

Produção legislativa na Câmara Municipal do Rio de Janeiro: indicações, representação política e intermediação de interesses

Paulo M. d'Ávila Filho^{*}
Paulo Cesar G. de C. Lima^{**}
Vladimir Lombardo Jorge^{***}

Resumo

Paulo D'Ávila Filho, Paulo Cesar G. de C. Lima e Vladimir Lombardo Jorge analisam a relação dos interesses da sociedade com o poder público a partir do Legislativo, tomando como objeto de estudo as proposições legais submetidas à Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Partem da tese de que o vereador, como representante político, tem também uma função legítima de intermediar interesses da população com o Poder Executivo, atividade esta que não pode ser reduzida a práticas clientelísticas. Mesmo num contexto de trocas assimétricas, a conexão eleitoral formada pela tríade Executivo/parlamentares/eleitores constitui um processo racional por meio do qual o eleitor pode acessar com mais eficácia a máquina pública, visando à obtenção de algum serviço público. Os dados mostrados pelos autores evidenciam que as demandas dos eleitores dizem respeito a serviços básicos passíveis de serem atendidos em outras situações sociopolíticas pela via administrativa. Num contexto de precariedade desses serviços, como no Rio de Janeiro, é legítimo supor, portanto, que essa intermediação de interesses é, em si, um poderoso instrumento de representação política.

Palavras-chave: Política e intermediação de interesses, Câmara Municipal do Rio de Janeiro, atuação social dos vereadores, políticos e prestação de serviços públicos.

^{*} Doutor em Ciência Política, professor e pesquisador dos programas de graduação e pós-graduação em Ciências Sociais do Departamento de Sociologia e Política da PUC-Rio.

^{**} Professor e pesquisador do Departamento de Sociologia e Política da PUC-Rio.

^{***} Doutor em Ciência Política, professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e pesquisador do Núcleo de Estudos da Política (NUEP).

Abstract

Paulo D'Ávila Filho, Paulo Cesar G. de C. Lima, and Vladimyr Lombardo Jorge analyze the relationship between society's interests and those of government, represented by the Legislative Branch, taking as their object of study the bills submitted to the Rio de Janeiro City Council. Their hypothesis is that City Council members, as political representatives, also play a legitimate role in interest intermediation between the population and the Executive Branch, an activity that cannot be reduced to pork-barrel practices. Even in a context of asymmetric exchanges, the electoral connection formed by the Executive-Congress-voters triad constitutes a rational process by which voters can more effectively access the government apparatus in order to obtain certain public services. The data presented by the authors show that voters' demands relate to basic services that would normally be accessed by the administrative route under other socio-political circumstances. In a context of precarious services, as in Rio de Janeiro, it is thus legitimate to assume that such interest intermediation alone is a powerful tool for political representation.

Keywords: Politics and interest intermediation, Rio de Janeiro City Council, social action by City Council members, politicians, and provision of public services.

Introdução

Este trabalho é produto de uma pesquisa que dá continuidade a uma agenda de trabalho iniciada em 2002, em torno da atividade legislativa municipal no Estado do Rio de Janeiro¹. Partindo das análises das atas legislativas, envolvendo os usos das indicações nos municípios de Petrópolis, Niterói e, principalmente, Mangaratiba², o foco agora é analisar a dinâmica político-eleitoral na cidade do Rio de Janeiro a partir das estratégias adotadas pelos vereadores em seu comportamento legislativo³. A questão é saber quais os recursos utilizados pelo vereador para a construção de sua rede político-eleitoral. Para além das funções de legislar, julgar, fiscalizar e administrar, os vereadores desempenham a função de intermediação de interesses “paroquiais”. O dispositivo legislativo chamado “indicação” é um rico instrumento de verificação da função de intermediação de interesses, na medida em que o vereador aparece como uma espécie de intermediário entre o interesse e os órgãos executivos⁴ além de dar visibilidade ao caráter territorial da atividade parlamentar. Para além de nossas definições canônicas, a observação destes padrões de troca política sugere outras concepções de representação adotadas pelos atores políticos envolvidos.

Representações sobre a Representação Política

A tentativa de investigar o quanto o mecanismo eleitoral pode, de fato, tornar mais representativas as instituições da democracia, é vista, em geral, com suspeição. Chama a atenção, na leitura dos mais recentes trabalhos sobre a democracia e a representação política, como é frequente recorrer a certas classificações como aporias democráticas ou entropias, ou os famosos indicadores de que há algum engano entre prática e teoria: abstração, irrealizável, impossível, indesejável e inviável. A frequente queixa do distanciamento entre representantes e representados, bem como a multiplicação de experiências políticas participativas seriam sintomas dessas questões⁵.

Investigar as tensões possíveis entre a perspectiva clássica de ideal democrático calcado na soberania popular e a fórmula moderna da democracia representativa, ou governo representativo, nos termos de Manin (1995) exige alguns cuidados que devem ser observados. Em primeiro lugar, deixar-se de lado os discursos de crise iminente, apoiados em retratos de fatos recentes que apontariam à ruína do sistema representativo (D’Avila e Faria, 2009). A perspectiva de convivência tensa entre democracia e representação política não pode ser analisada como um fato novo, que emerge em nossos dias⁶.

Adentrar a questão de tal tensão constitutiva nos leva a pensar os caminhos que penetram uma incessante busca por mecanismos de aproximação entre eleitos e eleitores. Tais aproximações podem ser vistas segundo um critério autorizatório ou delegativo, como proposto por Pitkin (1967), ou mesmo à luz de um princípio de distinção, segundo Bernard Manin (1995). Pode-se considerar também que foi a representação que democratizou a democracia, como recentemente analisado por Nadia Urbinati (2006), ou propor uma teoria mais abrangente, como Pierre Rosanvallon (2006), que considera a importância que as novas práticas participativas podem refletir em um ambiente social

que almeja ter em seus representantes uma maior expressão de suas diversas possibilidades de identidades sociais.

É sugestivo o recurso à polissemia do termo representação no trabalho clássico de Hanna Pitkin. Em sua introdução, Pitkin trata das diferentes concepções que a palavra representação pode abarcar na língua inglesa. A autora nos lembra que os seres humanos não são apenas animais que se organizam politicamente, mas também animais articuladores de linguagem. Seus comportamentos são moldados por suas ideias. O que fazem, e como fazem, dependerá de como veem a si mesmos e a seu mundo, e isto, por outro lado, dependerá dos conceitos através dos quais eles veem (Pitkin, 1967, p. 6). O ponto central é o que a representação é ou parece ser, o que não está separado da questão sobre o que a representação significa.

Na perspectiva que estamos adotando, a questão em torno do significado da representação se afasta do dever ser canônico e normativo que marca os preceitos constitucionais ou o debate teórico da área. Encontramo-nos no âmbito do que poderíamos chamar de “representações sobre a ideia de representação”. Para além do debate normativo em torno do significado da representação e dos arranjos institucionais ou regras que poderiam nos levar a uma suposta melhor representação, nosso estudo se concentra no que chamaremos de “representações em uso”, em clara alusão à ideia clássica de “linguagem em uso” de Wittgenstein (1994), tão bem explorada por MacIntyre (1991). Nessa chave, a linguagem é uma construção intersubjetiva, socialmente produzida. Para que haja comunicação é necessário que compartilhem os sentidos das palavras no que podemos chamar de “língua em uso”, a despeito de sua significação vernácula. As palavras, numa linguagem pública, adquirem seu sentido publicamente, ao serem associadas a condições publicamente acessíveis que asseguram sua aplicação. Tais condições determinarão não somente seu sentido, mas também sua referência.

A ideia em uso da representação, em nossa perspectiva, será formada a partir do jogo de ofertas e procuras no mercado político. Diversos sentidos e usos para a representação são oferecidos pelos vereadores a partir das suas distintas estratégias de ação legislativa e extralegislativa⁷. A representação de interesses paroquiais é apenas uma delas, que podem ser apreendidas no estudo das indicações.

Segundo Michel de Certeau:

A presença e a circulação de uma representação (ensinada como código de promoção sócio-econômica por pregadores, por educadores ou por vulgarizadores) não indicam de modo algum o que ela é para seus usuários. É ainda necessário analisar a sua manipulação pelos praticantes que não a fabricam. Só então é que se pode apreciar a diferença ou a semelhança entre produção da imagem e a produção secundária que se esconde nos processos de sua utilização. (1994, p. 40)

Esse é o sentido da observação das representações sobre a ideia de representação. Pretendemos buscá-las nos seus usos ordinários, cotidianos.

Em clara sintonia com Foucault (1984), De Certeau distingue dois planos das representações sociais: um, que denomina de estratégia, e, outro, de tática. A dimensão estratégica é a feição normativa, disciplinar, institucionalizada de uma representação, como sua definição pelo especialista. A dimensão tática reside na forma como os usuários criarão seus mecanismos de uso e proveito da dimensão disciplinar (estratégica). Os consumidores usuários reagem às normas, ocasião em que, embora não produtores, tirarão proveito das forças que lhes são estranhas. Trata-se de uma espécie de produção de novos significados, frequentemente díspares do sentido atribuído disciplinarmente. Assim sendo, os consumidores usuários das normas não são agentes passivos, mas ativos recriadores de significados, tais como nossos eleitores no mercado político.

Foucault reconhece todo o poder disciplinar que anima o seu contrário, as forças que dele escapam. Enquanto Foucault se concentrou no poder disciplinar, De Certeau se desloca para os pontos de fuga e contrapoder, as táticas. Em nosso caso, tal como um antropólogo olha para a lata de lixo de uma casa para observar seus padrões de consumo, nós olhamos para uma espécie de lata de lixo da atividade legislativa para observar as táticas, as representações em uso do jogo político local, por intermédio da interação ordinária de detentores de recursos de autoridade com demandantes de toda ordem de benefícios públicos. Esta é a razão se ser do estudo, ainda em andamento, das indicações.

Intermediação de “Interesses Paroquiais”: as Indicações

A análise das Indicações parte de um modelo formado por uma tríade de atores: prefeito – vereadores – eleitorado, em um contexto de competição político-eleitoral. Uma tríade formada por trocas políticas assimétricas de dois níveis. Uma, entre o Executivo e o Legislativo; outra, entre candidatos/mandatários de cargos legislativos e seus eleitores potenciais. Nesse modelo, o vereador pretende justamente aparecer como mediador entre os dois níveis de troca. Vem desta premissa o papel por nós sugerido do vereador como “ouvidor” no processo de “intermediação de interesses paroquiais”.

O modelo parte do princípio de que esses atores racionais procuram maximizar seus ganhos constringidos pelas regras do jogo democrático. Sendo assim, ainda que assimétricas, as trocas envolvidas nessas interações podem produzir efeitos benéficos para todos os envolvidos, mesmo que seus resultados sejam diferenciados, seja aos olhos dos atores, seja do observador (D’Avila, 2008b; Bahia, 2003). Uma externalidade positiva agregada dessas interações poderia ser o reforço das instituições democráticas a partir do exercício da representação política e o sentimento de eficiência dele derivado, quando todos os atores se veem satisfeitos com o produto dessas trocas. A correlação estabelecida neste modelo, entre as trocas Executivo-Legislativo e entre as trocas eleitor-representante, é o que podemos chamar de “conexão eleitoral”, em sintonia com estudos realizados pela literatura mais recente⁸, embora estejamos falando no âmbito municipal e não federal. A

hipótese que orienta a análise a seguir é a de que o instrumento legislativo representado pelas indicações pode ser uma importante chave de entendimento das trocas contidas na tríade mencionada em nível local, municipal. Analisando as Atas da Câmara Municipal de Mangaratiba⁹, poderemos cotejar essa hipótese com um estudo de caso. As interpretações que serão desenvolvidas a seguir não podem ser generalizadas para todos os casos, todos os municípios, em função de um conjunto de diferenças, indicadores e variáveis, que podem interferir na dinâmica política local. Ainda assim, a análise permite desenvolver algumas possibilidades interpretativas que podem orientar uma investigação empírica mais abrangente, voltada diretamente para esse fim.

Tomemos como ponto de partida a importância das indicações para a competição eleitoral, isto é, como opção estratégica para o vereador que pretende se reeleger ou se eleger para outro cargo público, a partir de algumas hipóteses de trabalho construídas através de um diálogo entre a análise empírica e alguns modelos explicativos fornecidos pela literatura especializada.

Na relação entre o Executivo, o Legislativo e os eleitores, o primeiro precisa do segundo para governar. Por isso, o primeiro precisa obter o apoio do segundo. A hipótese aqui apresentada é a de que na política municipal, uma das formas de conquistar esse apoio é atendendo as indicações dos vereadores. Por outro lado, as propostas dos vereadores precisam do Executivo para sua efetivação, sua execução. Para além do caráter negocial que esse arranjo engendra – a partir, muito mais do jogo político do que das atribuições normativas que constituem os dois poderes – o cenário desenhado possibilita a construção de uma rede eleitoral. Rede que envolve o terceiro ator, o eleitorado. A interferência do vereador na consecução de suas demandas poderia denotar não só a preocupação do representante para com as “necessidades” de seus representados como, também, sua capacidade de obter ação efetiva do Executivo, ou seja, sua eficiência.

As indicações sugerem um esforço do representante em atender as expectativas daqueles que o elegeram ou podem vir a eleger. Com as indicações, o vereador procura comprovar que cumpriu o papel que lhe foi designado pelos que o elegeram, que é o de representar e defender os interesses destes perante os demais vereadores e o Poder Executivo. Desta forma, o eleito comunica a promessa feita durante a campanha eleitoral, assinalando para os que o elegeram que não os abandonou. Para os que não o elegeram, assinala que se preocupa com a comunidade onde vivem, independentemente da sua opção eleitoral. Dessa forma, o vereador busca, num mercado disputadíssimo, não apenas manter, mas também ampliar seu eleitorado na próxima eleição.

Uma demanda, entretanto, não é necessariamente produto da percepção que a própria comunidade tem de um problema comum. Não havendo uma demanda da qual o parlamentar possa se apropriar, a fim de gerar ou aumentar seu capital político, caberá a ele, como elite, detectar os “problemas comuns” a toda a comunidade e mobilizá-la com o intuito de transformá-los em demandas a serem atendidas pelo Executivo. Neste caso, a indicação pode ser entendida como manufatura da representação e não emanação de uma

“vontade do povo”, embora encontre receptividade entre os beneficiados. Ela é produto e não motor do jogo político. Em ambos os casos, no entanto, se todos cooperarem, as partes da tríade terminam por satisfeitas.

Mas, para que esta cadeia se realize, o vereador precisa não só formular uma indicação como, e isso é fundamental, garantir seus “direitos autorais” sobre este capital político. Nas Atas de Mangaratiba, podemos encontrar alguns sinais da importância atribuída pelos vereadores à confirmação da referida autoria:

[...] Aparteando, o vereador Eduardo sugeriu que o Vereador Leonardo retire a Indicação de n.º 33/94, já que se encontra registrada, nesta Casa, a solicitação referente ao assunto, feita pela Vereadora Maria das Graças. [...] o Vereador Leonardo, reportando-se a fala da Vereadora Maria, esclareceu que vem pedindo o conserto da estrada da Serra do Piloto, já há cerca de quatro meses [...]. (Ata da Câmara Municipal de Mangaratiba, de 17 de março de 1994)¹⁰

O trecho acima apresenta alguns elementos que devem ser destacados. O número do protocolo da indicação é a segurança da “propriedade intelectual” desse capital político, que precisa ser protegido. O tom coloquial da aproximação entre os sujeitos envolvidos (o vereador, o prefeito e a esposa do comandante), é apenas uma pálida imagem da facilidade de acesso de uns com os outros e entre os poderes. A pequena cidade de Mangaratiba e sua classificação como município de porte médio¹¹ mal esconde sua feição paroquial. A Prefeitura e a Câmara estão entremeadas por uma praça, onde se encontra um tradicional coreto, lembrando nossa imagem mitificada da vida nas pequenas cidades do interior do estado. Enquanto em municípios de grande porte as indicações podem ser encaminhadas diretamente aos responsáveis por órgãos da administração indireta, como no caso do Rio de Janeiro¹², em Mangaratiba o prefeito encarna a própria representação da máquina do Executivo, é figura central nesta trama de relações que envolvem as indicações como veremos mais adiante.

Em outra passagem fica ainda mais evidente a competição pela autoria das Indicações, entre os vereadores:

[...] O vereador Gilmar “solicitou ao Presidente da Casa que houvesse entre os vereadores respeito pelas Indicações. Apartando o Sr. Presidente esclareceu, que, a primeira Indicação é que vale, as demais com o mesmo teor e de autorias diferentes, só vem reforçá-la. Disse que não é a Indicação que elege o vereador, e sim, o trabalho realizado pessoalmente frente à comunidade, que prova realmente que o vereador está junto do povo [...]”. (Ata da Câmara Municipal de Mangaratiba, 14 de agosto de 1997)

No trecho acima, o esforço de esclarecimento do presidente da Câmara é muito sugestivo. Qual o significado de “*a primeira Indicação é que vale*”? Considerando-se a facilidade da conversa de gabinete entre o prefeito e os vereadores – evidenciado por nós durante a pesquisa de campo – é possível inferir que a execução da Indicação depende muito mais deste contato direto, da negociação cara-a-cara do que de seu caráter formal. Dessa forma, qualquer vereador, não importa a ordem de chegada do pedido, pode interferir no processo, desde que tenha capacidade política para influenciar na decisão do Executivo. Nossa hipótese é que a “primeira Indicação” é a que vale como capital político para fins eleitorais e prova do exercício da representação. Para um leitor atento ao não dito, a afirmação de que “*não é a Indicação que elege o vereador, e sim, o trabalho realizado pessoalmente frente à comunidade, que prova realmente que o vereador está junto do povo*”, supostamente minimizando o impacto do objeto da contenda parlamentar, parece sugerir justamente o seu contrário.

É possível extrair da fala do presidente, no entanto, um importante aspecto na competição política: é preciso comunicar ao eleitor os seus feitos, se possível, face a face. Se por um lado, o êxito na competição eleitoral pressupõe atender, se não todas, pelo menos algumas expectativas dos eleitores, por outro, requer que se faça uma comunicação a fim de vincular a satisfação de uma expectativa ou o atendimento de um interesse a um nome em particular. Mesmo antes de sua execução, a vinculação do vereador ao benefício solicitado é matéria de intensa disputa na Câmara, como podemos observar através do debate em torno das regras de utilização das Indicações:

[...] Continuando, o orador (vereador Gilmar) solicitou aos funcionários da Secretaria da Casa, que reiterasse as Indicações de sua autoria. Aparteando, a vereadora Maria das Graças lembrou a todos da primeira reunião ordinária desta gestão, onde os vereadores deram entrada com Indicações iguais as suas e que, segundo ela, na ocasião colocou que as Indicações já eram de sua autoria, e a Mesa Diretora se pronunciou dizendo que, por ser outra legislatura, não valia então reinterá-las [*sic*], e que, naquele momento, segundo a aparteante, não houve nenhum vereador que lhe desse apoio. Acha a aparteante que os vereadores deveriam se reunir para chegarem a uma conclusão. Continuando, o orador [Gilmar] colocou que, deve estar havendo um problema administrativo, pois desde que começou as reuniões ordinárias do segundo período, pediu que fossem reinteradas. Aparteando, a vereadora Maria colocou que também solicitou que fossem reinteradas todas as Indicações da Legislatura. Aparteando, o Presidente da Casa colocou que já foi determinado por ele que os vereadores dessem entrada, no máximo com quatro Indicações por vez, juntamente para dar oportunidade de todos fazerem

[Indicações] [...]. (Ata da Câmara Municipal de Mangaratiba, 14 de agosto de 1997, grifos nossos).

Nessa passagem, os apelos do vereador Gilmar e da vereadora Maria das Graças pela reiteração das indicações que apresentaram na legislatura anterior tornam evidente a competição entre os vereadores pela sua autoria. Segundo a vereadora, a autoria estaria sendo desrespeitada pelos vereadores que apresentaram, logo no início da nova legislatura, indicações iguais às que ela havia encaminhado na legislatura anterior. A questão é relevante a ponto de ser sugerida uma reunião específica para discutir as regras do jogo em torno do uso do instrumento. O presidente da Casa chega a estabelecer regras de apresentação que permitam uma competição organizada, com oportunidades “iguais” para que todos possam fazer uso deste dispositivo, sem que as proposições se sobreponham, pois os procedimentos regimentais parecem ainda não estar bem definidos¹³.

A disputa na Câmara é reproduzida no contato com os potenciais eleitores. O trecho que segue foi retirado da Ata da sessão plenária ocorrida no dia 3 de julho de 2000 na Câmara Municipal de Mangaratiba. Refere-se à relevância das indicações como um trunfo eleitoral. Nele a vereadora Maria das Graças afirma que um candidato sem mandato estava se apresentando para os eleitores como autor de indicações, embora isso seja uma prerrogativa exclusiva dos vereadores, aproveitando-se do fato de os eleitores desconhecerem a atividade política, de um modo geral, e, sobretudo, as normas que regulam a atividade parlamentar.

[...] a Vereadora Maria da Graças também comentou a respeito de suas Indicações para a comunidade da Praia Pequena, no Bairro Vermelho, no Sahy, com relação à colocação de energia elétrica e que, coincidentemente, um candidato está fazendo reuniões e espalhando para os moradores daquela comunidade que a referida solicitação de colocação de energia elétrica é de autoria dele, esclarecendo que a prerrogativa de se fazer Indicações, é de exclusividade do Vereador e não de candidatos. [...]. (Ata da Câmara Municipal de Mangaratiba, 3 de julho de 2000)

A execução da indicação dependerá de negociações e das trocas entre o prefeito e o vereador proponente, não sendo possível predizer se este obterá sucesso. Na pior das alternativas, o parlamentar, ao menos, tem a prova, a partir do registro de autoria, do esforço expedido em nome de “sua comunidade”. No melhor cenário, o vereador comprova sua intermediação perante a obra executada. A execução de uma indicação, como dito, dependerá de um conjunto de fatores que podem envolver negociação, interesses mútuos, conveniências e cálculos. Envolve as capacidades mútuas de produzir cooperação entre as partes. Os determinantes da cooperação ainda não podem ser precisados pelos elementos empíricos que possuímos.

A tríade que compõe a conexão eleitoral (o Executivo, os parlamentares e os eleitores) permanece. As dimensões da política local, no entanto, deslocam o papel das lide-

ranças partidárias. Trata-se de uma Câmara que na última legislatura contava com onze vereadores, sendo dez da base de sustentação do governo e um de oposição, ao menos formalmente. A facilidade proveniente do contato direto entre os membros dos respectivos poderes, aliada à centralidade das questões locais nas definições políticas, dissolve parte do peso dos partidos e suas lideranças no controle do fluxo das negociações.

O uso das indicações como forma de interferir em parte da distribuição orçamentária, em vez das emendas ao orçamento, será uma outra característica. A partir de conversas, tanto com membros do Executivo quanto do Legislativo, foi possível acessar a informação de que fez parte da estratégia de controle do Executivo desestimular a apresentação de emendas. Executivo que possuía esmagadora maioria na Câmara, na última legislatura. Dessa forma, os assuntos paroquiais passam a depender das indicações, negociadas, caso a caso, com o prefeito.

Sobre algumas emendas de sua autoria vetadas pelo prefeito, a vereadora Maria das Graças afirmou, no dia 25 de agosto de 1997,

[...] que o seu objetivo era direcionar os serviços, embora suas Emendas fossem oriundas de suas Indicações, e que foram incluídas na LDO pelo Executivo Municipal, agradecendo, portanto, o sr. Prefeito pela inclusão das Indicações [...]. (Ata da Câmara Municipal de Mangaratiba)

Embora no trecho acima o Executivo municipal não tivesse ainda atendido às indicações da vereadora Maria das Graças, a inclusão delas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) ampliou a expectativa de que futuramente fossem atendidas pelo prefeito.

Mesmo que a identidade partidária não pareça constituir um *locus* privilegiado de análise das clivagens políticas locais, a diferenciação situação-oposição se constitui em um diferencial em relação à atenção executiva para com as Indicações formuladas pelos vereadores. A disputa entre os parlamentares volta à cena:

[...] Aparteando, o Vereador Carlo Busato falou da paz em que, atualmente, vivem os Poderes Executivo e Legislativo. Disse que todos os vereadores, desta Casa, são recebidos pelo Sr. Prefeito. A Vereadora Maria, em aparte, contou, pois, segundo ela, não discute o bom recebimento, e sim, o atendimento nas solicitações feitas através das Indicações. [...] Aparteando, o Vereador Aarão achou que a convivência da oposição com o sr. Prefeito está causando ciúmes à situação. O Vereador Leonardo, continuando, falou das vantagens que seria se a oposição continuasse. Disse que os Vereadores da situação estão preocupados com aquele “rito processual de obras” que não tiveram no primeiro ano. Falou do apoio que a situação recebeu do Vereador

José Carlos, que a tornou maioria nesta Casa, mas, em compensação, também, deixou o Sr. Prefeito, mais à vontade para “empurrar com a barriga” e não atender as solicitações da situação. (Ata da Câmara Municipal de Mangaratiba, 17 de março de 1994, grifos nossos)

Um aspecto curioso da narrativa acima reside na observação final do vereador Leonardo, ao sugerir que o crescimento da base de apoio do governo na Câmara, constituindo maioria, teria facilitado a gestão de governo a tal ponto que as solicitações encaminhadas pela situação passaram a não contar com a mesma acuidade do prefeito. Se para o prefeito a adesão da oposição à sua base parlamentar lhe garante maior grau de liberdade, o fato se transforma em um problema para os vereadores da situação, pois assim perdem o diferencial que os distingue de seus oponentes partidários: o acesso ao Executivo, o atendimento da indicação ou equivalente. Na medida em que os vereadores migram para a base de apoio do governo, a utilidade esperada do apoio ao Executivo diminui, pois aumenta a competição pelos recursos de que este dispõe para distribuição entre os seus aliados. Um elemento de troca do vereador com o Executivo é o seu apoio. Ainda que o recado contido nessas linhas possa não ter consequências práticas, em função da grande dependência dos mandatários proporcionais com relação ao Executivo, há, aqui, uma sinalização clara da utilidade esperada na troca.

O prefeito não é indiferente a este tipo de sinalização, como podemos observar em outro período, muito embora os determinantes deste comportamento exijam estudos complementares.

[São lidos 10 ofícios enviados pelo prefeito] [...] esclarecendo que a relação das Indicações constadas nos presentes ofícios estão sendo analisadas criteriosamente e que, certamente, serão incluídas em seu Plano de Governo. (Ata da Câmara Municipal de Mangaratiba, 25 de agosto de 1997)

O atendimento das Indicações ou a inclusão delas no projeto de governo do prefeito é, por um lado, um sinal de prestígio do vereador junto ao prefeito e, por outro, denota uma atuação parlamentar eficiente. Isso não significa apenas um ganho simbólico, mas também um trunfo eleitoral para o vereador que quer se reeleger, já que poderá usá-lo para atingir três objetivos perseguidos por todo candidato que já detém um mandato parlamentar:

1. *Preservar seus eleitores.* Porque as indicações servem para atender a uma necessidade dos que, por algum motivo, já votaram e continuarão votando no parlamentar (*eleitores efetivos* ou *de fato*).
2. *Conquistar novos eleitores.* Porque as indicações servem para sinalizar para o *eleitor em potencial* que pode confiar nele, já que ele teve um desempenho eleitoral produtivo e que agiu para atender às expectativas dos que votaram nele na última eleição.

3. *Tirar votos do concorrente.* Há, porém, dois tipos de concorrente:

- 3.1. *O que já possui um mandato.* Porque mostra que sua atuação parlamentar foi mais produtiva e eficiente do que a do seu concorrente.
- 3.2. *O novato, isto é, o que disputa o primeiro mandato.* Porque o seu currículo o torna merecedor de um mandato.

Parte-se da premissa de que é racional o ator político querer conquistar e manter o poder, seja qual for a sua finalidade. Para efeito da análise aqui empreendida, suas motivações pouco importam. Desde uma vereança, passando por cargos no governo até a Presidência da República, o importante é controlar algum recurso de poder político e decisório. A perspectiva interpretativa com a qual estamos operando é a de que o eleitor mede a eficiência parlamentar não em termos de sua produção legislativa, mas, e talvez principalmente, em termos de “melhorias” para o local onde ele vive: a rua, o bairro ou o município. Todavia, quanto mais distante estiver a “melhoria” do local onde o eleitor efetivamente vive, menos a perceberá como um benefício para si.

Convém fazer um comentário sobre os objetivos elencados. Os objetivos 1 e 2 pressupõem que o eleitor fará uma avaliação da atuação isolada do parlamentar. Já o objetivo 3 pressupõe que, durante a eleição, o eleitor irá avaliar a atuação do parlamentar em relação à dos demais e comparar o currículo deste com o dos demais candidatos. Portanto, a indicação é um dos meios disponíveis e utilizados pelos vereadores para, durante o cumprimento do seu mandato, preservar os vínculos que estes estabeleceram durante a campanha eleitoral com os eleitores ou estabelecer novos vínculos. Em outras palavras, estabelecer e manter redes de trocas políticas verticais, nas quais se trocam recursos de autoridade por apoio.

As tentativas de sistematizar um conhecimento do conjunto das redes que articulam comportamento parlamentar e relações com o Executivo e a competição eleitoral têm recebido o nome de conexão eleitoral, como apresentado anteriormente. O termo conexão eleitoral tem, entre outros atributos, o mérito de deslocar o tema das trocas políticas assimétricas do campo semântico ao qual está comumente enredado, marcado pelo conceito, usado pejorativamente, de clientelismo.

A literatura mais recente tem em comum o entendimento de que o fenômeno do clientelismo é endógeno à organização do poder (Bahia, 1997, 2003; Carvalho, 1998; D'Avila, 2000, 2008; Diniz, 1982; Gay, 1998). O que se troca é apoio político e lealdade por benefícios patrimoniais, máquina política por compromisso. Em todas as sociedades, a autoridade pública legítima se organiza em bases patrimoniais. Em linguagem weberiana, a disputa pelo poder é a disputa pelos instrumentos da autoridade pública.

O atendimento a demandas de tipo paroquial, como as que estamos tratando, é frequentemente relacionado com a competição eleitoral:

O Vereador Gilmar, Presidente desta Casa, [...] Teceu comentários a respeito das Indicações dos Vereadores desta Casa, e que, alguns candi-

dados estão indo até às comunidades dizendo que as Indicações de obras são de autoria deles, contam diversas histórias com a intenção de conseguirem votos, o que considera até normal nesta época de eleições [...]. (Ata da Câmara Municipal de Mangaratiba, 3 de julho de 2000)

Se o vereador Gilmar considera normal esse tipo de prática, ao menos em época eleitoral, o mesmo não acontece, tanto em um certo senso comum, quanto em alguns trabalhos profissionais. A intermediação de interesses paroquiais é frequentemente interpretada como prática de clientela, com fins “eleitoreiros”. Nessa chave, uma população carente de toda a sorte de serviços públicos é manipulada por astutos políticos. Neste trabalho, no entanto, fica claro o caráter legal e regimental da utilização das indicações como mecanismo de intermediação em uma tríade de interesses mútuos.

As Indicações na Câmara Municipal do Rio de Janeiro (2001-2004)

O tratamento dos dados – amostra e categorias de análise

As informações associadas às indicações foram obtidas a partir do banco de dados da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. O trabalho está atualmente na fase de depuração do banco de dados em construção. Tendo em vista as suas dimensões (21.008 indicações) e a necessidade de extrair conclusões preliminares, optou-se por utilizar procedimentos de amostragem: selecionou-se uma amostra aleatória simples, com 805 indicações.

Utilizando-se o ano da indicação (Tabela 1) e a categoria de análise (Tabela 2) como variáveis de controle da acurácia da amostra, e observando-se as colunas “%”, verifica-se a representatividade da amostra com relação à população de indicações.

Tabela 1 - Distribuição das Indicações por Ano – População e Amostra

Ano da Indicação	% na População	% na Amostra
2001	29,96	29,19
2002	32,13	34,53
2003	22,78	23,35
2004	15,13	12,92
Total	100,0	100,0

Fontes: Câmara Municipal do Rio de Janeiro e amostra.

Tabela 2
Distribuição das Indicações por Categoria de Análise

Categoria	% na População	% na Amostra
Melhoria	56,0	55,0
Manutenção	42,1	43,6
Outros/ Imaterial	1,2	1,3
Não identificado (NI)	0,7	0,1
Total	100,0	100,0

Fontes: Câmara Municipal do Rio de Janeiro e amostra.

As categorias de análise do conteúdo das Indicações foram construídas agrupando-se em *melhoria* as Indicações voltadas a investimentos em serviços básicos e de infraestrutura; em *manutenção*, aquelas direcionadas à conservação desses serviços, e em *outros/imaterial*, as demais Indicações destinadas a fins “intangíveis”, tais como pedidos de fiscalização e perícia técnica.

Perfil da Indicação (Período 2001-2004)

As Indicações foram formuladas pelos vereadores da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, principalmente na primeira metade dos seus mandatos (62,1% das Indicações). Dentre os 42 vereadores cariocas, 35 fizeram uso desse instrumento, porém observa-se um alto grau de concentração da autoria em torno de poucos parlamentares: uma única vereadora foi autora, no período estudado, de quase um terço (30,3%) das indicações, e apenas quatro vereadores são responsáveis por mais da metade (52,9%) do total.

As indicações distribuem-se entre melhoria (56%) e manutenção (42,1%), cabendo a outras/imateriais apenas 1,2% do total (Tabela 2). Os objetos temáticos das indicações são, principalmente, as vias públicas (25,2%) e a iluminação pública (25%), seguidas de arborização (11,7%) e saneamento básico (9,8%).

A destinação – órgãos públicos aos quais as Indicações são encaminhadas – concentra-se, coerentemente com a temática apresentada, na Secretaria Municipal de Obras e Conservação (31,9%) e na Riolut (24,6%), seguidas da Fundação Parques e Jardins (12,4%) e da Companhia Estadual de Trânsito (4,3%). Enquanto órgãos de destinação das indicações, essas quatro entidades respondem por 73,3% do total.

Análise da Amostra de Indicações

A quantidade de emissão de Indicações cresce até a primeira metade do mandato,

correspondendo a 62,1% do total (Tabela 3), decrescendo a partir daí: o total de indicações no último ano corresponde a apenas 50,5% da quantidade de indicações registrada no primeiro ano.

Tabela 3
Distribuição das Indicações por Ano - População

Ano da Indicação	N	%	% Acumulado
2001	6.293	29,96%	29,96%
2002	6.751	32,13%	62,09%
2003	4.785	22,78%	84,87%
2004	3.179	15,13%	100,00%
Total	21.008	100,00%	

Fontes: Câmara Municipal do Rio de Janeiro e amostra.

Na sua esmagadora maioria, as Indicações emitidas tratam de temas localizados nas Zonas Norte e Oeste do Município do Rio de Janeiro. De acordo com a Tabela 4, na Zona Norte, predominam as indicações destinadas à *manutenção* (55,7% das indicações da região); já na Zona Oeste, aquelas destinadas a *investimentos* são majoritariamente contempladas (69,2% das Indicações da região). Não sabemos, contudo, se isso é padrão, ou seja, se se repete nas demais legislaturas.

Os dados da Tabela 4 mostram uma correspondência entre a natureza das indicações e a sua destinação. A distribuição das categorias de análise segundo a zona do município parece refletir a situação de carência de serviços básicos e infraestrutura predominante na Zona Oeste do município e não tão grave na Zona Norte, onde a coexistência de áreas com essa carência e áreas mais “nobres” explicaria a significativa (42,9%) presença de indicações voltadas para melhoria.

Tabela 4
Distribuição das Categorias de Análise Segundo a Zona de Destino da Indicação

Zona	Nº e % de Indicações	Categoria de Análise			Total
		Manutenção	Melhoria	Outros-Imaterial	
Oeste	N	112	258	3	373
	%	30,0%	69,2%	0,8%	100,0
Norte	N	231	178	6	415
	%	55,7%	42,9%	1,4%	100,0
Sul	N	6	1	0	7
	%	85,7%	14,3%	0,0%	100,0
Centro	N	1	1	0	2
	%	50,0%	50,0%	0,0%	100,0
Total	N	350	438	9	797
	%	43,9%	55,0%	1,1%	100,0

Fonte: amostra.

Nota: Excluídas oito indicações cujas categorias não foram identificadas.

Dentre os treze vereadores que mais fizeram uso do instituto da Indicação (Tabela 5), onze direcionaram majoritariamente as suas Indicações para uma única Zona do município (Norte ou Oeste). Desses onze vereadores, dez concentraram mais de 85% das suas Indicações em uma única região, o que reflete a significativa territorialização das atividades do vereador na área onde constroi sua rede de trocas políticas. Apenas dois vereadores distribuíram as Indicações com algum equilíbrio entre as duas regiões citadas. A vereadora campeã das Indicações destinou 87,7 % das suas iniciativas à Zona Norte do município. O cruzamento da distribuição espacial das Indicações com a distribuição dos votos dos eleitos poderá nos fornecer um quadro mais aproximado da rede política eleitoral dos vereadores.

Tabela 5
Distribuição das Zonas de Destino da Indicação, segundo o Vereador*

Vereador	Nº e % de Indicações	Zona					Total
		Norte	Oeste	Sul	Centro	NI**	
Rosa Fernandes	N	214	29	0	0	1	244
	%	87,7	11,9	0,0	0,0	0,4	100,0
Luiz Carlos Ramos	N	5	66	0	0	0	71
	%	7,0	93,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Romualdo Boaventura	N	3	60	0	0	1	64
	%	4,7	93,8	0,0	0,0	1,6	100,0
Eliana Ribeiro	N	0	45	0	0	2	47
	%	0,0	95,7	0,0	0,0	4,3	100,0
Prof. Uoston	N	41	4	0	0	1	46
	%	89,1	8,7	0,0	0,0	2,2	100,0
Argemiro Pimentel	N	1	37	0	0	0	38
	%	2,6	97,4	0,0	0,0	0,0	100,0
João Cabral	N	33	4	0	0	0	37
	%	89,2	10,8	0,0	0,0	0,0	100,0
S. Ferraz	N	31	3	0	0	0	34
	%	91,2	8,8	0,0	0,0	0,0	100,0
Paulo Mello	N	15	13	4	1	0	33
	%	45,5	39,4	12,1	3,0	0,0	100,0
Jorge Babu	N	3	30	0	0	0	33
	%	9,1	90,9	0,0	0,0	0,0	100,0
Dr. Monteiro de Castro	N	19	13	0	0	0	32
	%	59,4	40,6	0,0	0,0	0,0	100,0
Liliam Sá	N	6	14	1	0	0	21
	%	28,6	66,7	4,8	0,0	0,0	100,0
Jerominho	N	2	15	0	0	0	17
	%	11,8	88,2	0,0	0,0	0,0	100,0

Fonte: Amostra.

* Selecionados os vereadores que respondem por mais de 2% do total das indicações.

** Não identificado.

De acordo com a Tabela 5, dentre os onze grandes emissores, seis concentraram suas indicações na Zona Norte – S. Ferraz (91,2%), João Cabral (89,2%), Rosa Fernandes (87,7%), Prof Uoston (89,1%), Dr. Monteiro Castro (59,4%), Paulo Mello (45,5%) – e cinco na Zona Oeste – Eliana Ribeiro (95,7%), Argemiro Pimentel (97,4%), Jorge Babu (90,9%), Romualdo Boaventura (93,8%), Luiz Carlos Ramos (93,0%). Observe-se que nove concentraram majoritariamente, em níveis superiores a 86%, suas Indicações em uma única região da cidade, Zona Norte ou Zona Oeste. As exceções são o vereador Pau-

lo Mello, que distribuiu em certa medida suas emissões entre as Regiões Norte (45,5%) e Oeste (39,4%), contemplando ainda a Região Sul (12,1%), e o Dr. Monteiro de Castro, cuja distribuição é semelhante à de Paulo Mello (carreia para a Zona Norte 59,4% e, para a Zona Oeste, 40,6%), não contemplando a Zona Sul.

A Tabela 5 mostra, ainda, que Liliam Sá e Jerominho tiveram um padrão de emissões semelhante. Enfatizaram a Zona Oeste apresentando, respectivamente, 66,7% e 88,21% das Indicações para essa área do município. Mas, sem esquecer completamente a Zona Norte: emitiram, respectivamente, 28,6% e 11,8% das Indicações para essa parte do município.

Considerações Finais

Tem sido recorrente a abordagem do problema da representação política e sua suposta crise (Avritzer, 2008; D'Avila e Faria, 2009)¹⁴, a partir da reconsideração do alardeado problema do déficit de representatividade do sistema político democrático e das proposições de novos incrementos democráticos alternativos ou complementares ao modelo representativo partidário eleitoral (Lavalle, 2010). A sustentação do diagnóstico repousa na suposta incapacidade de a democracia representativa de fato representar os representados ou alcançar certo ideal democrático de soberania popular¹⁵. De outra parte, um dos motes utilizados para caracterizar a crise da representação contemporânea é a convivência desta com formas alegadamente não virtuosas de mediação política como o clientelismo.

O atendimento a demandas de tipo paroquial, como as que estamos tratando, é frequentemente relacionado com a competição eleitoral. A intermediação de interesses paroquiais é comumente interpretada como prática de clientela, com fins “eleitoreiros”. Nessa chave, uma população carente de toda a sorte de serviços públicos é manipulada por astutos políticos. Neste trabalho, no entanto, fica claro o caráter legal e regimental da utilização das indicações como mecanismo de intermediação em uma tríade de interesses mútuos. Diante do exposto, é possível dizer que as indicações constituem, também, significativo mecanismo de representação democrática. Um estudo apurado das redes criadas em torno das indicações possibilitaria elucidar pontos de contato entre a representação democrática e as trocas clientelistas, ao explorar as “zonas cinzentas” em que as duas características do que estamos considerando aqui como clientelismo podem se manifestar: seu caráter *mimético* – confundindo-se com o meio democrático e *metamórfico* – sua capacidade de assumir formas variadas de acordo com o terreno no qual opera (D'Avila, 2008b; D'Avila, Jorge e Alves, 2004a).

NOTAS

1. Damos continuidade, assim, à pesquisa realizada anteriormente em três municípios fluminenses: Mangaratiba, Niterói e Petrópolis. Trata-se da pesquisa: “Gestão Pública e Mecanismos de Intermediação de Interesses Público/Privado nos Municípios do Estado do Rio de Janeiro”, realizada no Departamento de Sociologia e Política da PUC-Rio, sob a coordenação do Professor Paulo M. d’Avila Filho, financiada pela FAPERJ, através de “Prêmio Jovens Cientistas do Nosso Estado” e pelo CNPq, por intermédio do programa de Bolsas PIBIC. Pudemos notar que, nesses três municípios, além das Emendas ao orçamento, o instrumento chamado de Indicação marca a relação entre o Legislativo, o Executivo e o eleitorado, no que diz respeito à distribuição dos recursos públicos (D’Avila, Jorge e Alves 2002).
2. Sobre resultados desta pesquisa, ver D’Avila, Alves e Jorge (2002, 2004a, 2004b).
3. Fazemos um agradecimento especial às alunas bolsistas de iniciação científica Talita São Thiago (CNPq/PIBIC) e Fernanda Antunes Lopes (FAPERJ) pelo intenso trabalho de alimentação do nosso banco de dados com a desagregação de informações das 21.008 indicações.
4. Este texto dá continuidade às investigações apresentadas em artigo de 2008, no qual se encontra desenvolvido o argumento sobre a função de “intermediação de interesses paroquiais”.
5. Uma evidência empírica para essa literatura são as pesquisas de opinião pública que revelam o crescimento da desconfiança em relação às instituições políticas. Ver, por exemplo, Power e Jamison (2005).
6. A relação conflitiva entre ambos os conceitos é apontada de várias formas por autores recentes, mas suas origens remontam ao próprio processo histórico onde foi estabelecido o modelo de governo representativo (Manin, 1995). Desnaturalizar tanto a democracia quanto a representação política passa justamente pela percepção de que sua relação sempre foi tensa e de disputa, e que o consenso, apesar de muito desejado em algumas vertentes, não é o que dá o tom final ao processo. Democracia e representação política são temas polissêmicos e não somos os primeiros a afirmar isso. Sabe-se que, ao longo do tempo, sempre estivemos longe de alcançar um consenso a respeito dos temas da democracia e da representação. O tema da representação política e seu processo de consolidação como prática das democracias representativas sempre encontrou uma reflexão desconfiada de sua viabilidade (ver D’Avila e Faria, 2009).
7. Em um estudo do perfil dos vereadores, criamos cinco tipos ideais que correspondem às ênfases que os próprios vereadores atribuíram à sua atividade legislativa: o universalista, o gestor público, o comunitário, o paroquial e o assistencial (D’Avila, 2005).
8. A perspectiva não é nova na reflexão política e foi expressa de diversas maneiras em contextos distintos pelo pensamento clássico e contemporâneo, seja de matriz realista ou pluralista, mas que ganham um esforço sistematizado de análise empírica em trabalhos recentes. Segundo Carlos Pereira e Lúcio Rennó (Pereira, 2002; Pereira e Rennó, 2001, 2007) a

conexão eleitoral se forma a partir de um Executivo que concentra recursos políticos e de poder, líderes partidários com capacidade de negociar esses recursos e parlamentares subordinados às alianças partidárias, interessados na obtenção de recursos para a produção de políticas distributivas locais, procurando obter apoio político em âmbito municipal e o voto pragmático do eleitor interessado na resolução de seus problemas paroquiais. Em outra direção, Figueiredo e Limongi (1999; 2008) acrescentam que os recursos controlados pelos líderes dos partidos, que têm poder de barganha com o Executivo, impelem os parlamentares a um comportamento mais partidário. Estes tenderiam a votar com a liderança partidária, a partir da possibilidade de auferir certos benefícios negociados com o Executivo, que por sua vez concentra os recursos necessários à produção da cooperação parlamentar (Santos, 1997, 2003).

9. As atas utilizadas correspondiam aos dias em que as propostas executivas, Plano Plurianual de Investimentos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária tramitaram. Isso ocorre porque o objetivo inicial era acompanhar os debates em torno da apreciação desses projetos e não as indicações que, como explicado anteriormente, não faziam parte do planejamento inicial de pesquisa.

10. Todos os trechos aqui citados são transcrições literais das Atas consultadas.

11. Censo 2000.

12. Recebida em plenário, também em conformidade com o Regimento Interno, a Indicação é encaminhada à Diretoria de Processamento Legislativo da Secretaria Geral da Mesa Diretora. Lá, o Serviço de Moções e Indicações lhe confere um número e envia uma cópia para publicação. Na ocasião, prepara-se um ofício de encaminhamento a ser assinado pelo presidente da CMRJ. Após a assinatura, o ofício e a Indicação seguem para a instituição ou o Executivo.

13. O RICMM não estabelece as regras para apresentação e encaminhamento das Indicações, o que sugere ao leitor das Atas a regulamentação *ad hoc* das mesmas por parte da Mesa Diretora e/ou da Presidência da Casa.

14. O trabalho trata dos dilemas da democracia e da representação política e foi produzido no âmbito do laboratório Assimetrias Políticas e Democracia no Brasil, coordenado pelo professor Paulo M. d'Ávila Filho.

15. Lavalle (2006) observa de forma arguta a fronteira entre dois campos que se debruçam, cada um a seu modo, sobre o problema da democracia e da representação, em um processo que prima antes pela distância entre seus *approaches* do que por sua proximidade.

Bibliografia

- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, vol 14, nº 1, junho, 2008.
- BAHIA, Luiz Henrique Nunes. Raízes e fundamentos de uma teoria de troca política assimétrica/clientelística. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, Iuperj, 1997.
- _____. **O poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política**. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2003.
- D'ÁVILA Filho, Paulo M. Democracia, clientelismo e cidadania: a experiência do orçamento participativo no modelo de gestão pública da cidade de Porto Alegre. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, Iuperj/Ucam, 2000.
- _____. Assimetria e trocas políticas locais: apontamentos preliminares de uma pesquisa sobre produção legislativa e dinâmica política municipal. **Desigualdade & Diversidade**, Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio, nº 2, jan/jun., 2008a. Disponível em: <http://publique.rdc.puc-rio.br/desigualdade/diversidade/>.
- _____. O que o conceito de clientelismo explica? Uma abordagem da tensão entre as dimensões normativa e volitiva da política. Trabalho apresentado no 6º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, Campinas, 2008b.
- _____. Estudos legislativos municipais no estado do Rio de Janeiro: produção legislativa e intermediação de interesses e guia do regimento interno da CMRJ. **Cadernos de Sociologia e Política**, Rio de Janeiro, PUC-Rio, 2005.
- _____; FARIA, Alessandra Maia Terra de. O Social e o político em Movimento: novas agendas para a representação política no Brasil. Trabalho apresentado no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, Rio de Janeiro, julho, 2009.
- _____; JORGE, Vladimir Lombardo; ALVES, Ana Fernanda, B. C. Acesso ao poder. Clientelismo e democracia participativa desconstruindo uma dicotomia. **Civitas**, Porto Alegre, vol. 4, nº 2, 2004a, p. 211-233.
- _____. Orçamento público municipal e mecanismos de intermediação de interesses. Trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, Rio de Janeiro, 2004b.
- _____. Mecanismos de intermediação de interesses público/privado nos municípios do estado do Rio de Janeiro. Trabalho apresentado no XXVI Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, CD-ROM, 2002.
- DE CERTEAU, Michel. Introdução Geral. *In*: De Certeau, M. **A invenção do cotidiano**. Vol. 1. Petrópolis: Vozes, 2004.
- DINIZ, Eli. **Voto e máquina política. Patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **Política orçamentária no presidencialismo e coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008.
- _____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Ge-

- tulio Vargas, 1999.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**. 3ª. ed. Petropolis: Vozes, 1984.
- GAY, Robert. Rethinking clientelism: demands, discourses and practices in contemporary Brazil. Connecticut College, 1998, mimeo.
- LAVALLE, Adrian; VERA, Ernesto. Precisiones conceptuales para el debate contemporaneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. *In*: Lavalle, A.; Vera, E. (orgs.), **La innovación democrática en América Latina: Tramas y mundos de la representación, la participación y el control social**. México: Publicaciones de la Casa Chata, 2010.
- LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 21, nº 60, fev., 2006.
- MANIN, Bernard. **Principes du gouvernement representatif**. Paris: Calmann-Lévy, 1995.
- MACINTYRE, Alasdair. **Justiça de quem? Qual racionalidade?**. São Paulo: Loyola, 1991.
- PEREIRA, Carlos. What are the conditions for the presidential success in legislative arena? The Brazilian electoral connection. Ph.D. dissertation, New York, Graduate Faculty of Political Science of the New School University, 2002.
- _____; RENNÓ, Lúcio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, vol. 44, nº 2, 2001, p.133-172.
- _____. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Revista de Economia Política**, vol. 27, nº 4, dez., 2007, p. 664-683.
- PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.
- POWER, Timothy J.; JAMISON, Giselle D. Desconfiança política na América Latina. **Opinião Pública**, vol.11, nº 1, março, 2005.
- ROSANVALLON, Pierre. **La contre-démocratie**. Paris: Editions du Seuil, 2006.
- _____. **La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France**. Paris: Gallimard, 2000.
- SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro/Belo Horizonte: UFMG/Iuperj-Ucam, 2003.
- _____. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, vol. 40, nº 3, 1997.
- URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, nº 67, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264452006000200007&lng=pt&nrm=iso
- WITTEGENSTEIN, Ludwig. **Investigações filosóficas**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1994.