos trabalhos sobre os municípios brasileiros, desde o período colonial até a recente redemocratização no país. O objetivo foi apontar o desenvolvimento das Câmaras Municipais, a queda e a ascensão de velhos e novos atores políticos, a competência de poderes e a autonomia local.

O segundo capítulo reflete o período Pós-88, com o objetivo de mostrar, de forma geral, a nova configuração administrativa, política, jurídica e financeira do país, bem como a recente teoria dos Estudos Legislativos, e a atual reforma eleitoral e partidária. No segundo momento, o foco foram as pesquisas e feições metodológicas no campo municipal, especificamente sobre Legislativo, Executivo e o contato com o eleitorado. Assim, foram explorados os trabalhos sobre comportamento, produção legislativa (projetos de lei, indicações, requerimentos, moções) e as práticas formais e informais dos edis.

No terceiro capítulo, a pesquisa propriamente empírica trouxe, em um primeiro momento, elementos socioeconômicos comparativos das quatro cidades escolhidas para a pesquisa: Fortaleza, Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo. Em seguida, foi realizada um panorama eleitoral das eleições de 2016, observando os vereadores reeleitos, as coligações eleitorais e a situação dos partidos em relação ao prefeito. Na sequência, foram abordados aspectos socioeconômicos e políticos dos vereadores reeleitos, e a comparação da produção dos vereadores reeleitos - projetos de lei

ordinárias, indicações e requerimentos, em suas respectivas capitais, bem como o comportamento de alguns edis em relação à baixa produção e despesa de campanha.

1. ASPECTOS SÓCIO-HISTÓRICOS NO ÂMBITO MUNICIPAL BRASILEIRO: UM BREVE DIÁLOGO COM A LITERATURA

1.1 As origens históricas da vida política local no Brasil

O objetivo dessa seção é remontar às origens históricas dos estudos municipais, além das transformações políticas, jurídicas e sociais, conectadas com as mudanças estruturais que acompanharam o desenvolvimento do Brasil.

Maria Isaura Queiroz (1976), na obra *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*, sustenta a tese de que o mandonismo era a mola verdadeira da política brasileira, desde a Colônia até a Primeira República; este último período, medindo forças com o poder central.

No contexto colonial prevalecia no Brasil o poder dos senhores rurais, aqueles que possuíam terras, escravos e o monopólio agrícola, em especial a cana-de-açúcar. O engenho, ministrado pelos mandões locais, possibilitou a relação de patriarcalismo dos senhores para com colonos e agregados que viviam à margem da sociedade, proporcionando também a relação de compadrio.

As Câmaras Municipais eram custeadas por contribuições dos senhores de engenho, devido à insuficiência da renda municipal. Não havia divisão de poderes nas Câmaras, já que elas eram responsáveis pela administração, deliberação e pela jurisprudência. O órgão local era composto por juízes ordinários e vereadores eleitos com mandato de um ano, podendo ser reeleitos em até três anos. Esta estrutura se manteve, mais ou menos, de 1603 até 1828.

Conforme Queiroz (1976, p. 43), o interesse das Câmaras refletia o interesse do senhor rural, posto que

Não faziam mais do que refletir o poder dos latifundiários se fosse seu interesse no governo local. Para estes senhores rurais, o interesse particular estava inextricavelmente confundido com o interesse municipal; as resoluções tomadas pela Câmara Municipal não refletiam somente a preocupação com o bem comum e sim, também, a preocupação do senhor rural em defender seus interesses privados; não havia separação entre uns e

outros porque a realidade econômica, política e social da Colônia eram os proprietários rurais.

É nas Câmaras que se concentrava a vida política da Colônia. A política municipal girava em torno do senhor rural, possuidor de um latifúndio autônomo, autossuficiente, agregando familiares e subservientes dependentes. O poder dos proprietários locais era tão relevante que presidentes das províncias (futuros estados) tinham pouco poder frente a eles. Era comum que procuradores ligados aos senhores se dirigissem diretamente à Corte, na Metrópole, para resoluções de problemas que os afetassem. A hierarquia entre poder provincial e municipal era quase sempre nula, sendo que o poder dos governadores era mínimo frente aos chefes locais.

Victor Nunes Leal (1997), em *Coronelismo, Enxada e Voto*, mostra que no período colonial toda localidade que fosse elevado à vila pôde instalar Câmaras Municipais. Estas últimas eram oriundas do modelo português, em conformidade com as Ordenações Manuelinas e, posteriormente, Filipinas. Na pesquisa do autor, a Câmara era composta de dois juizes ordinários, três vereadores, procurador, tesoureiro e escrivão, sendo todos eleitos. Os outros cargos eram compostos por juizes de vintena (julgava questões de pequeno valor), almotacés (supervisor de algumas atribuições), depositários, quadrilheiros e outros funcionários.

As atribuições das Câmaras decorriam de assuntos de ordem administrativa, envolvendo polícia, legislativa, judiciária e até de Ministério Público, denunciando abusos. Os eleitos, considerados “homens bons”, custeavam as necessidades locais. Até meados do século XVII, as Câmaras exerciam um imenso poder frente à Coroa portuguesa. O isolamento e o extenso domínio territorial, baseado na monocultura e no trabalho escravista, impediam que a Metrópole investisse um poder político maior sobre o mandonismo local do senhorio fundiário. Os órgãos locais, portanto, eram imbuídos de imenso poder político pelos oligarcas rurais; era o verdadeiro centro do poder econômico, social e político da Colônia (LEAL, 1997).

Em fins do século XVII, com a descoberta das minas, a Coroa Portuguesa buscou investir uma autoridade maior sobre o poder privado dos antigos colonos. Os interesses de um e outro começaram a colidir de forma mais evidente, quando os lusitanos se dedicaram à Colônia brasileira, sobretudo por causa da decadência do

comércio com as Índias. Implantou-se um regime administrativo da Coroa, no sentido de organizar a região aurífera, impondo determinadas restrições aos colonos, aumentando, conseqüentemente, o poder do Rei. Um exemplo desse período foi a Guerra dos Emboabas, já no início do século XVIII, vencida pelos portugueses.

Tornou-se prática comum que a partir da segunda metade do século XVII, os proprietários rurais enviassem filhos e parentes para estudarem na Europa e, anos depois, nos EUA. Os beneficiados, filhos da elite, traziam ideias novas e revolucionárias que inspiraram várias revoltas no Brasil, como a Inconfidência Mineira. Esses ideólogos vão participar, posteriormente, do processo de Independência do Brasil em 1822.

Junto com a chegada de D. João VI, em 1808, novos estrangeiros vieram ao Brasil. Eram nobres fidalgos, que viviam às custas da Coroa, muitos dos quais tinham perdido prestígio em Portugal. A vinda de novos lusitanos acarretou uma disputa com os antigos moradores senhores das terras, os colonos brasileiros. A elite intelectual brasileira (que foi estudar na Europa), bancada pela elite territorial, trazia ideias liberais e republicanas que ecoavam no interior. Com a Coroa Portuguesa no país, o poder privado do senhorio rural foi reduzido, estendendo a autoridade do Rei em terras tupiniquins. Quase duas décadas após a independência do país, em 1840, com o fortalecimento do poder central, a unidade do Brasil tornou-se mais forte com a influência nas provinciais e nas comunas, mas sem prejudicar os interesses dos escravagistas e fazendeiros.

No período entre 1808 a 1828, ocorreram diversas medidas a fim de diminuir o poder dos municípios, como a lei de organização municipal de 1º de outubro de 1828, que teve como conseqüências: a redução do poder judicial e o aumento rígido dos conselhos gerais pelos presidentes das províncias pelo poder central. Instalou-se, nesse período, uma doutrina de tutela aos municípios. A estes restaram atribuições legislativas e administrativas, como criação de estradas, pontes, prisões, saneamento, construções locais etc.

A partir de 1822, o Brasil deixou de ser formalmente Colônia para tornar-se independente. Alguns aspectos são fundamentais para entender porque os senhores de engenho apoiaram a Independência em relação à Portugal. O primeiro aspecto a

retratar é o temor do retorno à Colônia, por motivos econômicos relacionados ao exclusivismo das exportações de produtos à Portugal e outras limitações coloniais. O segundo aspecto era a preocupação de que os portugueses, recém-chegados, pudessem tomar postos importantes na política brasileira.

Em 1828, as Câmaras Municipais, com a lei de organização municipal, passaram a ser inspecionadas pelos conselhos gerais ou assembleias estaduais. Chamada de “sistema de tutela”, as Câmaras Municipais passaram a ser regidas pelos Conselhos vinculadas à Assembleia Geral, no Rio de Janeiro, capital do Império.

O aumento da centralização administrativa limitou o escopo de mando local que o senhor rural possuía. O fato importante é que, após a Independência, os cargos da administração pública, na capital e nas províncias, tornaram-se uma extensão dos chefes rurais. Quem ocuparia os postos das unidades federativas eram filhos, afilhados abastados e sobrinhos dos próprios senhores.

[...] feita a independência, o Brasil devia ser o Brasil dos senhores rurais e a subordinação das Câmaras Municipais às Assembleias provinciais seria de somenos, pois equivaleria à subordinação dos senhores rurais a si mesmos [...] (QUEIROZ, 1976, p. 67).

Após a abdicação de D. Pedro I, os partidos, liberal e conservador, foram dominados pelos senhores rurais. Formou-se os políticos profissionais:

Eram como que mandatários, no setor político, do senhor rural, da família patriarcal com seus agregados e aderentes. Seu título de bacharel, sua cultura, seu preparo intelectual que o proprietário reconhecia não ter, eram outras tantas garantias de sua capacidade para desempenhar o papel de ‘cabeças’ no Império (QUEIROZ, 1976, p.71).

A lei municipal de 1828, que instaurou o “sistema de tutela”, significou a superioridade dos bacharéis em relação aos senhores rurais, ou da cidade sobre o campo, abrindo espaço ao desenvolvimento comercial e cultural nas cidades.

Queiroz (1976) vai na contramão da literatura do centralismo no Império como o centro da política. As mudanças de gabinetes, que ocorriam na Câmara Federal, entre conservadores e liberais, acarretavam transformações políticas em todas as unidades do país, no qual o chefe municipal indicava parentes e afilhados para aparelhar os

cargos no âmbito federal. Assim, os partidos não apresentavam um programa homogêneo ou ideal. A supremacia dos chefes locais se expandia através dos dois principais partidos. O poder do Imperador era limitado e fragmentado na Câmara Federal e nos próprios ministérios, ocupados por representantes diretos dos senhores rurais, a fim de garantir os interesses políticos locais.

O fenômeno desse período é do *absenteísmo político* - a ausência do político na zona dos eleitores. Os políticos profissionais, filhos e afilhados dos senhores rurais, também possuíam propriedades. Os municípios continuariam sendo comandados pelos donos dos latifúndios no período imperial, como verdadeiros feudos políticos passados geração após geração. Nesse sentido

A vida do município sempre se resumira na vida das fazendas; a cidade principal, sede da Câmara, era considerada apenas o lugar onde ia votar e onde estava a Igreja (quantas vezes a própria igreja não se localizou dentro da fazenda) (QUEIROZ, 1976, p.101).

O Ato Adicional de 1834 buscou medidas descentralizadoras, como a criação das Assembleias Provinciais, que conduziram ao aumento das províncias sobre as municipalidades: a fiscalização das receitas, provimento e remuneração dos empregos.

Em 1840, algumas medidas legais⁶ reduziram o ímpeto descentralizador dos liberais, expresso no Ato Adicional, e canalizou um grande poder ao Rei e aos interventores federais - presidentes das Assembleias provinciais. Essa reviravolta em nada alterou a tutela sobre os municípios. O cenário durou até o fim da Monarquia, pois a centralização significava salvar a unidade nacional e o sistema de escravidão, através de uma política de conciliação das elites do país, que vigorou por um longo período sobre a chancela de D. Pedro II.

Diferentemente da tese de Maria Izaura Queiroz e Victor Nunes Leal, que apontam que o poder local, no período colonial e monárquico, tem peso significativo na condução política e econômica do país, um ator político e intelectual relevante no período do governo de D. Pedro II: Aurelino Cândido de Tavares Bastos, nacionalista

⁶ Com a *Lei de Interpretação do Ato Adicional*, a reforma do Código de Processo Criminal e a Jurisprudência do Conselho de Estado

e tributado das ideias liberais do século XIX, vai na direção contrária: o poder central sufoca o localismo.

Bastos combatia a escravidão, o centralismo político, e era a favor das teses das eleições diretas e do federalismo, além disso incentivava a imigração e a aproximação com os EUA. Sua principal obra, datada de 1870, "*A Província – Estudo sobre a Descentralização no Brasil*", defende, veementemente, que o país deveria ceder à descentralização, abrindo mais liberdade às províncias. ao defender que províncias e municípios fossem independentes do Império, tinha como norte o modelo norte-americano de descentralização. A Constituição de 1824 previa o formato liberal da divisão dos três poderes, elaborado por Montesquieu, mas adotava o poder moderador, elaborado por Benjamim Constante, o qual possibilitava o Imperador intervir, decidir e adotar posições que desequilibravam os poderes.

Além de estar no posto de administrador do país, tanto D. Pedro I e II julgavam e interferiam nos demais poderes. O poder moderador dava prerrogativas para a constituição de uma monarquia unitária e absolutista. Após a abdicação de D. Pedro I, em 1831, retornando à Portugal, o país viveu quase dez anos de transição regencial. Neste período, foi criado o Ato Adicional, em 1834, que possibilitou o país viver uma experiência federalista. Com o "Golpe da Maioridade", em 1840, D. Pedro II, aos 13 anos, assumiu o Império, fazendo com que as forças sociais existentes pusessem o unitarismo e os poderes centralizadores do príncipe em voga, tal como estava inscrito na Constituição.

A centralização política era, aos olhos de Bastos, o que impedia o país de democratizar-se, e, mais do que isso, de criar uma estrutura nacional que possibilitasse a independência dos estados e municípios. O liberalismo, com as ideias do federalismo e da liberdade, supõe que a Democracia só pode ser sustentada, sem cair no risco de um autoritarismo, quando a sociedade é livre perante o Estado, quando o indivíduo é autônomo frente ao poder político e quando o mercado não é orientado. O Brasil vivia às avessas, pois possuía uma Constituição liberal monárquica, mas, diferente do modelo inglês, o rei mandava e governava, tendo um caráter absolutista, portanto.

A monarquia brasileira não levou em consideração as peculiaridades e os espaços locais do país. Economicamente, socialmente, culturalmente, militarmente, politicamente as províncias eram controladas pelo poder central, eclipsando a liberdade e a independência local.

Para Bastos, a centralização da polícia, da magistratura e da administração das províncias engendrava mazelas que insuflava à União, vampirizada por questões privadas, de manutenção de poder e regalias, à sombra do monarca e seus aliados.

Transformando o funcionalismo em comícios, a administração deixa de ser o meio de distribuir os recursos do Estado; ela consagra-se exclusivamente à tarefa de conquistar e conservar maiorias no parlamento: todos os interesses ficam subordinados a este interesse. Os variadíssimos gêneros da corrupção, os mais miseráveis e os mais hediondos, se ostentam à face do sol. [...] Nem respeito a merecimentos e virtudes, nem zelo pelo bem público, nem amor à glória nacional. Raras vezes o orçamento deixa de ser desequilibrado ou falsificado pela suprema necessidade de corromper para viver (BASTOS, 1996, p. 9 -10).

Em outras palavras, a tutela do Estado sobre a sociedade criava imoralidade e corrupção. Bastos, nas palavras originais, faz uma defesa política:

Melhorarem as condições moraes do povo sob um systema de governo que as não favoreça ou que as corrompa, é um absurdo. Ora, para que um povo se aperfeiçoe e argumente em virtudes, é mister que seja livre. É a liberdade, o culto do dever, o patriotismo, a paixão do progresso. Mas um povo a quem se impuseram os encargos da civilização sem as liberdades correspondentes, é um povo paralytico: tem escusa para tudo. Exigem que nossas províncias progridam, e lhes tolhem as mãos; que deixem de repousar na iniciativa do governo central, e não lhes concedem a iniciativa precisa (BASTOS, 1996, p. 33).

A civilização é vista aqui como o aperfeiçoamento da moral e da liberdade, ambas unidas. O desenvolvimento material, o progresso, passaria, antes de tudo, pelo aperfeiçoamento da moralidade da política brasileira. O caminho para criar bases sólidas, separando o que é público do que é privado, é a independência da sociedade em relação ao Estado, ou seja, maior liberdade aos estados e municípios, e,

consequentemente, mais autonomia social e individual; em outras palavras, “Descentralizar”. Um estado muito engessado, unitário, gigante, disforme, tende a um funcionalismo excessivo, uma burocracia exagerada e um clientelismo endógeno caquético. Tavares Bastos morrera antes da instauração da República em 1889, e da aplicação do modelo do federalismo.

Com a República, havia um ímpeto inicial a favor da autonomia e fortalecimento dos municípios, com o federalismo implantado pelos republicanos. Contudo, manteve-se a tutela novamente sobre os municípios, com as Constituições estaduais fiscalizando e nomeando prefeitos. A política do coronelismo contribuiu com a fraqueza dos municípios. O eleitorado rural e amorfo favorecia a política de conciliação entre chefes locais, estaduais e poder central. Pois,

A maior parte do eleitorado rural – que compõe a maioria do eleitorado rural – é completamente ignorante, e depende dos fazendeiros, a cuja orientação política obedece. Em consequência desse fato, o reflexo político da nossa organização agrária, os chefes dos partidos (inclusive o governo), que controla o partido oficial tinham de se entender com os fazendeiros, através dos chefes políticos locais. E esse entendimento conduziria ao compromisso do tipo “coronelista” entre os governos estaduais e os municipais, à semelhança do compromisso político que se estabeleceu entre a União e os Estados. Assim como nas relações estaduais-federais imperava a “política dos governadores”, também nas relações estaduais-municipais dominava o que por analogia se pode chamar de ‘política dos coronéis’. (LEAL, 1997, p. 124).

Ao adotar o federalismo no período pós-monarquista, os municípios ficaram menos independentes, pois só sobraria às Câmaras Municipais a apuração das eleições. A Câmara também perdeu o poder executivo com a criação dos prefeitos, e já havia perdido as atribuições judiciais. A liberdade dos municípios ficou mais cerceada, comparado ao Império, e isso por dois fatores: a nomeação do executivo municipal, na figura do prefeito pelo governo estadual, e o aval e reconhecimento dos eleitos nos municípios pelas assembleias estaduais.

A figura do coronel é central para entender a relação entre público e privado na sustentação do coronelismo. O coronel se caracterizava por possuir grandes propriedades rurais, ainda no período anterior à República. Com o fim da Abolição da Escravatura, e, por consequência, da ampliação do eleitorado devido a Constituição

de 1891, da imigração, do federalismo e poderio econômico e social dos escravagistas rurais, o novo contexto republicano reduziu o poder dos oligarcas.

Com a República, os coronéis se viram prejudicados por causa das condições jurídicas da nova Constituição e com as eleições para prefeito. No entanto, uma nova aliança foi constituída: o poder privado dos coronéis conciliou-se ao oficialismo, o poder público. Mesmo com a decadência econômica da velha aristocracia rural, a enorme dependência econômica da massa inculta e ignorante do campo, colocou o coronelato ainda em situação muito superior aos trabalhadores.

Os chefes locais possuíam a capacidade de cooptar ou angariar votos, sobretudo por causa da incapacidade cívica e econômica dos camponeses, o que era de grande interesse por parte dos políticos, tanto estaduais como federais. Estes, preocupados com a disputa eleitoral, necessitavam do máximo de votos, que, em sua grande maioria, eram oriundos do campo. O chamado *voto de cabresto* desmontou a representação formal democrática, sendo mais uma necessidade e obrigação política, do que um dever cívico de votar livremente. O voto tinha o objetivo de favorecer aos interesses políticos e econômicos do coronel. Os votantes incultos, sem espírito republicano, eram presenteados com todo tipo de ajuda financeira, caso votassem em determinados candidatos. O pauperismo do campo impulsionou os eleitores ignorantes a agirem conforme as ordens dos chefes.

Os coronéis exerciam favores pessoais, como empregar parentes ou amigos. Disto constituía-se o fenômeno do *filhotismo*: a manutenção do poder através dos parentes. O mandonismo, com o jargão “para os amigos pão e para os inimigos pau”, foi característica típica dos chefes locais, com o objetivo de não perder a liderança. Os coronéis ainda praticavam atos públicos,

A falta de espírito público, tantas vezes irrogada ao chefe político local, é desmentida, com frequência por seu desvelo pelo progresso do distrito ou do município. É ao seu interesse e a sua insistência que se devem os principais melhoramentos dos lugares. A escola, a estrada, o correio, o telégrafo, a ferrovia, a igreja, o posto de saúde, o hospital, o clube o campo de football, a linha de tiro, a luz elétrica, a rede de esgotos, a água encanada - tudo exige o seu esforço, às vezes um penoso esforço que chega ao heroísmo. E com essas realizações de utilidade pública, algumas das quais dependem só do seu empenho e prestígio político, enquanto outras podem requerer contribuições pessoais, suas e dos amigos, é com elas, que em grande parte,

o chefe municipal constrói ou conserva sua posição de liderança (LEAL, 1997, p. 58).

A estrutura agrária do país, com a concentração de terras nas mãos da oligarquia rural, desde o período colonial, e a economia da monocultura e do sistema escravocrata, consolidou a dependência dos trabalhadores e a impossibilidade de criação de algum tipo de cidadania. Os valores republicanos não foram capazes de eliminar o poder privado do meio rural, pois o próprio poder público dependia e alimentava a sobrevivência econômica residual da oligarquia local. É essa dependência, ou melhor, essa reciprocidade do poder público com o poder privado, e vice-versa, que explica o fenômeno do *coronelismo*.

Os oligarcas locais continuaram a comandar suas fazendas, zelando e protegendo os colonos imigrantes ou ex-escravos, e das dívidas que os trabalhadores rurais possuíam com os patrões. Eles também eram responsáveis pela segurança, pelos empréstimos, batizados, construção de estradas, de alimentação, hospitalização, médicos, advogados. Angariavam os votos dos dependentes do campo e das classes populares. O cenário fortaleceria o poder dos mandões locais, pois eram os votos do eleitorado do campo que elegiam deputados estaduais, federais, senadores. O eleitorado urbano era irrelevante para se alcançar postos políticos mais altos.

Nesse contexto, foram feitos acordos políticos entre coronéis, chefes estaduais e o presidente da República. O governo federal não interferia no município, curral dos coronéis; estes possuíam carta branca para mandar de acordo com seus interesses, sendo que aqueles recebiam apoio político, através do *voto de cabresto*. Com o apoio dos chefes locais, formava-se nos estados verdadeiras oligarquias políticas sucessivas, tornando as antigas províncias em feudos de grandes clãs ou famílias políticas. Estas apoiavam os presidentes da República em troca de favores que beneficiassem seus interesses. As eleições já eram previamente cartas marcadas:

A Câmara Municipal apurava as eleições para deputado a princípio; em seguida, o judiciário; todavia o reconhecimento efetivo da eleição, a

'verificação de poderes' era feita por uma comissão, cujo presidente era o presidente da legislatura federal que findava (governista, portanto) e cujos membros eram da escolha deste presidente. Numa Câmara Municipal que estivesse "bem" com o governo do Estado, tudo marcharia às mil maravilhas; vereadores e deputados que ela declarasse eleitos seriam reconhecidos e diplomados; mas no caso da Câmara fazer oposição ao governo e seu chefe não ter prestígio suficiente para se impor ao mesmo, apesar das dissensões, seus candidatos eram 'degolados', isto é, a comissão de verificação de poderes alegaria nulidades de eleição e lhes negaria o diploma em favor dos adversários, ainda que menos votados – o que era negar ao coronel a participação no governo (QUEIROZ, 1976, p. 125).

Havia, então, homogeneidade e alinhamento entre governo e proprietários rurais. Adesismo, continuísmo e governismo possibilitavam a conservação de grupos no poder. Até meados da Primeira República, o Estado era servidor dos fazendeiros, inclusive defendendo interesses comerciais, como o plantio e exportação de café.

No final da Primeira República o poderio dos coronéis passou gradativamente a perder força por causa da opinião pública, como a imprensa, os intelectuais de classe média, os trabalhadores mais conscientes, os comerciantes e o exército, sobretudo os de baixa patente, e os tenentes. A crítica dirigia-se também ao centro, pois à presidência cabia não só defender os interesses comerciais dos proprietários rurais, mas também promover e zelar pelo desenvolvimento e bem-estar do país, tal como amparar os impotentes.

A crise de 1929 afetou diretamente o plantio do café, causando endividamento com bancos e uma excessiva perda de produtos, culminando ainda com o desacordo de São Paulo com Minas sobre o revezamento para o executivo federal (Política do Café-com-Leite), que precipitou a Revolução de 30.

Com a Revolução de 1930, sob a égide do governo provisório, ocorreu uma tentativa de redução do poder das oligarquias estaduais com a intervenção dos órgãos do governo central, inclusive interferindo diretamente nos municípios, com a nomeação de prefeitos. O ímpeto de moralizar e aumentar a eficiência das comunas locais foi marginalizada com a criação dos Departamentos de Municipalidades, isto é, órgãos estaduais, com supervisão do poder central, responsável pela fiscalização, elaboração, orçamentos e outras medidas administrativas, restando pouquíssima autonomia aos municípios. Era um retorno à centralização dos tempos imperiais.

A Constituinte de 1934, consagrou a intervenção do Estado nos municípios, como o controle financeiro. Segundo Leal (1997, p. 112),

Houve, pois, contradição na obra da Constituinte de 1934: ao mesmo tempo em que procurava, por um lado, garantir autonomia municipal, por outro, conscientemente ou não, permitia aos Estados, através dos departamentos de municipalidades, exercer tutela administrativa e política sobre as comunas.

A Constituição de 1937, já sob o período da Ditadura varguista, suprimiu a eletividade dos prefeitos, reduziu a receita municipal e manteve os departamentos de municipalidade. Tratava-se de uma clara tutela e aniquilação da autonomia dos municípios. Em paralelo, foi criado em cada estado um Departamento Administrativo, nomeado por um interventor do presidente, que tinha a incumbência de exercer poder sobre os estados e municípios.

Em 1939, com a Lei dos Estados e Municípios, a esfera subnacional perdeu total autonomia, restando aos estados o controle de poucos impostos sobre exportação. Na prática, essa medida fez parte da estratégia do poder central de fomentar e fortalecer a racionalidade, burocratização, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. Contudo, para Edson Nunes, em *A Gramática Política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*, esse processo de fortalecimento do governo federal, visando um procedimento forte de nacionalização e modernização, não impediu que os vícios locais, considerados retrógrados, penetrassem nas novas estruturas políticas e sociais. Formou-se a nacionalização do clientelismo, sendo o poder central o *patron* (NUNES, 2010).

O processo de *state building*, ditado por Vargas, não eliminou a chaga do clientelismo. Esta deixaria de ser uma característica marcada estritamente por caciques e coronéis locais, em municípios e estados, e passaria a ser um instrumento ou estoque de alternativas políticas da União, juntamente com a gramática do corporativismo, insulamento e universalismo de procedimentos.

Após o período da Ditadura Vargas, a Constituição de 1946 voltou a garantir autonomia aos municípios, com eleição de prefeitos e vereadores, além da liberdade administrativa. A Carta conferiu alguns poderes ao Estado, nas Assembleias Legislativas, frente aos municípios, como a fiscalização e gestão financeira, que teve

como consequência o controle da gerência municipal independente. Assim, a relativa autonomia dos municípios tornou-se princípio constitucional, vigiado, de certa forma, pelos estados. A Constituição de 1946 restabeleceu a conexão, ou vínculo, entre poder local e Carta constitucional - já ocorrida anteriormente em 1934 - enfrentando as oligarquias municipais (DUTRA e PEREIRA, 2018).

Mudanças importantes, como a divisão de tributos com estados e municípios, conferiram um status importante para a arena local, além de ter ampliado a receita dos municípios. De acordo com Dutra e Pereira (2018, p. 55),

[...] a Constituição de 1946 estabeleceu conceitos para a administração pública municipal, principalmente no que se refere à arrecadação dos tributos de competência local e à participação da arrecadação federal via Imposto de Renda (que tinha 10% de sua arrecadação destinada aos municípios) e imposto de consumo de mercadorias, instituindo o Fundo de Participação dos Municípios. Associada à arrecadação, veio a liberdade de aplicação financeira e de organização dos serviços públicos de competência local. O fortalecimento dos municípios e a localização deles em um novo patamar de importância político-regional promoveram um momento de intensa divisão territorial em todos os Estados.

Com a Ditadura Militar, em 1964, implantou-se um governo unionista, que centralizou o poder político e econômico, de forma voraz, nas mãos dos militares. Para Abrucio (1994), o foco principal dos militares era uma caça às influências subnacionais, que se tornaram maiores a partir de 1946, e uma ameaça ao fortalecimento do governo federal. A pulverização dos recursos orçamentários nas mãos dos deputados federais, que gladiavam entre si por interesses particulares e regionais, e o poder dos governadores nas políticas nacionais, justificariam a concentração de poder nas mãos da União (ABRUCIO, 1994).

A seção seguinte aponta para as principais mudanças que ocorreram no âmbito municipal, alinhadas com a nova configuração política, administrativa e econômica no país pós 64.

1.2 Da ditadura à Redemocratização e novo cenário dos municípios

Os trabalhos apresentados nesta seção, especialmente a pesquisa de Kerbauy (2016), mostram que a conjuntura política, a partir do Golpe Militar de 1964, até seu declínio, teve impactos profundos nas transformações dos municípios brasileiros. Os trabalhos de Eli Diniz (1982) e Kuschnir (1992), analisam diretamente a relação dos políticos locais, dos vereadores com os munícipes, e a complexidade envolvida com a emergência e demanda de novos atores plurais - engajados ou não - de indivíduos e grupos locais. No entanto, como veremos nesta seção, apesar das mudanças ocorridas nos períodos anteriores, muitos elementos ainda se mantêm, não sendo, portanto, um marco zero na história política do país.

Maria Teresa Kerbauy (2016), na obra *A Morte dos Coronéis: política e poder local*, desenvolveu uma pesquisa voltada à compreensão das mudanças que ocorreram no âmbito local no período da Ditadura Militar. O fenômeno do coronelismo, analisado muito sofisticadamente por Victor Leal Nunes, desapareceu e cedeu lugar ao novo político – *policy maker*. O lócus principal da pesquisa da autora foi centrada em Araraquara, São Paulo, onde as modificações ocorridas no poder local tomaram contornos peculiares, embora tenham sido analisadas numa dimensão que transborda à realidade dos municípios brasileiros.

O período de 1964-1982, acirrou o fenômeno da erosão da política tradicional e as características que a compõe, como lealdades familiares e pessoais. As mudanças teriam ocorrido com o início da urbanização produzida no Brasil nos anos 50.

Kerbauy problematiza o coronelismo e o clientelismo, no sentido de compreender se esses elementos podem ser ligados inteiramente à imagem do poder local. Para isso, foi necessário olhar mais diretamente para a urbanização e as medidas institucionais, visando a racionalidade administrativa, o aumento do sistema de comunicação, com integração nacional, o crescimento demográfico, o crescimento industrial, com novas possibilidades de empregos, o bipartidarismo nacionalizado, que contribuiu para a penetração em vários municípios do país, e a continuidade e alargamento da participação política durante o período ditatorial. Esses fatores constituem a intervenção do Estado sobre a sociedade.

As mudanças ocorridas, num contexto nacional, impactaram diretamente no poder local. A extensão do poder público no território brasileiro contribuiu para eliminar

ou, pelo menos, ruir drasticamente o poder privado dos coronéis e de políticos localistas. A entrada de novos atores na esfera local tornou mais complexas as relações ali existentes, pulverizando o monopólio político dos mandões históricos.

Elementos como coronelismo e clientelismo seriam insuficientes para abarcar a realidade Pós-64, sobretudo porque houve um forte incentivo à modernização do país, que diminuiu o poder das antigas formas de dominação tradicional, o que geraria o novo político. É analiticamente pobre pensar na dicotomia moderno-tradicional, rural-urbano, interior-capital, ao se referir ao novo contexto do poder local, pois é preciso compreender os novos fenômenos a partir de um componente híbrido.

O quadro abaixo, formulado a partir da obra de Kerbaudy, resume as principais mudanças trazidas no período em questão.

Quadro 1 - Mudanças no poder local Pós-64

1 - O coronelismo perde a exclusividade como intermediador, e a própria intermediação, em muitos casos, torna-se desnecessária. As mudanças institucionais, ligadas à centralização do poder, enfraquecem o Legislativo em relação ao Executivo e são importantes no processo de reverter a mediação nas políticas tradicionais, principalmente ao “desconsiderar o papel eleitoral do coronel, as demonstrações de lealdade e a vassalagem política.

2 – Mudanças estruturais, ligadas à urbanização, à concentração da população nas cidades, ao crescimento demográfico e à criação de novas oportunidades de emprego, pela implantação de novas atividades industriais e comerciais, bem como mudanças nas relações de trabalho, quando ocorrem nos centros urbanos de menor porte (do interior), trazendo para a arena política novos atores coletivos. Estes colaboram para a integração física do país, graças à melhoria dos meios de comunicação e transporte, que facilitam o acesso direto dos candidatos aos eleitores e fazem com que os chefes locais percam a exclusividade de acesso ao eleitorado.

3 – Esses novos mecanismos, que mediam as relações políticas (clientelismo de massa, burocratismo, corporativismo, sindicalismo), desmontaram as máquinas coronelistas locais e deram à política local uma nova dinâmica, o que implica maior racionalidade, partidarismo etc. Impulsionam o aparecimento de novos políticos e novas lideranças, apesar dos obstáculos que foram colocados pelo governo federal ao aparecimento, nas localidades mais dinâmicas do interior do estado, de partidos ou novas lideranças que explorassem o estilo e a temática populista (com base principalmente na política social).

Fonte: Elaborado pelo próprio autor a partir da obra de Kerbaudy (2016).

Então, qual é o perfil do político moderno na vida local? De acordo com Kerbauy (2016, p. 157), é possível entender que:

[...] É o policy broker, obrigado a relacionar-se simultaneamente com diversos partidos e grupos políticos, que tem acesso ao centro decisório e com as múltiplas agências burocráticas que se expandem e penetram todos os setores da nação. Ao mesmo tempo, tem de dar conta das demandas populares e dos setores privados locais, buscando recursos financeiros, sempre escassos, no interior da máquina administrativa, para cativar as diferentes clientelas usuárias dos equipamentos sociais e serviços. [...] esse novo político deve ser capaz de institucionalizar sua atividade política, profissionalizando sua liderança, estruturando seu partido no município e preparando sucessores representativos dos interesses locais, além de estabelecer estratégias de relacionamento com os governos federal e estadual.

Portanto, os novos políticos são mediadores, que podem ser eleitos (sobretudo deputados não vinculados ao local), técnicos e burocratas ligados aos cenários estadual e federal, desenraizados do próprio município, e conectados às novas modalidades modernizantes da conjuntura do país. Para maximizar o pleito eleitoral, esses novos agentes não seriam vinculados exclusivamente às características locais. Em São Paulo, em especial no município de Araraquara, o *policy maker* possuiu razoável êxito na conexão do governo estadual com os municípios.

O governo militar, instalado a partir de 1964, teve um peso importante na modernização do Brasil, como: a) reforma tributária, no intuito de diminuir a corrupção e o clientelismo no país, dando poder aos especialistas; b) reforma administrativa visando a racionalização e burocratização, ao estruturar uma linguagem moderna ao Estado. Esse é um contexto de subordinação intensa da política à técnica administrativa, na busca de uma racionalização dominante. Paralelamente, cresce também a participação política (KERBAUY, 2016).

O estudo em Araraquara mostrou que, mesmo mediante as mudanças implementadas no país, com a intervenção do Estado e a introdução das eleições municipais - temas da política nacional e manutenção das eleições para executivo local – o clientelismo se manteve. Mesmo com a “morte dos coronéis”, e a modernização por parte da nova gestão administrativa e econômica do país, o

clientelismo não foi expurgado, pelo contrário, se adaptou e tomou novas feições. A solidariedade tradicional permaneceu, pois,

O conteúdo personalista dá ao voto um caráter de lealdade e confiança, surge o clientelismo de demandas grupais, cuja base se estrutura a partir da mobilização política de categorias sociais específicas, corporativas e profissionais. Até mesmo a estrutura política moderna (partidos, sindicatos e burocracia) pode assumir o formato da mediação clientelista: do clientelismo vertical passa-se ao clientelismo horizontal, e a clientela passa a ser o grupo inteiro ou categoria social (KERBAUY, 2016, p 36).

O clientelismo tomou feições de massa, e o meio urbano não ficou imune ao processo, pois ele – o clientelismo – tem a capacidade de agir em toda a estrutura da sociedade. A gramática clientelista não desapareceu com as novas feições modernas, tanto nas elites nacionais quanto nas elites locais. O clientelismo se nacionalizou a partir da centralização do Executivo e do efeito condicionante com o sistema partidário. A partir daí, “o privado torna-se público para aprofundar o controle social e potencializar a vontade do Estado e o público se privatizou para otimizar a acumulação” (KERBAUY, 2016, p. 36).

A autora parafraseia Edson Nunes, ao apontar que a prática clientelista aliou-se ao corporativismo, grupos ligados ao Estado, atravessando classes e categorias sociais.

O estabelecimento de novas relações políticas como clientelismo de massa, burocratismo e corporativismo – impedem a plena manifestação de premissas positivas universalistas. Permanece a lógica da deferência, que dificulta a plena expressão da cidadania e acentua os princípios da desigualdade presentes na ordem institucional. Esses mecanismos funcionais como controle político de uma sociedade em mudança, que procura livrar-se dos obstáculos políticos e institucionais que impedem a modernização, mas que ainda não possui instrumentos para o exercício de formas modernas e especificamente capitalistas de controle político (KERBAUY, 2016 p. 161).

Eli Diniz, na obra *Voto e Maquina Política: patronagem e clientelismo no Rio Janeiro*, escrito em 1982, desenvolveu uma pesquisa sobre a influência do

chaguismo⁷, no período entre 1966 e 1978. Primeiro observou o fenômeno da política urbana, em seguida a sua capitalização no âmbito mais regional, incluindo municípios da Baixada Fluminense, como São Gonçalo e Niterói.

A máquina chaguista era uma organização complexa com três níveis distintos, articulados entre si: o partidário, a representativa-parlamentar - mais no âmbito estadual e municipal - e o de vinculação com o executivo estadual.

Interessa, ao propósito da pesquisa, o papel desempenhado pela representação política do chaguismo, sobretudo as políticas de bairro e a articulação com as clientelas locais.

O grupo liderado pelo governador Chagas Freitas foi uma vertente do antigo partido opositor da Ditadura Militar, o MDB (Movimento Democrático Brasileiro). A sua atuação no Rio de Janeiro perpetuou-se por um longo período, baseado numa estrutura de relações clientelistas e familiares.

O elo do representante com o eleitorado carioca se apresentava numa escala de lealdade bilateral: a maximização dos interesses passava tanto pelo político como pelo cidadão. Assim, havia reciprocidade nesse vínculo de caráter pessoal, também baseado na confiança.

Os representantes percebiam a representação não como uma identidade ideológica no contato com o povo, mas do ponto de vista da confiança pessoal. As lacunas na administração local, em termos da prestação de serviços à comunidade, abriram espaço para que os vereadores acionassem seus vínculos clientelistas, no sentido de resolver os problemas dos cidadãos. Os cabos eleitorais e lideranças locais auxiliaram os legisladores chaguistas na função de intermediários. O próprio político comporta-se como intermediário (isso é bem atual, como será visto mais adiante)

⁷ Segundo Diniz (1982, p. 49), “a corrente chaguista tem sua origem na política do antigo estado de Guanabara, onde o grupo constituiu-se e consolidou-se a partir de 1964, já na vigência, portanto, do bipartidarismo. Seu líder, o atual governador do estado do Rio de Janeiro, Antônio de Pádua Chagas Freitas, começou sua carreira política no PSP, Partido Social Progressista, fundado por Adhemar de Barros, em junho de 1946. Descendendo do clã mineiro dos Chagas, do município de Oliveira, suas raízes familiares, Chagas Freitas pertenceu a um núcleo de parentesco caracterizado por ampla descendência política. Desta família, originar-se-ia grande número de políticos, que, desde o Império, ocuparam os mais diversos cargos, sobretudo na política mineira, embora alguns de seus representantes tenham mesmo alcançado projeção nacional.”

quando levava as demandas da comunidade ao executivo, encaminhando e negociando medidas pleiteadas.

O clientelismo não é um fenômeno que só existiria nas relações interpessoais, como foi aludido também por Kerbauy (2016). O clientelismo manteve-se no decorrer do processo de desenvolvimento político, econômico e social, ganhando uma nova feição, como o *clientelismo organizacional*, ou de massa, que tende a atingir clientelas mais vastas do que na relação face a face. A dicotomia sociedade tradicional x sociedade moderna não se sustentava, no que diz respeito ao fenômeno do clientelismo. Para Diniz (1982, p. 212):

Impõe-se a tentativa de tentar apreender o fenômeno clientelista enquanto forma de participação política passível de se manifestar em diferentes fases do desenvolvimento de uma sociedade, em diferentes contextos e assumindo formatos altamente diferenciados, operando ao nível tanto das relações interpessoais, quanto do sistema político mais amplo.

O grupo político do chaguismo, como máquina política eleitoral, tinha a característica de organizar-se, de forma reticular, com várias instâncias do poder local, em torno de vários políticos, na conquista e consolidação de posições de poder num cenário de baixa capacidade de concorrência política, participação e restrição quanto aos recursos da Administração local.

Diniz (1982) classificou o clientelismo em dois tipos: o *tradicional*, que tem um caráter mais personalista, individualista (face a face), tanto dos representantes com os eleitores, como dos intermediários com os representados. O segundo tipo de clientelismo são os *porta-vozes*, que tem por característica representarem segmentos mais ou menos organizados da sociedade; nesse caso, os benefícios que os grupos demandam atingem interesses que favorecem a uma categoria, as clientelas grupais.

O eleitor do modelo tradicional, do tipo face a face, e o eleitor do tipo porta-vozes, recorrem a demandas para atingir objetivos limitados a seus interesses, de alcance restrito. Os pedidos atendidos para os coletivos recaem num campo de políticas distributivas e auto regulatórias, que são benefícios de alcance localizado, diferente de uma ação mais redistributiva que teria um leque global ao atingir todas as categorias. Ao solicitar uma demanda ao político, o indivíduo o faz na condição de

pedir um favor, e não na condição de cidadão que exerce direitos públicos, visando o bem-comum. Na prática, impera

[...] o princípio da dádiva, gerando uma dívida permanente, paga apenas parcialmente sob a forma de votos e de maneira mais perene sob a forma de lealdade e confiança pessoal. As normas de reciprocidade e lealdade assumem, pois, o primeiro plano [...] Nesse sentido, a participação política suscitada pela máquina tende a favorecer um padrão fragmentado e atomizado de demandas, bem como uma percepção da política como um campo para os iniciados, inacessível sem a interferência de rede de relações pessoais (DINIZ, 1982, p.218).

O processo de desenvolvimento industrial e urbano, com a promessa da modernização, não é incompatível com as práticas do clientelismo. Os elevados índices de urbanização podem, inclusive, colaborar com a sua expansão. Esta é uma visão já prognosticada por Sergio Buarque de Holanda, ao colocar esperanças na modernização contra as práticas personalistas e tradicionais, oriundas do meio rural.

Karina Kuschnir (1999) pesquisou as relações dos vereadores do Rio de Janeiro, em 1992, com o Executivo, com os funcionários das Câmaras, e com os eleitores. Em uma abordagem etnográfica, a pesquisadora observou que, na maior parte do tempo, os vereadores agem como mediadores culturais e intermediadores políticos. O representante tem normalmente uma atuação que gira em torno de três pilares fundamentais no mandato: com os munícipes, com parlamentares e com setores do Executivo.

Os edis cumprem um papel social que tende a mediar as trocas nas diferentes escalas sociais, com um elevado nível de complexificação devido à fragmentação, heterogeneidade e experiências culturais na vida urbana. O êxito do representante passa pela capacidade de levar as demandas da população ao Executivo, mantendo o vínculo contínuo com seus eleitores e potenciais eleitores.

Muitos parlamentares têm dificuldades para atender a essas demandas. Alguns reclamam que os eleitores são “insaciáveis”. Outros, que a população esquece que o vereador não tem poderes “de prefeito”. Um vereador afirma que “a nossa cultura política faz com o que o eleitor veja no parlamentar uma pessoa que, além do interesse público, deve tratar também do seu caso

pessoal”. Outro lamenta que os vereadores sejam a “válvula de escape para resolver todo e qualquer problema”. Alguns mais à esquerda, afirmam que as pessoas são “acomodadas”; não participam do processo político e ficam à espera de que seus problemas, sejam solucionados por alguém (KUSCHNIR, 1999, p. 37).

Há dois tipos de demandas que, em geral, surgem para o vereador: pessoais\materiais e coletivos\políticos; ou os tipos *assistencialistas e ideológicos*⁸, respectivamente. Apesar de ser visto com tom negativo, os eleitos acatam a máxima de que o ideal é que ele aja junto à comunidade, ou faça algum tipo de trabalho comunitário. Não agir de tal forma, incorre no risco de o representante ser visto, pejorativamente, como “vereador de gabinete”.

O tipo assistencialista, em geral, envolve trocas de bens materiais. Os pedidos passam por empregos, casas, remédios, internações hospitalares e outros bens. As pessoas vão aos gabinetes, individualmente ou em grupos menores, mas sem uma organização mais efetiva, já que eles são movimentos sociais, grupos de pressão, associações profissionais etc.

O modelo assistencialista é acusado de fisiologismo, pois os cidadãos que o procuram fazem parte do universo originário do vereador. Um relato de um edil sintetiza essa dificuldade: “Eu moro na comunidade, eu nasci lá. Então, alguém chega e diz para você: ‘Eu não tenho dinheiro para comprar material ao meu filho’. Eu não sei como dizer que eu não vou dar” (KUSCHNIR, 1999, p. 38).

A maior parte dos recursos a que o vereador recorre é oriundo do Executivo. Os pedidos da comunidade são repassados aos órgãos da prefeitura. Outras vezes, os recursos que o vereador dispõe tem origem em colegas parlamentares e empresários. Em outros casos, os próprios representantes locais colocam a “mão no bolso” para resolverem pequenas demandas mais urgentes. Na relação eleito-eleitor, existe a promessa dos votos antes mesmo das eleições, o que possibilita o fortalecimento do reduto eleitoral, e, obviamente, maximiza as chances de perpetuação do poder.

⁸ Diferente dos termos utilizados por Diniz (1986), que recorre às tipologias como clientelistas, do tipo individual e do tipo coletivo.

O vereador do tipo ideológico lida com grupos mais ou menos organizados, como sindicatos e associações. Estes são representantes de um coletivo com o objetivo mais amplo da participação. O edil encaminha proposições para o plenário, como porta voz dos grupos organizados, mas não abre mão de recorrer ao Executivo. Os legisladores, do tipo ideológico, “procuram fazer com que a comunidade interessada contate diretamente o órgão municipal desejado, tendo independência para negociar e resolver seus problemas.” (KUSCHINIR, 1999, p. 42). Cabe ao vereador marcar reuniões com os grupos envolvidos e chamar um representante da prefeitura para o diálogo. O vereador apresenta-se, portanto, como instrumento de porta-voz de uma “vontade coletiva”.

Para Kuschnir, tanto as ações *assistencialistas* como os *ideológicos* são trocas envolvendo todo tipo de bem: há algum tipo de assistência à população. A prestação de serviço do vereador com os eleitores é recorrente em ambas as vertentes, com a diferença que o assistencialista preza mais por relações pessoais, diferente do ideológico que age visando valores mais universais e impessoais, em um contexto mais democrático.

Vínculos estabelecidos entre representantes e representados tem um nível cultural. Para o legislador é preciso participar do mundo dos eleitores, estar próximo do cotidiano, no bairro, atendendo pessoas no gabinete, dentre outras atividades permanentes, ultrapassando a formalidade do cargo. O representante local torna-se um mediador heterogêneo, aquele que faz a ponte entre diferentes níveis culturais. Decorre que,

A mediação política, própria da dinâmica do mandato, é também uma mediação cultural. Em relação ao eleitor, o parlamentar é alguém que ao mesmo tempo participa do seu mundo, mas não é um igual. Seu papel é estratégico exatamente por isso, pois permite o acesso a outros mundos e universos culturais (KUSCHINIR, 1999, p. 48).

O mediador tem por característica a plasticidade, pois deve assumir diferentes comportamentos em variados contextos. Seja na Câmara com seus pares, no gabinete com a população, ou nas reuniões com grupos organizados, cabe ao

vereador, em última instância, ter a capacidade de adaptar-se com códigos apropriados em cada situação apresentada. O representante deve transitar em todo meio, do mundo informal ao formal – Executivo, Legislativo, Judiciário. O sucesso do político local moderno perpassa também pela capacidade de dialogar nos diferentes níveis.

É importante ainda destacar que o representante local percebe a necessidade de processar as diversas lógicas envolvidas, buscando síntese e elaboração de resoluções apropriadas para sanar os problemas cotidianos. A capacidade de ser um agente de metamorfose, que deve adaptar-se e traduzir os diferentes códigos existentes, reflete uma sociedade cada vez mais complexa, heterogênea, multifacetada, em processo dinâmico de mutação, formadas por identidades mais fluidas. O mediador/político interage na sociedade moderna, marcada pela forte tensão entre o individualismo liberal e o holismo tradicional hierarquizante, combinações híbridas, típicas de sociedades pouco consolidadas, como o Brasil.

2. ORGANIZAÇÃO POLÍTICA E A ADMINISTRATIVA DO BRASIL PÓS 1988

Este capítulo apresentará as principais mudanças ocorridas no âmbito administrativo, político, financeiro e jurídico, e o impacto gerado nos municípios a partir da nova Constituição Brasileira de 1988. No segundo momento, serão apresentados os trabalhos empíricos sobre os municípios brasileiros, destacando o perfil das Câmaras e as relações políticas envolvidas entre diferentes atores, Executivo Legislativo e eleitorado.

2.1 Organização Administrativa e Política da União

A Constituição de 1988 adota o modelo de federalismo simétrico em um país com imensas assimetrias sociais. Ela é considerada a mais detalhada Constituição da história do país, além de regulamentar também uma considerável abrangência de políticas. São poucos os espaços jurídicos exclusivos para as unidades subnacionais,

ficando estas submetidas à própria Carta. Estados e municípios têm autonomia administrativa garantida e, na grande maioria das vezes, precisam adotar as políticas federais. Por fim, as cartas estaduais adotam capítulos repetitivos da Constituição maior.

A grande maioria das competências chamadas exclusivas, é, na verdade, da União. De acordo com Souza (2005) há duas correntes de pensamento sobre as consequências da Constituição de 1988, no que tange as competências entre os entes constitutivos: a primeira coloca o peso mais significativo nos estados, apontando para um governo federal fraco, frente ao poder dos chefes locais; a outra perspectiva aponta para a competição de poder entre os vários estados e a arena federal. A primeira, assinala que o desenho das instituições políticas dá muito espaço para a informalidade e poder de barganha dos governadores com representantes dos estados no Congresso. A segunda corrente aponta para a capacidade de centralização do poder federal, com ampla competência da União, na aprovação de matérias de alcance nacional. Há uma hegemonia de estudos que apontam nessa última direção.

Ainda segundo a Constituição, não há mecanismos intergovernamentais previstos por ela, como, por exemplo, a redução das desigualdades sociais entre os estados. Na prática, o federalismo brasileiro é altamente competitivo, pois não há canais permanentes de mediação de interesses e negociação de conflitos.

A estrutura de funcionamento da federação mostra que o poder executivo tem maior número de competências exclusivas da Constituição de 1988, especificamente no artigo 21. Já no artigo 22, somente a União pode propor mudanças ou legislação.

Quadro 2 - Artigo 22 da Constituição Brasileira de 1988 - Da organização do Estado - Cap. II da União

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

- I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
- II - desapropriação;
- III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
- IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;
- V - serviço postal;
- VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;
- VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;
- VIII - comércio exterior e interestadual;
- IX - diretrizes da política nacional de transportes;
- X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;
- XI - trânsito e transporte;
- XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;
- XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;
- XIV - populações indígenas;
- XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;
- XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;
- XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes;
- XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;
- XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;
- XX - sistemas de consórcios e sorteios;
- XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;
- XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;
- XXIII - seguridade social;

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

XXV - registros públicos;

XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;

XXIX - propaganda comercial.

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Fonte: Constituição Federal de 1988.

Para Arretche (2012), no Brasil há uma clara supremacia da União, mesmo antes do novo texto constitucional. Esta, não eliminou a capacidade de iniciar políticas exclusivas de amplas competências legislativas. A tradição brasileira é altamente centralizadora, e foi assim que, a partir da União, formou-se o estado-nação brasileiro, assim é que “na federação brasileira, o governo federal conta com a autoridade regulatória para influir decisivamente na agenda política dos governos subnacionais” (ARRETCHE, 2012, p.16).

Em relação às instituições estaduais, há uma baixa capacidade legislativa, e autonomia administrativa e financeira; elas ainda coletam o maior imposto de volume de produção (ICMS), que é estritamente estadual.

As instituições municipais são altamente regidas pela Constituição de 1988, inclusive quanto à quantidade de vereadores, que difere muito de municípios. Estes possuem suas próprias leis orgânicas, são provedores de saúde, educação, e outros serviços, como coletas de lixo, urbanismo e infraestrutura. Mas recebem muitos recursos da União, pois os impostos locais são insuficientes para sobreviverem.

No sistema tributário, os três entes federativos são participativos em alguma medida. Há impostos e contribuições que são peculiares, como já foi citado, por exemplo, o ICMS, imposto estadual que é partilhado com os municípios, inscrito na própria Carta constitucional.

Sobre a alocação de recursos, a Constituição tornou permeável maiores transferências intergovernamentais com um teor bastante redistributivista, como o IR e o IPI, como aponta Souza (2005, p. 117), sobre os impostos citados:

Os estados recebem 21,5% dessas transferências, sendo que 85% são destinados às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e os restantes 15% às regiões Sul e Sudeste. A fórmula para determinar a quota de cada estado leva em consideração o tamanho da população e o inverso da renda *per capita*. Os municípios recebem 22,5%, sendo que, desse valor, 10% destinam-se às capitais. A distribuição dos restantes 90% também leva em conta a população e o inverso da renda *per capita*. Apesar de visarem melhor equalização fiscal, essas transferências estão longe de aproximarem-se dos sistemas de equalização vigentes em países como Canadá, Alemanha e Suíça.

No geral, conforme Souza (2005), há três grandes questões que o Brasil precisa enfrentar em relação ao constitucionalismo e o federalismo: o elevado grau de desigualdade entre as diferentes regiões, que tem origem na própria história política, econômica e social do país; o tratamento uniforme dado as esferas subnacionais em relação às receitas e as dívidas com a União; e, por fim, a quase inexistência de mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamentais, tanto entre União e estados – relação vertical –, e entre os próprios estados – relação horizontal.

2.2 Organização política e administrativa dos municípios

Os dados apresentados nas próximas três seções farão alusão ao trabalho consistente de Ackel Filho (1992), intitulado *Município e Prática Municipal à luz da Constituição Federal de 1988*. O objetivo é focar as mudanças mais formais que os municípios sofreram com a redemocratização.

Sobre a autonomia do município, há pelo menos três aspectos que a caracteriza: o político, administrativo e financeiro. O primeiro ponto influi na capacidade de construir o governo (Prefeito e Câmara Municipal). O aspecto administrativo se refere

a gestão dos serviços públicos locais por órgãos competentes. Já o aspecto financeiro, corresponde a capacidade do município de arrecadar tributos, impostos, taxas e contribuições que lhe competem. As três dimensões caracterizam a capacidade do município de auto-organizar-se, sem a tutela de outras esferas administrativas.

Os municípios possuem sua própria Constituição, ou as Leis Orgânicas, que, de acordo com o artigo 29 da Constituição Federal, deve ser submetida a dois turnos de votação e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal. É obrigação do Legislativo local promulgar a lei, e não do prefeito.

As disposições obrigatórias, contidas na Lei Orgânica do Município, obedecem a preceitos específicos da Constituição Federal contidos no art. 29, apontados a seguir:

I – Eleição para prefeito, vice-prefeito e vereadores com mandato de quatro anos e com a orientação geral a todo o território nacional;

II – Eleição do prefeito e vice-prefeito até noventa dias antes do término do mandato, fixada, nesse caso, pela Justiça Eleitoral;

III – A posse do prefeito e do vice-prefeito será sempre no 1º de janeiro, no ano após a eleição;

IV – O número de vereadores deverá ser proporcional à população dos municípios. As seguintes regras devem ser atendidas: a) um mínimo de nove e o máximo de vinte e um vereadores em municípios com até um milhão de habitantes; b) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um, em municípios de um até cinco milhões de habitantes; c) máximo de cinquenta e cinco vereadores em municípios de mais de cinco milhões de habitantes;

V – A remuneração do prefeito, vice-prefeito e vereadores deve ser fixada pela própria Câmara Municipal, realizada na legislatura anterior em relação à subsequente;

VI – É inviolável aos vereadores expressar suas opiniões e votos no exercício do seu mandato. Devem os representantes atender às aspirações da população;

VII – O prefeito deve ser julgado pelo Tribunal de Justiça do Estado, portanto, tendo foro privilegiado, não sendo julgado em primeira instância;

VIII – A Organização das funções de legislar e fiscalizar cabe à Câmara Municipal. Esta faz parte do governo municipal, como órgão legislativo. Deverá, portanto, cumprir as funções que lhe cabem, de acordo com a Carta Municipal: fazer leis e fiscalizar o Executivo;

IX – O provimento da cooperação de associações representativas no planejamento do município, colaborando para que a gestão local se torne mais democrática;

X – Poderá a iniciativa popular criar projetos de lei com aval de pelo menos 5% do eleitorado local. O município deve prover que a população possa criar projetos coletivos cuja apreciação compete à Câmara Municipal.

Autonomia financeira do Município. A autonomia significa que o governo local obtenha receita própria para realizar as despesas necessárias. É de responsabilidade do município arrecadar tributos e poder receber repasse de verbas tributárias de outras unidades administrativas. É a lei orçamentária do município, salvo algumas exceções específicas, que conduz o que pode ter arrecadação própria. A competência tributária abrange taxas, contribuições e impostos. Estes estão definidos da seguinte forma: propriedade territorial urbana; transmissão inter-vivos de bens, serviços e de direitos reais sobre os imóveis; vendas de combustíveis líquidos e gasosos - à exceção do óleo diesel - e, por fim, serviços em geral, à exceção de competência do Estado.

Sobre a autonomia municipal, é importante compreender que ela,

[...] foi consagrada pela nova Constituição, em todos os seus aspectos. Politicamente, pela eleição direta e universal de todos os Prefeitos e Vereadores, expurgadas quaisquer exceções permissivas de investidura por nomeação direta. Administrativamente pela auto-organização de todo o sistema burocrático dos serviços municipais, disciplinando-se em lei própria toda matéria de interesse local, quer predominante, quer concorrente, com obediência tão-só aos parâmetros constitucionais. Financeiramente pela manutenção e reforço do sistema tributário municipal, inserindo-se novos tributos na competência do Município e aumentando-se sua participação em outras receitas, eliminando-se, destarte, a dependência em relação às outras esferas do poder [...] (ACKEL FILHO, 1992, p. 35).

2.2.1 Competência dos Municípios

A partir do trabalho de Ackel Filho (1992), segue um quadro abaixo das competências reservadas aos municípios, correspondendo ao artigo 30 da Constituição de 1988.

Quadro 3 - Sobre as competências do município a partir da Constituição Brasileira de 1988

I – Deve os municípios legislar sobre assuntos de natureza local, ou seja, no que concerne às questões geoeconômica e social da população;
II – Municípios devem legislar, em caráter suplementar, a legislação da União e do Estado, e não sobre matéria das duas unidades administrativas superiores;
III - É lícito ao município instituir e arrecadar tributos de sua competência, tendo, portanto, receita própria, e com liberdade para bem aplicá-la; a receita deve estar em concordância com a lei orçamentária para direcionar os recursos aos serviços públicos;
IV – O município tem competência para criar, organizar e suprimir distritos, nesse caso, sendo observada pela legislação estadual;
V – Organizar e prestar serviços públicos e empreender obras públicas de interesse dos municípios;
VI – Manter, em cooperação com a União, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
VII – Ordenar o território com planejamento e controle do solo urbano, promovendo o bem-estar da população;
VIII – É obrigação do município proteger o patrimônio histórico-cultural, local mesmo que a regulamentação fique a cargo da União e do Estado;
IX - A guarda municipal é também competência dos municípios para proteger bens e serviços locais. Porém, não pode atravessar as funções do policiamento estadual.

Fonte: Elaborado pelo próprio autor a partir de Ackel Filho (1992).

Não é de competência dos municípios editar leis que vão de encontro ao Estado e a União. A exclusividade da lei municipal só pode ser afirmada em matéria predominantemente local, de peculiar interesse do Município, ou de sua competência exclusiva, expressão tão à gosto das Constituições anteriores da doutrina municipalista (ACKEL FILHO, 1992, p. 51).

O quadro seguinte informa sobre outras disposições que competem ao município.

Quadro 4 - Disposições complementares que compete aos municípios a partir da Constituição Brasileira de 1988

I – Como qualquer agente público, deve o município zelar pela Constituição e as instituições democráticas;
II - Deve cuidar da saúde, dar assistência, proteção e garantia aos portadores de deficiência;
III – Proteger documentação e bens de valor histórico, cultural e artístico, além de paisagens e sítios arqueológicos;
IV – Proporcionar os meios para que a população tenha mais acesso à cultura, educação e ciência;
V – Proteção ao meio ambiente e o combate à poluição em todas as suas faces;
VI – Deve o município trabalhar para o desenvolvimento da agropecuária e o abastecimento alimentar;
VII – Promoção de construção de moradias e melhora das condições habitacionais e de saneamento básico;
VIII - Caberá ao município enfrentar os problemas relacionados à pobreza e à marginalidade dos que vivem à margem da sociedade;
IX – Registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração dos recursos naturais hídricos e minerais no município;
X – Deve criar políticas para educação no trânsito, sobretudo no que compete à sua jurisdição local, urbano.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da obra de Ackel Filho (1992).

2.2.2 Governo do Município

O governo local é composto por prefeito e Câmara Municipal. O cargo de prefeito surgiu em 1835, durante a Regência. Anteriormente, o governo municipal se resumia às Câmaras.

Cabe destacar que a competência do prefeito tem dupla atribuição: político e administrativo. O caráter político diz respeito aos seguintes aspectos:

Representação do Município em juízo, representação extrajudicial, iniciativa exclusiva de projetos de lei específicos (orçamento, matéria atinente à criação de cargos ou empregos na administração municipal, matéria tributária etc.; iniciativa de projetos ordinários, promulgação e sanções de leis aprovadas pela Câmara Municipal, vetos a leis aprovadas pela Câmara Municipal, expedição de atos de provimento e movimentação de servidores (portarias de nomeação, exoneração, demissão, disponibilidade, atribuição de funções, promoções etc.) (ACKEL FILHO, 1992, p. 82-83).

Quanto às atribuições de caráter administrativo, nós temos a:

Condução dos serviços administrativos, editando os respectivos atos necessários; promoção dos serviços e obras públicas, realizando licitações e contratos administrativos; movimentação de pessoal, administração necessária para atividades do Município; resolução de reclamações administrativas, deliberação sobre permissões administrativas, decretação de desapropriações e instituição de serviços administrativos, permissão e autorização de uso de bens públicos por terceiros, publicação dos atos oficiais, aprovação de projetos de loteamento, arruamento e zoneamento urbano, assim como de natureza edilícia, aplicação de multas previstas em leis ou contratos, direção da arrecadação dos tributos e preços, autorizando as despesas e pagamentos, consoante as previsões orçamentárias ou autorizações legislativas específicas (ACKEL FILHO, 1992, p. 83).

A *responsabilidade* do prefeito é expressa em quatro níveis: o primeiro é o *político*, que sujeita ao administrador o crime de responsabilidade prevista na Lei Orgânica do Município; o segundo nível é o *civil*, que implica na responsabilidade pelos danos causados ao município ou aos bens por elas subordinadas, que sejam contrários à moralidade administrativa; o *penal* é a violação de leis específicas, e, por fim, a responsabilidade administrativa, que deve conduzir o prefeito aos negócios administrativos do município.

O prefeito deve prestar também *contas* anualmente à Câmara Municipal, com parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado. O julgamento é feito pelo próprio Legislativo municipal, e se houver irregularidades nas contas, de acordo com o parecer do Tribunal, o processo segue para o Ministério Público.

Quanto à *remuneração*, do prefeito e dos vereadores, é de competência da Câmara, e deve ser aprovada durante o mandato anterior ao seu cumprimento.

No que diz respeito ao julgamento, quando os crimes forem de ordem penal haverá julgamento pelo Tribunal de Justiça dos Estados, como conta no art.29, VIII, da Constituição Federal de 1988. No que toca a *elegibilidade*, deve o prefeito ser brasileiro (de nascença ou que tenha sido naturalizado), estar quite com os direitos políticos, e ser alistado como eleitor (ACKEL FILHO, 1992).

Câmara Municipal. Compete ao Parlamento local exercer as funções legislativas, fiscalizadoras, julgadoras e participativas no governo municipal. A função legislativa refere-se à deliberação dos projetos de lei e outras proposições oriundas do prefeito, da Mesa Diretora, comissões, dos próprios edis e da iniciativa popular. A função fiscalizadora deve acompanhar as ações administrativas do Executivo. É obrigação da Câmara controlar externamente a administração local.

Compete também à Câmara e aos vereadores, a função de julgar infrações de caráter político, ético e administrativo praticadas pelo prefeito, vice-prefeito e pelos vereadores. As consequências podem variar entre suspensão e cassação de mandato.

A função participativa da Câmara pretende dar assistência administrativa ao município. Os edis aprovam e encaminham proposições, como moções, requerimentos e indicações, que não tem força de lei, mas permitem fazer sugestões ao prefeito, como uma ação participativa na ação administrativa.

2.3 As pesquisas sobre o comportamento Legislativo brasileiro no âmbito federal pós-1988

O objetivo desta seção é retomar a literatura sobre o legislativo brasileiro, aproveitando as contribuições da pesquisa de Rangel (2014).

No Brasil, desde os anos 90, há duas grandes perspectivas predominantes em relação ao comportamento dos legisladores brasileiros: uma que identifica um tipo acentuado de descentralização no arranjo interno do Legislativo Brasileiro, portanto de caráter exógeno; e outra que estuda um critério centralizador na organização interna do Parlamento, de traço endógeno.

Na perspectiva exógena do legislativo brasileiro, as categorias de federalismo, sistema eleitoral de lista aberta, desempenho eleitoral, ideologia, sistema partidário (fragmentação e multipartidarismo) e posição política, são relevantes para uma predominância da arena eleitoral sobre a arena congressional ou legislativa. (AMES, 2003; MAINWARING, 2001). De acordo com Mainwaring (1991, p. 35):

[...] o sistema eleitoral brasileiro contribuiu para minar os esforços de construção de partidos políticos mais efetivos. Vários aspectos da legislação eleitoral brasileira não têm paralelo (ou têm pouco) no mundo, e nenhuma outra democracia dá aos políticos tanta autonomia *vis-à-vis* seus partidos. Essa legislação eleitoral reforça o comportamento individualista dos políticos e impede a construção partidária. Os graus extremamente baixos de fidelidade e disciplina partidária encontrados nos principais partidos (à exceção dos vários partidos de esquerda) são tolerados e estimulados por essa legislação.

De acordo com Neves (2010), autores brasilianistas como Ames e Mainwaring, apontaram que o sistema partidário brasileiro tem uma baixa institucionalização, ou seja, um sistema partidário frágil, com atores políticos indisciplinados, o que tende a uma paralisia decisória, implicando negativamente no avanço da Democracia. No Brasil, o que conta mais no comportamento dos atores políticos é a arena eleitoral, e não a organização interna do Legislativo. Em outros termos, importa mais para o político eleito agir conforme as demandas particularistas das bases paroquias, de seu reduto eleitoral, do que a uma orientação partidária, ou de acordo com oposição ou situação ao Executivo.

Abrucio (1998), em fins do século passado, apontava que no Brasil a lógica existente era de que governadores e líderes locais têm uma enorme influência e poder de barganha nas bancadas regionais no Congresso. Essa estrutura era decorrente de um Legislativo federal descentralizado, corroborado ainda pela Constituição de 1891. A quantidade de partidos no Brasil, aliada com a falta de coerência ideológica nas coligações, e apoio partidário nos diferentes municípios brasileiros, criou um ambiente caótico negativo para a centralização política e partidária à nível nacional. Tal situação contribuiu para que o eleitor mediano seja incapaz de analisar com clareza e coerência

os partidos. Por causa desse ambiente, o voto personalista predominou no país. Outro ponto importante era que a migração partidária fosse prática comum, haja vista que ela permite ao político buscar, de todos os meios possíveis, os mais fartos recursos ao seu curral eleitoral.

No Brasil, muitos partidos sobrevivem ainda de eleições locais, aprofundando mais ainda a descentralização partidária. Segundo Mainwaring e Jones (2001, p. 138), “sistemas partidários mais fragmentados tendem a ser os de menor grau de nacionalização”.

O sistema eleitoral brasileiro, para eleições legislativas (exceção feita ao senado), é de representação proporcional de lista aberta. A distribuição do poder parlamentar pelos partidos é feita proporcionalmente: partidos políticos só alcançam as vagas estando dentro do quociente eleitoral, que é o número de votos válidos (nominais e nas legendas) divididos pelo número de vagas disponíveis por cada estado. É necessário dividir o número de votos válidos recebido pelo quociente eleitoral. O eleitor pode votar na sigla ou no candidato diretamente. Nos partidos ou nas coligações, não existe uma pré-lista de candidatos fechados em ordem; ganha quem obter mais votos. Logo, os votos são sempre proporcionais ao número de cédulas que a legenda recebeu.

Há candidatos que recebem muitos votos, concorrendo por partidos menores, que atingem a cota do quociente eleitoral⁹, trazendo, por conseguinte, postulantes do mesmo partido, que receberam menos votos, para ocupar uma cadeira no Legislativo. Sobre esse ponto, Nicolau (2007, p. 297) explica da seguinte maneira:

O tamanho da bancada dos partidos na Câmara dos Deputados é influenciado pelos diversos mecanismos do sistema eleitoral. Um partido que se apresenta sozinho nas eleições em um determinado estado necessita atingir o quociente eleitoral para eleger um deputado. Já um partido coligado pode garantir a eleição de um candidato, mesmo que tenha individualmente votação inferior ao quociente [...] portanto, um partido que é o mais votado em número expressivo de estados, acaba ficando com uma bancada sobre-representada no âmbito nacional.

⁹ É a parte inteira da divisão entre o número de votos válidos (descontam-se votos brancos e nulos) pelo total de cadeiras em pleito. Despreza-se a fração, se igual ou inferior a 0,5, arredondando-a para 1 se superior.

Esse cenário, do sistema eleitoral proporcional de lista aberta, favorece, portanto, o candidato.

É importante destacar que, no Brasil, desde 2015, a redução da infidelidade partidária diminuiu as opções de migração. O representante só pode mudar de partido, sem perder seu mandato, mediante a três casos: I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; II - grave discriminação política pessoal; III - no período chamado de “janela de oportunidades”, que ocorre no ano das eleições, no qual o parlamentar pode migrar sem ser punido.

O sistema partidário brasileiro não favorece o partido, e, sim, o candidato. Fica evidente, portanto, que o candidato deve destacar-se do demais, visando alcançar o pleito desejado, ou seja, ser eleito. Partidos e coligações nas eleições possuem extensas listas de candidatos, sendo que a competição intrapartidos tem se tornado cada vez mais acirrada, o que induz maior *expertise* do postulante. Reitera-se, portanto, que a literatura mostra que o eleitor tem priorizado a figura do político em detrimento dos partidos, conforme ressalta o pesquisador Melo (2007, p. 277),

[...] a lista aberta incentiva a afirmação dos atributos pessoais relativamente aos do partido, o que se torna mais evidente sempre que candidatos da mesma legenda disputam a mesma parcela do eleitorado. De outro, a generalização das coligações e sua permissão nas eleições proporcionais contribui para borrar ainda mais a imagem dos partidos perante os eleitores [...]

Para Melo (2007), Mainwaring e Torçal (2005) há forte evidência de que a disseminação do voto, baseado em características pessoais dos candidatos, sem construção programática e ideológica, é um fato. Carreirão (2007) demonstrou, através de pesquisas dos dados no Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB) que os eleitores não sabiam corretamente posicionar-se num aspecto ideológico coerente, em relação aos partidos.

Diferentemente do enfoque exógeno explicado anteriormente, há uma outra linha de pesquisa que propõe uma característica mais endógena ao comportamento do legislativo brasileiro, que aponta os representantes seguindo a orientação que

estrutura a centralização decisória do Congresso, com partidos altamente organizados, junto aos seus líderes.

Para esta nova perspectiva, a relação executivo-legislativo é crucial para compreender a organização do legislativo brasileiro. O presidente da República possui o poder de editar medidas provisórias, ter iniciativa exclusiva de pedido de urgência, poder de veto e prerrogativa de iniciar o projeto orçamentário. Com tais prerrogativas, o Executivo exerce uma força considerável sobre o Legislativo. Através do partido político, ao qual está filiado, o presidente busca coalizões partidárias, através das lideranças, possibilitando a formação de maiorias no Congresso, visando aprovação de projetos de seu interesse, geralmente de cunho nacional. Cabe ao chefe do executivo negociar cargos e nomeações com partidos, em comissões específicas, ou em uma mais estratégica, como a Mesa Executiva, sendo esta, inclusive, muito influente no andamento de emendas orçamentarias.

O cenário político dessa perspectiva inibe que parlamentares ajam exclusivamente voltados a interesses eleitoreiros, pois a Constituição favorece o “*presidencialismo de coalização*”, sendo o administrador da União capaz de coordenar e orientar a pluralidade dos interesses envolvidos no Congresso.

A Constituição de 1988 confere ao chefe do Poder Executivo um papel decisivo no processo legislativo. O presidente tem o direito de propor projetos de lei e emendas constitucionais e, além disso, possui iniciativa legislativa exclusiva no que concerne à administração pública e ao orçamento. O chefe do Executivo tem também a prerrogativa de vetar, parcial ou totalmente, as leis aprovadas pelo Legislativo [...] (NETO, 2008, p. 137)

Outro aspecto que reforça a centralização decisória é o poder do Colégio de Líderes do Congresso, “órgão que, entre outras atribuições, define a pauta de votações do plenário. O colegiado é formado pelos líderes da Maioria, da Minoria, dos partidos, dos blocos e do governo”. Para Santos (2002), o Colégio de Líderes tem uma importância fundamental em pedidos de urgência de votação para determinados projetos, dentro de um prazo fixo de 45 dias.

O Colégio de Líderes é uma forma de evitar problemas de ação coletiva, constringendo o comportamento dos atores para agirem conforme os partidos e as

bancadas. As lideranças políticas influenciam as produções, o fluxo dos trabalhos, indicações e substituições de membros como, por exemplo, no âmbito das comissões. Esses atores são capazes de operacionalizar um cartel legislativo liderado pelo Presidente da República (INÁCIO, 2007).

Os partidos políticos coordenam e são coordenados nas trocas políticas, tendo em vista os recursos disponíveis no Parlamento. As coalizões partidárias fazem com que o Executivo alcance seus objetivos políticos, favorecendo condições reais para controlar o processo decisório, em outras palavras, dão sustentabilidade ao sistema político brasileiro e contribuem para governabilidade. Que bônus o parlamentar ganha agindo isoladamente?

[...] os deputados, individualmente, possuem baixo poder de barganha e, ainda que muitos casos estejam premidos por demandas específicas de suas bases, não conseguem influir de forma significativa na agenda legislativa. Dadas as regras estabelecidas para o processo legislativo, o mais razoável é buscar a cooperação com o líder. O resultado é um comportamento disciplinado das bancadas em plenário e uma taxa de sucesso próximo a 70% na aprovação da agenda presidencial [...] (MELO, 2007, p. 288)

Até 2002, as coalizões no Congresso ainda seguiam uma estrutura ideológica, pois ainda era possível delinear, claramente, a díade direita-esquerda. Mas a partir do governo do ex-presidente Lula da Silva, as coalizões governistas pautaram-se, principalmente, pelos interesses políticos de sobrevivência do que por ideais (MELO, 2007; CINTRA, 2007).

O Executivo Federal é capaz de criar uma agenda política que incorpora as demandas do Legislativo, formando uma conciliação entre os poderes, pautada na centralização política/partidária (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002; 2005). Para a literatura política, que enxerga a centralização como algo empírico, as emendas individuais de deputados e senadores não são moedas de troca que obrigam o Presidente a favorecê-los por aplicações de verbas aos redutos eleitorais; é o contrário: os legisladores precisam mais do chefe da União para atender seus anseios individuais. Cabe aos parlamentares obedecer as lideranças partidárias, que, estando

na ala situacionista, são “obrigadas” a alinharem-se aos interesses do governo, aprovando pautas e leis de cunho nacional.

Por fim, há convergência dessa corrente de pensamento brasileiro com a teoria partidária norte-americana, que posiciona os partidos como atores centrais no processo legislativo, levando em consideração as características peculiares da política brasileira, como a preponderância do poder do Executivo. A arena eleitoral ou exógena, portanto, têm baixo peso comparado à capacidade centralizadora, endógena, da arena parlamentar.

A centralização do processo decisório e a concentração dos poderes de agenda nas mãos dos líderes partidários e do presidente persistem como elementos decisivos para se compreender os padrões de interação entre os agentes legislativos, emergentes na Câmara dos Deputados. As estratégias de cooperação dos legisladores com o governo, mediante a formação de coalizões de apoio legislativo, apontam para os efeitos de organização interna da Casa na redefinição das condições de participação do Executivo na arena parlamentar. [...] Nessa direção, os incentivos para a atuação do Legislativo como veto player institucional têm sido mitigados, endogenamente, pela dinâmica do jogo parlamentar (INÁCIO, 2007, p. 227).

2.4 Pesquisas sobre o Legislativo Municipal pós - 1988

Esta seção faz um balanço dos principais trabalhos inscritos no âmbito local e as principais vertentes metodológicas atribuídas às pesquisas.

Seguindo o trabalho de Rangel (2013), *Notas sobre os estudos legislativos dos municípios brasileiros: as diferentes abordagens metodológicas*, os estudos no âmbito local no Brasil, principalmente comportamento e produção legislativa, podem ser compreendidos pelas seguintes abordagens: I - perspectiva partidária de especificidade brasileira no âmbito municipal; II - Fatores conjunturais: entre o governismo e o distributivismo, e III - Governismo e o cotidiano da política local. A seguir, serão apontadas, de forma breve, as abordagens metodológicas referidas.

2.4.1 Perspectiva partidária e as especificidades brasileiras no âmbito local

Caetano (2005) e Silva (2011) no âmbito de suas pesquisas nos municípios, se aproximam da perspectiva americana partidarista, fruto da teoria do neoinstitucionalismo¹⁰. É uma vertente que situa o partido como ator central na arena congressual no comportamento dos atores. Os líderes partidários teriam capacidade de coordenar a heterogeneidade dos membros, reduzindo as dificuldades de ação coletiva.

Os estudos que incorporam a perspectiva partidarista no Brasil, em âmbito local, analisam como prioritária a centralização decisória, a disciplina partidária e a capacidade do Executivo em aprovar seus interesses.

Caetano (2005) foca seus estudos em São Paulo – de 2001 a 2004 - no qual identificou que o Executivo tem hegemonia quanto a formulação e aprovação dos projetos. O legislativo tende a ser obediente na Câmara, seguindo a orientação dos líderes que compõe a base situacionista. Em resumo,

Analisando os anos de 2001 a 2004 na Câmara Municipal de São Paulo, o autor encontrou os seguintes dados: a) dos 218 projetos de lei do Executivo deliberados em plenário, no segundo turno pelos vereadores, só ocorreu apenas um veto. E, mesmo este caso isolado, teve o texto original modificado pelos vereadores e encaminhado de volta ao prefeito, que vetou a mudança, que posteriormente foi mantida pelo Legislativo; b) dos 573 projetos aprovados na Câmara e encaminhados para sanção do prefeito, 179 foram reprovados por este (cerca de 31,20%); c) também dos 398 projetos que viraram leis, 217 (55%) foram do Executivo, o que corrobora com a tese da forte influência do Executivo na instância da Câmara (RANGEL, 2013, p. 211).

Silva (2011), ao realizar sua pesquisa na capital paulista, endossa a tese de que os projetos de lei apresentados pelos vereadores são pulverizados, não havendo privilégio de projetos nas bases paroquias. O trabalho do autor foi centrado nos

¹⁰ Um dos modelos norte-americano da Teoria positiva da Organização Legislativa, que de modo geral, tem como ponto de partida a premissa de que os congressistas americanos buscariam em primeira instância a reeleição e, portanto, seu interesse maior é na alocação de recursos para seus redutos ou bases eleitorais (NASCIMENTO, 2010).

governos de Marta Suplicy (2001-2004) e de José Serra/Kassab (2005-2008), e os dados eleitorais foram de 2000 e 2004.

A pesquisa tentou desconstruir o conceito da ciência política norte-americana chamado *pork barrel*, isto é, a tendência de que atores políticos tenderiam a privilegiar as bases eleitorais, buscando a premiação eleitoral. Não houve conexões fortes o suficiente para coincidir sistema eleitoral com votos pessoais e políticas localizadas.

O autor mostrou empiricamente que os votos que os vereadores receberam nos dois anos de competição eleitoral - 2000 e 2004 - tem caráter mais disperso do que concentrado, pois a elevada competição eleitoral existente no município de São Paulo impede que os candidatos se focalizem somente numa região específica. Foi identificado também na pesquisa que vereadores que tiveram votos mais concentrados apresentaram projetos de lei dos tipos *geral e seccional*. Mesmo resultado encontrado para os vereadores que receberam votos dispersos (RANGEL, 2013, p. 213).

[...] Outra contribuição dada por Silva é ter identificado que os parlamentares que tiveram votação concentrada dominante, atuaram menos em termos de apresentação de projetos de lei do que aqueles que receberam votação de modo disperso ou compartilhado: nas duas legislaturas, 13º e 14º respectivamente, 24,5% e 38,5% foram a percentagem dos vereadores com voto concentrado que apresentaram projetos; e 45,7% e 54,69% dos legisladores com voto disperso. Também, os vereadores que mais apresentaram projetos de lei, com conteúdo dito *irrelevantes* foram os que tiveram votação concentrada nas duas eleições (RANGEL, 2013, p. 213)

2.4.2 Fatores conjunturais: entre o governismo e o distributivismo

Governismo é a capacidade do executivo de orientar os trabalhos legislativos (PRALON e FERREIRA, 1998), enquanto que o *distributivismo* remonta ao modelo norte-americano¹¹, que implica que toda ação dos parlamentares visa as bases paroquiais.

O fenômeno do *governismo* introduz a concepção de que os legisladores apoiam o Poder Executivo, buscando ter acesso a determinados recursos para sua atividade

¹¹ De acordo com Rangel (2013), o modelo do distributivismo norte-americano explica que as ações primordiais dos atores políticos estão no sistema eleitoral, ou seja, o interesse maior de suas ações é a reeleição.

ordinária, como meio de sobrevivência política. O prefeito controla tais recursos e a vereança não abre mão deles.

Neste modelo, a conjuntura política tende a mostrar como ocorre a relação entre Executivo e Legislativo. O pressuposto teórico adotado (como será visto logo abaixo) é de que nem sempre o Executivo é dominante em suas ações.

Pralon e Ferreira (1998) pesquisaram a Câmara Municipal de São Paulo de 1989 (governo de Luíza Erundina) a 1993 (primeiro ano do mandato de Paulo Maluf), mostrando que, em cada gestão, os fatores conjunturais tiveram peso significativo no enfraquecimento ou fortalecimento da Câmara frente à prefeitura.

Há fatores conjunturais positivos – proximidade dos vereadores com os munícipes e alinhamento do prefeito com a Câmara – que dão centralidade ao processo decisório. E os fatores negativos – o governo pode iniciar seu mandato com uma Coalização Fisiológica de Governo (CFG), distribuindo todo tipo de vantagens aos parlamentares através dos partidos, e com a Negociação Pontual (NP), no qual o prefeito negocia no varejo com os parlamentares em troca de apoio político. Em outros termos, ou se opta pelo governismo ou pelas estratégias individuais.

Na CFG há um esvaziamento da Câmara, pois os acordos são feitos *ad hoc* com os partidos para constranger os parlamentares a agirem de acordo com as lideranças partidárias, favorecendo a predominância do Executivo. No entanto, a CFG pode enfraquecer-se devido a projetos que são polêmicos junto à opinião pública, constrangendo os vereadores a associarem-se a tais projetos, ao mesmo tempo que preserva uma boa imagem, mesmo contra a orientação dos partidos. “Os fatos indicam que não é tão fácil, no âmbito municipal, a construção de uma maioria realmente estável de sustentação do governo no Parlamento. A Câmara tende, portanto, a reservar para si um certo grau de autonomia’ (PRALON e FERREIRA (1998, p. 85) *apud* Rangel (2013, p. 216).

O trabalho de Couto (1998) também revelou a relação híbrida que pode ocorrer entre Executivo e Legislativo no âmbito local, analisando empiricamente o cenário municipal de São Paulo, nos governos de Mario Covas (1982-1895), Jânio Quadros (1986-1988) e, especialmente, Luiza Erundina (1988-1992).

Antes da redemocratização, o governo de Mario Covas teve, na maior parte do mandato, a cooperação por parte do Legislativo, com alguns picos de NP com o PMDB. No governo de Jânio Quadros, o prefeito teve que ceder Administrações Regionais (ARs) aos vereadores, trocando por apoio político. As ARs eram bem recebidas pelos edis, pois se ajustavam a seus interesses paroquiais e clientelistas nos redutos eleitorais.

O governo de Luiza Erundina apontou novos elementos para entender o padrão de relacionamento entre os atores do governo. Recém-saído da ditadura militar, o PT, partido de esquerda da prefeita, com bandeiras ainda pouco afeitas à democracia procedimental, buscou inicialmente apoio das classes populares para governar com uma postura intolerante frente a outros partidos, distante da ideologia do petismo; mas não deu certo. A pressão social fez o PT recuar de sua “utopia participatória” dos movimentos sociais e ceder espaço para partidos oposicionistas, no sentido de atuar com responsabilidade frente às questões da cidade.

As práticas do executivo local passaram a ser ações pontuais, realizando barganhas coletivas com os vereadores, a fim de evitar problemas de paralisia decisória. Em suma,

O autor apontou que os interesses privados, por parte dos vereadores de São Paulo, foram sendo incorporados com os projetos governamentais, tido como interesses gerais, por parte do Executivo. Ou seja, não houve aquilo que o autor chama de “padrão patrimonial de interação entre os Poderes”, como seria típico da tradição brasileira. Não houve, portanto, nestas experiências, uma preponderância de um Poder sobre o outro, mas um jogo de negociações (RANGEL, 2013, p. 218).

2.4.3 - Governismo e o cotidiano da política local

Esta seção faz alusão à pesquisa realizada por Rangel (2013), observando os estudos sobre as relações políticas locais,¹² que corroboram a tese de que o Executivo tem tido predominância frente ao Legislativo, no que tange aos projetos de lei. A atividade do Legislativo ainda inclui outras tarefas: para além de criar leis e fiscalizar o executivo, atua cotidianamente de forma participativa com os cidadãos. Deste modo, a atuação dos parlamentares apresenta uma dualidade: o governismo e a práxis cotidiana.

A literatura política sobre as práticas locais tem mostrado que houve aumento significativo do poder e controle do Executivo na agenda legislativa, sem grandes obstáculos aos seus interesses, como sintetiza a citação abaixo:

Ficou demonstrado que os vereadores adotam diferentes posturas de trabalho. Concordam que a restrição que sofrem em alguns temas na produção legal, faz com que tenham menos espaços nos projetos de lei diante das propostas do Executivo. Muitos estreitam o contato com a sociedade, bairros e segmentos específicos, mas neste comportamento alguns partem para uma ação negativa do vereador, “despachante” e clientelista. Há os que não são claramente assistencialistas, mas contemplam grupos e interesses particulares com projetos específicos [...] (RUGGIERO JUNIOR, 2005, p.182).

A fiscalização do Executivo também tem sido muito precária, pois os poderes dados a ele, respaldados pelo Regimento e Constituição, tende a fragilizar uma ação mais responsável e efetiva do Legislativo. As práticas clientelistas deterioram a função de fiscalização e construção de projetos de lei (presentes no Artigo 30 e 31 da Constituição Brasileira) das Câmaras Municipais. O Legislativo é transformado em uma instituição que homologa as decisões do prefeito: não há interesse na fiscalização dos gastos e políticas públicas.

Práticas informais são rotineiras nos gabinetes dos edis e na visita aos bairros, sendo comum o assistencialismo e o uso de favores. Permanecer apoiando a base do prefeito, e votar em seus interesses, pode garantir recursos importantes da prefeitura para as bases eleitorais da vereança. A esse respeito, Lopez (2004, p.156) afirma:

¹² Ruggiero Junior (2005); Almeida e Lopez (2011); Lopez (2004), Felisbino (2009);Souza (2004); Aarão (2009); Raupp (2012).

[...] Na esfera política municipal, notadamente na relação entre os agentes políticos e os eleitores, o mundo público das leis impessoais e universais é constantemente confrontado com a necessidade de burlá-lo para atender às demandas do universo privado dos parentes, dos amigos, dos apadrinhados, dos aliados.

Os critérios de atendimento aos eleitores não seguem o universalismo e a impessoalidade, características do republicanismo e da Democracia. As relações de 'parentesco' para cargos na Câmara, como empregar parentes e amigos próximos, tem sido a tônica dos municípios, conforme aponta a citação abaixo:

O parentesco tem função de auxiliar os vereadores na captura de votos nas campanhas eleitorais, no atendimento aos eleitores nos gabinetes e nas localidades. Os assessores estariam dentro do espectro de confiança dos vereadores, evitando assim as traições políticas, além de cumprir um papel de cabo eleitoral (RANGEL, 2013, p. 222).

Lopez (2004) observou que os próprios vereadores se sentem responsáveis pelos problemas individuais dos cidadãos, como passagens de ônibus, consultas médicas, empregos etc. O atendimento às suas bases eleitorais pode apontar como será a longevidade da carreira política dos representantes. Pois, o prestígio político aumenta na medida em que atende aos seus eleitores, valendo a máxima: "fora do assistencialismo não há salvação" (LOPEZ, 2004, p. 166).

Almeida e Lopez (2011) analisaram a percepção política dos edis, a interação com Executivo e com eleitores, em quatro cidades de Minas Gerais nos meses de julho e agosto de 2010. Ambos desenvolveram três grandes tipologias: a) *institucional*, dedica-se a atividades do tipo legislar e fiscalizar; b) *assistencialista*, atendimento aos eleitores, principalmente com recursos próprios; c) *mediadores*, busca os recursos da prefeitura para atender as bases. Os resultados da pesquisa apontaram que as práticas assistencialistas rivalizavam com práticas institucionais.

Outro elemento que define a atuação dos vereadores é o uso do instrumento chamado *indicação*. A Constituição de 1988 vedou o aumento dos gastos excedentes do município na aplicação de políticas para a cidade, como mostra Felisbino (2009, p. 41):

[...] É importante lembrar que a iniciativa dos projetos de lei que possam atender os serviços de importância imediata cabe ao chefe do Executivo. Os vereadores não podem criar gastos e diminuir receitas do município. Esse limite constitui um obstáculo para a iniciativa dos vereadores ao encaminharem determinados projetos.

Os edis recorrem às indicações, Lopez (2004, p. 159) explica que:

A proposição de indicações é um dos recursos políticos que o Vereador utiliza para demonstrar a seu reduto eleitoral que está trabalhando por ele. Quando a indicação é atendida, o Vereador encaminha a proposição feita em plenário para a pessoa ou as pessoas beneficiadas, a fim de atestar sua mediação em favor delas. Mesmo as indicações que não foram atendidas servem como instrumento de demonstração de interesse e empenho do Vereador em cuidar do interesse do demandante (LOPEZ, 2004, p. 159).

A indicação é uma ferramenta legislativa sugerida ao prefeito para fins de bens públicos. No entanto, ela é mais utilizada com interesses particularistas e não tem caráter coletivo. De forma genérica, as indicações mais atendidas referem-se aos vereadores que estão na base do Executivo.

A baixa capacidade de legislar do Legislativo brasileiro, sobretudo pelas condições constitucionais, favoreceu ao Executivo em matérias legislativas no cenário democrático atual.

É comum na literatura política brasileira dar relevo às limitações do poder legislativo municipal, no que tange às possibilidades de tomada de decisões políticas, principalmente, a baixa capacidade de legislar das câmaras municipais, que ficaram amarradas às prerrogativas legais estabelecidas pela Lei Orgânica dos Municípios, impossibilitando o legislativo municipal de elaborar leis que envolviam gastos, enquanto se garantia ao executivo, sobretudo por intermédio da edição de decretos-leis, a primazia incontestável no processo decisório. Eram mínimas as atribuições legislativas das câmaras, face à possibilidade quase ilimitada do executivo de comandar o processo decisório (RAUPP, 2012, p. 9).

Face ao poderio dos prefeitos, os edis tendem a seguir uma disciplina partidária na busca de obter recursos que tendem a favorecer suas bases territoriais, os bairros. Há uma relação de troca de favores entre os dois poderes. Essa lógica tende a colocar os vereadores como se fossem subprefeitos, ao atender as necessidades da população, o que confunde o eleitor sobre sua verdadeira função constitucional. Entrevistas realizadas por Aarão (2009) com os vereadores, sobre a opinião do eleitorado em relação a percepção da função que lhes cabe, aponta para problemas de linguagem e função envolvidos, (2009, p. 46): [...] Política é complicado porque até as pessoas formadas (professoras) não sabem qual é o papel do vereador. Teve um caso de um lixo que eles vieram cobrar, mas era função do executivo. (VEREADOR, J, 2009). [...] Os cidadãos não conseguem perceber que se o vereador fiscalizar e legislar no município já é muito bom, já que essa é a função do vereador (VEREADOR K, 2009).

[...] São poucas pessoas que sabem qual o papel do vereador e o que ele pode cumprir, porque a maioria dos políticos hoje bate de porta em porta fazendo promessas absurdas então o eleitor já vai com aquilo pra rua. E depois não tem como cumprir já que a lei é outra, como que a lei é contra, tudo depende de todos e aí então o eleitor fica perdido e revoltado. Porque você falou com ele uma coisa depois ele vai entender outra? Num vai de jeito nenhum, você prometeu, você tinha que cumprir. Hoje toda política é feita através de muitas promessas e depois não tem como cumprir (VEREADOR, L).

Os representantes locais ficam imersos em um assistencialismo pontual, paliativo, de atendimento rápido e sem mudanças profundas na sociedade, pois não há preocupação ou espaço para a criação de projetos de lei de impactos globais, com caráter mais distributivista.

A lógica de funcionamento que mantém as redes de relações clientelista e/ou assistencialistas, ocorre da seguinte maneira: o vereador é procurado diretamente pelos cidadãos que querem resolver seus problemas particulares e veem no “Estado” o mecanismo de atendimento das suas demandas. Por terem votado no vereador ou perceber o legislador como representante do povo, os eleitores entendem que estes têm a obrigação de atendê-los, só que o vereador não possui dotações orçamentárias para tal atendimento. Então

os recursos que eles utilizam são três, o primeiro é negociar com o prefeito, o segundo com outros parlamentares – vereadores e/ou com deputados Federal e Estadual - e a terceira é a utilização de recursos próprios para atendimentos das demandas (AARÃO, 2009, p. 62).

A perspectiva do governismo e da prática cotidiana incide, portanto, na desvalorização das atribuições e tendências formais do Legislativo, como criar leis gerais, fiscalizar e subordinar-se ao prefeito em suas benesses.

2.5 Mudança e Reforma política no Brasil contemporâneo

Em outubro de 2017, houve aprovações importantes para a Reforma política. O objetivo desta seção é situar alguns pontos importantes no processo, buscando contextualizar as mudanças ocorridas.

A pluralidade dos partidos políticos existentes no cenário brasileiro é caracterizada pela fragmentação. A inexistência da cláusula de barreira ou exclusão – com aval do STF em 2006 - permite que vários partidos se beneficiem ao participarem do jogo político. O que mudará com a Reforma Política? Primeiramente, o retorno da cláusula de barreira, com a existência de desempenho eleitoral mínimo, na qual os partidos terão direito ao tempo de propaganda e ao fundo partidário. O desempenho eleitoral exigirá ao menos um de dois cumprimentos: a) nas próximas eleições (2018), os partidos devem alcançar 1,5% do total de votos válidos, que serão distribuídos em nove estados ou mais; em cada estado, a legenda precisa ter, no mínimo, 1% dos votos válidos; b) a outra possibilidade é que nove deputados sejam eleitos em, no mínimo, nove estados.

Gradualmente, as exigências aprovadas aumentarão até 2030. Quais as implicações das mudanças? A tendência é que partidos nanicos percam relevância no cenário federal, concentrando as legendas com maior capilaridade, poder e recursos de variados níveis. Atualmente, há no Congresso 35 partidos registrados oficialmente no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), e ainda 50 para serem aprovados. Com a medida, limita-se as minorias? Sim. Por outro lado, diminuindo o número de

partidos ficará mais claro, ou menos custoso para o eleitor, entender o projeto ou as ideias que as legendas propõem.

A fragmentação partidária atual incentiva os partidos a terem acesso ao Fundo Partidário e ao tempo de propaganda gratuita de televisão. Esse recurso mantém vivos diversos partidos menores, e o tempo de propaganda dá visibilidade às legendas.

Outra mudança importante da Reforma Política foi a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), com valor estimado em R\$ 1,7 bilhão para bancar as campanhas em 2018. Segundo o TSE, o Fundo:

Será constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente ao definido pelo TSE, a cada eleição, com base em parâmetros definidos em lei. [...] Pela lei, a distribuição do FEFC, para o primeiro turno das eleições, ficará assim: 2% divididos igualmente entre todos os partidos com registro no TSE; 35% divididos entre as legendas com pelo mesmo um integrante na Câmara dos Deputados, na proporção dos votos conquistados por eles na última eleição geral para a Câmara; 48% divididos entre os partidos proporcionalmente ao número de deputados na Câmara, consideradas as legendas dos titulares; e 15% divididos entre os partidos proporcionalmente ao número de senadores, consideradas as legendas dos titulares. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2018).

De modo geral, a mudança significa que a criação do Fundo é uma tentativa de auxiliar os partidos políticos durante a corrida eleitoral. Desde 2016, ficou proibida a doação financeira por parte de pessoas jurídicas. A cláusula de barreira tem impacto direto nos gastos do Fundo, pois, ao reduzir o número de partidos políticos, reduz também o dinheiro público alocado para as eleições.

Outra mudança que merece destaque é o fim das coligações eleitorais, que só funcionarão após as eleições de 2018. Na prática, os partidos menores, provavelmente, terão dificuldades para alcançar postos políticos.

Uma medida importante aprovada foi o teto dos gastos de campanha, no qual cada cargo disputado tem um limite que não pode ser ultrapassado. De acordo com o TSE, o Presidente da República tem o teto de R\$ 70 milhões em despesas de campanha. Em caso de segundo turno, o limite será de R\$ 35 milhões; governadores terão limites de gastos que devem variar de R\$ 2,8 milhões a R\$ 21

milhões, e será fixado de acordo com o número de eleitores de cada estado; senadores terão limites que variam de R\$ 2,5 milhões a R\$ 5,6 milhões, fixado conforme o eleitorado de cada estado; deputados federais terão teto de R\$ 2,5 milhões, e, por fim, deputados estaduais terão limites de gastos de até R\$ 1 milhão.

A racionalização dos gastos tende a operacionalizar melhor o dinheiro público, pois as eleições no Brasil são uma das mais caras do mundo, agravado ainda pelo fato de o voto não ser distrital, o que aumenta o gasto que cada candidato terá para ter êxito.

Alguns pontos deveriam ter sido aprovados, ou pelo menos mais debatidos, como a efetivação do voto distrital misto, com a esperança de que a concentração e aproximação do político com o eleitor poderia criar um vínculo maior. No voto distrital misto combina-se o voto proporcional e majoritário, no qual o eleitor vota no candidato (majoritariamente) e no partido (proporcional em uma lista fechada). Outro ponto que mereceria mais atenção é o número de deputados federais, que deveria levar mais em consideração os contextos regionais. Esta última medida, em tese, só poderia vir junto com a aprovação do voto distrital.

2.6 Duas pesquisas comparativas sobre os municípios em âmbito nacional

Este bloco será específico para dois trabalhos mais comparativos, Joffre Neto (2003) e Kerbauy (2005; 2010), entre os municípios.

Joffre Neto (2003) realizou um estudo sobre as Câmaras municipais no Brasil, centrando em municípios de pequeno e médio porte. A pesquisa abrangeu 1.187 municípios subdivididos por regiões geográficas. Foram enviados questionários – via cartão postal - para o presidente das Câmaras Municipais e para um edil reeleito aleatoriamente. O objetivo do trabalho foi mostrar a estrutura administrativa, a dinâmica política, a percepção do vereador quanto a sua função e as atividades predominantes no mandato.

A questão central para o autor é o porquê do Legislativo Municipal deixar-se dominar ou subordinar-se ao Executivo local. A premissa teve quatro hipóteses: 1- a

contradição entre Câmara e Prefeitura é estratégica, pois os vereadores aumentam sua parcela de poder ativo (administrativo) que cabe à prefeitura; 2 - vereadores e a população consideram o Legislativo como auxiliar do Executivo, negligenciado as suas funções de fiscalizar e legislar; 3 – a fragilidade partidária, o sistema eleitoral, o nível educacional baixo, e a ocupação de cargos na prefeitura, influenciam diretamente desvios funcionais dos legislativos; 4 – a baixa capacidade administrativa das Câmaras Municipais influi para que os edis não se dediquem a atividades prioritárias legislativas.

A primeira hipótese foi respondida a partir de diversos questionários. De forma geral, foi constatado que o vereador anseia ser um mini prefeito para realizar obras, empregar amigos, ajudar necessitados e resolver problemas de toda ordem. Não podendo ser prefeito, não tendo uma máquina administrativa, e muito menos verbas, acaba por aproximar-se do Executivo. O chefe municipal também acaba recorrendo a demandas dos edis, pois livra-se da fiscalização e tem seus projetos de lei aprovados.

Então, o parlamentar municipal troca facilmente votações encomendadas e um tratamento ameno com o prefeito, pela pavimentação da rua, a manutenção das redes de drenagem, as vagas nas escolas, os empregos temporários de contratação sem concurso (transformados efetivamente em empregos permanentes pela inação do próprio Legislativo), as casas populares, as consultas médicas, os medicamentos etc., numa série sem fim (JOFFRE NETO, 2003, p. 35).

Sobre a prática de fiscalizar, há um déficit na maioria das Câmaras Municipais, de pequenos e médios municípios, que inviabiliza essa prática legislativa: falta assessoria técnica especializada. Um ponto relevante merece ser descrito de forma minuciosa. A vereança pode utilizar o *requerimento de informação* para questionar qualquer assunto da prefeitura ininterruptamente. O requerimento deve ser respondido pelo prefeito num prazo de 15 dias. O não cumprimento do prazo constitui crime de responsabilidade, e pode levar até à cassação do mandato. O edil também utiliza as *indicações*, que é o recurso no qual faz uma sugestão ao prefeito relacionada às demandas da população; no entanto, este dispositivo não tem poder impositivo. O

prefeito não é obrigado a acatar a indicação. Na maioria das vezes, os vereadores fazem um jogo de cintura:

[...] desprezam as indicações e passa a usar requerimento de informações para substituí-las, pois agora pelo menos terá a certeza da resposta do governante. Certamente não é difícil, com alguma habilidade, transformar um pedido de informação numa indicação. Basta redigir convenientemente, inquirindo, por exemplo “É possível a Prefeitura determinar o asfalto de tal e qual rua?” (JOFFRE NETO, 2003, p. 41).

Caso semelhante acontece com as moções. Estas são substituídas pelos *requerimentos de homenagens*, distorcendo o papel de fiscalização. Os vereadores utilizam os requerimentos como homenagens para “obrigar” o prefeito a dar uma resposta às manifestações coletivas da Câmara, a respeito de assuntos diversos, como aplausos, congratulações ou pesar de autoridades públicas e celebridades da cidade.

Outro ponto importante no estudo foi o caso particular de duas cidades: Taubaté e Tremembé (São Paulo), sobre projetos de lei, no período de 1983 a 2000. O objetivo era saber sobre a discriminação quanto à natureza das leis do Legislativo. Os resultados mostraram que a maioria dos projetos de lei do Legislativo, aprovados nas respectivas Câmaras, se refere à denominação de ruas. As leis de homenagens não demandam esforço de elaboração, não são gerais e atendem a um grupo específico: a família do homenageado. Nas cidades analisadas, como Taubaté e Tremembé, o vereador pode alcançar a reeleição somente com projetos de denominação de ruas. Os projetos de grande impacto para a cidade cabem mais ao Executivo, que conta com a aprovação da maioria na Câmara (JOFFRE NETO, 2013).

Assim, o edil tende a desviar-se de suas funções constitucionais e passa a negociar recursos com a prefeitura, o que naturalmente diminui a autonomia do Legislativo.

A segunda hipótese refere-se ao fato de que os vereadores e a população consideram o Legislativo como auxiliar do Executivo, negligenciado suas funções de fiscalizar e legislar. O autor faz uma retrospectiva histórica sobre as Câmaras

Municipais, mostrando que as funções que lhe cabiam na época da Colônia e no Império eram de administração geral e de jurisdição. As Câmaras resolviam todo tipo de problema, mantendo um canal direto com a população na resolução de demandas cotidianas. Com o decorrer das mudanças políticas e sociais no Brasil, o Legislativo perdeu o poder executivo e judiciário que lhe pertencia. O golpe final da decadência do legislativo, quanto a sua função administrativa, foi concretizada na lei Orgânica (Lei Estadual nº 2.484, de 16 de dezembro de 1935):

Art. 24 – Salvo no que respeito a funcionamento de sua secretaria, a Câmara não exercerá funções administrativas; e disporá sobre as matérias de sua competência em deliberações de caráter geral, cabendo ao prefeito exercer a administração e aplicar as referidas deliberações aos casos particulares. (JOFFRE NETO, 2003, p. 77).

Com as mudanças, Câmara e prefeitura tornaram-se formalmente externos um ao outro, mas mantendo, na maioria das vezes, a subordinação daquela por esta, ao exercer apenas uma função deliberativa. É um ponto central retomar tempos longínquos e confirmar a tese de que no imaginário popular,

[...] o prefeito se encaixa, talvez, na figura do rei, que tudo podia e de tudo dispunha. Frente ao rei há súditos e não cidadãos. A assistência pública não é direito de cidadania, é dádiva pessoal do monarca. O rei é a encarnação de um dos poderes do Estado, e os exerce por meio de seus representantes. Pois bem, o prefeito também os tem: os vereadores. Esses, entre outros encargos delegados, devem distribuir as dádivas do soberano municipal e para isso são procurados pelo povo (JOFFRE NETO, 2003, p. 70).

Essa ideia reforça um habitual comportamento cultural-histórico dos representantes políticos municipais entre si e com os eleitores, baseado na compreensão de que o prefeito é a figura central do governo.

O questionário realizado nacionalmente - como referido no começo da seção - quanto ao grau de percepção do arranjo institucional, mostrou que quase 44% dos vereadores responderam que veem a Câmara Municipal como auxiliar do Poder Executivo. Em outras palavras, não olham a si mesmos como poder equipotente ao

Executivo. Diante da reduzida concepção de competência quanto às suas atribuições, os legisladores não se sentem autorizados a fiscalizar o prefeito.

O vereador perdendo, historicamente, a sua função de administrador e de resolução de questões normativas, jurídicas, não se contentou com a função que lhe coube, de deliberar leis, por meios institucionais; ele recorre então ao assistencialismo, que está ao seu alcance pessoal, ou seja, “anseia que a Câmara tenha prerrogativas administrativas e gostaria que ela fosse uma espécie de mini prefeitura, oferecendo serviços diretamente à população” (JOFFRE NETO, 2003, p. 107).

Na terceira hipótese, os atores institucionais, socioeconômicos e educacionais contribuem negativamente para a composição da Câmara Municipal. A fragilidade partidária com a migração, o sistema eleitoral de lista aberta, que favorece o personalismo, e o nível de educação, são entraves para o vereador desempenhar suas funções parlamentares formalmente constitucionais. Por exemplo, o grau de instrução tem certo impacto no comportamento dos parlamentares, pois aqueles que possuem menor escolaridade em relação a seus pares, enxergam-se incapazes de lidarem com as relações institucionais, e acabam se dedicando quase exclusivamente às bases. Os dados colhidos pelo TSE, em 2000, apontaram que somente 26% dos vereadores têm segundo grau completo.

A remuneração é outro ponto relevante para entender o comportamento dos representantes políticos locais de médios e pequenos municípios. O questionário aplicado por Joffre Neto, realizado em 2001, perguntou aos vereadores quais fatores os influenciariam para postular um cargo político. Como as respostas foram abertas, o autor dividiu-as em *fatores particulares* (remuneração, vaidade [status quo, prestígio, ambição de poder], pretensões ilícitas [ilusão sobre vantagens do cargo]); *fatores institucionais* (sistema eleitoral e abertura política) e *fatores de espírito público* (consciência política, preocupação com bem comum e idealismo). Os resultados apontaram que quase 62% dos vereadores indicaram fatores particulares, dentre eles 42% no âmbito da remuneração; 20,6% atribuem os fatores institucionais como a permissividade do sistema eleitoral (quando abre espaço para mais candidatos por

partido, sendo grande motivador para a candidatura); somente 15,2% indicaram características de espírito público, concernente aos valores republicanos.

Aos vereadores foram questionados sobre se seriam candidatos ao cargo se não houvesse remuneração, e 75,9% acreditam que os vereadores, de forma geral, não se candidatariam. Estes dados reforçam a tese de que a renda tem forte apelo político; ou, como aponta o sociólogo Max Weber, trata-se do político que vive da política, pois necessita de renda.

A quarta hipótese aponta que a baixa capacidade administrativa das Câmaras Municipais influi para que os vereadores não se dediquem às atividades prioritárias legislativas. Joffre Neto observou a precariedade administrativa e a dinâmica de funcionamento das Câmaras Municipais interioranas, que funcionam como meros escritórios voltados para escrever e despachar requerimentos e cartas de recomendação, bem como “Câmaras Auditórios”, que funcionam para cerimônias, como sessões solenes, comemorações, títulos de cidadania e honrarias. Na prática, a maioria das Câmaras Municipais no Brasil não tem pessoal técnico especializado, e conta com precária modernização tecnológica.

Em geral, os representantes locais dedicam-se muito pouco ao papel de criar leis e fiscalizar atos do governo. No limite” [...] a única atividade especificamente parlamentar é o comparecimento às sessões da Câmara [...]” (JOFFRE NETO, 2003, p. 126).

A maioria das Casas Legislativas interioranas tem sessões noturnas (74%), em média uma vez por semana. Quanto à estrutura administrativa, apenas 12,7% delas possuem assessoria técnica; 6,9% possuem assessores para os vereadores, e apenas 9,3% têm gabinetes individuais. Chama atenção também que 20,8% das Câmaras estudadas estão anexadas à Prefeitura, tal como na época colonial, quando os Poderes não estavam apartados em suas funções. Ainda, a parte majoritária das Câmaras é composta por maioria governista, isto é, 67,6%.

Joffre Neto (2013) encerra a discussão indicando que o problema central que afasta os vereadores de suas ações constitucionais é o sistema de governo implantado no Brasil. Existe pouco ou quase nenhum estímulo para que o vereador cumpra a função de legislar, fiscalizar e participar do governo. Outras causas para a

ineficiência do Legislativo municipal do Brasil passam pela baixa escolaridade dos representantes políticos, a fragilidade partidária, o déficit operacional e administrativo das Câmaras e as motivações puramente econômicas para o pleito de vereador.

Sem responsabilidade de efeito direto, o exercício de vereança passa a ser uma atividade secundária e superficial e pode, algumas vezes, ser apenas opção de ganhos econômicos, seja por meio de remuneração parlamentar, seja por desvios éticos, em situações em que a Câmara pode usar seu poder de veto para obter vantagens indevidas. (JOFFRE NETO, 2003, p. 134).

No artigo *As Câmaras Municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local*, Kerbauy (2005) realizou um mapeamento dos municípios brasileiros, sobretudo a composição do Legislativo e as características – sociopartidárias e eleitorais - em todas as regiões, em 1996, 2000 e 2004. Na segunda parte do trabalho, analisou o perfil dos prefeitos e presidentes das Câmaras, dos municípios de Santa Catarina e São Paulo, entre 2001 e 2003, como também observou qual é a percepção que estes atores têm sobre o poder Executivo, Legislativo, Judiciário e grupos locais. A autora salientou a importância de que o tamanho municípios e o grau de urbanização implicam em diferenças relevantes no perfil dos estados pesquisados.

O principal argumento é que parte significativa das ciências sociais brasileira ainda procura estudar o legislativo municipal baseando-se em referências utilizadas para explicar a história política e social do país, de décadas anteriores, mesmo com a recente mudança constitucional de 1988. Esta teve modificações quanto à descentralização de recursos fiscais, competência dos municípios na área social e as grandes mudanças de configuração da sociedade no período pós-redemocratização.

A seguir, o quadro 5 mostra o perfil das Câmaras Municipais, através de dados do Tribunal Superior Eleitoral, de 1996 a 2004.

Quadro 5 - Perfil das Câmaras Municipais de 1996 a 2004

a) Os homens ainda têm maior ocupação na composição das Câmaras;

b) As mulheres predominam no norte e nordeste do Brasil;
c) A maioria dos vereadores do sexo masculino tem segundo grau, enquanto que as mulheres têm nível de escolaridade maior, sobretudo no sul e sudeste;
d) A maioria dos vereadores está na faixa de 30 a 50 anos;
e) A maioria dos vereadores é constituído de servidores públicos, trabalhadores rurais, empresários de indústria, comércio e de serviços, assim como profissionais liberais e de escritório;
f) O PMDB é o partido que mais elegeu vereadores no país no período.

Fonte: KERBAUY (2005).

A pesquisa sobre os municípios de São Paulo (42 municípios) e Santa Catarina (19 municípios), realizada entre 2001 e 2003, com prefeitos e presidente das Câmaras, abrangeu 39 respostas de São Paulo e 12 de Santa Catarina. Alguns pontos, mostrados abaixo, serão destacados.

Sobre o tamanho dos municípios, com exceção da capital paulista, dos 42 municípios analisados, 37 têm mais de 50 mil habitantes; e 20 municípios têm mais de 100 mil habitantes. Enquanto que Santa Catarina, exceto a capital Florianópolis, dos 19 municípios estudados, 10 deles têm mais de 50 mil habitantes; desses 10 municípios, seis deles possuem mais de 100 mil habitantes.

Sobre o tamanho da população rural e urbana, 27,6% da população de Santa Catarina vivia ainda na zona rural. Em São Paulo, apenas 0,7% residia no campo.

Em relação à distribuição de matrículas no ensino fundamental. Os dados de 1999 do Fundef apontaram que 40,5% das crianças foram matriculadas em Santa Catarina; São Paulo teve 25,8%.

Quanto ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Este tem como critério a renda, para cidades médias e grandes, enquanto que em cidades pequenas – abaixo de 156,216 habitantes - a relação entre o tamanho populacional e a quantidade de recursos define o fundo. A região Sudeste é a segunda região que recebe mais recursos, sendo o Sul a terceira.

Faixa etária. Os presidentes das Câmaras são mais numerosos na faixa etária de 40 a 50 anos.

Escolaridade. Em São Paulo, os prefeitos e os presidentes das Câmaras têm ensino superior completo, exceção feita a um município. Por outro lado, Santa Catarina é mais pulverizada.

Experiência eleitoral. A maioria dos prefeitos já ocuparam outros cargos eletivos, enquanto é pequeno o número de presidentes que ocuparam outros postos.

Quanto à avaliação dos prefeitos e presidentes das Câmaras, na relação executivo-legislativo, a maioria considera boa. A relação executivo-judiciário recebe a mesma avaliação, seguido de regular. O funcionamento dos Conselhos Municipais¹³ (criados na Constituição de 1988) também teve boa avaliação, seguido de regular.

A percepção de quem formula as políticas públicas, segue na seguinte ordem: Executivo, Legislativo e, em seguida, os Conselhos Municipais. Porém, há nuances a serem destacadas. Em Santa Catarina, os presidentes das Câmaras apontaram os secretários municipais como maiores formuladores. E, em São Paulo, os prefeitos responderam sobre a importância dos Conselhos em paralelo com o Legislativo.

Quanto à percepção de quem implementa as políticas públicas nos municípios, a maioria dos prefeitos e presidentes das Câmaras destacaram o Executivo como maior implementador das políticas, seguido do Legislativo e das secretarias. Em São Paulo, os presidentes das Câmaras veem a si próprios como implementadores principais, com mesmo percentual do Executivo.

Os Conselhos, os legislativos, as secretarias e as bases partidárias são considerados agentes com poder, todos como atores indicativos nas decisões públicas. O Executivo tende a não aparecer nesses dados, contribuindo para a concepção de que esse ator tem forte peso nas decisões.

É necessário constatar as condições gerais nos governos locais, no que diz respeito aos aspectos econômicos, políticos, sociais e fiscais, que diferenciam regiões

¹³ “A criação dos conselhos municipais redesenhou as relações favorecidas em espaços já institucionalizados no município e ajudou a incorporar novos atores políticos aptos a participar da formulação e implementação de políticas públicas. Este novo desenho institucional ajudou a articular os atores tradicionais da política local, ligados a práticas políticas consagradas, como a autonomização do executivo em relação ao legislativo, a legislação social, quase sempre do executivo, a perda do equilíbrio entre executivo e legislativo, o fortalecimento do judiciário, com os novos atores políticos, em geral, associados aos movimentos populares e sindical e às lideranças surgidas entre usuários de serviços públicos, cujos interesses se fazem representar de modo organizado” (KERBAUY, 2005, p. 358).

e municípios, e as diferenças relacionadas ao rural e ao urbano. Municípios com características mais urbanas tiveram renovação de grupos ou elites locais, sobretudo com a diminuição de traços clientelistas e aumento da adoção de decisões mais universalistas. Ademais, ocorreu também a ascensão dos grupos da sociedade civil, com participação nas questões públicas com os Conselhos Municipais.

Na pesquisa, os legislativos de Santa Catarina e São Paulo apresentaram-se mais fracos do que os executivos municipais, com baixa capacidade de legislar. Contudo, há duas lógicas correntes que coexistem nos municípios: uma que mantém o tradicionalismo e outra que tende para a democracia formal. Kerbauy (2005, p. 362) aponta:

O governo municipal vive hoje, em decorrência das novas regras sobre as relações intergovernamentais e das novas funções que deve exercer, um período de reconfiguração da arena decisória e dos processos de tomada de decisão, convivendo com duas lógicas distintas e contraditórias: (1) o tradicionalismo e as ações clientelistas que sempre caracterizaram o poder local e (2) os procedimentos universais que caracterizariam ações mais inovadoras das lideranças locais.

Em uma outra pesquisa, Kerbauy (2014) traz novos elementos para compreender o âmbito local, a partir das clivagens regionais, muito heterodoxas no Brasil. Os dados sobre indicadores de padrões regionais são imprescindíveis para a análise, e, no caso da sua pesquisa, foi relacionada a padrões de votações nas eleições municipais brasileiras. A tabela 1 diz respeito aos indicadores de população, eleitorado e extensão territorial.

Tabela 1 - Extensão territorial e população por região (2010)

Região	Extensão territorial (km²)	População (habitantes)	Eleitorado
Centro-Oeste	1.6.06.371	14.058.094	10.013.605
Norte	3.853.327	15.864.454	10.600.010
Nordeste	1.554.257	53.081.950	38.195.297
Sul	576.409	27.386.891	20.795.485
Sudeste	924.511	80.364.410	60.789.706

Fonte: Kerbauy (2014). A autora retirou os dados do IBGE – Censo demográfico de 2010 e TSE.

São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro figuram, em ordem crescente, como os estados mais populosos do Brasil. Os indicadores utilizados para caracterizar as diferenças regionais passam pela “população, extensão territorial, produto interno, produção industrial, renda por habitante, renda *per capita*, esperança de vida, participação no PIB nacional”

Uma maior representação proporcional na Câmara dos Deputados dos estados menos desenvolvidos (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) e um sistema tributário voltado para um melhor equilíbrio horizontal e vertical das receitas públicas, através da distribuição da receita nacional das regiões mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas, através do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do fundo de Participação dos Municípios (FPM). (KERBAUY, 2014, p. 85).

Conforme Kerbauy (2014), a classificação dos municípios, no viés populacional, foi dirigida pelas faixas apontadas abaixo:

Tabela 2 - Faixas populacionais dos municípios brasileiros

Faixa I	Faixa II	Faixa III	Faixa IV	Faixa V	Faixa IV
Até 50 mil hab.	50.001 até 100 mil hab.	100.001 até 200 mil hab.	200.001 até 500 mil hab.	500.001 até 1 milhão de hab.	1.000.001 ou mais hab.

Fonte: Adaptado a partir do texto de Kerbauy (2014).

De acordo com o IBGE 2010, a faixa I – municípios de menor porte têm 4.968 municípios ou 89,2% de todas as cidades do país. Os percentuais somados das cidades de médio e grande porte no Brasil chegavam a apenas 10,8%.

A região Sul é a que possui mais municípios, até 50 mil habitantes; a região Norte está na faixa II; a região Norte, junto com o centro-oeste, aparece ainda na terceira faixa; por fim, a região Sudeste domina as demais faixas.

Em relação à faixa populacional, o Nordeste é o que possui maior população nas faixas I e II. As outras faixas, III, IV, V e VI são denominadas também Nordeste. Vale ressaltar que, ao desmembrar a faixa I, direcionando até 10 mil habitantes, a autora sinaliza que o Sudeste tem mais municípios, 31,3%, com 23,9% do Nordeste.

O próximo capítulo foi uma pesquisa realizada em quatro capitais brasileiras: Fortaleza, Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo. O objetivo, como será mostrado adiante, é comparar as dimensões sociais, econômicas e políticas do contexto das cidades no primeiro momento, e, posteriormente, o perfil dos vereadores, principalmente os reeleitos em 2016, o comportamento e a produção legislativa dos representantes locais.

3. A ATUAÇÃO POLÍTICA LEGISLATIVA DE FORTALEZA, SALVADOR, RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO

3.1 Indicadores socioeconômicos: Fortaleza, Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo

Antes de iniciar a discussão sobre a produção e comportamento legislativo dos vereadores das capitais, importa situar os principais indicadores socioeconômicos. Esta seção pretende estabelecer os dados sobre eleitorado, população estimada, PIB e PIB *per capita*, IDH, Renda Domiciliar *per capita* e FPM. Esses indicadores são importantes no enriquecimento da análise, tal como apontados por Kerbauy (2014).

Tabela 3 - Eleitorado (2016), população estimada* e PIB *per capita*** das capitais

Capitais	Eleitorado	População Estimada*	PIB R\$**	PIB per Capita R\$
Fortaleza	1.692.712	2.627.482	57.246.034	22.092,58
Salvador	1.948.154	2.953.986	57.872.793	19.812,07
Rio de Janeiro	4.898.045	6.520.266	320.744.459	49.527,98
São Paulo	8.886.324	12.106.920	650.544.789	54.357,81

Fonte: IBGE. Dados de 2018

*O último censo demográfico do IBGE é de 2010. Mas o Instituto possui os dados estimados de 2017, ao qual recorreremos.

**Dados de 2015.

Segundo o senso estimado pelo IBGE, em 2017, há 5570 municípios no Brasil, sendo que apenas 17 deles têm população superior a 1 milhão, incluindo as duas

capitais situadas na região Nordeste – Fortaleza e Salvador - , e duas na região Sudeste - Rio de Janeiro e São Paulo. Ambas as regiões também possuem os maiores índices populacionais do país de acordo com a estimativa do IBGE em 2017.

Quanto às cidades, São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Salvador e Fortaleza, todas ocupam os cinco primeiros lugares no ranking nacional. As capitais também estão entre os estados mais populosos, em crescente: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia e Ceará.

De acordo com os dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Sudeste possui o maior Colégio Eleitoral do Brasil, com 43,281% de eleitores, seguido do Nordeste, com 26,972%. Seguindo a tabela 3, São Paulo (1º lugar), Rio de Janeiro (2º lugar), Salvador (5º lugar) e Fortaleza (6º lugar) ocupam os primeiros postos de municípios com mais eleitores nas últimas eleições de 2016.

Em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), que é a soma dos valores de tudo que é produzido em serviços e bens num dado território, em um determinado período, as quatro capitais analisadas, até o ano de 2015, estão na seguinte colocação: São Paulo (1º lugar); Rio de Janeiro (2º lugar); Salvador (9º lugar) e Fortaleza (10º lugar). No ranking geral, os dois últimos têm colocação menores do que cidades como Osasco, na grande São Paulo, e Campos dos Goyatacazes, no estado do Rio de Janeiro. Esses dados já mostram disparidades financeiras consideráveis no PIB: o Sudeste, em primeiro lugar, com R\$, 3.238.716.00 e o Nordeste, em terceiro lugar, com R\$ 848.532.000. Uma diferença considerável, levando em conta que a região Sudeste possui apenas quatro municípios, e a região Nordeste nove municípios. Os índices mostram, portanto, uma enorme desigualdade econômica entre as regiões. Somente cinco estados brasileiros (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná) contribuem com 64,9% do PIB nacional. Na prática, quem mais sustenta as finanças do Brasil é o sudeste e o sul.

O PIB *per capita* é a renda total dividida pelo número de habitantes de determinada localidade, sendo um indicador que busca avaliar a qualidade de vida das pessoas. De acordo com os dados de 2015, as cidades estão na seguinte ordem: São Paulo (3º lugar); Rio de Janeiro (4º lugar); Fortaleza (22º lugar) e Salvador (26º lugar). As disparidades entre Sudeste e Nordeste apontam que, por exemplo,

Salvador possui a 8ª posição no PIB, e, mesmo assim, a penúltima capital em PIB por pessoa. Em linhas gerais, o PIB *per capita* mostra um bom indicativo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de determinada localidade, como o aumento da qualidade de vida, escolaridade e serviços.

O Brasil tem a 5ª maior população do mundo, e ostenta o 9ª maior PIB, acima de países como França e Reino Unido, mas perde no rendimento por pessoa: apenas na 50ª colocação, de acordo com os dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), em 2015. Deve-se levar em consideração que, no Brasil, boa parte do que é produzido está concentrado em uma pequena faixa populacional. A World Inequality Database (2018), em uma pesquisa de Desigualdade Mundial 2018, que tem como uma das lideranças o economista francês Thomas Piketty, avaliando o período de 2001 e 2015, apontou que quase 30% da renda no Brasil está concentrada em apenas 1% da população; 55% da renda nacional nas mãos de 10% das pessoas. O país leva o posto de maior concentração de renda do mundo. Ter um PIB maior, portanto, não significa uma renda *per capita* necessariamente elevada. Outro caso é a China: tem o maior índice populacional do mundo, e, apesar de ter um PIB que ultrapassa a cifra de 1 trilhão, a renda por pessoa é baixa: amarga a 72ª colocação. Já países escandinavos tem PIBs elevados, mas com uma população menor. Por outro lado, os EUA, tem a 3ª maior população do mundo, e está em 5ª lugar em PIB *per capita*.

Tabela 4 - IDH das capitais – 2010*

Capitais	IDH	Rank de IDH dos municípios	Rank de IDH das capitais
São Paulo	0,805	28º	2º
Rio de Janeiro	0,799	45º	10º
Salvador	0,759	383º	16º
Fortaleza	0,754	467º	19º

Fonte: *Dados do PNUD (2010), e Atlas Brasil (2013).

A tabela 4 mostra o IDH das capitais. O indicador leva em consideração três dimensões básicas: renda (padrão de vida), educação e saúde. É uma tentativa, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), de

contrastar os dados obtidos pelo *PIB per capita*, que considera apenas a dimensão econômica. O último ranking de 2010 aponta São Paulo e Rio de Janeiro entre os 45 municípios brasileiros com os índices mais elevados de IDH. De forma abissal, Salvador aparece em 383º e Fortaleza em 467º. Considerado só as capitais, São Paulo aparece em 2º lugar; Rio de Janeiro, 10º lugar; Salvador, em 16º e Fortaleza em 19º. Por curiosidade, a cidade que tem o maior IDH do Brasil, considerado “muito alto”, é Florianópolis. Nos estados, em geral, São Paulo aparece em 2º lugar; Rio de Janeiro, 4º lugar; Ceará, 17º, e Bahia 22º.

Atualmente, o Brasil ocupa o posto de 79º IDH entre 188 países, de acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), publicado pela ONU, em 2016. Na América Latina, países como Chile (38º lugar), Argentina (45º lugar), Uruguai (54º lugar) e Venezuela (71º lugar), tem índices superiores ao Brasil.

Tabela 5 - Rendimento nominal mensal domiciliar per capita da população residente*

Capitais	Renda R\$
São Paulo	1.516,21
Rio de Janeiro	1.499,63
Salvador	973,00
Fortaleza	846,36
Média no Brasil	668,00

Fonte: IBGE, 2010 e IDHM.

*Dados de 2010.

A Renda familiar *per capita* é diferente do *PIB per capita*, pois o primeiro é calculado mediante a divisão total de renda familiar pelo número de moradores de uma residência. Os dados da tabela 5, sobre o rendimento nominal mensal domiciliar, apontam que todas as capitais tiveram, em 2010, renda superior à média nacional. São Paulo e Rio de Janeiro tiveram mais que o dobro da média. Comparando São Paulo e Fortaleza, por exemplo, há uma diferença de R\$ 669,85, quase o dobro do valor. Houve aumento de rendimento em todas as quatro capitais, comparadas com o último senso de 2000: Salvador, 41,86%; Fortaleza, 38,63%; São Paulo, 24,63% e, por fim, Rio de Janeiro com aumento de 25,73%. Portanto, o percentual de aumento

nas capitais do Nordeste, provavelmente foi por conta das políticas sociais na gestão do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Não foi encontrado dados atualizados dos municípios sobre o rendimento mensal domiciliar, somente das unidades federativas e do Brasil, mas certamente ocorreu aumento. Em 2017, o país teve uma média de rendimento per capita de R\$1.268. Comparado com o ano de 2010, um aumento de 89%, que pode ser explicado pelos programas sociais, como Bolsa Família, realizados no período petista.

A tabela seguinte mostra o perfil do eleitorado das capitais, especificamente o nível de escolaridade.

Tabela 6 - Grau de instrução do eleitorado – eleições 2016

Capitais	Escolaridade %					
	Fundamental incompleto	Fundamental Completo	Médio incompleto	Médio Completo	Superior Incompleto	Superior Completo
Fortaleza	25,17	7,13	23,45	20,83	4,66	6,58
Salvador	28,15	6,07	23,85	22,48	4,25	6,56
Rio de Janeiro	21,51	10,50	24,06	20,68	5,85	9,83
São Paulo	21,65	8,41	21,92	23,38	6,27	10,61
Brasil	28,58	7,02	19,00	19,10	4,13	6,61

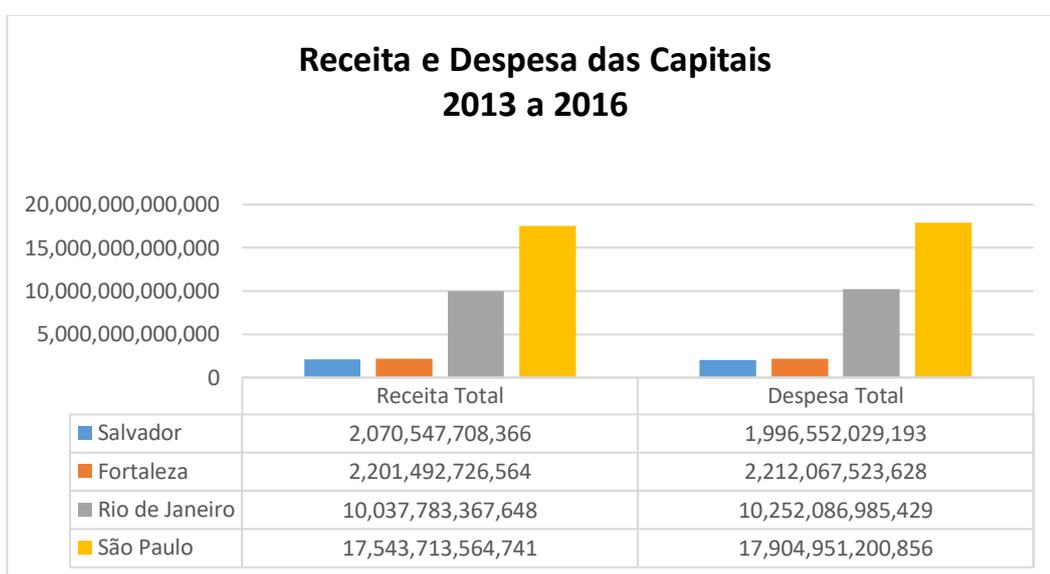
Fonte: TSE 2016.

Na tabela 6, sobre o perfil da escolaridade dos eleitores, os dados a seguir chamam atenção: em relação às pessoas que só possuem o ensino fundamental incompleto, Salvador é a cidade mais próxima da média nacional, com 28,15%; Fortaleza aparece um pouco abaixo com 25,17%; em relação ao ensino fundamental completo, só Salvador está abaixo da média, sendo que o Rio de Janeiro tem a maior média, com 10,50% no ensino médio incompleto, sendo que todas as capitais têm uma percentagem acima da média nacional. No ensino médio completo, o percentual das capitais está acima da média, com destaque para São Paulo, com 23,38%; em relação ao ensino superior incompleto, todas as capitais também estão acima da média nacional, o destaque sendo, mais uma vez, São Paulo, com 6,27%. Por fim, no ensino superior completo, os municípios do Sudeste têm elevados percentuais, com

10,61% para São Paulo, e 9,83% para o Rio de Janeiro; no Nordeste, tanto Fortaleza, como Salvador, os números são inferiores à média brasileira.

A tabela acima expõe que melhores índices estão com as capitais do Sudeste. Somando o percentual de ensino superior incompleto e completo, Fortaleza tem 11,24%; Salvador, 10,81%; Rio de Janeiro, 15,68% e São Paulo, 16,88%.

Gráfico 1 - Receitas e Despesas de quatro capitais brasileiras



Fonte: Elaborado a partir dos dados do portal Comparabrazil.

Os municípios brasileiros não sobrevivem somente com suas receitas. As transferências dos estados, e, principalmente, da União, ajudam os municípios a proverem serviços públicos, como saúde, educação e infraestrutura, o que contribui para reduzir desigualdades territoriais em relação à capacidade de gastos. Para Arretche (2012, p. 198):

O papel redistributivo do governo federal passa a ser uma condição para reduzir as desigualdades interjurisdicionais de receita e, por consequência, a desigualdade de acesso aos cidadãos a serviços no interior de um Estado-nação. Na ausência de transferências, a capacidade dos municípios para prover serviços públicos, seria altamente desigual.

De acordo com a Constituição Brasileira de 1988, os municípios brasileiros só podem arrecadar impostos, como o Imposto Predial e Território Urbano (IPTU), Imposto sobre Transação Intervivos de Bens Imóveis (ITBI), Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS); taxas, tais como licença, iluminação pública, limpeza; receitas patrimoniais; receitas de serviços: sanitário, administrativo, industrial.

Os municípios também recebem repasses financeiros de outros entes: I – da União, os mais importantes são o Fundo Nacional de Saúde (FNS), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); II- dos Estados: 25% da arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), distribuído aos municípios, e 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Além dos repasses assinalados - transferências constitucionais federais e estaduais -, há também as Transferências Condicionadas de Renda (TCR) de caráter universal, como o Programa Bolsa Família (PBF), Bolsa Escola, Programa Agente Jovem (PROJOVEM), dentre outros.

Os municípios brasileiros são obrigados a alocar pelo menos 45% das receitas municipais para saúde e educação, pois são áreas mais carentes e de maior desigualdade entre os estados. Nas áreas de desenvolvimento urbano, os prefeitos não sofrem uma regulamentação federal mediante obrigatoriedade constitucional (ARRETCHE, 2012). Basicamente, além da obrigatoriedade dos 45% em saúde e educação, os administradores municipais só podem gastar, no máximo, 54% de salários para todos os funcionários do município, seguindo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). No fim das contas, sobra pouquíssimo espaço para prefeitos investirem em obras, serviços de infraestrutura urbana, habitação, transporte público, coleta de lixo, o que os obrigam a fazer parcerias e convênios.

O gráfico 1 mostra que São Paulo possui a maior receita e despesa dentre as quatro capitais analisadas. Mais do que isso: a capital paulista está em primeiro lugar no ranking nacional; em seguida, o Rio de Janeiro, com a 2º maior receita e despesa de todo país. Ambas as cidades do Sudeste, como mostrado, contam com elevadas taxas de crescimento econômico e maior distribuição espacial e social de riqueza. As

duas principais capitais do Nordeste têm uma receita quase 9 vezes menor do que São Paulo. Salvador, Fortaleza e Rio de Janeiro sequer conseguem ultrapassar a receita total da maior cidade da América Latina.

A tabela a seguir mostra o ranking das quatro capitais em relação a todo o Brasil

Tabela 7 - Ranking de receita e despesa dos municípios em relação ao Brasil -2016

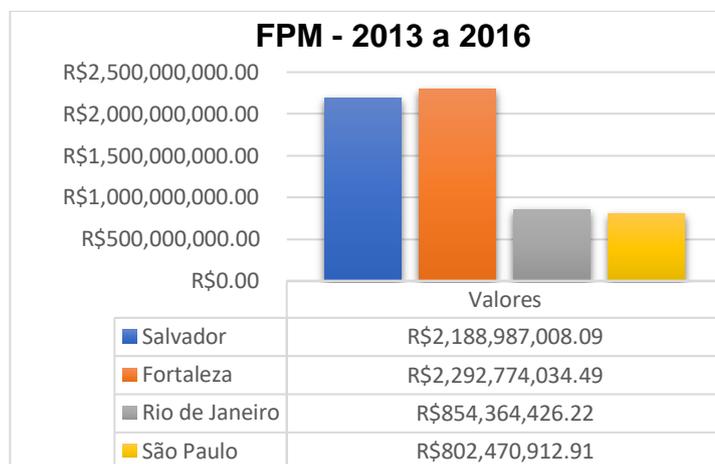
Capitais	Receita	Despesa
São Paulo	1°	1°
Rio de Janeiro	2°	2°
Belo Horizonte	3°	3°
Curitiba	4°	4°
Fortaleza	5°	5°
Porto Alegre	6°	6°
Salvador	7°	7°

Fonte: Elaborado a partir dos dados do portal Comparabrasil

A tabela 7 mostra a posição das sete cidades com maiores receitas e riquezas do país. Chama atenção que Fortaleza aparece em 5° lugar, à frente de Porto Alegre. Contudo, os estados do Rio Grande do Sul e Paraná encabeçam a lista, juntamente com São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, como as cinco maiores receitas e despesas do país, logo as que mais contribuem para o PIB nacional.

O gráfico 2, logo abaixo, mostra o valor total do (FPM) no período de 2013-2016, nas quatro capitais. O FPM foi criado em 1946, e regulamentado pelo Código Tributário Nacional (CTN – Lei 5.172, 25 de outubro de 1966), ratificado na Constituição Brasileira de 1967, posteriormente aperfeiçoado diversas vezes. O repasse é calculado de acordo com alíquota de arrecadação do Imposto de renda (IR) somado ao IPI (Imposto de Produtos Industrializados), o montante transferido a cada período é diretamente proporcional ao desempenho de arrecadação líquida desses impostos no período anterior.

Gráfico 2 - Alocação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) brasileiros



Fonte: Tesouro Nacional. 2016.

Em linhas gerais, O FPM é uma transferência redistributiva da União para os municípios, com o objetivo de minimizar as desigualdades sociais e territoriais entre as federações.

A cartilha da FPM, criada em 2013, pelo Tesouro Nacional, mostra como é feita a repartição.

O primeiro critério de repartição do FPM, constante da edição inicial do CTN, em 1966, era exclusivamente populacional, aumentando o valor da cota individual conforme aumentava a população do Município; ao longo dos anos, esse critério foi recebendo alterações, e foge ao escopo desta publicação discuti-las. A seguir, é apresentado o critério vigente. Os percentuais individuais de participação dos Municípios são calculados anualmente pelo TCU e por ele publicados em Decisão Normativa no Diário Oficial da União até o último dia útil de cada exercício (CTN, art. 92). O cálculo é feito com base em informações prestadas ao TCU até o dia 31 de outubro de cada ano pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, informações estas compostas da população de cada Município e da renda per capita de cada Estado (TESOURO NACIONAL, 2013).

Destaca-se que 10% dos recursos vão para as capitais, 86,4% para o interior, 3,6% para a Reserva (população superior a 156,216). São dois critérios para o cálculo:

Aqui são empregados dois fatores: *fator população* e *fator renda per capita*. O fator população é obtido calculando-se inicialmente a relação entre a população da capital específica e a soma das populações de todas as capitais. Já o fator renda per capita é calculado para cada Estado [...] (TESOURO NACIONAL, 2013)

O Fundo é composto por 23,5% do IR e do IPI. As variações anuais do IPI têm impacto na distribuição dos recursos, o que prejudica muitos municípios que dependem deles.

O gráfico 2 indica que o maior repasse federal vai para Fortaleza, seguida de Salvador. Os dados do (TCU), em 2015, apontou as duas capitais do Nordeste como as metrópoles brasileiras com maior montante recebido pela União. Das 13 primeiras capitais que receberam o Fundo, todas são do Nordeste; no Sudeste, São Paulo aparece em 17º, e Rio de Janeiro, 18º lugar. Foi mostrado, na Tabela 3, que a *renda per capita* 2015, de Fortaleza e Salvador, está entre as últimas colocadas, o que em tese explica, ao menos em uma visão macroeconômica, o repasse dos recursos. O Fundo atende municípios com déficits de renda, com o objetivo de reduzir as disparidades das receitas no país. Sobre as desigualdades dos municípios, Abrucio (1996, p. 43) aponta que,

[...] Mesmo ganhando novos recursos com a Constituição de 1988, o fato é que os municípios brasileiros não partem de um mesmo patamar para a assunção dos encargos antes de responsabilidade da União ou dos estados. Um agravante a isto é a insuficiência dos mecanismos redistributivos existentes, sobretudo para o nível municipal [...]

3.2 – Contexto eleitoral brasileiro em 2016

O cenário eleitoral e político, aquele de outubro 2016, ocorreu em um ano que a ex-presidenta do Brasil, Dilma Rousseff, sofreu impeachment por motivos oficiais de irresponsabilidade fiscal, dois meses antes das eleições. O Partido dos Trabalhadores (PT) veio sofrendo desgastes consideráveis no cenário brasileiro, muito por conta de denúncias da Operação Lava Jato, impactando diretamente no resultado das eleições. A esquerda, encabeçada pelo PT, sofreu um duro golpe quanto aos cargos executivo

e legislativo: em 2012, o partido elegeu 630 prefeituras, estando atrás apenas do PMDB e PSDB; já em 2016, ganhou apenas 256 prefeituras – 59,4% a menos que em 2012-, e ganhou apenas uma capital, caindo para 10º colocação nas prefeituras de todo país. A mesma perda ocorreu no número de candidatos eleitos: em 2012, o PT elegeu 5.067 vereadores; em 2016, esse número caiu para 45%, ou seja, apenas 2.795 eleitos, figurando em 10º lugar no ranking geral (G1 GLOBO, 2016).

O PMDB foi o partido que mais elegeu vereadores e prefeitos, seguido do PSDB, que elegeu 200 vereadores a mais comparada a 2012, somando, ao todo, 5.355 eleitos em todo o país.

Um dado interessante das eleições 2016, foi o perfil de vereadores jovens eleitos em todo o Brasil: somente 7,8% tem menos de 29 anos; em 2012 eram 8,7%. O Nordeste foi o que mais elegeu: 9,17% ou 1.750 eleitos; em seguida, o Norte com 8,31%. São Paulo, que possui a maior Câmara do país, elegeu somente dois vereadores com menos de 29 anos; Rio de Janeiro, segundo maior colégio eleitoral, só elegeu apenas um edil (UOL, 2016).

Quanto aos eleitores, o TSE apontou que 17,58%, ou 25.331.035 de brasileiros, não compareceram às urnas. Rio de Janeiro foi a campeã de abstenções: 24,8% somente no primeiro turno, e com aumento de 26,85% no segundo; São Paulo apareceu logo em seguida: só no primeiro turno foram 22,51% de abstenções.

Os dados do TSE (2016) apontaram que votos nulos e brancos atingiram 13,18% em todo país, considerando os dois turnos. No Rio de Janeiro, por exemplo, 15,9% dos eleitores optaram por não votar nos candidatos à prefeitura.

Nas eleições de 2016 foi implementado a nota de corte, ou “cláusula de barreira individual”, para que um candidato tenha chance de galgar uma cadeira no Legislativo. Aprovado em 2015, pelo Congresso, com mudanças no artigo 108 e 109, do Código Eleitoral, a “nota de corte” propõe que o candidato precisa ter alcançado, individualmente, 10% dos votos do coeficiente eleitoral (que é a divisão do número de votos válidos pelo número de cadeiras disponíveis na Casa Legislativa). Na prática, políticos puxadores de votos só conseguem levar mais cadeiras para seu partido ou coligação (geralmente de menor expressão) se os outros candidatos tiverem alcançado 10% de votos do coeficiente eleitoral estabelecido, mesmo que o partido

ou coligação tenha disponível um número x de cadeiras, com o cálculo de votos válidos. Nesse caso, as vagas serão distribuídas para outras coligações. Uma reflexão imediata dessa mudança do Código Eleitoral é de que o desempenho eleitoral do candidato aumenta muito, favorecendo políticos com mais capital econômico e social durante a corrida eleitoral. Além disso, o voto de legenda ganhou menor importância frente ao voto personalizado, típico de eleições majoritárias.

Junto com a cláusula de desempenho individual, as doações de pessoas jurídicas foram proibidas, restando apenas as doações de pessoas físicas e do Fundo Partidário. Com isso, partidos menores tendem a ser punidos, pois a maior fatia do Fundo sempre esteve com partidos com maior representatividade na Câmara.

A subseção seguinte será mostrado, brevemente, o contexto eleitoral das eleições municipais de 2016 nas capitais de Fortaleza, Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo, contudo sem adentrar na produção legislativa e no perfil político e social dos vereadores.

3.2.1 O cenário eleitoral de Fortaleza

O resultado das eleições de 2016 reelegeu o prefeito cearense Roberto Cláudio, do PDT, com 53,57% dos votos, no segundo turno, contra o candidato Capitão Wagner, do PR. O gestor municipal é apadrinhado da família Ferreira Gomes¹⁴, e teve forte apoio dos irmãos, e ex-governadores, Cid e Ciro Gomes (ambos do PDT, desde 2015), este último como potencial candidato a presidente da República em 2018. O prefeito também obteve apoio da vice-governadora do Ceará, Izolda Cela, também do PDT. Cláudio iniciou a carreira política em 2006, e chegou a ser duas vezes deputado estadual, sempre com apoio dos Ferreira Gomes, que os lançaram na política. Importante destacar que os Ferreira Gomes e Cláudio saíram do PROS para o PDT em 2015.

¹⁴ Os Ferreira Gomes é um clã político poderoso no Ceará atuante desde 1890, com a vitória para prefeito de Vicente César Ferreira Gomes, e em 1892, também para prefeito, José Ferreira Gomes.

Figura 1: Câmara Municipal de Fortaleza. Palácio da Cidadania



Fonte: CNews (2017). A primeira Câmara foi fundada na Vila de Fortaleza de Nossa Senhora D'Assunção, no ano de 1726.

Na Câmara Municipal de Fortaleza, dos 43 vereadores eleitos, houve uma renovação de 62,7%. O PDT, partido do prefeito, foi a sigla que mais elegeu: 11 edis no total. 16 vereadores foram reeleitos, cerca de 37,3%, apenas; comparando com 2012, ocorreu redução no número de políticos reeleitos: seis a menos. Houve uma importante mudança nas eleições de 2012: a quantidade de cadeiras para o Legislativo aumentou de 41 para 43.

Na tabela, segue os vereadores reeleitos em 2016.

Tabela 8 - Vereadores reeleitos de Fortaleza – 2016

Vereadores	Posição	Posição	Vereadores	Posição	Partido
Adail Júnior	2°	PDT	John Monteiro	13°	PDT
Salmite Filho	3°	PDT	Evaldo Lima	15°	PC do B
Antônio Henrique	4°	PDT	Zier Férrer	16°	PDT
Dr. Elpídio Nogueira	7°	PDT	Lucimar Vieira Martins (BÁ)	21°	PTC
Benigno Júnior	8°	PDT	Regina Claudia Tabosa	22°	PTC
Francisco Mangabeira	9°	PDT	Guilherme Sampaio	26°	PT
Marcio Cruz	10°	PSD	Acrísio Sena	27°	PT
Mairton Félix	12°	PDT	Casimiro de Oliveira Neto	35°	PMDB*

Fonte: Elaborado a partir dos dados das Eleições 2016.

*Atualmente MDB

A tabela 8 mostra os parlamentares reeleitos, em 2016, na Câmara Municipal de Fortaleza. Dos 18 reeleitos, 11 são do PDT. Na gestão passada, havia 18 vereadores filiados ao PDT, portanto uma grande bancada que concorreu às eleições. A explicação para um número elevado de pedetistas, ocorreu por conta da migração de Cid e Ciro Gomes para o partido, impactando na migração do prefeito e de muitos vereadores no ano eleitoral. A mudança teve um efeito real, pois o PDT só havia elegido dois candidatos nas eleições de 2012.

Somente dois partidos reeleitos não compuseram a chapa do candidato à prefeitura: PMDB e PT. Também, das dez primeiras posições do ranking de eleitos na capital cearense, sete foram do PDT.

3.2.2 O cenário eleitoral de Salvador

O resultado das eleições de 2016, na capital soteropolitana, reelegeu o prefeito Antônio Carlos Magalhães Neto (ACM), do Democratas (DEM), com 74% dos votos válidos, no primeiro turno. ACM é herdeiro de uma família de políticos baianos, no qual o mais conhecido foi Antônio Carlos Magalhães, governador da Bahia, por três mandatos, também prefeito, senador e ministro. ACM Neto possuía uma trajetória política expressiva, sendo três vezes deputado federal até ganhar as eleições de 2012 para prefeito.

Figura 2: Câmara Municipal de Salvador. Paço Municipal



Fonte: G1 Globo (2016). A Câmara Municipal de Salvador foi a primeira construída entre as capitais do Brasil, em 1549.

Em relação a Câmara dos Vereadores, composta por 43 cadeiras, ocorreu uma renovação apenas de 35% de novos edis, nas eleições de 2016, para assumir o quadriênio de 2017 a 2020. Foram reeleitos 26 vereadores - excluindo os suplentes, que foram somente dois. Comparado com as eleições de 2012, sete parlamentares a mais alcançaram a reeleição. Lembrando que, em 2012, a Câmara passou de 41 a 43 cadeiras no Legislativo, tal como ocorre também em Fortaleza.

Por causa do coeficiente eleitoral, vários candidatos, que tiveram voto expressivo, não alcançaram as cadeiras disponíveis. Por exemplo, o vereador Trindade, do Partido Social Liberal (PSL), que foi reeleito, obteve apenas 4.711 votos, sendo que, Pedrinho Godinho, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), alcançou 7.582 votos, e ficou em 44º no ranking geral das eleições. A cota de vagas para a coligação, do qual Godinho participou, foi insuficiente para sua vitória; a concorrência foi alta.

A tabela abaixo mostra todos os vereadores reeleitos, em ordem de votação.

Tabela 9 - Vereadores reeleitos em Salvador - 2016

Vereadores	Posição	Partido	Vereadores	Posição	Partido
Paulo Câmara	1º	PSDB	Kiki Bispo	21º	PTB

Luiz Carlos	2°	PRB	Alfredo Mangueira	22°	PMDB
Isnard Araujo	3	PHS	Héber Santana	26°	PSC
Duda Sanches	5°	DEM	Ana Rita Tavares	28°	PMB
Hilton Coelho	6°	PSOL	Toinho Carolino	29°	PTN
Geraldo Júnior	7°	SD	Joceval Rodrigues	30°	PPS
Carlos Muniz	8°	PTN	Carballal	31°	PV
Léo Prates	9°	DEM	Aladilce	33°	PC do B
Claudio Tinoco	10°	DEM	Edvaldo Brito	39°	PSD
Tiago Correia	12°	PSDB	Silvio Humberto	40°	PSB
Suíca	15°	PT	Moisés Rocha	41°	PT
Palhinha	18°	DEM	Odiosvaldo Vigas	42°	PDT
Cátia Rodrigues	19°	PHS	Trindade	43°	PSL

Fonte: Elaborado pelo autor com os dados das Eleições 2016.

Foram reeleitos 26 vereadores, exceto os suplentes. Dos 15 partidos que participaram da coligação do prefeito, 11 deles elegeram vereadores reeleitos. O partido do prefeito ACM Neto, DEM, reelegeu 4 edis, de um total de 6 eleitos para a próxima legislatura. Chama atenção a quantidade de partidos: 19 ao todo reelegeram candidatos. O mais votado, Paulo Câmara, do PSDB, forte aliado do prefeito ACM Neto, foi presidente da Câmara por duas vezes, completando o quadriênio. Os partidos que ocuparam a chapa “Orgulho de Salvador”, do prefeito ACM Neto, composta por 15 legendas, reelegeu 16 vereadores.

3.2.3 O cenário eleitoral do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro, a segunda maior cidade e ex-capital do Brasil, garantiu em 2016 a vitória, no segundo turno, do líder evangélico, bispo licenciado da Igreja Universal do Reino de Deus, Marcelo Crivella, para a prefeitura. Crivella (do PRB) era senador desde 2012; foi Ministro da Pesca e Agricultura, do governo Dilma Rousseff, e tentava o cargo de prefeito pela terceira vez, ganhando a disputa com o deputado estadual Marcelo Freixo, do PSOL. O prefeito da época, Eduardo Paes, não conseguiu eleger seu candidato, Pedro Paulo. Com a vitória de Crivella, o PMDB perdeu a hegemonia de oito anos no poder.

Figura 3: Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Palácio Pedro Ernesto



Fonte: Wikimédia Commons (2013). A primeira Câmara do Rio de Janeiro foi fundada em 1556.

Quanto aos vereadores, o Rio de Janeiro teve 30 reeleitos, excetuando os suplentes, que foram quatro; portanto, 58,8%. No total de parlamentares eleitos, o PMDB ocupou dez cadeiras (três a menos que em 2012), seguido do PSOL, que, de forma surpreendente, abocanhara seis cargos (dois a mais do que em 2012). O vereador mais votado, Carlos Bolsonaro (PSC), filho do atual candidato a presidência do Brasil, Jair Bolsonaro, alcançou 84,3% de votos a mais do que a quarta colocada, Rosa Fernandes (PMDB), que na eleição passada tinha sido a mais votada.

Em um contexto mais amplo, o estado do Rio de Janeiro, que sediou a Olimpíada de 2016 e a Copa do Mundo de Futebol, em 2014, decretou estado de calamidade pública, em junho de 2016. Um decreto assinado pelo governador da época, Francisco Dornelles, expôs os seguintes problemas: queda na arrecadação, como ICMS e royalties do petróleo, a dificuldade de honrar compromissos como os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, e os problemas de prestação de serviços públicos essenciais, como os salários dos servidores.

A seguir, a tabela 10 mostra os vereadores reeleitos na capital fluminense.

Tabela 10 - Vereadores reeleitos na cidade do Rio de Janeiro - 2016

Vereadores	Posição	Partidos	Vereadores	Posição	Partidos
Carlos Bolsonaro	1º	PSC	Rafael Aloisio Freitas	19º	PMDB

Cesar Maia	3°	DEM	Willian Coelho	22°	PMDB
Rosa Fernandes	4°	PMDB*	Verônica Costa	23°	PMDB
Junior da Lucinha	6°	PMDB	Dr. Carlos Eduardo	24°	SD
Vera Lins	7°	PP	Reimont	25°	PT
João Mendes de Jesus	8°	PRB	Renato Cinco	26°	PSOL
Teresa Bergher	9°	PSDB	Marcelo Arar	28°	PTB
Carlos Caiado	11°	DEM	Paulo Messina	30°	PROS
Jorge Felipe	12°	PMDB	Dr. João Ricardo	32°	PMDB
Dr. Jairinho	13°	PMDB	Renato Moura	33°	PDT
Thiago K. Ribeiro	14°	PMDB	Dr. Jorge Manaia	35°	SD
Alexandre Isquierdo	15°	DEM	Paulo Pinheiro	36°	PSOL
Marcelinho D'Almeida	16°	PP	Dr. Gilberto	38°	PMN
Chiquinho Brazão	17°	PMDB	Leonel Brizola Neto	40°	PSOL
Tânia Bastos	18°	PRB	Eliseu Kessler	41°	PSD

Fonte: Tabela elaborado pelo autor a partir das Eleições 2016.

*PMDB é atualmente MDB.

A tabela indica que o partido que mais elegeu vereadores reeleitos foi o PMDB, com dez cadeiras. A sigla que teve candidato próprio à prefeitura do Rio, não esteve, por motivos óbvios, na coligação do candidato vencedor Marcelo Crivella. O PMDB encabeçou a coligação “Juntos pelo Rio”, com 15 partidos envolvidos, incluindo DEM. Dos primeiros 15 reeleitos, 11 estiveram na chapa organizada pelo PMDB. Porém, o mais votado, Carlos Bolsonaro, esteve na chapa do seu irmão e candidato a prefeito, Flávio Bolsonaro, composta por PSC e PRP.

3.2.4 O cenário eleitoral de São Paulo

São Paulo, capital, elegeu, em 2016, no primeiro turno, o debutante empresário João Dória (PSDB), com 53,29% de votos válidos, derrotando o candidato à reeleição Fernando Haddad (PT). Dória foi uma aposta certa do governador Geraldo Alckmin (PSDB), que “peitou” a cúpula nacional do PSDB. O gestor eleito teve um feito sem precedentes: foi o primeiro a alcançar o cargo executivo de São Paulo, desde 1988, sem precisar do segundo turno, desde que foi instituída essa possibilidade com a nova Constituição de 1988.

Figura 4: Câmara Municipal de São Paulo. Palácio Anchieta



Fonte: Adote um Vereador SP (2016). A primeira Câmara nasceu em 1560, na Vila de São Paulo em Piratininga.

O discurso de Dória explorou o sentimento anti-petista, atacando inúmeras vezes o ex-presidente investigado pela Justiça, Lula da Silva e Dilma Rousseff – que sofreu impeachment; o tucano também atuou forte contra a política tradicional, se dizendo um candidato gestor, de carreira empresarial, e não um político. Ele apontou a importância de diminuir a máquina pública e elevar a importância da iniciativa privada. No seu histórico, o candidato vencedor foi presidente licenciado do grupo Dória e do comitê executivo do lide – grupo de líderes empresariais. Além disso, foi secretário municipal de turismo e presidente da Paulistur na década de 80. Chegou a ser presidente do instituto Brasileiro de Turismo (Embratur).

Em relação a Câmara dos Vereadores, foram eleitos 55 políticos, com 33 reeleitos, excluindo os suplentes, ou seja, 60%. Portanto, uma renovação de 40% de vereadores, que inclui o vereador mais votado da cidade: Eduardo Suplicy (PT), com 301.446 votos, que foi o edil mais votado da história de São Paulo. O petista obteve 193.489 votos a mais do que o segundo colocado, Milton Leite, do DEM, que assumiu o sexto mandato consecutivo. Levando em consideração a queda do PT no país, a quantidade de votos para Suplicy foi surpreendente. São Paulo também foi a capital que mais elegeu vereadores petistas.

A tabela seguinte mostra os parlamentares paulistas reeleitos em 2016.

Tabela 11 - Vereadores reeleitos em São Paulo – 2016

Vereadores	Posição	Partidos	Vereadores	Posição	Partido
Milton Leite	2°	DEM	Toninho Paiva	26°	PR
Conte Lopes	4°	PP	Juliana Cardoso	27°	PT
Mario Covas Neto	5°	PSDB	Sandra Tadeu	28°	DEM
Eduardo Tuma	6°	PSDB	Police Neto	30°	PSD
Adilson Amadeu	7°	PTB	Antônio Donato	31°	PT
Souza Santos	8°	PRB	Noemi Nonato	32°	PR
Ricardo Nunes	9°	PMDB	Jair Tatto	33°	PT
Celso Jatene	10°	PR	Reis	37°	PT
Eliseu Gabriel	11°	PSB	Paulo Frange	38°	PTB
Atilio Francisco	14°	PRB	Ricardo Teixeira	39°	PROS
Masataka Ota	15°	PSB	Gilberto Natalini	41°	PV
Senival Moura	16°	PT	Arselino Tatto	43°	PT
Patrícia Bezerra	17°	PSDB	George Hato	44°	PMDB
Aurélio Nomura	19°	PSDB	Claudio de Souza	47°	PSDB
Edir Sales	21°	PSD	David Soares	48°	DEM
Gilson Barreto	22°	PSDB	Toninho Vespoli	53°	PSOL
Alfredinho	25°	PT	-	-	-

Fonte: Realizado pelo autor a partir dos dados das Eleições 2016

A tabela 11 aponta para os 33 vereadores reeleitos em São Paulo. O partido com maior número de reeleitos foi o PT, com sete cadeiras; em seguida, o PSDB com seis vencedores. No geral, o PT alcançou 9 cadeiras e o PSDB ficou com 11. Comparado com 2012, o PT perdeu uma cadeira, e o PSDB ganhou três. As eleições também reelegeram 14 partidos diferentes.

Na próxima seção, será analisado o perfil social e político dos vereadores eleitos em Fortaleza, Salvador, São Paulo e Rio de Janeiro.

3.3 - Perfil político e social dos vereadores reeleitos em 2016

Esta seção aprofunda o perfil dos vereadores reeleitos nas quatro capitais analisadas. A tabela a seguir mostra a faixa etária dos vereadores reeleitos na capital cearense.

Tabela 12 - Faixa etária dos vereadores reeleitos em 2016 em quatro capitais

Faixa Etária	Capitais			
	Fortaleza	Salvador	Rio de Janeiro	São Paulo
16-25 anos	-	-	-	-
26-35 anos	-	7,7	9,7	-
36-45 anos	18,8	15,4	30,0	15,2
46-55 anos	50,0	57,7	20,0	21,2
56-65 anos	31,2	7,7	16,7	33,3
66-75 anos	-	7,7	23,3	30,3
76-85 anos	-	3,8	-	-
TOTAL%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaborado pelo próprio autor a partir dos dados do TSE.

A tabela 12 indica a faixa etária dos vereadores reeleitos nas quatro capitais. Salvador é a cidade com maior distribuição de idade, entre 26 a 85 anos. A cidade com menos variação de idade é Fortaleza, que concentra os reeleitos entre 36 a 65 anos. Em ambas as cidades do Nordeste, a faixa etária entre 46 e 55 anos é a mais alta. Nas capitais do Sudeste existem diferenças interessantes entre elas: entre 36 e 45 anos é a que mais aparece no Rio, tendo uma leve queda até os 65 anos e outro aumento a partir dos 66 anos; já em São Paulo, o maior percentual está concentrado entre 56 a 75 anos. Assim, as duas maiores do país têm mais edis envelhecidos do que as cidades nordestinas.

De acordo com a Associação Brasileira de Câmaras Municipais (ABRACAM, 2016), que utilizou uma modalidade diferente de faixa etária, a maioria dos vereadores eleitos no Brasil, em 2016, estão entre 40 a 44 anos (17,2%); em segundo lugar, entre 45 e 49 anos (16,92%); em terceiro, 35 a 39 anos (16,26%); na quarta posição, 50 a 54 anos (14,32%), e, por fim, a menor faixa etária é 30 a 34 anos (11,04%). Na região Nordeste a faixa etária entre 35 a 39 anos concentra 17,89% dos vereadores; em segundo lugar, a 40 a 44 anos (17,88%); na terceira posição, 45 a 49 anos, com 15,76%. Na região Sudeste, a faixa de idade entre 45 a 49 anos concentra 16,94%

dos vereadores; em segundo lugar, 40 a 44 anos (16,73%), e, em seguida, 35 a 39 anos, com 15,54% do total.

Tabela 13 - Sexo dos vereadores reeleitos em 2016 em quatro capitais

Vereadores	Sexo Masculino		Sexo Feminino		Total N°
	N°	%	N°	%	
Fortaleza	14	87,5	2	12,5	16
Salvador	24	92,3	2	7,7	26
Rio de Janeiro	25	83,3	5	16,6	30
São Paulo	29	96,6	4	12,1	33
Brasil	48.8060	86,5	7.786	13,5	56.592

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do TSE.

Os dados acima mostram o indicador *sexo dos vereadores reeleitos* nas capitais, excetuando os suplentes. O sexo masculino tem uma prevalência muito superior às edis reeleitas. Esse resultado se alinha as estatísticas no Brasil: 86% dos vereadores eleitos são homens. De acordo com a ABRACAM (2016), o Nordeste, com 15,15%, foi a região com mais mulheres eleitas; já o Sudeste foi a região com mais homens eleitos: 88,77%. Em um país com quase 106 milhões de mulheres, mais do que homens, há muita coisa ainda a ser feita para que o universo feminino preencha mais espaços da política¹⁵. Desde 1997, por lei, partido e coligações devem ter um mínimo de 30% de candidatas femininas. De acordo com o Senado Federal,

A legislação determina ainda que os partidos destinem 5% do Fundo Partidário à formação política das mulheres e 10% do tempo de propaganda para difundir a participação feminina. Em 2014, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) registrou aumento no número de eleitoras e candidatas. Elas já representam 52,13% dos 142.822.046 eleitores, 5,8% a mais do que em 2010. Do total, 6.245 foram consideradas aptas a concorrer aos cargos eletivos, representando um aumento de 71% em relação às eleições de 2010 (SENADO FEDERAL, 2016).

¹⁵ De acordo com a Lei Eleitoral 9.504, art. 10, de 1997, de registro de candidaturas “do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo”.

A seguir, o nível de escolaridade dos vereadores reeleitos nas quatro capitais.

Tabela 14 - Escolaridade dos vereadores reeleitos em 2016 em quatro capitais

Escolaridade	Capitais			
	Fortaleza	Salvador	Rio de Janeiro	São Paulo
Fundamental Incompleto	-	-	-	3,0
Fundamental Completo	-	-	-	6,0
Médio Incompleto	-	-	-	-
Médio Completo	18,8	11,1	13,3	6,0
Superior Incompleto	6,3	14,8	3,3	15,2
Superior Completo	75,0	74,1	83,3	69,8
TOTAL%	100 %	100%	100%	100%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do TSE.

A tabela aponta que, de maneira geral, há um padrão percentual de vereadores reeleitos de nível superior, pois os índices são muito próximos; só o Rio de Janeiro que se destaca com quase 85%. A distribuição geral de escolaridade em São Paulo é maior do que nas outras capitais.

De acordo com dados do TSE, sobre o resultado das eleições de 2016, para vereador e prefeito, o maior nível de escolaridade é do ensino médio, cerca de 35,65%, seguido do ensino superior completo, com 29,46%, do ensino fundamental incompleto, com 13,20% e do fundamental completo, com 12,24%. Em todas as regiões do país, a maioria dos políticos eleitos possuem somente ensino médio.

Os resultados apontam que 73,3% dos vereadores eleitos em Salvador têm nível superior, 13,3% ensino médio completo, 11,1%, superior incompleto e 2,2%, ensino médio completo. Fortaleza segue a seguinte distribuição: superior completo, 71,11%; superior incompleto, 6,77% e ensino médio completo, 22,2%. Na capital fluminense: superior completo, 71,70%; superior incompleto, 3,77% e ensino médio completo, 18,87%. Por fim, São Paulo: superior completo, 75,44%; superior

incompleto, 10,53%; ensino médio completo 8,77%; portanto, uma contrariedade em relação a escolaridade de eleitos em todo o Brasil. Nas quatro capitais, a maioria eleita tem nível superior, como mostra a tabela acima. O elevado padrão de escolaridade é resultado de maior nível de desenvolvimento educacional nas metrópoles, comparado aos municípios menos desenvolvidos, sobretudo com menos de 100 a 50 mil habitantes.

A seguir, o perfil ocupacional dos vereadores reeleitos nas capitais.

Tabela 15 - Ocupação profissional dos vereadores reeleitos em 2016 em quatro capitais

Ocupação Profissional	Capitais									
	Fortaleza		Salvador		Rio de Janeiro		São Paulo		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Político	4	25,0	20	74,1	25	83,3	23	69,7	72	68,6
Profissionais de Saúde	2	12,5	2	7,4	2	6,7	2	6,1	8	7,6
Advogado	2	12,5	2	7,4	-	-	4	12,1	8	7,6
Empresário de Indústria, Comércio e Serviço	4	25,0	1	7,4	1	3,3	-	-	7	6,7
Profissional Liberal: Adm./Cont./Econ./ Engenheiro	1	6,2	-	-	1	3,3	2	6,1	4	3,8
Servidor Público	1	6,2	-	-	-	-	1	3,0	2	1,9
Sociólogo	1	6,2	-	-	1	3,3	-	-	2	1,9
Professor	1	6,2	-	-	-	-	-	-	1	0,9
Publicitário, locutores, radialista, jornalista	-	-	1	3,7	-	-	-	-	1	0,9
Artistas	-	-	-	-	-	-	1	3,0	1	0,94
TOTAL	16	100%	26	100%	30	100%	33	100%	105	100%

Fonte: Elaborado a partir dos dados do TSE.

A tabela expõe que a maioria dos reeleitos exercem somente o cargo de vereador, seguido de profissionais da saúde e advocacia. De acordo com a ABRACAM (2016), a ocupação profissional que apresentou maior número de eleitos em 2016 foi, justamente, a de vereador (21,04%), seguida de agricultor (10,02%) e servidor público municipal (8,57%). O cargo de advogado ocupou, nacionalmente, somente 2,24% do total; profissional de saúde teve um total de 2,12%. Os dados da tabela 15 conforma-se com o padrão nacional brasileiro, no que diz respeito à

ocupação estrita de político/vereador, mas com um média muito superior, em torno de 70%.

A seguir, a frequência de mandatos de vereadores reeleitos.

Tabela 16 - Frequência de mandatos dos vereadores reeleitos em 2016 em quatro capitais

Mandatos	Capitais									
	Fortaleza		Salvador		Rio de Janeiro		São Paulo		TOTAL	
	N	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
II Mandatos	7	43,7	17	62,9	10	33,3	13	39,4	47	44,8
III Mandatos	2	12,5	4	14,8	11	36,7	6	18,2	23	21,9
IV Mandatos	6	37,5	4	14,8	5	16,6	6	18,2	21	20,0
V Mandatos	-	-	-	-	2	6,7	3	9,1	5	4,8
VI Mandatos	1	6,2	-	-	-	-	3	9,1	4	3,8
VII Mandatos	-	-	1	7,4	2	6,7	1	3,0	4	3,8
VIII Mandatos	-	-	-	-	-	-	1	3,0	1	0,9
TOTAL	16	100	26	100	30	100%	33	100%	105	100%

Fonte: Elaborado pelo próprio autor a partir dos dados das Câmaras Municipais e site dos próprios vereadores.

A tabela aponta para a quantidade de mandatos – não necessariamente consecutivos - que os vereadores reeleitos alcançaram durante a trajetória política deles. Nas eleições de 2016, a maioria dos vereadores reeleitos chegaram apenas ao segundo mandato, o que dá indícios de renovação nas Câmaras Municipais. Há um padrão que mostra que cada vez que aumenta o número de mandatos, menor a percentagem dos vereadores reeleitos. Ressalta-se, que ter pouca quilometragem como vereador não implica inexperiência na política. Muitos vereadores que só iniciaram um segundo mandato já foram secretários, deputados, assessores, dentre outras funções, seja no âmbito municipal ou estadual.

A próxima seção alude sobre representação política, comportamento e trabalho legislativo.

3.4 – Representação Política e produção legislativa dos vereadores

Os autores que estudaram a representação política tradicional, do tipo republicano/clássico, como Sieyès e Burke, no século XVIII, normatizavam o representante como um ator autônomo, resguardado das pressões externas, imunes a influências particularistas. As análises tinham um caráter mais geral, imbuídas de estratégias unívocas, e categoricamente abstratas, por serem muito amplas, como é o caso de termos como “bem geral” e “nação como totalidade. Leydet (2004) aponta para dois tipos de representação: representação de sentido eminente (clássico) e representação de mandato. O primeiro aborda o interesse da nação como um todo, pois os políticos são “esclarecidos” para compreenderem as necessidades gerais; e o segundo, está mais ancorado em um modelo liberal de representação, ou seja, de interesses individuais, com demandas concretas. Este último tem caráter menos abstrato. Na acepção de Schumpeter (1961), não há um desejo comum inequívoco, pois os indivíduos podem desejar várias coisas que não o bem comum, e para diferentes coletivos e pessoas o conceito pode ter significados muito díspares.

A representação sempre visa o interesse, pois ela representa algo ou alguém. A democracia representativa está entrelaçada em interesses vinculados ou imperativos, substituindo a noção clássica de interesses de mandato livre, dos teóricos clássicos do século XVIII (BOBBIO, 2003).

Bobbio (2015), em *O Futuro da Democracia*, aponta para o fato que, historicamente, a tônica da representação é de vínculo, ou mandato imperativo. Na verdade, o mandato livre é um princípio representativo violado desde sempre. Representantes estão representando interesses de grupos, sendo que os partidos políticos exigem a disciplina de seus membros no Parlamento, o que reduz, e muito, a liberdade do político, tornando o mandato cada vez mais vinculado.

Bezerra (1999), ao pesquisar sobre a atuação dos representantes nacionais, identificou um duplo comportamento parlamentar: um no Congresso (plenário, comissões), tratando de assuntos nacionais, e outro fora do Congresso (ministérios e secretarias), este último no sentido de angariar recursos para os respectivos estados, municípios e atendimento a grupos ou pessoas, que tem mobilização de esforços de caráter mais particularista, junto às bases eleitorais. Dialogando com a literatura,

[...] Se essa concepção se afasta das formulações clássicas discutidas pelos filósofos políticos, ela, entretanto, parece estar próxima do modo como a ideia de representação política se realiza em termos práticos numa dada situação” (BEZERRA, 1999, p. 40).

Almeida e Lopez (2014, p. 187) aponta para importância de considerar, independentemente de modelos normativos de representação política, que,

[...] o vereador é um relevante mediador entre as demandas dos cidadãos e do poder público. Considerar a relevância desse papel e seus efeitos positivos é fundamental nas discussões sobre formas de qualificar a Democracia no nível local.

Sobre a representação política brasileira no âmbito local, o trabalho pioneiro de D’Ávila Filho, Jorge e Lima (2014), sobre a proposição Indicações no Rio de Janeiro, tem um caráter de intermediação de interesses paroquiais ou territoriais, diferente dos projetos de lei, que tem perfil mais difuso e genérico. A indicação toca no dia a dia do cidadão: é uma forma de representação de mandato vinculado. O vereador se apresenta como um “ouvidor” dos interesses mais imediatos da população, levando as demandas para o Executivo. Mas nada garante que o prefeito dará alguma resposta aos edis.

Não havendo certeza de que o prefeito irá responder a indicação, cabe ao vereador manter uma comunicação com os eleitores, publicizando seu trabalho durante o mandato. É importante para o político registrar, protocolar seu capital político, e vincular “a satisfação de uma expectativa ou o atendimento de um interesse a um nome em particular” (D’ÁVILA FILHO, JORGE E LIMA, 2011, p. 10). Ou seja, a expectativa de que a proposição será efetuada também faz parte das estratégias políticas que o vereador utiliza como forma de atuação perante a comunidade, como foi dito na Introdução da tese.

Rangel (2012), na pesquisa sobre a indicação em Salvador, mostrou que a proposição difere em alguns aspectos com o Rio de Janeiro, pois nem toda indicação tem enquadramento paroquial de obras e serviços. Muitas dessas proposições são

difusas, e não atendem diretamente aos interesses de determinada localidade, como uma obra específica. Outro trabalho de Rangel (2014) mostrou que os chamados *requerimentos administrativos*, utilizados pelos vereadores soteropolitanos, são o que a pesquisa de D'Ávila Filho, Jorge e Lima chama de *indicação*. A pesquisa em Salvador ainda mostrou que o requerimento é o instrumento mais utilizado pelos legisladores.

Os projetos de lei quando estudados, em geral, pelos pesquisadores atentos à produção dos municípios, tem dado mais atenção aos tipos de projetos (SILVA, 2013), a quem ela se destina, o percentual de projetos que viraram leis (percentual menor ou maior do vereador e prefeito), se é concentrado ou disperso em relação ao eleitorado (SILVA, 2011) ou a preponderância do Executivo em relação ao Legislativo local (FELISBINO, 2009; CAETANO, 2005). Rangel (2014) mostrou que em Salvador, em três legislaturas, a média da taxa de sucesso do Executivo, em relação aos projetos de lei ordinários aprovados, girou em torno de 73,3%. O trabalho também apontou que a maioria dos projetos apresentados pelos vereadores não são aprovados: em três legislaturas – 2001 a 2012 – apenas 41,8% dos projetos de lei ordinários, apresentados pelos vereadores, foram aprovados.

A preocupação da tese segue a linha da apresentação das proposições legislativas como base para sobrevivência do representante local. A emissão de instrumentos legislativos, mesmo sem a garantia de aprovação e execução, é um capital político para o vereador, agregando positivamente para a disputa do campo político eleitoral. Em termos bourdieusianos, o campo

[...] pode se conceber como um mercado, com produtores e consumidores de bens. Os produtores, indivíduos dotados de capitais específicos, se enfrentam. A razão dessas lutas é a acumulação da forma de capital que garante a dominação do campo. O capital aparece então, ao mesmo tempo, como meio e como fim. A estrutura do campo, num dado momento da história, mostra a relação de forças entre os agentes. Nesse sentido, o campo é um espaço de forças opostas (BONNEWITZ, 2003, p.63-64).

A fim de ampliar a discussão, o trabalho empírico pesquisou a situação de quatro capitais brasileiras, mencionadas nas seções anteriores, buscando verificar diferenças e similitudes no Regimento Interno, na produção legislativa, no comportamento dos vereadores, se o volume de apresentação das proposições tem relação com a reeleição dos representantes locais e, por fim, a considerando de outras variáveis que serão exploradas ao longo das próximas seções.

3.4.1 Regimento Interno

Abaixo, segue o artigo específico da indicação sobre o Regimento Interno de Fortaleza, Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo, considerando os pontos principais que afastam ou aproximam as capitais.

Quadro 6 – Artigo sobre indicação no Regimento interno das Câmaras Municipais

<p>Fortaleza</p>	<p>Art. 149. Indicação é a proposição em que o Vereador solicita a manifestação da Câmara Municipal, acerca de determinado assunto, visando à elaboração de projeto sobre a matéria de competência do Poder Executivo.</p> <p>§ 1º As indicações recebidas pela Mesa serão lidas e encaminhadas às Comissões com que se relacionarem, que emitirão pareceres no prazo regimental; em seguida, se aprovadas pelo Plenário, serão encaminhadas ao Chefe do Poder Executivo.</p> <p>§ 2º Se qualquer Comissão concluir pelo oferecimento de projeto, dará conhecimento dessa decisão ao autor, ficando a critério deste apresentá-lo ou não.</p> <p>§ 3º A indicação, quando escoado o prazo de 60 (sessenta) dias sem nenhuma manifestação do chefe do Poder Executivo, deverá ser arquivada na Câmara Municipal</p>
<p>Salvador</p>	<p>Art. 209. Indicação é a proposição legislativa por meio da qual o Vereador ou Comissão sugere ao Poder Executivo, bem como aos órgãos e 83 entidades das suas respectivas administrações direta e indireta, nestas compreendidas as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a adoção de providências ou estudos sobre determinado assunto, desde que não se configure em sugestão para realização de obras e serviços.</p> <p>§ 1º Caberá recurso, no prazo de 03 (três) dias, para o Plenário no caso de indeferimento em decisão, sempre fundamentada, do Presidente ou de membro da Mesa por este delegado.</p> <p>§ 2º À Coordenação do Expediente compete numerar, revisar, registrar em livro próprio a ementa e o Autor da proposição de que trata este artigo, bem como dar-lhe destino, através do Setor de Protocolo, no prazo de máximo de 05 (cinco) dias, a contar da data do recebimento.</p>

	<p>§ 3º As indicações serão encaminhadas, em formulário próprio, à Presidência ou a qualquer membro da Mesa, por esta delegada.</p> <p>Art. 210. Às Indicações não cabe emenda, e os respectivos pareceres e despachos serão submetidos à discussão e votação da Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final.</p> <p>Art. 211. Nenhuma Indicação poderá ser transformada em Requerimento ou Moção, para efeitos regimentais, através de emenda.</p> <p>Art. 212. É vedada a apresentação de Indicação, na mesma sessão legislativa, que verse sobre o mesmo tema, mesmo que de Autores diferentes, prevalecendo, sempre, a ordem cronológica de apresentação.</p>
Rio de Janeiro	<p>Art. 201 - Indicação é a proposição em que o Vereador sugere aos poderes competentes medidas de interesse público.</p> <p>Art. 202 - Apresentada a Indicação, até a hora do término do Prolongamento do Expediente, o Presidente a despachará independentemente de deliberação do Plenário</p> <p>Parágrafo único - Não haverá limite para a apresentação de indicações pelos Vereadores, mas a publicação não poderá ultrapassar o número de vinte por edição do Diário da Câmara Municipal.</p>
São Paulo	<p>Art. 219 - Indicação é a proposição em que o Vereador sugere aos poderes competentes medidas de interesse público.</p> <p>Parágrafo único - Apresentada a indicação, até a hora do término do Prolongamento do Expediente, o Presidente a despachará, independentemente de deliberação do Plenário.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos Regimentos Internos.

O quadro 6 apresenta o item da proposição indicação nas capitais do Nordeste e Sudeste. Logo a seguir, será apresentado as diferenças entre as cidades.

No Regimento Interno da Câmara de Fortaleza, a indicação precisa chegar até a Mesa Diretora, e, em seguida, é encaminhada para as devidas Comissões competentes ao assunto; se o parecer for positivo seguirá ao plenário para ser aprovada pela maioria dos parlamentares. Há, nesse caso, um custo para a tramitação da proposição antes de chegar ao Executivo. Comparada às outras capitais, a frequência da proposição é inferior. Também não fica especificado o conteúdo da proposição, aparentando ser algo vago: “art. 149 - Indicação é a proposição em que o Vereador solicita a manifestação da Câmara Municipal, acerca de determinado assunto”. Uma pesquisa feita através do banco de dados do website da Câmara mostrou que as indicações enquadram-se em melhorias, que são investimentos de serviços básicos e infraestrutura, manutenção, que é a conservação dos serviços, outros/imateriais, que são pedidos de fiscalização e perícia técnica, entre outros¹⁶.

¹⁶ Essas categorias são as mesmas utilizadas por D’Ávila Filho, Jorge e Lima (2014).

Quanto à indicação, o site da Câmara de Fortaleza até oferece a opção que mostra se o Executivo respondeu aos vereadores; contudo, nenhuma resposta foi encontrada, ou porque não existe atualização por parte de quem opera os registros online, ou simplesmente porque o prefeito não responde. A matéria do site Diário do Nordeste (2014) aponta a inoperância que tem a indicação em Fortaleza, como aponta a fala do vereador Márcio Cruz, do PROS:

O problema é que o trâmite para o projeto de Indicação chegar até o Paço é muito demorado. Depois de aprovado na Câmara, ainda vai para a Procuradoria Geral do Município. Têm várias propostas minhas que o prefeito desconhece, porque ainda estão lá na PGM. Quando tem uma maior pressão popular, esse processo acaba sendo mais rápido". Outra fala, do vereador quanto a questão da pressão popular, é enriquecedora (DIÁRIO DO NORDESTE, 2014).

O vereador Guilherme Sampaio, do PT fortalezense, fez a seguinte declaração:

Nem o Executivo se debruça sobre esse projeto, até mesmo por causa da quantidade apresentada, nem são valorizadas no âmbito da Câmara Municipal. Por não terem força de lei, ninguém dá a mínima importância a eles (DIÁRIO DO NORDESTE, 2014).

O vereador, Marcio Cruz, ainda denuncia que os projetos aparecem mais para elevar a produção legislativa do vereador, e pouco tem a ver com a necessidade popular: "Tem alguns projetos que servem apenas para o vereador mostrar que está trabalhando, que não tem uma amplitude grande" (DIÁRIO DO NORDESTE, 2014).

Já em Salvador, as indicações proíbem que sejam utilizadas para obras e serviços. O atual Regimento Interno da Câmara passou por uma reforma, concluída em 23 de setembro de 2015, e o item que proibia a utilização da indicação para obras e serviços se manteve. Contudo, os vereadores nunca respeitaram a legislação; o desrespeito é a tônica, conforme já apontado por Rangel (2012). Observando o banco de dados do website da Câmara, o uso da indicação, em 2018, é ainda muito recorrente em relação a serviços e obras, como no exemplo da vereadora Ana Rita Tavares: "Indica ao Exmo. Sr. Prefeito, a implantação da Escola Pública de tosa de animais". Ou mesmo do vereador Téo Senna: "Indica ao Exmo. Sr. Prefeito, a criação e implantação da ótica Cidadã".

A indicação, de acordo com o Regimento, pode ser direcionada a qualquer instância pública, inclusive para o Presidente da República; o exemplo do vereador Cezár Leite, publicada em 22 março de 2018, expõe o dito: “Indica ao Exmo. Senhor Presidente da República, a criação de um departamento destinado às demandas específicas das guardas municipais, vinculado ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública”. A grande dúvida é saber se essa indicação chegará ao gabinete do Presidente. Mesmo assim, o vereador não tem ônus ao solicitar este tipo de proposição, pois ela poderá ser publicitada, sendo um subsídio para a imagem positiva no mandato.

Esteticamente, a indicação tem muito mais destaque no Diário Oficial, pois sua elaboração é mais sofisticada, do que em um requerimento. O exemplo abaixo, na íntegra, sem formatação, demonstra como a proposição é apresentada.

Quadro 7 - Proposição indicação de um vereador de Salvador

PROJETO DE INDICAÇÃO Nº 119/18
<p>Considerando que a Airbnb é uma empresa de serviço online comunitário para as pessoas anunciarem e reservarem acomodações e meios de hospedagem; considerando que o site da Airbnb fornece uma plataforma de busca e reservas entre a que oferece a acomodação e o turista que busca locação</p> <p>considerando que a Airbnb e similares com sede no exterior intermediam a locação de vaga de hospedagem de turistas, serviço de hotelaria, embora não paguem nenhum imposto ao Município, causando assim uma concorrência desleal a todo mercado hoteleiro; considerando que mercado hoteleiro paga completamente seus tributos fazendo com que os hotéis regularmente cadastrados tenham que oferecer um serviço um pouco mais caro, o que tem gerado uma grande perda de clientes e receita; considerando que o fechamento de vários hotéis vem causando a criação de um mercado ilegal, sem nenhum preparo profissional ao turista que leva a um péssimo retrato de nossa terra causando prejuízo ao erário municipal e estadual que deixam de recolher os impostos do setor com os quais ele ajuda a manter e beneficiar toda população de Salvador;</p> <p>A CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR</p> <p>INDICA: ao prefeito, a imediata cobrança do Imposto Sobre Serviço (ISS) das empresas similares</p>

a Airbnb que intermediam vagas de hospedagem no Município de Salvador, equilibrando assim o mercado hoteleiro.
Sala das Sessões, 23 de março de 2018.

MAURICIO TRINDADE

Diário Oficial. Câmara Municipal de Salvador. Acesso 2018.

No Rio de Janeiro e São Paulo, a indicação aparece como voltado para o *interesse público*, que é basicamente obras, serviços e providências, sendo relacionada a interesses paróquias, visando as zonas territoriais das cidades, conforme as pesquisas de D'Ávila Filho, Jorge e Lima (2011; 2014). A proposição recebe o despacho do presidente da Casa, sem necessidade de passar por uma comissão mais específica, e sem aprovação do plenário. Os exemplos aleatórios, sem formatação, na íntegra, ilustram o exposto:

Quadro 8 - Proposição indicação em São Paulo e Rio de Janeiro

INDICAÇÃO Nº 4790/2018	
Rio de Janeiro	<p>TAPA BURACO NA RUA IBIRAPUITÃ, EM ROCHA MIRANDA Autor(es): VEREADOR JAIR DA MENDES GOMES</p> <p>INDICO à Mesa Diretora, na forma regimental, que seja expedido ofício ao Exmº. Sr. Prefeito, solicitando, junto a Secretaria Municipal de Conservação e Meio Ambiente – SECONSERMA, a possibilidade de ser realizado serviço de Tapa Buraco na Rua Ibirapuitã, em frente aos números 46, 141 e 328, em Rocha Miranda.</p> <p>Plenário Teotônio Villela, 14 de junho de 2018. VEREADOR JAIR DA MENDES GOMES</p>
São Paulo	<p>INDICAÇÃO 576/2018</p> <p>INDICO,</p> <p>nos termos regimentais, seja oficiado ao Exmo. Sr. Prefeito solicitando providências, junto à Prefeitura Regional Santana Tucuruvi, no sentido de solucionar o problema a seguir enfocado: Órgão: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO Assunto: Operação Tapa-Buraco Local: R. Purus, 105, 156, 166, 173 e 178 - CEP 02308-040. Bairro: Tucuruvi/PRST – ZN. 10 de maio de 2018 Sala das Sessões, NATALINI</p>

Diário Oficial de São Paulo (2018) e Rio de Janeiro (2018).

Ambas as cidades deixam muito claras e transparentes, no website e no Diário Oficial, a que compete o uso das indicações, mas não mostram se foram acatadas pelo prefeito.

Em todas as Câmaras Municipais aqui apresentadas, ainda é muito importante que fique mais claro se a indicação foi respondida, positivamente ou não, pelos devidos órgãos públicos. É necessário um banco de dados mais ampliado, que indique, ao cidadão comum, quais proposições do vereador foram executadas. O ideal era a listagem, por vereador, do que foi efetivamente aprovado, reprovado, enviado ao Executivo, e se a indicação foi acatada por algum órgão responsável. Falta uma melhor transparência nesse sentido.

Fazendo parte do processo legislativo, os projetos de lei ordinárias, de forma geral, têm, por princípio, elaborar leis para o município. Tal como na Constituição de 1988, a Lei Orgânica Municipal e o Regimento Interno seguem os mesmos parâmetros de tramitação dos projetos até a execução final. As matérias apresentadas pelos vereadores não podem gerar gastos ao município, pois este deve cumprir os requisitos básicos de prestação de contas sem onerar o orçamento. Por isso não foi necessária uma discussão regimental sobre os projetos de lei.

Na seção seguinte, será detalhado aspectos mais específicos sobre a produção e perfil dos vereadores.

3.4.2 Indicação, Projeto de Lei Ordinária e Requerimentos das Câmaras Municipais

Esta seção tem por objetivo mostrar se há uma relação direta entre o elevado número de produção legislativa e a reeleição. Não há pretensão de mostrar o tamanho e o peso que a apresentação das proposições – indicação e projeto de lei ordinária – podem ter para o sucesso eleitoral, pois outras tantas variáveis incidem para que um vereador seja reeleito em sua localidade.

A tabela a seguir faz o comparativo de projetos de lei ordinárias e indicações nas capitais.

Tabela 17 - Distribuição das frequências das indicações e projetos de lei ordinárias entre 2013-2016 em quatro capitais

Proposições	Capitais				
	Fortaleza	Salvador	Rio de Janeiro	São Paulo	Total
Indicação	1310	2258	10232	5154	17.374
Projetos de Lei Ordinárias	1184	1928	2588	2824	8.524

Fonte: Elaborado a partir dos dados disponível no site das Câmaras Municipais.

Os dados acima mostram que a diferença da frequência de indicação é mais de 100% superior em relação aos projetos de lei. Rio de Janeiro é a cidade que mais utiliza do recurso da indicação, seguida de São Paulo. Fortaleza é a que menos recorre à proposição. Em termos proporcionais, entre as duas proposições, chama atenção que no Rio ela é bastante acentuada: quase 300% de diferença. Enquanto que em Salvador e Fortaleza a diferença entre os instrumentos é menos de 100%; em São Paulo, a proporção também é inferior a 100%.

Foi mostrado anteriormente que o Regimento Interno de Fortaleza para a emissão de indicação, da criação ao destino final, ou seja, chegando ao prefeito, é muito custosa, pois passa por várias comissões, e ainda segue para ser aprovado ou não em plenário. Portanto, esse fato dá pistas importantes do porquê a proposição ter o nível inferior aos das outras capitais. Não sem razão, no período anterior, entre 2009 a 2012, foram apresentadas apenas 911 indicações, ou seja, bem menor.

Considerando o número de vereadores em Salvador (43 cadeiras) e a quantidade de projetos de lei ordinárias apresentadas (1928), e aumentando a proporção para 51 cadeiras, os vereadores teriam apresentado 2286 proposições, um pouco menor do que o Rio, que, com 51 cadeiras, apresentou 2588 projetos.

A seguir, a média do uso da indicação em relação ao total de vereadores.

Tabela 18 - Média da distribuição de frequências das indicações entre 2013 -2016 em quatro capitais

Câmara Municipal	Composição de vereadores	Indicação	Média
------------------	--------------------------	-----------	-------

	N°	N°	N°
Fortaleza	43	1310	30
Salvador	43	2258	53
Rio de Janeiro	51	10232	201
São Paulo	55	5154	94

Fonte: Elaborado a partir dos dados disponível no site das Câmaras Municipais.

A tabela 18 se refere à média de emissão de indicação dos vereadores. O total da proposição inclui a produção dos suplentes, mas a média realizada contabiliza o número de cadeiras de que dispõe cada Câmara. A menor média apresentada por vereador é em Fortaleza, 30; a maior média é no Rio de Janeiro, com cada vereador apresentando 201 vezes a indicação durante quatro anos. Mais adiante, será mostrado que a média é desproporcional para alguns parlamentares que abusaram do uso do instrumento legislativo.

A nível de Nordeste, Fortaleza e Salvador têm 43 cadeiras para vereador. A média dos que recorreram à emissão da indicação aponta que os soteropolitanos utilizam 76,6% a mais do que os cearenses.

Tabela 19 - Média da distribuição de frequências dos projetos de lei ordinárias entre 2013 -2016 em quatro capitais

Câmara Municipal	Composição de vereadores	Projeto de Lei	Média
	N°	N°	N°
Fortaleza	43	1184	27,5
Salvador	43	1928	44,8
Rio de Janeiro	51	2588	50,7
São Paulo	55	2824	51,3

Fonte: Elaborado a partir dos dados disponível no site das Câmaras Municipais.

Os dados acima apontam principalmente para a média de projetos de lei por edil nas diferentes Câmaras. Os dados ajudam a perceber que quanto maior o número de cadeiras, maior a média, por vereador, dos projetos de lei apresentados. Em relação a Salvador e Fortaleza, que tem o mesmo número de representantes, há uma diferença numérica de 17,3 projetos apresentados por cada edil.

A seguir, a composição dos vereadores reeleitos nas eleições de 2016.

Tabela 20 - Composição das Câmaras Municipais e vereadores reeleitos em 2016 em quatro capitais

Câmara Municipal	Composição de vereadores	Reeleitos		Média
	N°	N°	%	%
Fortaleza	43	16	37,2	2,6
Salvador	43	26	60,4	1,7
Rio de Janeiro	51	30	58,8	1,7
São Paulo	55	33	60,0	1,6

Fonte: Elaborado a partir dos dados disponível no site das Câmaras Municipais.

Os dados da tabela 20 mostram que Salvador foi a capital, dentre as analisadas, que teve maior percentual de reeleitos, com cerca de 60,4%; seguida, de muito perto, de São Paulo, com 60%. A cidade com maior volume de indicação e também de projetos de lei apresentados, Rio de Janeiro, teve 58,8% de edis reeleitos. Fortaleza, que tem a mesma composição de cadeiras que Salvador, e a menor emissão de indicação, teve apenas 37,2% de reeleitos, por isso que a média na capital cearense é 26% de candidatos para cada cargo disputado. Em outras palavras, é mais difícil a reeleição em Fortaleza, ao menos no período pesquisado.

A tabela seguinte oferece um indicativo mais enriquecedor sobre a correlação entre emissão da indicação e reeleição.

Tabela 21 - Distribuição das frequências de indicações dos vereadores reeleitos e produção total entre 2013-2016 em quatro capitais

Proposições	Capitais									
	Fortaleza		Salvador		Rio de Janeiro		São Paulo		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N	%
Indicação dos Reeleitos	418	31,9	1280	56,5	4002	39,1	3018	58,6	8718	46,0%
Indicação da Câmara	1310	100%	2263	100%	10232	100%	5154	100%	18959	100%

Fonte: Elaborado a partir dos dados disponível no site das Câmaras Municipais.

Os dados acima expõem um panorama geral da emissão de indicação dos parlamentares reeleitos, com o total produzido na Câmara, entre 2013-2016. A média aponta que menos de 50% da produção da proposição foi apresentado pelos reeleitos. No Rio de Janeiro, que disparadamente tem o maior volume de apresentação comparada às outras capitais, somente 39,1% foi produzido por eles. A maior percentagem fica com São Paulo: os edis reeleitos apresentaram quase 60% de toda a produção legislativa. Já a menor percentagem compete à Fortaleza: somente 31,9% de todo o volume de indicação apresentado compete aos parlamentares reeleitos.

Em linhas gerais, as tabelas 20 e 21 sugerem que há diferenças nas capitais entre o volume de apresentação da indicação e o percentual de edis reeleitos. No Rio de Janeiro e Fortaleza, os reeleitos apresentaram poucas indicações e, por conseguinte, tiveram baixo sucesso eleitoral. Em Salvador e São Paulo, o percentual de emissão da proposição, por parte dos reeleitos, esteve próximo aos 60% e, com isso, o número de reeleitos também foi maior (como mostrado na tabela 20), mas com um percentual de emissão muito inferior comparada com a capital fluminense, tornando fraca a relação entre frequência e êxito eleitoral. Fortaleza foi a cidade que mostrou, de forma mais clara, algum tipo de impacto eleitoral com baixa emissão de indicação, comparada à outras capitais, e menor índice de reeleição.

A fim de sofisticar os dados sobre a produção legislativa, os dados a seguir, sobre os projetos de lei ordinários, mostram o volume de apresentação total com a emissão dos edis reeleitos.

Tabela 22- Distribuição das frequências dos projetos de lei ordinárias dos vereadores reeleitos e da produção total entre 2013 - 2016 em quatro capitais

Proposições	Capitais									
	Fortaleza		Salvador		Rio de Janeiro		São Paulo		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N	%
Proj. de Lei Reeleitos	313	23,0	1108	57,4	1505	58,2	2491	88,2	5417	62,2
Proj. de Lei Câmara	1363	100%	1928	100%	2588	100%	2824	100%	8703	100%

Fonte: Elaborado a partir dos dados disponível no site das Câmaras Municipais.

A tabela 22 mostra que os vereadores do Nordeste apresentam menos projetos de lei do que o Sudeste. A cidade que mais apresenta a proposição é São Paulo, que ainda apresentou o maior percentual de edis reeleitos que utilizaram o instrumento legislativo: 88,2%. Em outros termos, na capital paulista, somente 11,8% de todo volume de projeto de lei apresentado não ficou nas mãos dos reeleitos. Esse é um dado que chama bastante atenção e coloca importância na emissão dos projetos, mas o trabalho não pretende ir além, pois esse resultado - sendo circunstancial ou tendência de longo curso – pode está inserida com outros fatores, como maior aprovação de projetos de lei durante o governo petista, ou estratégia de visibilidade mais abrangente por parte do vereador.

Em Fortaleza houve um percentual muito inferior de projetos apresentados por reeleitos, somente 23%. A capital cearense tem o menor percentual de políticos reeleitos, coadunando, portanto, com os baixos índices de emissão.

De maneira geral, somente em São Paulo (alta emissão de proposição) e Fortaleza (baixa emissão de proposição) é mais claro fazer alguma correlação entre êxito eleitoral e frequência de proposição.

Rio de Janeiro e Salvador tiveram um índice um pouco acima de 50%: o primeiro com 8,2% a mais, e o segundo com 7,4% a mais, resultado que dá pouca força analítica para criar um padrão em relação ao volume total do que foi produzido por todos os edis em suas respectivas cidades. Mesmo assim, de todas capitais, só Fortaleza ficou abaixo de 50%.

A seguir, a introdução de um novo componente de produção parlamentar, os *requerimentos*, que visa complementar e alargar as discussões realizadas anteriormente.

Tabela 23 - Frequência de produção de requerimentos dos vereadores de Salvador e Fortaleza, e produção de indicação no Rio de Janeiro e São Paulo, de 2013 a 2016

Vereadores		Proposições	
		Requerimento	Requerimento
Salvador		Nº	%
	Reeleitos	5.073	47,5%
	Total da Câmara	10.663	100%
Vereadores		Requerimento	Requerimento
Fortaleza		Nº	%
	Reeleitos	6634	39,7%
	Total da Câmara	16691	100%
Vereadores		Indicação	Indicação
Rio de Janeiro		Nº	%
	Reeleitos	4002	39,1%
	Total da Câmara	10232	100%
Vereadores		Indicação	Indicação
São Paulo		Nº	%
	Reeleitos	3018	58,5%
	Total da Câmara	5154	100%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados das Câmaras Municipais.

Os dados acima referem-se à produção de indicação no Rio de Janeiro e São Paulo, e requerimentos em Salvador e Fortaleza. Nas capitais nordestinas, o requerimento também é utilizado como obras, serviços e providências, diferente da realidade das cidades do Sudeste, onde o requerimento presta-se estritamente à informação, regime de urgência, destaque, inclusão, arquivamento, desarquivamento, retirada e exclusão de pautas, reuniões, emendas, projetos. A tabela 23 ganha importância por apontar se o volume de requerimento é próximo da proposição indicação, considerando que ambas têm direcionamentos voltados para demandas

mais imediatas dos munícipes, mesmo que possuam naturezas um pouco diferentes, sobretudo na exclusividade de suas alocações.

Em Fortaleza, a proposição ‘requerimentos’ também dispõe de obras e serviços de manutenção (em menor número), como melhorias na iluminação pública, implantação de sinalização nas vias públicas, asfaltamento, construção de praças, fiscalização etc., em conjunto com outras questões, como homenagens, moções, pesar, congratulações, envio de expediente, entre outras práticas. Ou seja, os requerimentos servem para quase tudo.

Segundo o Regimento de Fortaleza, a subseção I – Dos Requerimentos sujeitos à decisão do Presidente, no art. 152., mostra que obras e serviços são despachados diretamente pelo presidente da Câmara, sem necessidade de outras tramitações”: I – pleitos de pavimentação de via pública, drenagem, luz, telefone e outros serviços gerais assemelhados, devendo a Mesa Diretora aprovar, e o Presidente encaminhar para o órgão competente”. Na prática, é mais fácil solicitar serviços públicos imediatos via requerimentos do que usar o recurso da indicação. Seja como for, ambas as proposições são registradas, protocoladas, no nome do vereador, aparecendo no Diário Oficial.

O Regimento Interno de Fortaleza “peca” por não organizar, minimamente, a alocação das proposições. Não existe um banco de dados que mostre os tipos de requerimentos em separado e organizados, reduzindo a possibilidade de análises quantitativas mais amplas. O destino final da proposição também é confuso, pois o banco de dados mostra que o Executivo não respondeu a nenhuma solicitação da vereança.

Em Salvador, o grosso das solicitações imediatas do cotidiano dos munícipes, ou seja, obras e serviços nos bairros, está nos requerimentos. Assim define o Regimento Interno da Câmara de Salvador: Capítulo IX, Art. 215: “Requerimento é todo pedido dirigido à Mesa da Câmara sobre assuntos da competência desta, por qualquer Vereador, ou pelas Comissões”. Continua, no Art. 216: “Os Requerimentos que versem sobre a realização de obras, serviços ou providências, por parte de integrantes da administração pública, em qualquer esfera, serão encaminhados à Presidência, em formulário próprio, e por esta despachados”. Esta proposição é

chamada de *requerimento administrativo*, que se diferencia de outros tipos de requerimentos como urgente urgentíssima, de acordo com os documentos oficiais da própria Câmara. Os dados do período de 2013 a 2016, apontaram 10.663 requerimentos emitidos pelos edis, sem dúvida alguma o maior instrumento de mediação das demandas da população soteropolitana. Não há ônus para seu uso, pois ele é despachado, sem dificuldade, pela Mesa Diretora.

É importante destacar um grave problema na transparência da Câmara Municipal de Salvador: os requerimentos administrativos não ficam transparentes no portal online. E quando aparecem no Diário Oficial, conforme já apontado por Rangel (2012), é apresentada numa listagem muito simples com todas as solicitações dos vereadores.

Joffre Neto (2013) aponta que os requerimentos utilizados, estrategicamente, tornam o vereador um *despachante de bairro*, pois usa como substitutivo do esforço que ele, em tese, deveria exercer no seu cargo, na elaboração de políticas públicas de impacto geral. Agindo de tal forma, prefere ações pontuais e difusas recorrendo à prefeitura. Almeida e Lopes (2014) acrescenta que a utilização dessas proposições nos legislativos locais, em vez do uso do projeto de lei, desempenha um papel central no funcionamento do legislativo.

Em Salvador, requerimentos, em linhas gerais, são distinguidos por dois tipos: os que passam ou não pelo plenário. Importa, para a pesquisa, este último tipo, pois, depois de protocolados, esses instrumentos vão diretamente para a Mesa Diretora que despacha a proposição diretamente ao órgão específico que trata sobre obras, serviços e providências. Na prática, essa proposição tem a mesma essência do que ocorre com o uso da indicação no Rio de Janeiro e São Paulo, como referido anteriormente.

Na capital baiana, a quantidade total de requerimentos (administrativos) foi de 10.663, entre 2013 a 2016, números superiores a São Paulo, e um pouco acima do Rio, na frequência das indicações. Há vários fatores que apontam a intermediação do vereador com as carências locais da população: a) índices socioeconômicos apontados anteriormente, como pobreza, baixa escolaridade, os baixos índices de desenvolvimento humano e renda per capita domiciliar; b) comportamento

estritamente de racionalidade eleitoral por parte do vereador. Porém, faz sentido incluir as duas dimensões como complementares. No Rio de Janeiro, por exemplo, que tem um IDH e índice de renda *per capita* domiciliar acima de Salvador, o vereador utiliza proposições, voltadas a obras e serviços, tão abundantemente quanto a capital baiana, indicando, portanto, que é complicado excluir racionalidade eleitoral e resolução de problemas sociais. Mesmo assim, em Salvador, somente 47,5% dos requerimentos utilizados nos quatro anos de mandato passaram pelas mãos dos vereadores reeleitos; ou seja, mais da metade da proposição foi apresentada pelos outros vereadores da Câmara. Não é um percentual significativo que aponte uma leitura determinante para o êxito eleitoral.

Sobre o ponto do parágrafo acima, é significativo os resultados parciais da pesquisa de D'Avila Filho, Jorge e Lima (2014), que perceberam uma correlação de emissão de indicação para determinadas áreas, ou zonas da capital fluminense onde é menor o IDH. Em outras palavras, um indicativo de que os locais mais carentes da cidade recebem uma atenção maior por parte dos edis.

A variação da distribuição de pedidos de melhorias ou de manutenção de equipamentos e serviços acompanha dos dados do IDH das regiões a que se destinam. Esta correlação sugere uma racionalidade distributiva instigante [...] é possível imaginar os efeitos das regiões mais carentes da cidade que necessitam mais do que outras da mediação de um *ombudsman*, representado na figura do vereador. Esta racionalidade pode ter relação com o cálculo político da reeleição em um cenário marcado pela territorialidade antes do que por juízo administrativo. Isto pode ser uma pista para compreender o trabalho da representação em âmbito local, o que exigiria a investigação da conexão entre o cálculo eleitoral e seus efeitos distributivos. Esta perspectiva representa uma inovação interpretativa, na medida em que a literatura que trata de emendas ou indicações locais associa essa prática ao clientelismo e corrupção [...] (D'AVILA; JORGE; LIMA, 2014, p. 211).

Em Fortaleza, os requerimentos podem ser distinguidos em três tipos: sujeitos às decisões da comissão técnica, sujeitos à decisão do plenário e sujeitos à decisão do Presidente da Câmara; é este último que interessa. De acordo com o Regimento Interno da capital cearense, Art. 152. "Será despachado imediatamente pelo Presidente requerimento escrito que solicite: I – pleitos de pavimentação de via pública, drenagem, luz, telefone e outros serviços gerais assemelhados, devendo a

Mesa Diretora aprovar, e o Presidente encaminhar para o órgão competente”. Portanto, os fortalezenses utilizam esse recurso para atividades que estejam ligados a demandas imediatistas dos munícipes. Por conta da incapacidade e falta de operacionalização dos dados disponíveis para o público, o site da Câmara não discrimina os tipos de requerimento (o total de cada um) que podem ser sobre criação de comissões, informações oficiais, esclarecimentos, requisição de documentos, votação em destaque, pesar, regimento de urgência etc. Seja como for, somente 39,7% dos requerimentos emitidos pelos vereadores passaram pelas mãos dos reeleitos.

Os dados da tabela seguinte, mostram o quantitativo de proposições dos vereadores reeleitos e suas orientações partidárias, no tocante a indicação e projeto de lei.

Tabela 24 – Posição dos vereadores reeleitos e apresentação de projetos de lei e indicação 2013-2016 em quatro capitais

Vereadores Reeleitos	Proposições				Reeleitos	
Fortaleza	Projeto de Lei		Indicação		Reeleitos	
Orientação ao prefeito	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Situação	287	91,7	395	94,5	14	87,5
Oposição	26	8,3	23	5,5	2	12,5
Total	313	100,0	418	100,0	16	100,0
Salvador	Projeto de Lei		Indicação		Reeleitos	
Orientação ao prefeito	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Situação	745	67,2	853	66,6	17	65,4
Oposição	363	32,8	427	33,4	9	34,6
Total	1108	100,0	1280	100,0	26	100,0
Rio de Janeiro	Projeto de Lei		Indicação		Reeleitos	
Orientação ao prefeito	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Situação	947	62,9	3016	75,4	22	73,3
Oposição	558	37,1	986	24,6	8	26,7
Total	1505	100,0	4002	100,0	30	100,0
São Paulo	Projeto de Lei		Indicação		Reeleitos	
Orientação ao prefeito	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Situação	1313	52,7	200	6,6	20	60,6
Oposição	1178	47,3	2818	93,4	13	39,4
Total	2491	100,0	3018	100,0	33	100,0

Fonte: Fonte: Elaborado a partir dos dados disponível no site das Câmaras Municipais.

A tabela 24 mostra a quantidade de proposições que os vereadores reeleitos, de orientação partidária – oposição e situação ao prefeito – apresentaram na legislatura

de 2013-2016, e o percentual de reeleição. A situação apresentou mais projetos de lei ordinárias do que a oposição: 60,8%; o mesmo vale para a indicação: 51,2%.

No geral, a situação teve um total de 69,5% de vagas na Câmara para o quadriênio seguinte. Mesmo sem ter acesso aos projetos de lei ordinárias que viraram leis, nem as indicações executadas pelo prefeito, os dados apontam que existe um peso maior na demanda dos aliados situacionistas.

Uma análise mais detalhada, mostra que Fortaleza tem números acima de 90% favoráveis aos edis da situação nas proposições apresentadas, muito em conta do fato de que somente três reeleitos tiveram posição partidária contrária ao prefeito Roberto Cláudio. 87,5% dos legisladores situacionistas foram reeleitos. O gestor municipal teve a capacidade de criar um bloco governista forte, enquanto que seu oponente mais poderoso, o PT, só conseguiu reeleger dois vereadores: Acrísio Senna e Guilherme. O próprio PT teve sua candidata à prefeitura, Luizianne, sendo a terceira mais bem votada das eleições em 2016, com 15,06% de eleitores. Mas, o governismo instalado por Roberto Cláudio rendeu um percentual alto de reeleitos.

Em Salvador, a oposição apresentou metade, tanto em indicação como em projetos de lei, com uma baixa variação em relação aos situacionistas. Esses números refletiram nas reeleições, pois 65,4% dos vereadores reeleitos eram da situação ao prefeito; apenas alguns partidos oposicionistas e seus candidatos tiveram êxito: apenas nove, de um total de 26 reeleitos, excetuando suplentes. Levando em consideração todos os legisladores eleitos na capital baiana, 30 deles fizeram parte da coligação do prefeito durante a campanha eleitoral. Se os partidos coligados não mudarem seu posicionamento em relação ao Executivo, ACM Neto já garantiu, pelo menos, 70% de aliados durante o segundo mandato - 2017 a 2020.

No Rio de Janeiro, 23 dos 30 vereadores reeleitos foram da base governista do ex-prefeito Eduardo Paes. Os números também são elevados para os parlamentares situacionistas: 73,3% tiveram êxito eleitoral, restando apenas 26,7% para os oposicionistas. O uso da indicação por parte da situação foi mais expressiva: 50,8% a mais do que a oposição.

Na capital paulista, os resultados são um pouco diferentes: 5,4% foi a diferença da situação em relação à oposição quanto ao envio de projetos de lei. No que tange

à indicação, houve uma diferença bastante significativa a favor da oposição: 86,8% a mais. Comparado aos resultados encontrados nas outras capitais, foge ao comum. Porém, um vereador, Gilberto Natalini do PV, utilizou nada mais do que 2114 indicações. Se os dados do parlamentar fossem retirados, restaria à oposição 704 proposições apresentadas; ou seja, 504 a mais do que os situacionistas, ainda com vantagem. Contudo, mesmo com elevado número de proposições emitidas, o percentual de edis reeleitos da oposição ficou 21,2% a menos do que a bancada governista, o que entra em confluência com todas as outras cidades, em termos de reeleição.

A tabela seguinte apresenta a relação de vereadores reeleitos – melhores e piores colocados no ranking geral das eleições 2016 – observando, ao mesmo tempo, se a emissão da proposição indicação encontra-se abaixo ou acima da média total da Câmara entre 2013 a 2016.

Tabela 25 - Os quatro primeiros e últimos vereadores reeleitos no ranking geral das eleições de 2016, o número de votos, o partido, a frequência das indicações e média de indicação da Câmara em quatro capitais

Vereadores					
Fortaleza	Votos	Colocação Geral	Partido	Indicação	Média de Indicação da Câmara (30,4)*
Melhor colocação	Nº	Nº		Nº	
Adail Junior	15,912	2º	PDT	30	Abaixo da Média
Salmito	15,551	3º	PDT	17	Abaixo da Média
Antônio Henrique	13,401	4º	PDT	28	Abaixo da Média
Dr. Elpídio	10,394	7º	PDT	51	Acima da Média
Pior colocação	Nº	Nº		Nº	
Claúdia Gomes	7,307	22º	PTC	29	Abaixo da Média
Guilherme	6,317	26º	PT	6	Abaixo da Média
Acrísio Sena	6,239	27º	PT	17	Abaixo da Média
Casimiro Neto	5,282	35º	PMDB	0	Abaixo da Média
Salvador	Votos	Colocação Geral	Partido	Indicação	Média de Indicação da Câmara (52,5)
Melhor Colocação	Nº	Nº		Nº	
Paulo Câmara	18,432	1º	PSDB	38	Abaixo da Média
Luis Carlos	16,530	2º	PRB	54	Acima da Média
Isnard Araújo	15,081	4º	PHS	19	Abaixo da Média
Duda Sanches	14,455	5º	DEM	43	Abaixo da Média
Pior Colocação	Nº	Nº		Nº	
Silvio Humberto	6,260	40º	PSB	67	Acima da Média
Moisés Rocha	6,077	41º	PT	14	Abaixo da Média
Odiosvaldo Vigas	6,048	42º	PDT	14	Abaixo da Média
Trindade	4,711	43º	PSL	4	Abaixo da Média
Rio de Janeiro	Votos	Colocação Geral	Partido	Indicação	Média de Indicação da Câmara (169,6)
Melhor Colocação	Nº	Nº		Nº	

Carlos Bolsonaro	106,657	1°	PSC	26	Abaixo da Média
César Maia	71,468	3°	DEM	594	Acima da Média
Rosa Fernandes	57,868	4°	PMDB	39	Abaixo da Média
Junior da Lucinha	45,124	6°	PMDB	218	Acima da Média
Pior Colocação	N°	N°		N°	
Dr. Gilberto	12,165	38°	PMN	199	Acima da Média
Leonel Brizola Neto	11,087	40°	PSOL	6	Abaixo da Média
Eliseu Kessler	10,777	41°	PSD	178	Acima da Média
Luiz Carlos Ramos Filho	8,618	46°	PTN	64	Abaixo da Média
São Paulo	Votos	Colocação Geral	Partido	Indicação	Média de Indicação da Câmara (93,7)
Melhor Colocação	N°	N°		N°	
Milton Leite	107,957	2°	DEM	0	Abaixo da Média
Conte Lopes	80,052	4°	PP	26	Abaixo da Média
Mario Covas Neto	75,593	5°	PSDB	16	Abaixo da Média
Eduardo Turma	70,273	6°	PSDB	1	Abaixo da Média
Pior Colocação	N°	N°		N°	
George Hato	26,104	44°	PMDB	10	Abaixo da Média
Claudinho de Souza	24,923	47°	PSDB	35	Abaixo da Média
David Soares	24,892	48°	DEM	586	Acima da Média
Toninho Vespoli	16,012	53°	PSOL	9	Abaixo da Média

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do portal Câmaras Municipais.

*A média foi calculado com base no número de cadeiras disponíveis em cada Câmara.

A tabela 25 mostra os quatro primeiros e últimos edis reeleitos no ranking geral das eleições de 2016 em cada cidade, o volume total de indicação emitido por cada um dos vereadores, e a média geral de cada Câmara, entre 2013 a 2016, considerando o número total de cadeiras disponíveis (43 para Salvador e Fortaleza, 51 para o Rio de Janeiro e 54 para São Paulo). A análise não se deterá nos níveis de votação de uma cidade para outra, por exemplo, o porquê o último vereador reeleito em São Paulo – no ranking geral de votação - tem quatro vezes mais votos do que o último em Salvador, Trindade.

Considerando os quatro primeiros colocados de cada município, ou seja, 16 vereadores no total, 75% ficaram abaixo da média do volume de indicação produzido entre 2013 a 2016 por todos na Câmara. Dos 16 últimos edis reeleitos, 68% deles também ficaram abaixo da média da Câmara no uso da indicação.

Rio de Janeiro foi a única capital em que 50% dos edis usaram indicação acima da média e outros 50% abaixo da média, considerando primeiros e últimos colocados.

Antes de saber mais especificamente sobre os vereadores da tabela, por exemplo, o porquê o vereador paulista Milton Leite, em São Paulo, não apresentou nenhuma indicação e, ainda sim, ficou em segundo lugar no ranking geral de votos, será mostrado abaixo se o perfil encontrado na tabela 25 é o mesmo da tabela 26, ou seja, se a apresentação dos projetos de lei apontam para o mesmo resultado.

Tabela 26 – Os quatros primeiros e últimos vereadores reeleitos no ranking geral das eleições de 2016, o número de votos, o partido, a frequência de projetos de lei e média da Câmara em quatro capitais

Vereadores					
Fortaleza	Votos	Eleição Geral	Partido	Proj. Lei	Média de Proj. Lei da Câmara (31,7)*
Melhor Colocação	Nº	Nº		Nº	
Adail Junior	15,912	2º	PDT	3	Abaixo da Média
Salmito	15,551	3º	PDT	21	Abaixo da Média
Antônio Henrique	13,401	4º	PDT	15	Abaixo da Média
Dr. Elpídio	10,394	7º	PDT	19	Abaixo da Média
Pior Colocação	Nº	Nº		Nº	
Claúdia Gomes	7,307	22º	PTC	35	Acima da Média
Guilherme	6,317	26º	PT	6	Abaixo da Média
Acrísio Sena	6,239	27º	PT	17	Abaixo da Média
Casimiro Neto	5,282	35º	PMDB	3	Abaixo da Média
Salvador	Votos	Colocação Geral	Partido	Proj. Lei	Média de Proj. Lei da Câmara (44,3)
Melhor Colocação	Nº	Nº		Nº	
Paulo Câmara	18,432	1º	PSDB	55	Acima da Média
Luis Carlos	16,530	2º	PRB	34	Abaixo da Média
Isnard Araújo	15,081	4º	PHS	27	Abaixo da Média
Duda Sanches	14,455	5º	DEM	41	Abaixo da Média
Pior Colocação	Nº	Nº		Nº	
Silvio Humberto	6,260	40º	PSB	33	Abaixo da Média
Moisés Rocha	6,077	41º	PT	15	Abaixo da Média
Odiosvaldo Vigas	6,048	42º	PDT	27	Abaixo da Média
Trindade	4,711	43º	PSL	54	Acima da Média
Rio de Janeiro	Votos	Colocação Geral	Partido	Proj. Lei	Média de Proj. Lei da Câmara (50,7)
Melhor Colocação	Nº	Nº		Nº	
Carlos Bolsonaro	106,657	1º	PSC	14	Abaixo da Média
César Maia	71,468	3º	DEM	139	Acima da Média
Rosa Fernandes	57,868	4º	PMDB	32	Abaixo da Média
Junior da Lucinha	45,124	6º	PMDB	36	Abaixo da Média
Pior Colocação	Nº	Nº		Nº	
Dr. Gilberto	12,165	38º	PMN	33	Abaixo da Média
Leonel Brizola Neto	11,087	40º	PSOL	41	Abaixo da Média
Eliseu Kessler	10,777	41º	PSD	77	Acima da Média
Luiz Carlos Ramos Filho	8,618	46º	PTN	33	Abaixo da Média
São Paulo	Votos	Colocação Geral	Partido	Proj. Lei	Média de Proj. Lei da Câmara (51,3)*
Melhor Colocação	Nº	Nº		Nº	
Milton Leite	107,957	2º	DEM	20	Abaixo da Média
Conte Lopes	80,052	4º	PP	43	Abaixo da Média
Mario Covas Neto	75,593	5º	PSDB	81	Acima da Média
Eduardo Turma	70,273	6º	PSDB	186	Acima da Média
Pior Colocação	Nº	Nº		Nº	
George Hato	26,104	44º	PMDB	69	Acima da Média
Claudinho de Souza	24,923	47º	PSDB	82	Acima da Média
David Soares	24,892	48º	DEM	76	Acima da Média
Toninho Vespoli	16,012	53º	PSOL	141	Acima da Média

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do portal Câmaras Municipais.

*A média foi calculado com base no número de cadeiras disponíveis em cada Câmara

A tabela 26 tem o foco principal na frequência dos projetos de lei de cada vereador, comparando com a média total de apresentação da proposição na Câmara, entre 2013 a 2016. Dos quatro primeiros reeleitos mais bem posicionados no ranking geral nas eleições de 2016, 75% deles apresentaram projetos abaixo da média geral. Os quatro últimos reeleitos de cada cidade estiveram também abaixo da média: 56,3%. Ou seja, nesse último caso, os piores colocados no ranking das eleições de 2016 apresentaram mais proposições acima da média do que os mais bem posicionados. São Paulo obteve números melhores, pois somente dois vereadores ficaram abaixo da média; porém, foram os dois mais bem votados no ranking de reeleitos: Milton Leite e Conte Lopes. O parlamentar reeleito que mais utilizou a proposição, Toninho Vespoli, ficou na antepenúltima colocação no ranking total.

Em Fortaleza, o vereador reeleito mais votado, Adail Júnior, segundo colocado nas eleições gerais, só apresentou três projetos. Junto dele, os outros três primeiros também ficaram abaixo da média da Câmara. No Rio de Janeiro, Carlos Bolsonaro foi o vereador que menos apresentou a proposição, e, ainda sim, ficou em primeiro lugar na classificação geral. Por outro lado, ainda no Rio, o segundo colocado, César Maia, apresentou dez vezes mais projetos do que Bolsonaro, destoando um pouco do padrão encontrado.

De modo geral, os dados da tabela 25 e 26 sugerem que não existe um percentual elevado que defenda uma lógica de que quanto maior a apresentação da proposição melhor a colocação no ranking geral das eleições. As hipóteses discutidas na parte introdutória da tese serão melhor aprofundadas nas tabelas seguintes.

Na página seguinte, a tabela 27 trará a variável *despesa de campanha*, com o objetivo de ver se existe alguma correspondência com o volume de produção e reeleição.

Tabela 27 - Vereadores reeleitos que menos apresentaram a indicação, não - reeleitos* que mais apresentaram (2013 a 2016), e despesa de campanha nas eleições de 2016, em quatro capitais

Vereadores				
Fortaleza	Partido	Indicação	Despesa eleitoral	Ranking Geral da Eleições
Reeleitos		Nº	R\$	Nº
Casimiro Neto	PMDB	0	R\$108.660,31	35º colocado
Guilherme Sampaio	PT	6	R\$72.727,62	26º colocado
Didi Mangabeira	PDT	7	R\$60.350,06	9º colocado
John Monteiro	PDT	17	R\$84.249,98	13º colocado
Não reeleitos		Nº	R\$	Nº
Paulo Diogenes	PSD	48	R\$52.900,00	86º colocação
Alipio Rodrigues	PTN	57	R\$57.502,63	57º colocação
Fábio Santiago	PTN	63	R\$30.930,60	54º colocação
Eulogio Neto	PDT	102	R\$29.999,98	58º colocação
Salvador	Partido	Indicação	Despesa eleitoral	Ranking Geral da Eleições
Reeleitos		Nº	R\$	Nº
Carlos Muniz	PTN	1	R\$93.162,18	8º colocado
Carballau	PV	3	R\$92.228,70	31º colocado
Alfredo Mangabeira	PMDB	6	R\$118.571,18	22º colocado
Kiki Bispo	PTB	8	R\$38.692,80	21º colocado
Não Reeleitos		Nº	R\$	Nº
Everaldo Augusto	PC do B	62	R\$46.000,00	64º colocado
Vado Malassombrado	DEM	83	R\$19.500,00	45º colocado
Euvaldo Jorge	SD	107	R\$34.316,00	52º colocado
J. Carlos Filho	SD	128	R\$32.155,84	48º colocado
Rio de Janeiro	Partido	Indicação	Despesa eleitoral	Ranking Geral da Eleições
Reeleitos		Nº	R\$	Nº
Teresa Bergher	PMDB	1	R\$214.046,74	9º colocada
Verônica Costa	PMDB	3	R\$79.200,00	23º colocada
Dr. Carlos Eduardo	SD	4	R\$362.892,38	24º colocada
Jorge Felipe	PSDB	5	R\$401.863,23	12º colocado
Não Reeleitos		Nº	R\$	Nº
João Cabral	PMDB	256	R\$116.560,72	54º colocado
Jefferson Moura	REDE	271	R\$122.770,36	1183º colocado
Eduardão	PMDB	404	R\$51.277,50	70º colocado
Marcio Garcia	REDE	420	R\$163.557,92	1182º colocado
São Paulo	Partido	Indicação	Despesa eleitoral	Ranking Geral da Eleições
Reeleitos		Nº	R\$	Nº
Milton Leite	DEM	0	R\$2.386.826,42	2º colocado
Patrícia Bezerra	PSDB	0	R\$332.864,57	17º colocada
Aurélio Nomura	PSDB	0	R\$328.236,57	19º colocado
Souza Santos	PRB	0	R\$161.111,01	8º colocado
Não Reeleitos		Nº	R\$	Nº
Abou Anni	PV	51	R\$273.283,02	56º colocado
Ari Friedenbach	PMB	282	R\$83.846,95	112º colocado
Dr. Calvo	PDT	394	R\$192.520,01	62º colocado
Dalton Silvano	DEM	1229	R\$422.726,40	58º colocado

Fonte: Elaborado pelo próprio autor a partir dos dados das Câmaras e do TSE.

*Incluindo suplentes.

A tabela 27 mostra a relação dos vereadores reeleitos que menos apresentaram a proposição indicação e de não - reeleitos que mais apresentaram, no período de 2013 a 2016, fazendo correspondência com o gasto total de campanha nas eleições. No total, são 16 vereadores eleitos e 16 não - reeleitos inscritos. Ressaltando que a tabela mostra apenas quatro que mais utilizaram a proposição e quatro que menos utilizaram, sendo que todos eles tentaram a reeleição.

A variável despesa eleitoral não é condição inquestionável para a reeleição, e não é o propósito fazer crer nisso. No entanto, Mancuso (2014), no artigo intitulado *Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa*, mostrou que os estudos que relacionam investimento e desempenho eleitoral tendem a corroborar, em grande medida, o êxito de deputados e senadores¹⁷. A despesa de campanha não pode ser negligenciada em relação ao sucesso eleitoral, já que o que difere é o peso e a precisão que pode impactar para a vitória dos candidatos. De acordo com Heiler, Viana e Santos (2016, p. 57):

[...] há praticamente um consenso entre os pesquisadores brasileiros sobre a profunda influência do dinheiro no resultado das eleições. Isso seria comprovado pela maioria dos estudos que apontam para uma associação significativa e positiva entre recursos recebidos, principalmente provenientes de pessoas jurídicas, e sucesso eleitoral (MANCUSO; SPECK, 2013; SAMUELS, 2001; SAMUELS apud MANCUSO, 2015).

Ainda que o cenário de 2016 tenha sido peculiar, pelo fato de ter sido proibido o financiamento de pessoa jurídica, isso não seria condição suficiente para descentralizar a concentração de recursos em alguns poucos candidatos. Os autores

¹⁷ Sobre a despesa eleitoral, é preciso considerar o trabalho de Heiler, Viana e Santos (2016) que analisaram a campanha de deputados federais em 2010, e concluíram que o volume de dinheiro é importante, mas não basta para explicar o sucesso eleitoral. Para eles, é necessário observar a concentração dos recursos. A pesquisa mostrou que o gasto mais efetivo visando o êxito eleitoral foi na alocação de recursos nas categorias “comunicação/publicidade” e “estrutura” (força organizacional do candidato e capacidade de coordenar eventos da campanha), do que com “pessoal” (cabos eleitorais, alimentação e afins)” ou mesmo com “doação a outros candidatos, comitês e partidos”. Contudo, o trabalho não diferenciou eleitos de reeleitos, e teve seu escopo no âmbito federal.

acima sustentam que desde 2002, quando o TSE sistematizou de forma rigorosa e tornou disponível a prestação de contas dos postulantes aos cargos políticos, houve uma diminuição de financiamento de campanha de empresas. Os maiores recursos advêm de partidos políticos, e, mesmo assim, a concentração de recursos não diminuiu. (HEILER; VIANA; SANTOS, 2016). O caso claro deste retrato, como se verá adiante, é do vereador reeleito de São Paulo, Milton Leite, que recebeu R\$2.151.000,00 do DEM, e foi o segundo mais bem votado em 2016.

De 16 vereadores reeleitos, aqueles que apresentaram menos indicação no mandato, somente três deles gastaram menos do que os não - reeleitos em suas capitais: Kiki Bispo, de Salvador; Verônica Costa, do Rio de Janeiro e Souza Santos, em São Paulo. Os dados mostram que a maioria dos edis apontados na tabela, que apresentaram poucas proposições, tiveram um elevado gasto de campanha comparado aos demais; estes apresentaram um volume alto de indicação, mas não tiveram êxito eleitoral.

Todas as capitais têm o teto fixo de gastos de campanha por vereador: Salvador, R\$396.701,56; Fortaleza, 460.018,94; Rio de Janeiro, 1.399.724,04 e São Paulo, 3.226.138,77. Os dados sobre despesa eleitoral são fornecidos pelo TSE.

Em relação a Fortaleza, os vereadores que não foram eleitos, exceção feita a Paulo Diógenes, não entraram nas últimas vagas na Câmara por causa do coeficiente eleitoral da coligação. Alípio Rodrigues, Fábio Santiago e Eulogio Neto – todos partidários da situação - tiveram votação maior do que a 32ª colocada na colocação geral das eleições. Mas a competição interna da coligação, que envolvia PDT e o PTN, restringiu o número de vagas. Os dois vereadores da mesma coligação que menos usaram a proposição, Didi Mangueira e John Monteiro, ambos do PDT, tiveram um gasto de campanha superior e ficaram entre os 13 primeiros colocados. Para completar o quadro de reeleitos, O PMDB, de Casimiro Neto, esteve em outra chapa de campanha.

Guilherme Sampaio, do PT, oposição ao prefeito, foi o segundo vereador reeleito que menos recorreu à indicação; porém, o candidato teve um gasto de campanha superior a todos os vereadores que mais utilizaram o recurso legislativo, mas sem alcançar êxito eleitoral. Inclusive, comparando com outros candidatos do mesmo

partido, que tentaram a reeleição, como Deodato Ramalho e Ronivaldo Maia, a despesa de Sampaio continuou sendo ainda superior: este último, R\$4.783,72 a mais, aquele R\$10.033,93 a mais.

Em Salvador, com exceção do candidato Everaldo Bispo, todos os legisladores que tiveram alto uso da indicação, alcançaram mais votos do que o 40º vereador eleito. Por causa do coeficiente eleitoral da coligação, não houve vaga suficiente para os três candidatos - Vado, Euvaldo e J. Carlos Filho, estes dois últimos em partidos de menor expressão, o SD.

Kiki Bispo, reeleito, apresentou oito indicações e teve um gasto eleitoral de apenas R\$38.692,80. Ficou na 21ª colocação no ranking geral na capital baiana. A que se atribui esse resultado? O vereador foi reeleito pela segunda vez. Ele declara sua ficha eleitoral como estritamente política e possui nível superior. As informações adquiridas mostram que o edil e seus assessores tem como capital social importante fazer assessoria jurídica gratuita nas comunidades pobres de Salvador. Ele é advogado e filho do ex-vereador e também advogado, Everaldo Bispo. Este cumpriu três mandatos na Câmara Municipal e, por muito tempo, ofereceu assistência jurídica na periferia da cidade.

Kiki Bispo seguiu o legado do pai. Seu capital social e econômico atua, juntamente a seus assessores, com uma prática assistencialista, direto na periferia soteropolitana. Um dos bairros que o vereador atua é São Caetano. A zona eleitoral que o bairro está inscrito deu ao vereador 2.996 votos. Outro bairro que o edil atua, gratuitamente, é Cajazeiras, segundo mais populoso de Salvador. A zona eleitoral que faz parte do bairro de Cajazeiras legou ao vereador 2.556 votos. Portanto, mesmo sem apresentar proposições na Câmara, e sem ter gastos significativos, comparado a outros vereadores, a fidelidade eleitoral, o legado de seu pai e ação assistencialista subsidiaram a sua reeleição. Voltando a Kuschinir (1999), vereadores eleitos possuem seus próprios assessores ou cargos comissionados. Estes são distribuídos em diferentes tarefas, atuando em diversas frentes, como principal função de intermediar a relação do vereador com os eleitores. Os assessores fazem parte da rede de comunicação dos parlamentares, baseados na confiança pessoal, que incluem amigos, parentes e cabos eleitorais. É prática ordinária dos vereadores resolver

problemas e demandas da população. Segundo a autora, alguns deles enxergam que isso gera algum tipo de desconforto, e uma má compreensão do que é a função do Legislativo, no entanto, não abrem mão de manter vínculos com a comunidade.

Antes de prosseguir, é importante explicar o que foi dito acima sobre capital social, que é, antes de tudo, um poder simbólico. Nas palavras de Bourdieu (2012, p.14)

[...] Como poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão do mundo, e, deste modo, a ação sobre o mundo, portanto, o mundo; poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico da mobilização, só se exerce se for reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário [...] (BOURDIEU, 2012, p. 14).

Nestes termos, em *O capital social – notas introdutórias*, o autor faz a seguinte definição:

O capital social é o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma *rede durável de relações* mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento ou, em outros termos, à *vinculação a um grupo*, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros ou por eles mesmos), mas também são unidos por *ligações* permanentes e úteis. Essas ligações são irredutíveis às relações objetivas de proximidade no espaço físico (geográfico) ou no espaço econômico e social porque são fundadas em trocas inseparavelmente materiais e simbólicas cuja instauração e perpetuação supõem o reconhecimento dessa proximidade. O volume do capital social que um agente individual possui depende então da extensão da rede de relações que ele pode efetivamente mobilizar e do volume do capital (econômico, cultural ou simbólico) que é posse exclusiva de cada um daqueles a quem está ligado (BOURDIEU, 1999, p. 65-66).

As redes e as trocas envolvidas entre os agentes são elementos importantes que tornam possível a perpetuação do capital social em um determinado nicho, além de apresentar o poder de criar vínculos duradouros.

A tabela mostra que, no Rio de Janeiro, somente o vereador não reeleito, João Cabral, pelo número de votos que recebeu, conseguiria uma vaga na Câmara: seus votos superaram o 33º colocado no ranking geral das eleições, mas o coeficiente eleitoral impediu sua vitória. Quanto aos demais candidatos, que mais recorreram à

indicação, e não foram reeleitos, as posições no ranking eleitoral ficaram aquém do trabalho realizado por eles, pois o gasto de campanha destes vereadores, bastante atuantes no mandato, ficou bem abaixo dos candidatos reeleitos.

Ainda na capital fluminense, o caso que foge ao padrão encontrado na tabela acima é Verônica Costa. Ela foi reeleita para o quarto mandato, foi a 23ª colocada no ranking geral das eleições, apresentou apenas três indicações e teve gasto de campanha de R\$79.200,00, um capital econômico baixo se comparado aos outros vereadores. A parlamentar foi apresentadora de programas televisivos, é empresária e cantora de funk. Na sua carreira, ficou conhecida por ser a *Mãe Loira do Funk*, e se tornou muito conhecida nacionalmente por participar da criação do *Furação 2000*, produtora e gravadora carioca que popularizou o funk para todo o Brasil. A funkeira possuía um programa televisivo que ajudou a disseminar o ritmo musical. Com isso, Verônica criou raízes importantes nas periferias do Rio de Janeiro, sempre levantando a bandeira do empoderamento feminino nos bailes funks e na defesa da comunidade LGBT. Boa parte do capital social da vereadora foi construído durante vários anos de carreira artística, impulsionando um público fiel nas campanhas políticas. Verônica é muito atuante ainda no meio artístico, aparecendo muitas vezes como convidada em programas televisivos e em shows. Seu sucesso eleitoral deve-se muito às redes que ela conseguiu construir em sua trajetória. Considerando o período eleitoral como um campo (usando a terminologia de Bourdieu) de correlação de forças, disputas, o capital social construído previamente pela cantora pode ter tido um peso para as sucessivas vitórias na vida política.

Na capital paulista, exceção feita ao candidato Ari Friedenbach, os outros candidatos não reeleitos conseguiram votos que beiraram a 50ª posição geral; ou seja, estariam dentro das vagas se não fosse o coeficiente eleitoral da coligação. O candidato Dalton Silvano e o vereador Souza Santos, fogem muito ao padrão. O primeiro, teve um alto gasto de campanha, inclusive maior do que três dos quatro vereadores reeleitos que menos utilizaram a indicação; o edil recorreu à proposição 1229 vezes em quatro anos de mandato. Mas a coligação que participou nas eleições, a mesma de João Dória, prefeito, não permitiu vagas suficientes para o êxito eleitoral.

O vereador paulista Souza Santos, que foi eleito com gasto de R\$161.111, 01, e não apresentou sequer uma indicação em seu mandato, é também um caso bastante peculiar. Santos chegou ao seu terceiro mandato, e já foi deputado estadual, em 2002. O que torna Santos um caso especial, é que ele é pastor da Igreja Universal do Reino de Deus, em São Paulo. Uma matéria da Folha de São Paulo (2012)¹⁸, apontou que um pastor chegou a pedir votos, durante um culto, para o candidato Santos. Assim, o capital social de Souza Santos é garantido através de um público religioso importante, que atua nas periferias cariocas, impulsionando uma campanha com baixo custo financeiro e pequena produção legislativa durante seus quatro anos de mandato.

Tabela 28 - Vereadores reeleitos que menos apresentaram projetos de lei ordinárias, não - reeleitos* que mais apresentaram (2013 a 2016), e despesa de campanha nas eleições de 2016, em quatro capitais

Vereadores				
Fortaleza	Partido	Projeto de Lei	Despesa eleitoral	Ranking Geral das Eleições
Reeleitos		Nº	R\$	Nº
Casimiro Neto	PMDB	3	R\$108.660,31	35º colocado
Adail Júnior	PDT	3	R\$89.907,60	2º colocado
Guilherme Sampaio	PT	6	R\$72.727,62	26º colocado
Zier Férrer	PDT	7	R\$37.667,64	16º colocado
Não reeleitos		Nº	R\$	Nº
Paulo Diógenes	PSD	75	R\$52.900,00	86º colocado
Marcos Aurelio	PSD	48	R\$18.448,00	100º colocado
Alipio Rodrigues	PTN	80	R\$57.502,63	57º colocado
Eulogio Neto	PDT	93	R\$29.999,98	58º colocado
Salvador				
Partido	Projeto de Lei	Despesa eleitoral	Ranking Geral da Eleições	
Reeleitos		Nº	R\$	Nº
Carlos Muniz	PTN	3	R\$93.162,18	8º colocado
Carballau	PV	15	R\$92.228,70	31º colocado
Kiki Bispo	PTB	10	R\$38.692,80	21º colocado
Moisés Rocha	PT	15	R\$42.869,05	41º colocado
Não Reeleitos		Nº	R\$	Nº
Everaldo Augusto	PC do B	53	R\$46.000,00	64º colocado
Arnando Lessa	PT	36	R\$140.355,39	57º colocado
Euvaldo Jorge	SD	54	R\$34.316,00	52º colocado
Carlos Filho	SD	128	R\$32.155,84	48º colocado
Rio de Janeiro				
Partido	Projeto de Lei	Despesa eleitoral	Ranking Geral da Eleições	
Reeleitos		Nº	R\$	Nº
Carlos Bolsonaro	PSC	14	R\$35.611,60	1º colocado
Willian Coelho	PMDB	20	R\$127.818,20	22º colocado
Jorge Felipe	PSDB	22	R\$401.863,23	12º colocado
Verônica Costa	PMDB	25	R\$79.200,00	23º colocada

¹⁸ Ver referência no fim do trabalho.

Não Reeleitos		N°	R\$	N°
Edson Zanata	PT	51	R\$47.410,27	56° colocado
Marcio Garcia	REDE	66	R\$163.557,92	1182° colocado
Jefferson Moura	REDE	75	R\$122.770,36	1183° colocado
Marcelo Piuí	PHS	212	R\$170.800,00	84° colocado
São Paulo	Partido	Projeto de Lei	Despesa eleitoral	Ranking Geral da Eleições
Reeleitos		N°	R\$	N°
Celso Jatene	PR	14	R\$449.171,64	10° colocado
Souza Santos	PRB	18	R\$161.111,01	8° colocado
Ricardo Teixeira	PMDB	19	R\$446.838,02	9° colocado
Milton Leite	DEM	20	R\$2.386.826,42	2° colocado
Não Reeleitos		N°	R\$	N°
Ari Friedenbach	PHS	67	R\$83.846,95	112° colocado
Paulo Fiorilo	PT	85	R\$390.281,25	57° colocado
Nelo Rodolfo	PMDB	97	R\$165.760,32	71° colocado
Dr. Calvo	PDT	133	R\$192.520,01	62° colocado

Fonte: Elaborados pelo autor a partir dos dados da Câmara e do TSE.

*Os dados incluem suplentes.

A tabela 28 ajuda a entender a relação entre quantidade de projetos de lei apresentados por reeleitos e não - reeleitos. Os primeiros (reeleitos) foram os que apresentaram menos projetos na Casa; os últimos (não - reeleitos) foram os que mais apresentaram a proposição em relação a todos os vereadores.

Os dados mostram que dos 16 vereadores reeleitos, incluindo todas as cidades que produziram pouco durante o mandato, somente 10 deles tiveram um gasto menor de campanha em relação a não - reeleitos derrotados.

Em Fortaleza, um caso importante é do candidato eleito Zier Férrer, que apresentou somente sete projetos ao longo de quatro anos de mandato. O gasto de campanha dele também foi muito inferior em relação aos outros vereadores eleitos e não - eleitos. Férrer está em seu quarto mandato como vereador, e foi reeleito pelo partido da situação, o PDT. Em sua trajetória política, já foi deputado estadual em 2009. O edil tem um trabalho social bem atuante: presta assistência social na área da saúde há mais de 22 anos nas periferias de Fortaleza, principalmente no bairro Joaquim Távora. Sua atuação frente à comunidade, através das associações, vem desde a época em que foi proprietário de duas grandes farmácias. Portanto, Férrer garante um eleitorado localizado importante, mesmo não criando um volume de projetos de lei, e tendo um baixo gasto eleitoral. Assim como Kiki Bispo em Salvador, e Souza Santos, em São Paulo, há uma convergência do

que Lopes (2005) chama de *vereadores comunitários*, que trabalham do lado de fora da Câmara:

As atividades fora da Câmara dependem da natureza da representação ou do mandato. Os vereadores comunitários atuam no atendimento aos seus eleitores, em peregrinação pelos gabinetes de secretários e dirigentes de órgãos públicos, na busca de soluções para os problemas das comunidades que dizem representar; na ação de mediador das demandas sociais de uma comunidade junto ao poder público... [...] O vereador de comunidade atua como um despachante que atende aos pedidos do seu eleitorado pelo uso de influência direta ou indireta de relações com diversas autoridades. O vereador faz uma peregrinação por órgãos públicos, buscando a solução para as demandas coletivas da comunidade. Secretarias e agências municipais, diretorias de hospitais públicos, casas de saúde são passagens obrigatórias para estes “profissionais do pedido. (LOPES, 2005, p. 174-175)

Nas atividades de intermediação comunitária (intermediação de organizações coletivas), não compensa ao vereador se dedicar à atividade política *stricto sensu*, pois o custo seria alto para elaborar, pesquisar e persuadir seus pares para efetivação de um projeto. Outro ponto importante: a população tende a atribuir projetos de lei que impactam toda a população ao prefeito; e, a imprensa, em geral, reforça isso. Assim, “[...] atitudes assistencialistas do vereador são conhecidas como suas, já as leis de sua lavra são atribuídas ao presidente, governador e prefeito, que meramente sancionou [...]” (JOFFRE NETO, 2003, p. 40).

Joffre Neto (2013), na pesquisa realizada em três municípios de São Paulo, São José dos Campos, Taubaté, Tremembé e São Bento do Sapucaí, em 2001, mencionada no capítulo anterior, sobre a percepção popular do papel dos vereadores, mostrou que apenas 20% das respostas dos eleitores apontavam que a função do vereador é o de fiscalizar o prefeito e fazer leis; 78% dos entrevistados falaram que o vereador deve enxergar as necessidades do bairro, ajudar os pobres e auxiliar o prefeito, e 2% não sabiam responder. Outra pergunta importante foi sobre a qualidade de um vereador: 79% da pesquisa apontou as qualidades pessoais (honestidade, competência, cultura) como a mais importante característica de um parlamentar, e apenas 20% sinalizaram que as características políticas, como fiscalizar, fazer boas leis e ser fiel ao partido, são importantes para o representante.

Em Salvador, o vereador Kiki Bispo desponta, mais uma vez, como um dos políticos que menos apresentaram projetos na Câmara e com menos despesa de campanha. Outro edil que chama atenção aqui é Moisés Rocha, do PT. Rocha, nascido em um bairro pobre de Salvador, tem uma trajetória muito ligada ao sindicato dos petroleiros, inclusive tendo formação técnica; foi também coordenador da Central Única dos Trabalhadores na Bahia (CUT). É filiado ao Movimento Negro Unificado (MNU), e está em seu terceiro mandato como vereador. Rocha, por ter uma representação muito envolvida com bandeiras esquerdistas, está mais próximo da categoria de *vereador ideológico*, segundo a definição de Kuschnir (1999), ou seja, atores que lideram ou participam de grupos com interesses em aprofundar discussões ou participações políticas que, de alguma forma, ultrapassem a simples satisfação de necessidades imediatistas. Ou ainda “os vereadores ideológicos costumam participar de atividades relativas às questões públicas mais abrangentes, manifestações públicas, atos de protestos, etc. Não há atendimento ao eleitor individualmente (LOPES, 2005, p. 174).

Outro candidato na capital baiana, é Arnando Lessa, do PT. O vereador teve uma participação elevada na criação de projetos e teve um gasto eleitoral muito maior do que os outros vereadores da tabela. O que levou o candidato a não conseguir uma cadeira? Lessa já foi vereador por quatro mandatos, deputado estadual e filiado ao PMDB e PSDB, antes de chegar ao PT, em 2012. É importante destacar a derrocada do PT, que, com as crises políticas e escândalos de corrupção, criou uma imagem negativa do partido frente à população, tendo como resultado ser apenas o décimo no ranking geral de vereadores eleitos no país em 2016. Na Câmara Municipal de Salvador, o PT só elegeu três políticos, sendo que, em 2012, possuía seis cargos. Lessa foi o quarto vereador mais votado do partido, mesmo assim não foi suficiente para mais um mandato. A coligação de campanha que teve PT, PCdoB, PSD, PTN e PSB, só elegeu oito edis das 43 cadeiras disponíveis.

No Rio de Janeiro, Verônica Costa e Carlos Bolsonaro foram os vereadores reeleitos que menos apresentaram projetos de lei concomitantemente com baixa despesa eleitoral. Bolsonaro está em seu quinto mandato. A sua trajetória política passa muito por seu pai Jair Bolsonaro, ex-capitão de reserva do Exército brasileiro, durante a Ditadura Militar e que está no sétimo mandato como deputado federal pelo Rio de Janeiro. Atualmente, Jair

é candidato à presidência nas eleições de 2018. A mãe de Carlos Bolsonaro, Rogéria Nantes Nunes, também exerceu cargo político de vereadora do Rio de Janeiro entre 1993 a 2001. Bolsonaro tem dois irmãos que também são deputados: Flávio Bolsonaro e Eduardo Bolsonaro.

Nas eleições de 2000, Carlos Bolsonaro foi o vereador eleito mais jovem da história do Brasil, com apenas 17 anos de idade. Hoje, com 33 anos, está em seu quinto mandato consecutivo, alcançando o primeiro lugar nas eleições de 2016. Na última legislatura, Bolsonaro apresentou 14 projetos de lei e teve um gasto de campanha de R\$35.611,60, menor que todos os vereadores do Rio mencionados na tabela. O que leva então o político a ter um altíssimo sucesso nas urnas? Algumas de suas bandeiras políticas são pela defesa da minoridade penal, contra materiais didáticos que falam da diversidade sexual em escolas públicas, a favor da valorização dos policiais e da segurança pública, defensor de causa militares e combatente de políticas de valorização LGBT. Bolsonaro defende bandeiras conservadoras em um país conversador. Uma pesquisa realizada pelo Ibope, disponível no portal Estadão (2016), apontou que 54% dos brasileiros tem posições conservadoras, como a negação de prática de aborto, posição favorável à pena de morte ou prisão perpétua para crimes considerados hediondos, e contrários ao casamento homossexual. Com isso, Bolsonaro é favorecido por ter um público fiel a suas ideias, o que garante, de certa forma, que, mesmo sem ter muito peso na produção legislativa, e ter um baixo capital econômico de despesa eleitoral, consiga ser por tantas vezes eleito. É significativo não ignorar a onda conservadora que cresce no Brasil, o que foi refletido, um pouco, no sucesso de Carlos Bolsonaro: nas eleições de 2012 ganhou 23.679 votos; já em 2016, alcançou 106.657 votos, uma diferença de 82.978 novos eleitores.

Ainda no Rio de Janeiro, dois vereadores tiveram uma produção alta na legislatura: Márcio Garcia e Jefferson Moura, ambos da REDE. O primeiro produziu 66 proposições, o segundo 75. O gasto de campanha de ambos foi superior a Verônica Costa e Carlos Bolsonaro. Moura teve um gasto um pouco menor do que Willian Coelho, quase R\$ 5.000. A REDE é um partido que não elegeu nenhum candidato no Rio. A sigla teve seu registro definitivo em 2015, liderada pela ex ministra, e ex-senadora do PV, Marina Silva. Ela defende a bandeira da sustentabilidade,

ambientalismo e do que chama de a *nova política*. Marcio Garcia foi filiado ao PR e mudou de partido, juntamente com Jefferson Moura, que era do PSOL.

Em São Paulo, Souza Santos, pastor evangélico, continuou sendo um dos vereadores que menos apresentam proposições, e conseguiu se reeleger com pouco gasto eleitoral. Dois outros vereadores merecem destaque: Milton Leite e Paulo Fiorilo. Fiorilo foi um dos candidatos a reeleição que mais apresentaram projetos de lei na Câmara (85 vezes) nos quatro anos de mandato; também teve uma despesa de campanha elevada, R\$390.281,25, considerando o gasto de outros vereadores. O candidato é filiado ao PT (inclusive presidente do diretório municipal) e alcançou uma quantidade de votos que garantiria o 49º lugar, se não fosse o coeficiente eleitoral que impediu sua vitória. Fiorilo esteve na chapa do candidato a prefeito Fernando Haddad, composta pelo PCdoB, PR, PDT e PROS, além do próprio PT. O partido acabou tendo duas cadeiras a menos do que em 2012, e atualmente possui nove delas. Não foi suficiente a produção e gasto de campanha de Fiorilo, que já havia sido derrotado em 2008 quando tentou a reeleição; contudo, como o próprio parlamentar mesmo afirmou na época, o descuido com as bases eleitorais facilitou sua derrota¹⁹, o que provavelmente pode ter sido o mesmo motivo do seu fracasso em 2016.

Alguns vereadores reeleitos do mesmo partido, o PT, como Juliana Cardoso, Jair Tatto, Paulo Reis, só para ficar nos três, tiveram um gasto de campanha e uma produção legislativa bem menor que Fiorilo. De qualquer forma, o edil ficou na primeira suplência do partido, e deve ocupar uma cadeira na primeira janela de oportunidade.

Milton Leite, o segundo vereador mais votado de São Paulo, atrás apenas de Eduardo Suplicy, do PT, esteve entre os reeleitos que menos apresentaram proposições. Ele está em seu sexto mandato, além de ter tido uma das campanhas mais caras do município: R\$2.386.826,42, mais do que candidatos a prefeito, em um cenário eleitoral que não permitiu recursos de pessoa jurídica. No entanto, sua maior receita para a campanha veio do seu partido, o DEM: R\$2.151.000,00. Uma das lógicas internas de distribuição do recurso do Fundo Partidário de cada partido, leva em consideração, sem dúvida alguma, candidatos com elevado potencial de sucesso eleitoral. Isto é retratado na

¹⁹ ESTADÃO (2012).

quantidade de votos que Leite obteve em 2012: 101.664 votos. Também, na campanha de 2016, o próprio vereador foi cabo eleitoral do futuro prefeito João Dória.

Leite venceu sua primeira eleição em 1997. É um homem rico, empresário do ramo de empreiteiras, e declara apoio aos perueiros, empresários de transporte e escolas de samba em São Paulo. Curioso, que em sua biografia consta que chegou a ser militante do PCdoB na época de adolescência.

A seguir, os vereadores reeleitos em 2016 que menos apresentaram projetos de lei e indicação, e não - reeleitos que mais apresentaram as proposições.

Tabela 29 - Vereadores reeleitos que menos apresentaram projetos de lei e indicações, e não - reeleitos* que mais apresentaram (2013 a 2016), e despesa de campanha nas eleições de 2016, em quatro capitais

Vereadores				
Fortaleza	Partido	Projeto de Lei	Indicação	Despesa eleitoral
Reeleitos		Nº	Nº	R\$
Casimiro Neto	PMDB	3	0	R\$108.660,31
Francisco Mangueira	PDT	6	17	R\$60.350,06
Guilherme Sampaio	PT	6	6	R\$72.727,62
Zier Férrer	PDT	7	24	R\$37.667,64
Não reeleitos		Nº	Nº	R\$
Paulo Diógenes	PSD	75	48	R\$52.900,00
Marcos Aurelio	PSD	48	54	R\$18.448,00
Alipio Rodrigues	PTN	80	57	R\$57.502,63
Eulogio Neto	PDT	93	102	R\$29.999,98
Salvador				
Partido	Projeto de Lei	Indicação	Despesa eleitoral	
Reeleitos		Nº	Nº	R\$
Carlos Muniz	PTN	3	1	R\$93.162,18
Carballau	PV	15	3	R\$92.228,70
Kiki Bispo	PTB	10	8	R\$38.692,80
Alfredo Mangabeira	PMDB	20	6	R\$118.571,18
Não Reeleitos		Nº	Nº	R\$
Everaldo Augusto	PC do B	53	62	R\$46.000,00
Vado Malassombrado	DEM	15	83	R\$19.500,00
Euvaldo Jorge	SD	54	107	R\$34.316,00
Carlos Filho	SD	128	128	R\$32.155,84
Rio de Janeiro				
Partido	Projeto de Lei	Indicação	Despesa eleitoral	
Reeleitos		Nº	Nº	R\$
Carlos Bolsonaro	PSC	14	26	R\$35.611,60
Teresa Bergher	PMDB	30	1	R\$214.046,74
Jorge Felipe	PSDB	22	5	R\$401.863,23
Verônica Costa	PMDB	25	3	R\$79.200,00
Não Reeleitos		Nº	Nº	R\$
Eduardão	PMDB	48	404	R\$51.277,50
Marcio Garcia	REDE	66	420	R\$163.557,92
Jefferson Moura	REDE	75	271	R\$122.770,36
Marcelo Piuí	PHS	212	102	R\$170.800,00
São Paulo				
Partido	Projeto de Lei	Indicação	Despesa eleitoral	
Reeleitos		Nº	Nº	R\$
Milton Leite	DEM	20	0	R\$2.386.826,42
Ricardo Teixeira	PROS	19	4	R\$446.838,02

Celso Jatene	PR	14	23	R\$449.171,64
Souza Santos	PRB	18	0	R\$161.111,01
Não Reeleitos		N°	N°	R\$
Ari Friedenbach	PHS	67	282	R\$83.846,95
Abou Anni	PV	65	55	R\$273.283,02
Dalton	DEM	42	1229	R\$422.726,40
Dr. Calvo	PDT	133	406	R\$192.520,01

Fonte: Elaborado pelo próprio autor a partir dos dados da Câmara e do TSE.

*Incluindo suplentes.

A tabela 29 observa os edis que utilizaram a emissão das proposições, indicação e projetos de lei, conjuntamente.

Todos os atores reeleitos, aqueles detalhados nas tabelas anteriores, Kiki Bispo (Salvador), Carlos Bolsonaro e Verônica Costa (Rio de Janeiro) e Souza Santos (São Paulo), estão entre os 16 vereadores que menos utilizaram as proposições citadas além de ter tido uma despesa eleitoral abaixo de muitos candidatos que apresentaram mais instrumentos legislativos, e mesmo assim foram reeleitos. Como apontado anteriormente, o capital social desses vereadores, junto às bases eleitorais, torna possível explicar, não cabalmente, o êxito eleitoral. Em parte, o destaque dado aos vereadores se aproxima do que Lopes (2005) chama de vereador *comunitário*. Mais uma vez vale trazer novamente uma passagem importante do autor analisando, em particular, as lideranças políticas em Fortaleza:

Ao contrário do que muitos pensam, o vereador comunitário, em época eleitoral, não é o típico candidato comprador de votos. Não só porque não dispõe de recursos financeiros para entrar no sistema de compra de votos, mas pelo fato de realizar uma atividade constante junto à sua comunidade eleitoral. Este trabalho mantido via estruturas locais de assistência social à população lhe assegura um retorno eleitoral em forma de voto de confiança e gratidão. Tal prática é mantida por meio de um grande sistema de controle de atuação política na sua área. [...] (LOPES, 2005, p. 171-172).

Lopes (2005, p. 171-172) ainda ressalta a atuação dos assessores,

[...] Em muitos casos, a rede de lideranças locais em que se apoia o vereador é comandada diretamente por ele, mas em alguns casos isto se faz de forma indireta, por intermédio dos seus assessores parlamentares. São estes muitas vezes lideranças locais que também atuam no parlamento municipal. O vereador pode comandar pessoalmente a rede de distribuição de favores e prestação de serviços ou pode criar um sistema de atendimento coordenado por auxiliares diretos.

A tabela 29 mostra que os edis reeleitos que menos utilizaram proposições legislativas tiveram um elevado gasto de campanha nas eleições seguintes, exceção feita a alguns vereadores que utilizaram outros recursos como estratégias de sobrevivência, como visto anteriormente.

A seguir, na tabela 30, será mostrada a relação entre uso de requerimentos por alguns vereadores, com os mesmos critérios utilizados anteriormente, e a despesa de campanha em 2016.

Tabela 30 - Vereadores reeleitos* que menos utilizaram requerimentos e vereadores não - reeleitos que mais utilizam entre 2013 a 2016 despesa de campanha nas eleições de 2016, em Fortaleza e Salvador

Vereadores			
	Partido	Requerimento	Despesa eleitoral
Fortaleza			
Reeleitos		Nº	R\$
John Monteiro	PDT	34	R\$84.249,98
Zier Férrer	PDT	46	R\$37.667,64
Francisco Mangueira	PDT	62	R\$60.350,06
Dr. Elpídio Nogueira	PDT	65	R\$155.202,40
Não reeleitos		Nº	R\$
Fábio Santiago	PTN	609	R\$30.930,60
Leonel Alencar	PROS	509	R\$31.375,69
Alipio Rodrigues	PTN	916	R\$57.502,63
Eulógio Neto	PDT	1084	R\$29.999,98
Salvador			
Reeleitos		Nº	R\$
Edvaldo Brito	PSD	0	R\$204.057,70
Paulo Câmara	PSDB	0	R\$305.506,68
Cátia Rodrigues	PHS	0	R\$26.471,40
Kiki Bispo	PTB	0	R\$38.692,80
Não reeleitos		Nº	R\$
Arnando Lessa	PT	315	R\$140.355,39
Euvaldo Jorge	SD	521	R\$34.316,00
J. Carlos Filho	SD	815	R\$32.155,84
Leandro Guerrilha ²⁰	PTB	1135	R\$26.045,00

Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara Municipal e do TSE.

*Inclui suplentes

Com a finalidade de ampliar os dados referentes ao uso dos requerimentos, a tabela 30 aponta para a importância ou não da proposição para os edis de Fortaleza

²⁰ No portal Divulga Contas, do TSE, a despesa do vereador consta um valor muito inferior: R\$9.885,00. Identificamos um erro de contabilidade, por isso utilizamos os dados fornecidos pelo site www.eleicoespolitica.net

e Salvador, comparando com a variável despesa eleitoral. Mais uma vez, importante ressaltar que no caso dos representantes fortalezenses, os dados disponíveis não discriminam obras e serviços, contudo não deixa de ser considerado como volume de participação e atuação no mandato.

Ziér Ferrer, Kátia Rodrigues e Kiki Bispo foram os vereadores que menos utilizaram requerimentos, tendo um baixo custo de despesa eleitoral, e mesmo assim, foram reeleitos.

O vereador de Fortaleza, Ziér Férrer, do PDT, já mencionado, foi o segundo vereador que menos recorreu ao uso dos requerimentos, o que já havia acontecido com as outras proposições por ele apresentadas. Todos os outros edis reeleitos utilizaram poucas vezes o dispositivo, e tiveram uma despesa de campanha muito superior. O vereador Alípio Rodrigues, do PTN, partido da base governista, teve votos suficientes para estar entre os 32 vereadores mais votados da capital cearense. Mas a concorrência da coligação do prefeito reeleito, Roberto Cláudio, com 18 partidos, e a restrição do coeficiente eleitoral, impediu o candidato de ser reeleito.

Em Salvador, no qual os requerimentos que envolvem diretamente obras e serviços são chamados de *administrativos*, fica mais clara a análise dos dados. Edvaldo Bispo, do PSD, que apresentou zero requerimento, esteve boa parte de seu mandato no PTB, como único representante do partido, e se declarava ser independente, votando conforme as circunstâncias. A trajetória política de Brito é antiga. Aos 81 anos de idade, o edil mais velho reeleito já foi prefeito da cidade em 1978 e 1979 e vice-prefeito em 2009 e 2012. É professor de Direito na Universidade Federal da Bahia, atuante na área acadêmica e jurídica, com várias publicações, atualmente estando apenas no segundo mandato como vereador. Brito fundou a Frente Parlamentar de Defesa das Santas Casas de Salvador, sendo atual coordenador. É defensor da filantropia na área da saúde, apoiador do Instituto de Neurologia da Bahia (ION), da Federação das Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidade Filantrópicas do Estado da Bahia (FESFBA) e outras entidades. Portanto, é um vereador que tem uma rede importante de capital social; além disso, recebeu um recurso financeiro alto do seu partido, o PSD, durante a campanha de 2016: R\$198.750,00.

Paulo Câmara é outro vereador que não utilizou nenhum requerimento de obras. O parlamentar reelegeu-se para um quarto mandato, e é um importante aliado do prefeito ACM Neto. Na sua trajetória política foi coordenador de assuntos governamentais -1998 a 2000 - na gestão do ex-prefeito de Salvador Antônio Imbassahy. Câmara teve um trunfo importante em sua legislatura: foi eleito duas vezes o presidente da Casa. Sendo chefe da Mesa Executiva, teve força suficiente, como aliado do prefeito, para aprovar projetos de grande repercussão; dentre os mais conhecidos estão a proibição de atividade dos guardadores de carro, conhecidos como flanelinhas (mas que não foi sancionado pelo prefeito durante o período da legislatura), e isso com forte apoio popular; e aprovação da ampliação do voto aberto para cassação de prefeito e vereadores de Salvador, através de um Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município (PLEOM), em 2015. Antes, em 2013, teve um PLEOM aprovado que tornava aberto o voto para julgamento das contas do prefeito. Foi ainda, a partir de sua gestão, como chefe do legislativo, a reativação e implantação da TV Câmara em canal aberto e o investimento na modernização do Portal da Casa Legislativa. Em se tratando da campanha política, o edil foi o que mais gastou: R\$305.506,68, sendo que seu partido, o PSDB, doou R\$130.000,00.

A vereadora soteropolitana Cátia Rodrigues também não apresentou nenhum requerimento e teve uma despesa eleitoral muito baixa, inclusive muito menor do que o já mencionado Kiki Bispo. Atualmente ela está em seu segundo mandato. Foi eleita pelo partido PHS, coligado com o PT do B, e foi a 19º no ranking geral das eleições, com um pouco mais de 9 mil votos. Em sua produção legislativa, consta que apresentou 20 indicações e 19 projetos de lei. Uma proposição de indicação, que foi surpreendentemente, mas nem tanto, aprovada pela Câmara, versava sobre a colocação de uma Bíblia gigante no Dique do Tororó, importante local turístico de Salvador. A justificativa da vereadora, para a mencionada proposição, era de que há muitas imagens de orixás, referentes ao candomblé, e nada que se refere à cultura cristã. O prefeito não acatou a proposição. Cátia é esposa do ex-vereador, e atual deputado federal, Pastor Luciano, que é membro da Igreja Universal da Graça de Deus. Propôs um projeto de lei, em 2014, que decretava a segunda semana de maio como sendo a semana de conscientização municipal antiaborto. Assim, a edil, que

ainda se dedica ao evangelismo, possui um público religioso importante, um capital social que garante um eleitorado mais fiel.

Por fim, Leandro Guerrilha foi o parlamentar soteropolitano que mais recorreu aos requerimentos, 1135 vezes, em quatro anos. Seu gasto de campanha (R\$26.045,00) foi baixo, aquém da sua produção legislativa. Foi eleito, em 2012, pelo PSL, mudou de partido em 2016, na “janela partidária”. Comparando com Kiki Bispo, da mesma legenda, a diferença de votos girou em torno 3654. Mas, mesmo assim, ficou na 58ª colocação geral das eleições. Guerrilha é locutor de rádio já alguns anos, mas sua popularidade não foi suficiente para ser vitorioso em 2016, mesmo que seus votos tenham aumentado de uma eleição para outra.

Esta seção apontou que para além de testar as hipóteses inscritas na Introdução da tese, na relação entre produção legislativa e reeleição, outros fatores, tais como capital social, despesa de campanha e coeficiente eleitoral são variáveis importantes para o êxito eleitoral.

Nas considerações finais, os objetivos, as hipóteses e análises dos resultados deste capítulo serão retomados, apontando também para as lacunas e as novas possibilidades de pesquisa na área de produção parlamentar, comportamento político e reeleição municipal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tese justifica-se no sentido de colaborar para ampliar os Estudos Legislativos no campo municipal, especificamente os trabalhos comparativos, abrindo novas possibilidades de pesquisa para o campo da ciência política.

A pesquisa foi movida pela necessidade de compreender a manipulação dos instrumentos legislativos, observando se a utilização/emissão dos projetos apresenta alguma evidência ou correspondência para reeleição dos vereadores. A apresentação de projetos também é um capital político para os representantes na busca do êxito eleitoral. Não foi intenção do trabalho saber se as proposições foram aprovadas ou executadas pelos edis, prefeitos e outros órgãos públicos.

O objetivo mais amplo era analisar o comportamento ou atuação política e produção dos vereadores, observando as peculiaridades envolvidas nas diferentes cidades. Questões específicas foram levadas em consideração, como, por exemplo, as dimensões políticas e socioeconômicas, o eleitorado, a população, PIB, IDH, além de elementos importantes sobre os vereadores reeleitos, como anos de mandato, sexo, escolaridade, orientação partidária em relação ao governo, ocupação profissional. Quatro cidades foram escolhidas, em duas regiões diferentes do país, no Sudeste e no Nordeste: Fortaleza, Salvador, São Paulo e Rio de Janeiro.

O foco mais amplo do trabalho foi sobre os vereadores reeleitos em 2016, por isso foi apresentada duas hipóteses norteadoras: a primeira, de que o volume de emissão da proposição indicação significaria maiores chances de reeleição; a segunda, que o elevado volume de emissão de projetos de lei significaria maiores chances de reeleição.

Os resultados da pesquisa nas quatro capitais mostraram que, de modo geral, o total de indicações apresentadas – de 2013 a 2016 - pelos vereadores reeleitos atingiu 46% ao todo. Individualmente, a percentagem das cidades teve Fortaleza com 31,9% de indicações emitidas; Salvador, 56,5%; Rio de Janeiro, 39,1% e São Paulo, 58,6%. Portanto, em relação à primeira hipótese, só em duas cidades que os edis reeleitos apresentaram mais *indicação* do que o restante dos vereadores do mandato.

Mesmo assim, nestas capitais em que a hipótese foi confirmada, os índices ficaram abaixo de 60%. Portanto, muito baixa, pouco explicativa.

Em relação a segunda hipótese, que afirmava que os edis reeleitos apresentaram mais *projetos de lei ordinárias* do que o restante dos vereadores do mandato, os dados gerais das cidades mostraram um índice de 62,2% de produção dos reeleitos em 2016. Não é uma percentagem alta. Individualmente, somente Fortaleza ficou abaixo dos 50%. Em todas às outras capitais a hipótese foi confirmada, tendo um destaque para São Paulo, com 88,2% de proposições apresentadas.

A terceira hipótese, ou seja, afirmando que os edis reeleitos apresentaram mais *requerimentos*, especificamente voltado para obras e serviços, do que o restante dos vereadores do mandato, foi comparado com somente duas capitais, Salvador e Fortaleza, pois o perfil para obras e serviços dessa proposição não cabe no Rio de Janeiro e em São Paulo. Foi aludido durante o trabalho, que em Salvador e Fortaleza esses instrumentos se assemelham às indicações no Rio de Janeiro e em São Paulo. Apresentando algumas peculiaridades, sobre o uso dos requerimentos, na capital baiana e cearense, os vereadores reeleitos apresentaram menos proposições do que os não reeleitos, Salvador 47,5% e Fortaleza 39,7%, conforme a tabela 23, apontando, portanto, para a não confirmação da hipótese.

Os dados mais específicos nos quatro cenários apontaram que os vereadores reeleitos, em 2016, estão em faixas etárias dispersas, mas no Sudeste há um elevado número de edis mais velhos, comparada às duas cidades do Nordeste. Em relação ao sexo dos edis, todos os quatro municípios tiveram percentual de representantes eleitos do sexo masculino acima de 83%, índice próximo à média nacional, 86,5%. O nível de escolaridade dos reeleitos apresentou uma realidade que não é comum aos municípios brasileiros: 69,8% tem nível superior completo, enquanto que a média nacional é de 29,46%.

No que tange à ocupação profissional, as quatro cidades apontaram a categoria “político” como percentual mais elevado para os edis reeleitos, 68,6%, valor esse que se coaduna com a maioria dos representantes eleitos em 2016. Em todo território brasileiro, a ocupação de político apresentou percentual 21,04%, ou seja, 47,6% a menos do que nas capitais apresentadas.

Sobre a frequência de mandato dos vereadores reeleitos, a maioria deles alcançou apenas o segundo mandato, seguido daqueles que chegaram ao terceiro mandato. Portanto, as Câmaras ficaram mais rejuvenescidas, ao menos no âmbito de mandatos municipais.

Sobre o Regimento Interno das Câmaras, foi encontrado algumas diferenças significativas em relação à proposição indicação: tanto em Salvador, como em Fortaleza, ela é mais ampla do que obras, serviços e providências, pois abrange também outras funções: congratulações, homenagens, pesar, perícias técnicas, fiscalização, nomeações. Em São Paulo e no Rio de Janeiro, as indicações vão no mesmo sentido analisado por D'Ávila Filho, Jorge e Lima (2014), pois elas têm estruturas paroquiais, em obras, serviços e fiscalização, portanto mais estritamente de caráter territorial.

Os dados da tabela 24 e 25 também apontaram que os vereadores reeleitos, aqueles melhor localizados (quatro para cada cidade) no ranking geral das eleições 2016, ficaram abaixo da média geral na frequência do uso das indicações, ou seja, 75% dos edis. Em relação aos quatro últimos reeleitos, que ficaram nas piores colocações no ranking das eleições, 68% deles estiveram também abaixo da média das indicações apresentadas por toda a Câmara, no quadriênio do mandato. Rio de Janeiro foi a única entre as capitais que apontou um percentual igual para os que usaram abaixo e acima da média. Em relação aos projetos de lei, 75% dos vereadores bem colocados em todas as cidades utilizaram a proposição abaixo da média da Casa; já os piores colocados, também ficaram abaixo da média, com 56,3%. Nesse caso, os piores colocados no ranking das eleições, em 2016, apresentaram mais proposições de leis acima da média do que os mais bem posicionados. Portanto, tanto o elevado volume de indicações como de projetos de lei, não mostraram resultado satisfatório para ao resultado das eleições. Ou, em outras palavras, as evidências, com o uso das proposições para a reeleição, foram frágeis.

Um elemento utilizado no texto para comparar com a produção legislativa foi a variável despesa de campanha. A tabela 28 apresentou exatamente 32 vereadores que mais e menos vezes utilizaram a proposição indicação e projetos de lei, e suas respectivas despesas de campanha – 16 reeleitos e 16 não reeleitos. Os resultados

apontaram que somente quatro vereadores reeleitos, que utilizam menos indicações e projetos de lei, tiveram gastos de campanha inferiores aos outros candidatos, reeleitos ou não, são eles: Kiki Bispo (Salvador) Verônica Costa e Carlos Bolsonaro (Rio de Janeiro) e Souza Santos (São Paulo). Estes vereadores possuem um capital social que não pode ser desprezado ao analisar o sucesso eleitoral.

A tabela 30 comparou o uso de requerimentos e da despesa eleitoral. Dos oito vereadores de Salvador e Fortaleza, que menos utilizaram requerimentos, que tiveram um baixo custo de despesa eleitoral e foram reeleitos, somente três deles alcançaram esse triunfo. Em outros termos, a maioria dos reeleitos, os que pouco se dispuseram a utilizar o recurso legislativo, tiveram um alto gasto de campanha.

Edis reeleitos que menos utilizaram proposições legislativas, tiveram um elevado gasto de campanha nas eleições seguintes, evidenciando uma forma de sobrevivência política, como foi apontando durante o trabalho. Considerando também a variável despesa e coeficiente eleitoral, que impediu alguns vereadores, com elevada produção legislativa de se reelegerem.

Assim, levando em consideração a fonte central da pesquisa, sobre a relação entre produção legislativa e reeleição, os resultados apresentaram dados que não levaram a um resultado conclusivo, mas, sim, flutuante. Outras variáveis podem impactar ou dar peso ao êxito eleitoral, como a despesa de campanha, coeficiente eleitoral e capital social. Este último elemento é reforçado pelo fato de que assessores dos edis cumprem diferentes papéis ou tarefas que ajudam no mandato do representante, intermediando uma rede de comunicação com os eleitores, que envolvem amigos, parentes e cabos eleitorais, conforme os trabalhos de Kuschnir (1999), Joffre Neto (2003) e Lopes (2005).

A tese buscou dar um passo a mais sobre os estudos que competem ao Legislativo Municipal, mostrando, inclusive, se há evidências para o uso de determinados instrumentos legislativos na reeleição. Ainda é necessário pesquisas mais amplas, comparativas, que contemplem mais capitais, consideradas cidades de grande porte, que conduzam elementos enriquecedores sobre produção, comportamento legislativo e reeleição municipal. Também, vale a pena ressaltar que a variável despesa de campanha, utilizada na tese, apresentou-se como um elemento

importante, podendo ser melhor explorado em pesquisas que a relacionem com reeleição ou com as proposições legislativas aprovadas ou executadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AARÃO, Bruna de Fátima Chaves. **Redes clientelistas e assistencialistas como barreiras no exercício das funções legislativas e fiscalizadora das Câmaras Municipais** – o caso de Desterro e Entre-Rios. 105 f. Monografia (Bacharel em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

ABRACAM. Perfil dos vereadores eleitos em 2016 Brasil e Regiões. 2016. Disponível: <<http://www.abracambrasil.org.br/perfil-dos-vereadores-eleitos-em-2016-brasil-e-regioes/>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da federação. **Revista Lua Nova**, Ago. 1994, n.33, p.165-183.

_____ **Os Barões da Federação. Os governadores e a redemocratização brasileira**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO Cláudio Gonçalves. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. In: **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: Fundação Seade, v. 10, n. 3, 1996, p. 40-47.

ACKEL FILHO, Diomar. **Município e prática municipal à luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

ADOTE UM VEREADOR SP. **Coligação de Dória elege 45% da Câmara**. 2016. Disponível em: <<https://www.adoteumvereadorsp.com.br/news/coligacao-de-doria-elege-45-da-camara-veja-lista-de-vereadores-eleitos-em-sao-paulo/>> Acesso em: 20 jul. 2018.

ALMEIDA, Acir; LOPEZ, Félix. **Representação Política Local: padrões de atuação dos vereadores em quatro cidades mineiras**. IPEA, Brasília, 1625, p. 1- 44, 2011.

_____ **Representação Política local e clientelismo**: In: KERBAUY, Maria Tereza Miceli; ROCHA, Marta Mendes da Rocha (Org.). **Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros**. Juiz de Fora: Editora UFRJ, 2014. cap. 6 p.159-189.

ALVES, Clicéia Aparecida; KAUCHAKJE, Samira. **Indicação legislativa e voto:** resultados preliminares de uma pesquisa sobre produção legislativa na Assembleia paranaense. In: **III Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política**, 2013, Curitiba, GT: Estudos Legislativos, Curitiba, UFPR, p. 1-21.

AMES, Barry. **Os Entraves à democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

ANDRADE, Regis de Castro (org.). Processo decisório na Câmara dos Vereadores e na Assembleia Legislativa de São Paulo. In: **Processo de governo no município e no estado:** uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: Editora USP, 1998, p. 15-40.

ARAÚJO, P. G. **Instituições políticas e democracia:** processo e produção legislativos na Câmara Municipal de Belo Horizonte 1989-1996. 2001. 187 p., Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, 2001.

ARRETECH, Marta T.S. **Democracia, Federalismo, Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, Editora Fiocruz, 2012.

ATLAS BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil**. 2013. Disponível em: < <http://atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

BASTOS, Cândido Aurelino Tavares. **A Província: estudo sobre a descentralização no Império**. Edição fac-similar. Brasília: Senado Federal, 1996.

BEZERRA, Marcos Otavio. 1999. **Em nome das "bases". Política, favor e dependência pessoal**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/NUAP, 1999. 267 p.

BOBBIO, Norberto. Representação e Interesse. In: BOBBIO, Noberto. **O Filósofo e a Política**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003, p. 283-298

_____. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. rev. ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONNEWITZ, P. **Primeiras lições sobre a sociologia de Pierre Bourdieu**. Tradução de Lucy Magalhães. Petrópolis: Vozes, 2003

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BOURDIEU, Pierre. O campo político. In **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília, n.5. jan./jul. 2011, p. 193-216.

_____. Sobre o poder simbólico. In: BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Trad. Fernando Tomaz. 16. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012, p.07-16.

_____. O capital social – notas provisórias. In: CATANI, A; NOGUEIRA, M. A. (Orgs.) **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CAETANO, Bruno. Executivo e Legislativo na esfera local. **Novos Estudos Cebrap**, n.71, mar. 2005, p. 101-125.

CARREIRÃO, Yan de Souza. Identificação ideológica, partidos e voto na eleição presidencial de 2006. **Opinião Pública**, vol. 13, n. 2, 2007.

CNEWS. **Câmara de Fortaleza é a mais transparente entre as capitais**. 2017. Disponível em: <http://cnews.com.br/cnews/noticias/112686/camarade_fortaleza_e_a_mais_transparente_entre_as_capitais>. Acesso em: 20 jul. 2018.

COMPARA BRASIL. Receitas e Despesas. Disponível em: <<http://comparabrasil.com/estados/paginas/planilhaEstado.aspx?q=1>>. Acesso em: 05. mai. 2018.

COUTO, C. G. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo- Legislativo e o caso paulistano. In: ANDRADE, R. de C. (org.). **Processo de governo no município e no Estado**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

COUTO, C. G.; ABRUCIO, L. F. Governando a cidade? A força e a fraqueza da Câmara Municipal. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 57-65, 1995.

D'AVILA Filho, Paulo M.; JORGE, Vladimir Lobardo, LIMA, Paulo Cesar G. C. Produção Legislativa e Intermediação de Interesses na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. In: **VII Encontro da ABCP**, Recife, Anais, Recife: ABCP, 2010, p. 2 -24.

D'AVILA FILHO, Paulo M.; LIMA, Paulo Cesar G. de C.; JORGE, Vladimir Lombardo. Produção legislativa na Câmara Municipal de Rio de Janeiro: indicações, representação política e intermediação de interesses. In: **Desigualdade & Diversidade – Dossiê Especial**, segundo semestre de 2011, p. 185-206.

DIÁRIO DO NORDESTE. Projetos são aprovados, mas ficam engavetados. 2014. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/politica/projetos-sao-aprovados-mas-ficam-engavetados-1.848624>>. Acesso em: 18 mai. 2018.

DINIZ, Eli. **Voto e máquina política**: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

DUTRA, Marcelo José de Lima; PEREIRA, Henrique dos Santos. Formação de Municípios no Amazonas após a Constituição Federal de 1946. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo v. 20, n.1, p.51-68, jan - abr. 2018.

DUVERGER, Maurice. **Ciência Política - Teoria e Método**. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

ELEIÇÕES 2016. **Resultado das Eleições por Município**. 2016. Disponível em: <<https://www.eleicoes2016.com.br/>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

ESTADÃO. **Conservadorismo na medida**. 2016. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/vox-publica/conservadorismo-na-medida/>>. Acesso em: 20. Jun. 2018.

_____. **Descuidar de reduto eleitoral provoca a perda de mandato**. 2012. Disponível:<<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,descuidar-de-reduto-eleitoral-provoca-a-perda-de-mandato,927732>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

FELISBINO, Riberti de Almeida. Atores e práticas na relação executivo-legislativo municipal: o caso do município de Mogi-Mirim (SP) em dois contextos democráticos (1946-1964 e pós- 1988). **Rev. OMNIA HUMANAS**, v. 2, n. 1, p.27- 47, jan./ jun. 2009.

_____. Os municípios brasileiros nas Constituições Federais, 1924 a 1988. **EVOCATI Revista**, n. 63, n. p., mar. 2011. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/os-munic%C3%ADpios-brasileiros-nas-constitui%C3%A7%C3%B5es-federais-1824-1988>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

FIGUEIREDO, Angelina Cheibud; LIMONGI Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. Vol. 45, nº 2, p. 303-344, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibud; LIMONGI, Fernando. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 4, p.737-776, dez. 2005.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Pastor pede voto para vereador durante culto**. 2012. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/70861-pastor-pede-voto-para-vereador-durante-culto.shtml>. Acesso em: 18. Jun. 2018.

JOFFRE NETO, Joaquim Marcelino. **Câmaras Municipais no Brasil**: ascensão e declínio. Taubaté, SP, 2003. 168p.

G1 GLOBO. **Câmara de Salvador tem 35 vereadores homens e 8 mulheres.** 2016. Disponível: < <http://g1.globo.com/bahia/eleicoes/2016/noticia/2016/10/camara-de-salvador-tem-35-vereadores-homens-e-8-mulheres.html>> Acesso em: 20 jul. 2018

HEILER, J. G.; VIANA, J. P. S.; SANTOS, R. D. O custo da política subnacional: a forma como o dinheiro é gasto importa? Relação entre receita, despesas e sucesso eleitoral. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 22, nº 1, abril, 2016.

INÁCIO, Magna. Estrutura e Funcionamento da Câmara dos Deputados. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manoel Alcântara (Org.). **A Democracia Brasileira: balanços e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/index.php>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

KUSCHNIR, Karina. **Eleições e representação no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Nuap, 1999.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. As Câmaras Municipais Brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião Pública**, Campinas, v.2, p. 337-365, 2005.

_____ Padrões regionais de votação nas eleições municipais brasileiras. In: KERBAUY, Maria Teresa Miceli.; ROCHA, Marta Mendes (Org.). **Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros**. Juiz de Fora: Ed. UFRJ, p.79-108, 2014.

_____ **A morte dos coronéis: política e poder local**. Curitiba: Appris, 2016.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli; ROCHA, Marta Mendes. Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros. Juiz de Fora: Editora UFRJ, 2014.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: O município e o regime representativo no Brasil**. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.

G1 GLOBO. **PMDB encolhe, PT perde quase metade e PSDB cresce nas Câmaras.** 2016. Disponível em: < <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/blog/eleicao-2016-em-numeros/post/pmdb-encolhe-pt-perde-quase-metade-e-psdb-cresce-nas-camaras.html>>. Acesso em: 15. mai. 2018.

LOPEZ, F. G. ; ALMEIDA, A. S. Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível local. **Texto para Discussão (IPEA. Brasília)**, v. 1779, p. 1-40, 2012.

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

LOPES, Valmir. **As lógicas da representação política**: o processo de mudança de lideranças políticas em Fortaleza. 2005. 268 f. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

MAINWARING, Scott P.. Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil. Tradução de Vera Pereira, Porto Alegre, **Mercado Aberto**, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

MAINWARING, Scott. Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais - O Brasil numa Perspectiva Comparada. Novos Estudos. **CEBRAP**, n. 29, 1991.

MAINWARING, Scott; TORÇAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. **Opinião Pública**, Vol. XI, nº 2, p. 249-286, 2005.

MANCUSO, W. P. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 54, p. 155-183, 2015.

MELO, Carlos Ranulfo. Nem Tanto ao Mar, Nem Tanto a Terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manoel Alcântara (Org.). **A Democracia Brasileira: balanços e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2007.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os modelos da organização legislativa: distributivo, informacional e partidário. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 19, n. 2, p. 365-397, 2010.

NETO, Octavio Amorim. O Poder Executivo, centro de gravidade do Sistema Político brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Octávio. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Ed. UNESP, 2008, cap. 5, p. 131-142.

NEVES, C. A. **Geografia do voto e conexão eleitoral nas eleições de 1994 a 2006 para deputado federal no Piauí**. Dissertação UFPI, 2010.

NICOLAU, Jairo. O Sistema Eleitoral Brasileiro. In: CINTRA, Antônio Octávio; AVELAR, Lúcia (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro; Ed. UNESP/Konrad Adenauer, 2007.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 4.ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

PNUD. **Ranking IDHM Municípios.** 2010. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios2010.html>>. Acesso em: 02 mai. 2018.

PORTAL CMFOR. **Câmara Municipal de Fortaleza:** matérias legislativas . Disponível em: < <http://cmfor3.virtuaserver.com.br/materia/pesquisar-materia>> Acesso: 12. jul. 2018.

PORTAL CMRJ. **Câmara Municipal do Rio de Janeiro.** Atividade Legislativa. Disponível em: < <http://www.camara.rj.gov.br/>> Acesso: 10 mai. 2018.

PORTAL CMS. **Câmara Municipal de Salvador:** consulta acompanhamento de proposições. Disponível em: <http://177.136.123.157/LegislativoDigital_acompanhamento_proposicao/>. Acesso: 15 jun. 2017.

PORTAL CMSP. **Câmara Municipal de São Paulo.** Atividade Legislativa. Disponível em: < <http://www.saopaulo.sp.leg.br/atividade-legislativa/splegis-consulta/>> Acesso: 15 jun. 2017.

PRALON, E. M.; FERREIRA, G. Centralidade na Câmara Municipal de São Paulo no Processo Decisório. In: ANDRADE, R. de C. (org). **Processo de governo no município e no estado:** uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: Editora USP, 1998, p. 73-86.

RANGEL, Alan B. **A representação política por dentro da Câmara Legislativa de Salvador: a lógica dos projetos de indicações.** 2012. 58 f. (Monografia em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

_____. Um estudo sobre a utilização dos Projetos de Indicações na Câmara Municipal de Salvador. In: **III Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política**, 2013, Curitiba, GT: Estudos Legislativos, Curitiba, UFPR, p. 1-25.

_____. Notas sobre os estudos legislativos dos municípios brasileiros: as diferentes abordagens metodológicas. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 4, n. 1-2, p. 207-227, 2013.

_____. **Relação Executivo-Legislativo e Produção Parlamentar na Câmara Municipal de Salvador.** 2014. 86 f. (Dissertação em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

RAUPP, Fabiano Maury. Ensaio teórico sobre a presença do patrimonialismo no poder legislativo local. **XV SEMEAD - Seminários em Administração.** São Paulo: Programa de Pós -Graduação – FEA USP. ISSN 2177- 3866, p.1-16, 2012.

REGIMENTO INTERNO DE SALVADOR. **Câmara Municipal de Salvador**. Disponível em: < <http://www.cms.ba.gov.br/updiv/regimento/regimento.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2017.

REGIMENTO INTERNO DE FORTALEZA. **Câmara Municipal de Fortaleza**. Disponível em: <http://cmfor.virtuaserver.com.br/Leis_Brasil/Regint.htm>. Acesso em: 01 ago. 2017.

REGIMENTO INTERNO DE SÃO PAULO (Capital). **Câmara Municipal de São Paulo**. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.leg.br/atividade-legislativa/regimento-interno/>>. Acesso em: 01 ago. 2017.

REGIMENTO INTERNO DO RIO DE JANEIRO (Capital). **Câmara Municipal do Rio de Janeiro**. Disponível em: < <http://mail.camara.rj.gov.br/sitecmrj.nsf/RegimentoPage?OpenPage>>. Acesso em: 01 ago. 2017.

RUGGIERO JUNIOR, Nelson. **A atuação do vereador na Câmara Municipal de Araraquara: processo legislativo em dois momentos**. 2005, 233 f. (Dissertação em C.Sociais) - Centro de Educação em Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2005.

SANTOS, Fabiano. Democracia e Poder Legislativo no Brasil e na Argentina. In: LLADÓS, José Maria; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). **Perspectivas Brasil e Argentina** . Rio de Janeiro: IPRI, 1997.

SENADO FEDERAL. **Número de eleitos é baixo em relação ao de eleitoras**. 2016. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/cidadania/edicoes/546/numero-de-eleitas-e-baixo-em-relacao-ao-de-eleitoras>> Acesso em: 15 mai. 2018.

SHUMPETER, Joseph A. A Doutrina Clássica da Democracia. In: **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961, cap. 21, p. 305-326.

SILVA, Bruno Souza. Legislativos municipais: balanço da produção recente na ciência política brasileira e suas implicações metodológicas. In: **III Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política**, 2013, Curitiba, GT: Estudos Legislativos, Curitiba, UFPR, p. 1-27.

SILVA, C.D.P. A Lógica da Competição Política Municipal em “Cenários Oligárquicos”. **VII Encontro da ABCP**, Recife, 2010, p. 2 -23.

SILVA, Patrick. O pork barrel no Município de São Paulo: a produção legislativa dos vereadores paulistanos. **Centro de Estudos da Metrópole (CEM)**, São Paulo, p.1-25, 2011.

SOUZA, R. B. Clientelismo e voto na Califórnia fluminense. **28º Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, 2004.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v.24, p.105-121, jun. 2005.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Estatísticas Eleitorais**. 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoesanteriores/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes-2016>>. Acesso em: 02. mai. 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Reforma Política regulamenta distribuição de fundo eleitoral para as eleições 2018**. 2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Outubro/reforma-politica-regulamenta-distribuicao-de-fundo-eleitoral-para-as-eleicoes-2018>>. Acesso em: 4 abr. 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Segundo Turno das Eleições Municipais 2016 registra aumento de abstenções**. 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/segundo-turno-das-eleicoes-municipais-2016-registra-aumento-de-abstencoes>>. Acesso em: 22. mai. 2018.

TESOURO NACIONAL. **Transferências Constitucionais**. Disponível em: <<http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1>>. Acesso em: 08. mai. 2018.

TESOURO NACIONAL. **Cartilhas de Transferências constitucionais**. 2013. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/cartilhas-de-transferenciasconstitucionais>>. Acesso em: 12.mai. 2018.

UOL. **Apenas 7,8% dos vereadores eleitos no país tem menos de 29 anos**. 2016. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2016/noticias/2016/10/18/apenas-78-dos-vereadores-eleitos-no-pais-tem-menos-de-29-anos.htm>>. Acesso em: 18 mai.2018.

WIKIPÉDIA COMMONS. **Rio de Janeiro Câmara Municipal**. 2013. Disponível em: <[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Rio de janeiro, camara municipal, 01.JPG](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Rio_de_janeiro_camara_municipal_01.JPG)> Acesso em: 20 jul. 2018.

WORLD INEQUALITY DATABASE. **Top 1% national income share. 2018**. Disponível em: <http://wid.world/world#sptinc_p99p100_z/US;FR;DE;CN;ZA;GB;WO/last/eu/k/p/yearly/s/false/5.487/30/curve/false/country>. Acesso em: 28 abr. 2018.