

# Assimetria e trocas políticas locais: apontamentos preliminares de uma pesquisa sobre produção legislativa e dinâmica política municipal<sup>1</sup>

Paulo d'Ávila Filho<sup>1\*</sup>

## Resumo

O texto apresenta os resultados parciais de um dos aspectos que estão sendo estudados em um trabalho de pesquisa em equipe ainda em andamento. Munidos da sistematização das informações contidas nas fichas de cadastro da produção legislativa nos Municípios pesquisados e das Atas da Câmara Municipal, identificamos aspectos que sugerem a importância deste instrumento parlamentar chamado: Indicações. Ao mesmo tempo, cotejamos a análise empírica do estudo de caso, com alguns modelos explicativos das trocas políticas entre Executivo e Legislativo e deste com o eleitorado. Nosso objetivo aqui foi considerar algumas hipóteses de interpretação deste dispositivo Legislativo, as Indicações, que possam contribuir para o desenvolvimento de uma nova perspectiva no interior de uma pesquisa em andamento.

## Abstract

The text presents partial results of one of the aspects that are being studied in a team work research that is still in progress. Endorsed by systematically collected data from legislative production forms in the searched Municipalities and from the Municipal Council Acts, we identified some aspects that suggest the importance of a parliamentary instrument called: **Indications/Nominations**. At the same time, we compared the empirical analysis of the case study, with some explanation models of political exchanges between Legislative and Executive, and between the second and the electorate. Our objective herein was that considering some hypotheses of interpretation of this Legislative device, the **Indications/Nominations**, may contribute for the development of a new perspective inside of an in progress research.

---

<sup>1</sup> Paulo M. d'Ávila Filho é mestre e doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e bacharel em História com especialização em História da Filosofia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IFCS/UFRJ). Atualmente é Coordenador da Área de Ciência Política do Departamento de Sociologia e Política da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), onde é professor e pesquisador do programa de graduação e de Pós-graduação em Ciências Sociais. pdavilaf@puc-rio.br

## Introdução

Gaston Bachelard (o noturno), em seus textos sobre arte e estética, contrariando os imperativos da razão, por ele tão enaltecida diurnamente, e a comum articulação entre esta e o olhar, nos fala de certa autonomia das mãos. De um ponto de vista de uma reflexão sobre a estética, a melhor alegoria para a onisciência da razão é a ditadura estética do olhar. É o olhar quem nos diz o belo, e só por seu intermédio, seu crivo crítico implacável, será possível acessar uma apreciação racional sobre o belo. Pois, contrariando tal assertiva, Bachelard nos fala de uma autonomia das mãos no ato de criação da obra de arte. Por mais que o artista imagine, ou pense controlar os resultados do seu trabalho, enviando uma orientação às mãos para que executem o anteriormente planejado, elas possuiriam certa autonomia de movimentos, um breve e discreto hiato entre intenção e gesto, correspondendo ao produto sempre fugidio de uma criatura que não se entrega aos ditames de seu criador. Assim, não só as mãos também podem dizer do belo, por intermédio de uma experiência tátil sobre uma forma corpórea, tanto para o artista quanto para o vulgo, como, também, o objeto seria um ente indomável do sujeito da razão.

Assim me sinto com os nossos objetos de pesquisa. Há sempre um instante de descontrolo entre o desenho geométrico do projeto de pesquisa e sua execução, como se os objetos fossem nos levando antes que nós os conduzíssemos ao porto seguro de nossas certezas anteriores. Talvez algo como uma esgrima entre o normativo e a volição, formando um movimento que se observa por si só, e não apenas por seus resultados. Condução em movimento, a que chamamos de recursos metodológicos.

Talvez esta barroca argumentação apenas procure expiar minha incorrigível indisciplina como pesquisador. Nos últimos dez anos de incessante atividade de pesquisa, vi-me perseguindo determinados objetos por intermédio de meus planejamentos de pesquisa e, não raro, me encontro debruçado sobre outro, que me atravessou o caminho, levado por encantos da descoberta do, aparentemente, inusitado. Tal percurso só pode encontrar significado, coerência e valia acadêmica *a posteriori*, no momento em que seja possível retomar os fios que os une e produzir um significado coerente de tudo isto. Este é o propósito deste texto. Atribuir sentido, forjar um encontro entre estudos de análise empírica e uma questão teórica que parece orientar o estudo dos objetos.

O fato é que em março de 2002, tem início um trabalho de pesquisa intitulado: “Gestão Pública e Mecanismos de Intermediação de Interesses Público/Privado nos Municípios do Estado do Rio de Janeiro”, a partir dos recursos provenientes do prêmio “Jovens Cientistas do Nosso Estado”, concedido pela FAPERJ<sup>2</sup>. A pesquisa, que contou com duas bolsas de Iniciação Científica obtidas por intermédio da FAPERJ, e uma bolsa do programa PIBIC do CNPq, se dedicou a estudar os processos de produção do orçamento público municipal nas cidades de Mangaratiba, Niterói e Petrópolis, em um estudo com-

parado. O objetivo principal consistia em saber se diferentes desenhos institucionais, com mecanismos diversos de intermediação de interesses, produzem resultados desiguais na decisão sobre alocação dos recursos públicos para investimentos.

Durante o processo de análise do material empírico coletado, contudo, foi possível identificar um outro ângulo de interpretação do problema em foco, invertendo a perspectiva inicial. Sem abandonar o referido objetivo, foi possível realizar algumas inferências sobre como os recursos públicos provenientes do orçamento municipal interpelam o processo de conquista e manutenção de postos de poder e o papel de intermediação de interesses realizado pelos vereadores, entre o Executivo e os demandantes de benefícios. Ao nos debruçarmos sobre o conjunto da produção legislativa local, foi possível notar que, além das emendas ao orçamento, o instrumento chamado de “Indicações” marca a relação entre o Legislativo, o Executivo e o eleitorado, no que diz respeito à distribuição dos recursos públicos.

Em julho de 2004, em uma pesquisa financiada pelo CNPq, com o apoio do programa PIBIC/CNPq, acrescidas, em 2005, de duas bolsas de Iniciação Científica da FAPERJ, a equipe de trabalho se debruça sobre nossa cidade<sup>3</sup>. A pesquisa “Produção Legislativa e Intermediação de Interesses: A Câmara Municipal do Rio de Janeiro no Século XXI” se encontra em andamento. Trata-se de um desdobramento do trabalho anterior, e a perspectiva, agora, é analisar a dinâmica político-eleitoral na cidade do Rio de Janeiro a partir das estratégias adotadas pelos vereadores em seu comportamento legislativo. Sendo profundamente constrangido, tanto pela Constituição Estadual, quanto Federal, que reduzem sua capacidade de produzir legislação, a questão é saber quais os recursos utilizados pelo vereador para a construção de sua rede político-eleitoral<sup>4</sup>. A hipótese é de que se torna necessário identificar e analisar outros elementos de troca política entre os vereadores e seus eleitores.

O tema das trocas políticas anima e estabelece um fio condutor nestes quase seis anos de pesquisa ininterruptos em torno do poder local e dos mecanismos de intermediação de interesses entre demandantes e detentores de cargos públicos. Talvez por isso ganhe tanta importância em meu modelo de análise, requerendo alguma definição prévia de seu entendimento, assim como o tema do clientelismo, que se tornou tão importante em meus trabalhos de cunho mais teórico<sup>5</sup>.

Na gênese de toda a ordem social, tanto na interpretação dos construtivistas lógicos (Rousseau) quanto na dos evolucionários (Hume), como sugere Bahia (2003), está presente uma macro-troca política. Na leitura dos primeiros, os indivíduos racionais aceitam, através do contrato ou do pacto, a ordem política criada. O representado, seja cidadão ou indivíduo, se submete ao Leviatã (Hobbes) e obtém, em troca, a segurança e a eliminação de uma possível anarquia, ou faz um pacto com outros proprietários na constituição da Sociedade Política (Locke), em troca de proteção de sua propriedade. Na perspectiva

do contrato utilitário, os indivíduos se adaptam e internalizam hábitos, costumes e valores, anteriormente definidos pela utilidade (Hume), criando a sociedade política. Estes manifestam simplesmente o desejo de viver em sociedade (Montesquieu), ou incorporam “regras de conduta justa”, como em Kant.

Todas estas interpretações dos fundamentos da “boa ordem” estão se referindo a processos de macro-troca política. Este processo é que permitirá o funcionamento das sociedades. A troca econômica não será possível, no sentido macro, sem um mínimo de garantia fornecida pela troca política. A característica fundamental a toda organização será a produção de hierarquias e assimetrias de poder, presentes no seio da troca política. As outras formas de troca serão autorizadas por uma hierarquia de poder legitimada por leis, consensos, costumes. O entendimento central dessas considerações para a análise seguinte, sobre as trocas políticas locais, é de que o que se troca em política não são favores pessoais, como acontece entre indivíduos comuns entre si, mas favores de autoridade. Em política, são os benefícios do exercício da autoridade que entram na troca (Lindblom, 1979).

A assimetria é, portanto, um fator endógeno à troca política e, por conseguinte, a toda organização social. O clientelismo será caracterizado como um tipo de troca política assimétrica. Supondo que toda organização conserva em seu interior algum nível de hierarquia, e sendo organização e hierarquia elementos constitutivos de qualquer formação social, assim como a assimetria o seu corolário, as trocas políticas assimétricas deixam de ser um fenômeno passageiro, típico de sociedades ditas atrasadas. Toda a sociedade precisa organizar a distribuição do poder político-patrimonial. A propriedade, seja ela privada ou pública, por ser principalmente excludente, precisa organizar-se em forma de poder patrimonial excludente, segundo um modelo hierárquico qualquer, e é aí que proliferam as potencialidades da relação *patronus*-cliente.

Visto de um ângulo tanto *ex parte principis*, como *ex parte populi*, a relação clientelista vai operar no campo das hierarquias e assimetrias, como em um jogo em que serão definidos os quinhões distributivos de toda a sorte de benefícios, um jogo absolutamente político, no qual o poder de barganha e a capacidade dos atores em trocar e negociar os benefícios mútuos serão decisivos para os seus resultados. A conclusão a que se pode chegar, a partir das considerações feitas, é de que o clientelismo se enraíza intrinsecamente na hierarquia inerente a toda organização, particularmente nos espaços não regidos pela lei. Não constitui, portanto, em um resíduo da sociedade tradicional, um corpo estranho à modernização.

## Trocas políticas e poder local

O tema das trocas políticas e das redes que se formam a partir destas trocas é recorrente na literatura especializada. Há certa tradição na ciência política brasileira que se de-

dica a compreender os processos que associam mandatários e candidatos a cargos eletivos proporcionais a políticos que ocupam cargos no Executivo e ao eleitorado. A literatura especializada reafirma, tanto em trabalhos de cunho mais teórico, quanto em análises empíricas, a constante preocupação dos políticos com a manutenção dos postos de poder e autoridade alcançados, o que significa que a reeleição estaria no centro das preocupações dos mandatos eletivos. Os determinantes do êxito nessa empreitada são tema controverso entre os especialistas (Pereira e Renno, 2001). É possível afirmar, contudo, que um dos principais instrumentos utilizados para a manutenção de seus postos são seus recursos de autoridade. Estes dizem respeito a sua parcela de poder de barganha, ou troca, no processo decisório sobre toda a sorte de benefícios públicos: alocação de recursos financeiros, legislação, apoio político, entre outros. Seja a partir de trocas políticas horizontais, entre deputados de partidos distintos ou do mesmo partido, seja a partir de trocas verticais entre Legislativo e Executivo, entre instâncias federativas ou entre seu mandato e os eleitores, esses recursos de autoridade servirão como instrumento de manutenção de suas redes de relações. Trabalhos de análise empírica vêm sendo realizados procurando operar com o conceito de rede, em que as trocas políticas constituem os elos de uma cadeia (Fischer, 1997).

Alguns trabalhos têm se reportado aos nexos que relacionam comportamento parlamentar, relações Executivo-Legislativo, e a competição eleitoral, nexos apresentados sob a alcunha de “conexão eleitoral” (Pereira, 2000). Os estudos sobre comportamento legislativo, no entanto, se concentram na Câmara dos Deputados e Assembléias Legislativas (Pereira e Rennó, 2001; Santos, 2001; Figueiredo e Limongi, 2001). Pouco se produz sobre as casas legislativas municipais (Andrade, 1998). Em parte, essa lacuna se deve às dificuldades dos vereadores em produzir legislação local significativa, diante dos constrangimentos impostos pelas Constituições Federal e Estadual, restando pouca margem para a criatividade do vereador, como será visto mais adiante.

A atual Constituição garante aos Municípios a capacidade de auto-organizar-se, a partir de sua Lei Orgânica, tendo também autonomia legislativa que verse sobre suas peculiaridades; autogovernar-se, através da eleição dos prefeitos e vereadores; auto-administrar-se por meio da gestão de seus negócios, sempre em consonância com as Constituições Federal e Estadual; e autonomia financeira que permite participar nas receitas estaduais e federais e insere novos tributos em sua competência. Cabe ressaltar que autonomia não se confunde com soberania, visto que esta última se refere ao poder irrestrito de dirigir-se conforme suas prerrogativas, sem interferências externas, enquanto autonomia diz respeito a uma liberdade limitada, isto é, compreende o poder de decidir, legislar, organizar e administrar com restrições. Percebe-se, portanto, que, apesar de se garantir a autonomia dos Municípios, estes devem observar os princípios constitucionais da República Federativa do Brasil e do Estado ao qual se integra.

Diante destas dificuldades, outros serão os mecanismos através dos quais os vereadores poderão acessar a preferência do eleitor a partir de sua atividade no Legislativo. As funções da Câmara não se resumem apenas ao processo de produção de legislação. Uma importante descoberta da pesquisa realizada, no entanto, foi a percepção de que Indicações, Solicitações e Requerimentos, cuja função o senso comum sugere ser uma “perfumaria”, podem ser instrumentos de costura de redes políticas, sendo, por isso, importante a sua análise. Essas nomenclaturas variam de município para município<sup>6</sup>, mas dizem respeito a um conjunto de pedidos dos vereadores ao prefeito, pedidos estes que versam sobre obras em determinada localidade, ou a atenção para com a promoção de certos benefícios para segmentos específicos da comunidade. Tomando o parlamentar como um ator racional que ocupa boa parte de sua ação política no intuito de garantir a manutenção ou ampliação de seus postos de poder, torna-se razoável considerar, para efeitos de análise, uma produção que ocupa parte significativa de sua atividade.

Como é sabido, o Poder Legislativo do Município é a Câmara Municipal, a qual compete às funções de fiscalizar, legislar, julgar e administrar<sup>7</sup>.

No que diz respeito à função fiscalizadora, a Câmara Municipal deve acompanhar o Poder Executivo no que tange às questões de ações administrativas, fiscalizando a execução das matérias orçamentárias, contábeis, operacionais e patrimoniais. A função de legislar se refere à competência da Câmara de elaborar normas jurídicas (Leis Orgânicas, Ordinárias, e Orçamentárias)<sup>8</sup> e prever as regras do processo legislativo (Regimento Interno). Já a função de julgar ocorre somente quando acontecem infrações político-administrativas executadas pelo prefeito, pelo vice-prefeito ou por um vereador.<sup>9</sup> Por fim, outro poder que compete ao Legislativo é o de administrar, que consiste na operacionalidade e organização interna da Câmara Municipal<sup>10</sup>.

Uma outra função, sugerida pela pesquisa, é a que corresponde àquela que Diomar Ackel Filho denomina de “participativa” (Ackel, 1992:85). Os legisladores, segundo Ackel, participam da ação administrativa encaminhando Moções, Requerimentos e Indicações. É esta função que pretendemos destacar, a qual chamaremos de função de “intermediação de interesses paroquiais”<sup>11</sup>, em seu sentido estrito. Nesta, os vereadores parecem se constituir em “ouvidores” públicos.

A própria noção de representação política democrática pode conter a idéia de intermediação de interesses, dependendo do conceito de representação com o qual se opere (Faria, 2008). Constitucionalmente, o parlamentar representa interesses sociais pressupostos, expressos nas quatro funções acima delineadas. Desse modo, fiscalizar, legislar, julgar e acompanhar a administração pública do Executivo são atividades exercidas pelos eleitos, em nome de toda a sociedade. Sob um certo ponto de vista pluralista, o parlamento exerce uma função de intermediação dos diversos interesses sociais junto ao estado. Sem deixar de reconhecer essa perspectiva – ainda que sem discutir seu mérito – queremos

chamar a atenção para a singularidade da atividade legislativa local referente às Indicações. Enquanto nas quatro funções citadas os interesses são pressupostos, genéricos, difusos e distantes da vida do cidadão ordinário, a atividade não estatutária de “ouvidor público” é pós-fixada, específica, concentrada e diretamente ligada ao dia-a-dia dos indivíduos afetados por ela. É pós-fixada na medida em que é resultado da interação constante da produção de demandas com a representação política. Enquanto as primeiras são funções constitucionais normativas, mediadas pela dinâmica política, a segunda, “intermediação de interesses paroquiais”, é resultado do jogo político, de interesses e de estratégias, ainda que previstas no Regimento Interno das Câmaras.

Por intermédio de nossa pesquisa foi possível verificar que a função de “intermediação de interesses paroquiais” (assessoramento ou participativa) é bastante significativa, visto que foram encontrados elevados números de Solicitações, Requerimentos e Indicações. Ainda que não mencionada, nos termos de Ackel (1992), Indicações, Solicitações e/ou Requerimentos estarão presentes nos Regimentos Internos das três Câmaras pesquisadas, sendo uma atividade regimental nos municípios.

Embora o trabalho do vereador não se reduza somente à atividade legislativa, dentre as funções de um parlamentar esta é uma das mais importantes, segundo a tradição liberal. O processo legislativo compreende uma variedade de atividades reguladas e institucionalizadas, cujo resultado final é a sanção ou rejeição, pelos vereadores ou pelo prefeito, de um Projeto de Lei. Sendo assim, não é sem razão que a literatura especializada concentra sua atenção nessa dimensão, procedimentos e resultados da função legislativa. Nosso intuito, no entanto, é sugerir que para o entendimento da competição política eleitoral e da dinâmica política local, em que o ato de legislar ocupa reduzido espaço na agenda política do vereador, como veremos em seguida, é preciso voltar o olhar para um outro aspecto da atividade parlamentar: a “intermediação de interesses paroquiais”, representada no ato parlamentar das Indicações.

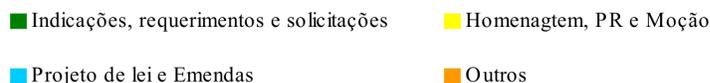
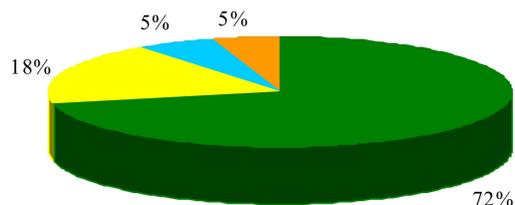
Para fins de análise, agrupamos as proposições legislativas em quatro grupos, a saber:

- Grupo 1: formado por Indicações, Requerimentos e Solicitações.
- Grupo 2: composto por Homenagens, Projetos de Resolução e Moções.
- Grupo 3: composto por Projetos de Lei e Emendas.
- Grupo 4: integrado por outros tipos de proposições.

O Gráfico a seguir sintetiza as informações sobre a produção legislativa encontrada nos três municípios: Mangaratiba, Niterói e Petrópolis. De acordo com este Gráfico, dentre as proposições apresentadas pelos vereadores dos três municípios entre 1993 e 2000, 72% eram Indicações, Requerimentos ou Solicitações; 18% eram Homenagens, Projetos de Resolução ou Moções; 5% eram Projetos de Lei ou Emendas; e, por fim, 5%

eram outras proposições. Os dados contidos nesse Gráfico mostram claramente que a maior parte da produção legislativa não diz respeito à legislação.

**Gráfico 4**  
**Câmara Municipal**  
**Produção Legislativa Ordinária, 1993-2000**



Fonte dos dados brutos: Câmaras Municipais de Mangaratiba, Niterói e Petrópolis.

Por que os vereadores desses Municípios exercem pouco sua prerrogativa de legislar? Antes de tudo, devemos esclarecer que, provavelmente, essa não é uma característica exclusiva desses três Municípios. Uma hipótese plausível é que essa seja, na verdade, uma característica comum a todos os Municípios brasileiros. Afirmamos que essa é uma hipótese plausível porque as atribuições dos poderes locais, Executivo e Legislativo, são muito limitadas, restando muito poucos assuntos sobre os quais os Municípios podem e devem exercer regulação<sup>12</sup>. O que o Gráfico acima mostra, portanto, é que os vereadores, diante das limitações impostas pela lei, tendem a exercer outro tipo de função, esta não consagrada pela tradição liberal: a de ser o intermediário entre o Estado e a sociedade.<sup>13</sup> Em outras palavras, a de ser um intermediário dos interesses dos demandantes de serviços e benefícios públicos com os agentes públicos dotados de meios legais e administrativos para atendê-los.

No Gráfico, o exercício dessa função aparece na apresentação de Indicações, Requerimentos e Solicitações. Em relação às Homenagens, Projetos de Resolução ou Moções, embora possam igualmente nos proporcionar instrumentos para identificação das redes eleitorais dos mandatários, possuem natureza distinta dos primeiros. Sua análise e investigação exigem métodos diferenciados. Ainda que sugiram estudos instigantes, neste trabalho nos concentramos no grupo presidido pelas 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, tríade esta, 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. Neste 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 (Bahia, 1997; d’Ávila, 2002, 2000). 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 vêem 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 recente. A perspectiva não é nova na reflexão política, e foi expressa de diversas maneiras em contextos distintos pelos pensamentos clássico e contemporâneo, seja de matriz realista ou pluralista, mas que ganham um esforço sistematizado de análise empírica em trabalhos recentes (Limongi e Figueiredo, 2001; Pereira e Rennó, 2001; Santos, 2001).

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 Mangaratiba,<sup>14</sup> 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 este 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, 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 cumpre 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 cumpre 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.

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 emanção 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, apenas a título de exemplo transcrevemos o seguinte trecho:

“[...] Continuando, o orador (vereador Gilmar) solicitou aos funcionários da Secretaria da Casa, que reinteirasse 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, e que, naquele momento, segundo a apartante, não houve nenhum vereador que lhe desse apoio. Acha a apartante 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 ordi-

nárias do segundo período, pediu que fosse reinteradas. Aparteando, a vereadora Maria colocou que também solicitou que fosse 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)

Nesta 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 autoria das Indicações. Segundo a vereadora, esta autoria não estaria sendo respeitada 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 definidos.<sup>15</sup>

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, mas passagens das Atas e conversas informais com alguns personagens que acompanham diretamente as relações entre o Executivo e o Legislativo sugerem que, ao menos neste aspecto, a dinâmica municipal não é muito diferente o que se passa na esfera federal<sup>16</sup>.

Segundo Carlos Pereira e Lúcio Rennó (2001), 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. Carlos Melo (2000) acrescenta 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 bene-

ficios negociados com o Executivo, que, por sua vez, concentra os recursos necessários à produção da reeleição parlamentar.

Ainda que similar, a dinâmica municipal, no caso em análise, Mangaratiba, possui algumas distinções com relação ao diagnóstico acima. 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 lideranças 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 Executivo.

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. Isto 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 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 assinalar 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.

## Fechamento

Apresentamos os resultados parciais de um dos aspectos que estão sendo estudados em um trabalho de pesquisa que vem sendo realizado. Munidos da sistematização das informações contidas nas fichas de cadastro da produção legislativa nos três Municípios pesquisados e das Atas da Câmara Municipal de Mangaratiba, identificamos dois aspectos que sugerem a importância deste instrumento parlamentar: o percentual significativo de Indicações no total da produção legislativa em todos os municípios e a intensa disputa em torno de sua autoria, presente nas Atas perscrutadas. Ao mesmo tempo, cotejamos a análise empírica do estudo de caso, com alguns modelos explicativos das trocas políticas entre Executivo e Legislativo e deste com o eleitorado. Nosso objetivo, aqui, foi considerar algumas hipóteses de interpretação deste dispositivo Legislativo, as Indicações, que possam contribuir para o desenvolvimento de uma nova perspectiva no interior de uma pesquisa em andamento.

## Notas

1. Este artigo representa uma primeira sistematização para publicação do trabalho realizado. Um texto mais completo com os resultados da pesquisa está em fase final de acabamento para uma posterior publicação.
2. Esta pesquisa contou com a participação de mais dois professores pesquisadores: Ana Fernanda Batista Coelho Alves e Vladimir Lombardo Jorge, ambos do Departamento de Sociologia e Política da PUC-Rio, a quem agradeço as inestimáveis contribuições para este texto; além das colaborações, como bolsistas, das então alunas, Renata Bateira e Renata Salomone. Por constituirmos uma equipe de pesquisa, o texto foi escrito na primeira pessoa do plural, embora as responsabilidades sobre o texto final seja integralmente minha.
3. A pesquisa contou com a colaboração dos bolsistas de iniciação científica Bruna Blanquier, Joana da Costa Macedo e Theófilo Rodrigues.
4. Entre julho de 2004 e julho de 2005 a equipe de pesquisa se dedicou ao estudo da Lei Orgânica Municipal, do Regimento Interno da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, e dos dispositivos constitucionais federais que regem a vida municipal, 2004 e 2006. Dessa etapa surgiu a publicação nos Cadernos de Sociologia do Departamento de Sociologia e Política da PUC-Rio do trabalho: “Estudos Legislativos Municipais no Estado do Rio de Janeiro”. Nos anos seguintes, o trabalho voltou-se para a análise do site dos vereadores na página da Câmara Municipal e atualmente está voltado para a análise da produção legislativa, particularmente para as indicações.
5. Paper apresentado na ANPOCS....
6. Os dados utilizados para analisarmos o processo legislativo foram retirados de três fontes: legislação, resultados eleitorais e proposições legislativas. A legislação consultada

incluiu todas as normas que precisamos analisar para compreendermos e explicarmos a estrutura e o funcionamento das Câmaras Municipais dos três municípios analisados a Constituição Federal, as Leis Orgânicas e os Regimentos Internos. Coletamos nas Câmaras Municipais de Mangaratiba, Niterói e Petrópolis, dados sobre as proposições apresentadas pelos vereadores no período 1993-2000 e os processos legislativos referentes às Leis Orçamentárias. Os dados sobre as proposições foram retirados das fichas contendo a produção legislativa individual de cada vereador e, no que diz respeito às emendas introduzidas no Projeto de Lei Orçamentária, do processo legislativo.

7. Além dessas quatro funções, o regimento interno dos três Municípios menciona ainda a função de controle político-administrativo. Há diferença, todavia, na redação do artigo que regulamenta esta função: o Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis afirma que essa função é exercida sobre os poderes Executivo e Legislativo; já os de Mangaratiba e de Niterói, somente sobre o poder Executivo. Ver Regimento Interno da Câmara Municipal de Mangaratiba (RICMM), art. 4º; Regimento Interno da Câmara Municipal de Niterói (RICMN), art. 4º e Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis (RICMP), art. 2º, § 3º.

8. O adjetivo “ordinária” é empregado aqui para diferenciar a leis criadas pelo Legislativo das leis orgânica e orçamentárias.

9. No Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis está ausente a função julgadora; no da Câmara Municipal de Niterói se refere ao prefeito, vice-prefeito e aos vereadores; no da Câmara Municipal de Mangaratiba só aos vereadores.

10. Convém esclarecer que as funções legislativas, mencionadas acima, são comuns a todos os legislativos: municipal, estadual e federal.

11. Aqui, os interesses devem ser entendidos como “paroquiais”, ou seja, os de uma pequena localidade: todo um bairro ou parte dele ou, ainda, de um conjunto de bairros.

12. Sobre as competências do Município, ver art. 30 da Constituição Federal.

13. É o que o Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis denomina de função de assessoramento e Ackel chama de função participativa.

14. As atas utilizadas correspondem 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 destes projetos e não as Indicações que, como explicado anteriormente, não faziam parte do planejamento inicial de pesquisa.

15. 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.

16. Essas informações nos foram transmitidas em entrevistas informais com o Diretor Legislativo da Câmara Municipal de Mangaratiba e com o Secretário de Fazenda do Município.

## Referências bibliográficas

- ACKEL FILHO, Diomar. **Município e prática municipal à luz da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Editora RT, 1992.
- AGUIAR, Flávio; NOVAES, Adauto. **O olhar**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- ANDRADE, Régis de Castro (org.). **Processo de governo no município e no estado**. São Paulo: Edusp/Fapesp, 1998.
- BACHELARD, Gaston. **A chama de uma vela**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- BAHIA, Luiz Henrique Nunes. **O poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política**. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2003.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (14ª ed. atualizada pela EC 40). Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2003.
- CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo e clientelismo: uma discussão conceitual. *In*: CARVALHO, J. M. de. **Pontos e bordados. Escritos de História e Política**. Belo Horizonte: UFMG, 1998.
- D'AVILA F., 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, mimeo, 2000.
- D'AVILA F., Paulo M. Assimetrias políticas, clientelismo e democracia: uma discussão conceitual. *Paper* apresentado ao XXXI Encontro Nacional da ANPOCS, Caxambu, MG, GT n° 9, Controvérsias Conceituais da Democracia Contemporânea: Teoria e Empíria, 2007.
- D'AVILA F., Paulo M. Legislativo Municipal e intermediação de interesses: notas de pesquisa. *Paper* apresentado ao 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, Rio de Janeiro, PUC-Rio, 2004.
- D'AVILA F., Paulo M. Tanto aqui quanto lá ou alhures: o clientelismo como estratégia moderna. *In*: VII Congresso Luso-Afro-Brasileiro: As linguagens da lusofonia. Rio de Janeiro, www.iuperj.br/lusofonia/papers/paulomdaviilafilho.pdf. Rio de Janeiro, 2002a.
- D'AVILA F., Paulo M.; ALVES, Ana Coelho; JORGE, Vladimir L. Mecanismos de intermediação de interesses público/privados nos municípios do Estado do Rio de Janeiro. *Paper* apresentado ao XXVI Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, MG, CD-ROM, 2002b.
- DINIZ, Eli. **Voto e máquina política. Patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.
- FARIA, Alessandra Maia Terra de. O social e o político nas teorias da representação. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Sociologia e Política da PUC-Rio. Orientador: Paulo d'Avila, 2008 (em andamento).
- FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- GAY, Robert. Rethinking clientelism: demands, discourses and practices in contemporary Brazil. Connecticut College, 1998, mimeo.
- GOMES, Gustavo Maia; MACDOWELL, Maria Cristina. Descentralização política, federalis-

mo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. **Texto para discussão nº 706**, Brasília: Ipea, fevereiro de 2000, mimeo.

KUSCHNIR, Karina. **O cotidiano da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000a.

KUSCHNIR, Karina. **Eleições e representação no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/UFRJ – Núcleo de Antropologia da Política, 2000b.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo, Alfa-Ômega, 1986.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos. A literatura americana recente”. *In*: **BIB**, nº 37, 1994.

MANGARATIBA. Regimento Interno da Câmara Municipal de Mangaratiba. Suplemento especial do jornal **O Grito**, 1999.

MANGARATIBA. **Lei Orgânica do Município de Mangaratiba**, s/d.

MELO, Carlos Ranulfo Felix de. Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados. *In*: **Dados**, vol. 43, nº 2, 2000.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e Democracia**. Rio de Janeiro, FGV, 1996.

NITERÓI. **Lei Orgânica de Niterói**, 2001.

NITERÓI. **Regimento Interno da Câmara Municipal de Niterói**. (3ª ed.), 2002.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Brasília, DF: ENAP, 1997.

OLIVEIRA, Cláudio Brandão (org.). **Constituição da República Federativa do Brasil**. (9ª ed.). Rio de Janeiro: DP & A Editora, 1998.

PEREIRA, Carlos. What are the conditions for the presidential success in legislative arena? The Brazilian electoral connection. Tese de Doutorado, New School University, 2002.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *In*: **Dados**, vol. 44, nº 2, 2001.

PESSANHA, Charles. Poder local e democracia no Brasil. *In*: **Tempo e Presença**, nº 287, 1996.

PETRÓPOLIS. **Lei Orgânica do Município de Petrópolis**. (3ª ed.), 2000.

PETRÓPOLIS. **Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis**, s/d.

REIS, Jane Moreira. A iniciativa popular legislativa no sistema constitucional brasileiro. Dissertação de mestrado, Rio de Janeiro, PUC-Rio, 1999.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro/Belo Horizonte: Editora da UFMG/Iuperj-Ucam, 2003.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2001.

SANTOS, Fabiano. Microfundamentos do clientelismo no Brasil: 1959-1963. *In*: **Dados**, vol. 38, nº 3, 1995.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2001.