

35º Encontro Anual da Anpocs
GT 10 – Estudos Legislativos

**Produção legislativa e intermediação de interesses: uma análise das Indicações na
Câmara Municipal do Rio de Janeiro**

Paulo M. d'Ávila Filho

Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Sociologia e Política da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)

Paulo Cesar G. de Cerqueira Lima

Professor e pesquisador do Departamento de Sociologia e Política da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)

Vladimir Lombardo Jorge

Professor e pesquisador do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Introdução

Este *paper* 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 Janeiro.¹ 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 legislativo.² A questão é saber quais os recursos utilizados pelo vereador para a construção de sua rede político-eleitoral. Para além das funções formais de legislar, julgar, fiscalizar e administrar, os vereadores desempenham a função informal de intermediar interesses “paroquiais”.³ O dispositivo legislativo chamado “indicação” é um rico instrumento de verificação do caráter territorial da representação. Para além de nossas definições canônicas, a observação destes padrões de troca política sugere outras concepções de representação adotadas pelos atores políticos envolvidos.

De um ponto de vista regimental, a indicação é um dispositivo parlamentar que faculta ao vereador a possibilidade de contribuir com a administração pública realizada pelo Executivo através do envio de sugestões de prestação de serviços de interesse público ao prefeito ou ao órgão administrativo cabível. As indicações não têm a força legal de um projeto de lei ou de resolução, não precisam ser submetidas a um processo de aprovação na Câmara, mas passam por procedimentos formais: são lidas, registradas em ata, protocoladas e cadastradas como produção legislativa do vereador, documentando, assim, sua autoria. Trata-se, contudo, de uma sugestão que pode ou não ser atendida pela Prefeitura, sem que este tenha que prestar contas formalmente de sua decisão. Dessa forma, qual seria a importância de tal iniciativa parlamentar? Por que os vereadores dedicam parte substantiva de sua produção à elaboração de um dispositivo que não tem

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’Ávila 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’Ávila *et al.* 2002)

² 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.

³ As primeiras, que estamos chamando de funções formais, são assim chamadas porque estão previstas formalmente na legislação. As segundas foram denominadas de “informais” porque não são previstas, contudo, são tão importantes quanto as primeiras, pois delas depende também a continuidade ou não da carreira do representante.

força de lei? Essas questões preliminares são o objeto e os objetivos centrais deste trabalho. A formalização e a garantia do certificado de autoria são fundamentais para o argumento que será desenvolvido em torno da importância deste instrumento na dinâmica política local.

Este estudo propõe uma reflexão sobre as Indicações, lançando algumas hipóteses de interpretação de sua importância na competição política local e seu uso por parte dos vereadores.

Um novo objeto de pesquisa: as indicações

O tema das trocas políticas e das redes que se formam a partir dessas trocas é recorrente na literatura especializada. Há certa tradição na Ciência Política brasileira que se dedica 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 de autoridade alcançados, o que significa que a (re)eleição estaria no centro das preocupações dos mandatos eletivos. Os determinantes do êxito nessa empreitada são tema controverso entre os especialistas (Santos, 1997; Pereira e Rennó, 2001; Amorim Neto e Santos, 2001). É possível afirmar, contudo, que um dos principais instrumentos utilizados para a manutenção de seus postos são seus recursos de autoridade. Esses recursos de autoridade 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 entre deputados de partidos distintos ou do mesmo partido, seja a partir de trocas entre o Legislativo e Executivo, entre instâncias federativas ou entre representantes e representados, 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, onde as trocas políticas constituem os elos de uma cadeia (Fischer, 1997; Marques, 2000, 2003, 2010).

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, 2002). Alguns estudos consagrados sobre comportamento legislativo, no entanto, se concentram na Câmara dos Deputados e

Assembléias Legislativas (Pereira & Rennó, 2001; Santos, 2001; Figueiredo e Limongi, 1999). Pouco se produz sobre as casas legislativas municipais (Andrade 1998; Kuschnir, 2000a, 2000b, 2007; d'Ávila, 2008a). 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 se auto-organizar, a partir de sua Lei Orgânica, tendo também autonomia legislativa que verse sobre suas peculiaridades; auto governar-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. Já a 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 pertencem.

Além dos obstáculos constitucionais, os custos de elaboração, negociação e tramitação de um projeto de lei são infinitamente superiores aos de outros dispositivos legislativos. Diante dessas dificuldades, outros serão os mecanismos através dos quais os vereadores poderão conquistar 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 em 2002 (d'Ávila, Jorge e Alves, 2004b) foi a percepção de que indicações, comumente vistas como “perfumaria”, podem ser instrumentos de costura de redes políticas, sendo, por isso, importante a sua análise. Essas nomenclaturas variam de município para município, 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.

A atividade legislativa municipal

A Câmara Municipal possui quatro funções: fiscalizar, legislar, julgar e administrar.⁴ No que diz respeito à função fiscalizadora, a Câmara Municipal deve acompanhar o Poder Executivo quanto 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) e prever as regras do processo legislativo (Regimento Interno). Já a função de julgar ocorre somente quando acontecem infrações político-administrativas executadas pelo prefeito, vice-prefeito ou vereador.⁵ Por fim, outro poder que compete ao Legislativo é o de administrar, que consiste na operacionalidade e organização interna da Câmara Municipal.⁶

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 essa última função que pretendemos destacar e que estamos aqui chamando de “intermediação de interesses paroquiais”, em seu sentido estrito. É comum que parlamentares encampem reivindicações e agendas pontuais de grupos identitários específicos; sejam segmentos sociais, organizações corporativas ou funcionais. Aqui, os interesses devem ser entendidos como “paroquiais”, ou seja, os de um pequeno grupo identitário formado em bases territoriais: uma localidade, que pode abranger um bairro ou parte dele ou, ainda, um conjunto de bairros. A referência a uma base eleitoral territorializada é o que mais aparece nos discursos dos vereadores (d’Ávila, 2005).⁷ Nesta, os vereadores parecem se constituir em “ouvidores” públicos.

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. Segundo a perspectiva pluralista, o parlamento exerce uma função de intermediação dos diversos interesses sociais junto ao Estado. Sem deixar de

⁴ Além dessas quatro funções, os regimentos internos dos municípios estudados anteriormente mencionam ainda a função de controle político-administrativo (d’Ávila, Jorge e Alves, 2004b).

⁵ O ponto aparece de formas distintas nos regimentos internos dos diferentes municípios analisados (d’Ávila, Jorge e Alves, 2004b)

⁶ A análise da produção legislativa não nos permite verificar o quanto a Câmara Municipal do Rio de Janeiro exerceu, de fato, as funções mencionadas. Este, porém, não é o objetivo deste trabalho.

⁷ Trata-se de uma pesquisa realizada no site da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

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 podem estar distantes da vida do cidadão, a atividade não estatutária de “ouvidor público” é pós-fixada, específica, concentrada e diretamente ligada ao dia a dia dos indivíduos afetados por ela. Pós-fixada, na medida em que é resultado da interação constante entre produção de demandas e 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.

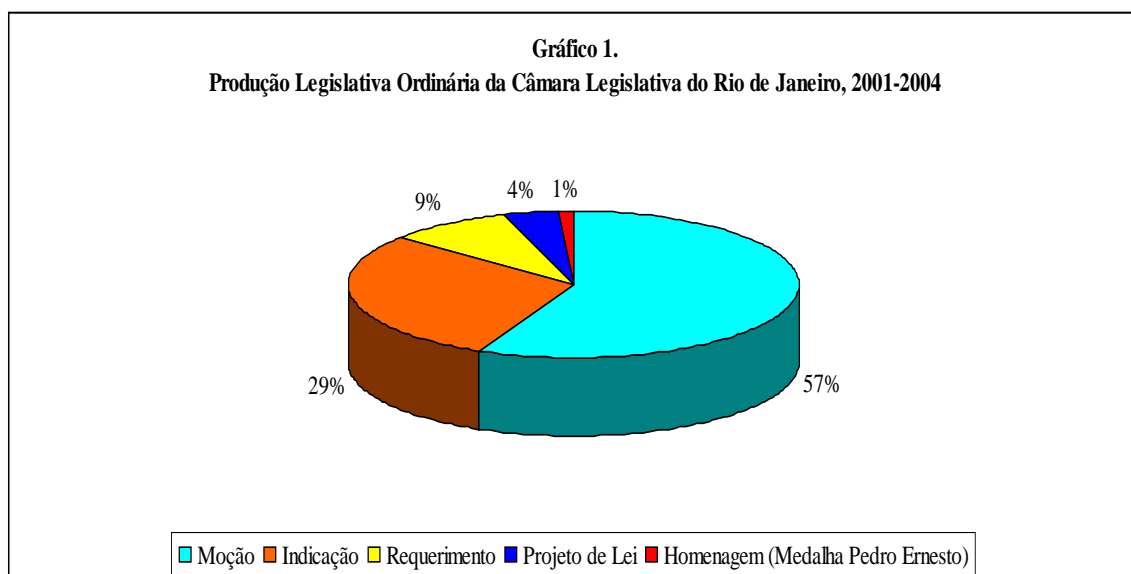
Mais adiante, quando discutiremos a produção legislativa ordinária no município do Rio de Janeiro, mostraremos que a função de “intermediação de interesses paroquiais” (assessoramento ou participativa) é bastante significativa, visto que foram encontrados elevados números de indicações na base de dados fornecida pela Câmara Municipal referente à produção legislativa 2001-2004.

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 literatura especializada. 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, onde o ato de legislar ocupa reduzido espaço na agenda política do vereador, como veremos em seguida, é preciso voltar o olhar para outro aspecto da atividade parlamentar: a “intermediação de interesses paroquiais”, representada no ato parlamentar das Indicações.

A produção legislativa no Município do Rio de Janeiro

O objetivo desta seção é mostrar o que fizeram os vereadores entre 2001 e 2004. O Gráfico 1 sintetiza as informações sobre a produção legislativa encontrada no município do Rio de Janeiro entre 2001 e 2004. Destacamos que 57% correspondem a moções, 29% a indicações e 4% a projetos de lei. O percentual de indicações encontrado

no município do Rio de Janeiro, portanto, só é menor que o de moções. Como seria de se esperar, em função da complexidade anteriormente mencionada, os projetos de lei se encontram em menor número.



N = 70.590

Fonte: banco de dados fornecido pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

Por que os vereadores do Rio de Janeiro, como o de outros municípios fluminenses, exercem pouco a sua prerrogativa de legislar? Antes de tudo, devemos esclarecer que provavelmente essa não é uma característica exclusiva dos municípios fluminenses. Como já dissemos anteriormente, uma hipótese plausível é que 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. Além disso, os custos de transação e o tempo requerido para a tramitação de um projeto de lei são muito maiores (d'Ávila, 2008a).⁸ O que o Gráfico 1 mostra, portanto, é que os vereadores, diante das limitações impostas pela lei e em função dos custos de transação, exercem outros tipos de atividades que tendemos a considerar menos relevantes: a de ser o intermediário entre o Executivo e a comunidade.⁹ Em outras palavras, a de ser um intermediário entre os interesses dos demandantes de serviços e benefícios públicos e os agentes públicos dotados de meios legais e administrativos para atendê-los. No Gráfico

⁸ Sobre as competências do município, ver art. 30 da Constituição Federal.

⁹ É o que o Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis denomina de função de assessoramento e Ackel chama de função participativa.

apresentado, o exercício dessa função aparece na apresentação de indicações e requerimentos. Em relação às homenagens e 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 exclusivamente nas indicações.

Intermediação de “interesses paroquiais”: as indicações

A análise das indicações parte de um modelo formado por uma tríade de atores: prefeito, vereadores e 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 dessa 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 constrangidos 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’Ávila, 2000; d’Ávila, Alves e Jorge, 2002; 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 vêem satisfeitos com o produto dessas trocas. A correlação estabelecida nesse modelo, entre as trocas Executivo-Legislativo e entre as trocas eleitor-representante é o que podemos chamar de “conexão eleitoral local”, em alusão aos estudos realizados pela literatura mais recente (Pereira e Rennó, 2007). A perspectiva de analisar os mecanismos de troca política articulados aos temas da governabilidade ou da composição da representação não é nova na reflexão política. 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 (Figueiredo e Limongi, 2008 e Santos, 2003).¹⁰

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. 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.

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. Uma possibilidade aqui apresentada é a de que, na política municipal, uma das formas de conquistar esse apoio é atender às indicações dos vereadores. Por outro lado, as propostas dos vereadores precisam do Executivo para sua efetivação, sua execução. Para além das negociações 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 às 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.

¹⁰ Segundo Carlos Pereira e Lúcio Rennó (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. Figueiredo e Limongi (2008) por sua vez argumentam que os recursos controlados pelos líderes dos partidos, que têm poder de barganha com o Executivo, impõem 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 reeleição parlamentar.

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. Nesse 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 clara alusão a Joseph Schumpeter (1984). 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. Na pesquisa realizada em 2002 encontramos evidências da importância atribuída pelos vereadores à confirmação da referida autoria. Os vereadores competem pela paternidade da indicação.¹¹ O número do protocolo da indicação é a segurança da “propriedade intelectual” deste capital político, que precisa ser protegido. No debate, a “primeira indicação” é a que vale como capital político para fins eleitorais e prova do exercício da representação, mesmo que em um segundo momento outro vereador tenha feito a mesma indicação.

Um importante aspecto na competição política, contudo, é a comunicação ao eleitor dos 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.

¹¹ Há um caso sugestivo encontrado em Mangaratiba que serve como uma ilustração do ponto. Reproduzindo os termos da Ata: “(...) 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). O trecho acima apresenta alguns elementos que devem ser destacados. 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 médio, 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 Janeiro, em Mangaratiba o prefeito encarnava a própria representação da máquina do Executivo, é figura central nesta trama de relações que envolvem as Indicações.

A execução da indicação dependerá de negociações e das trocas entre o prefeito e o vereador proponente, não sendo possível prever 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 há evidências de que, ao menos neste aspecto, a dinâmica municipal não é muito diferente do que se passa na esfera federal. A pesquisa realizada anteriormente nos permitiu concluir que o crescimento da base de apoio do governo na Câmara, constituindo maioria, tende a facilitar a gestão de governo a tal ponto que as solicitações encaminhadas pela situação passam a não contar com a mesma acuidade do prefeito (d’Ávila, Jorge e Alves, 2004b).

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 nestas 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 (d’Ávila, 2008 a ou b?). O prefeito não é indiferente a este tipo de sinalização, como sugerimos em nosso trabalho anterior (d’Ávila, Jorge e Alves, 2004b).

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 assinalar para o eleitor em potencial que pode confiar no candidato, já que ele teve um desempenho eleitoral produtivo e 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 local não apenas 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 este 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 relação aos “novatos”, a indicação dá ao detentor de um mandato uma vantagem de saída, já que quem está concorrendo a um mandato pela primeira vez não pode lançar mão deste recurso. Em outras palavras, estabelecer e manter redes de trocas políticas verticais, nas quais se trocam recursos de autoridade por apoio.

Padrões de emissão de indicações pelos vereadores

A Tabela 1 mostra que a quantidade de emissão de indicações cresce até a primeira metade do mandato, correspondendo a 62,3% do total, decrescendo a partir daí. Observe-se que o total de indicações emitidas no último ano corresponde a apenas 49,2% da quantidade de indicações registrada no primeiro ano.

Tabela 1
Distribuição das frequências das indicações por ano

Ano	N	% de indicações	% acumulado de indicações
2001	6.400	30,3	30,3
2002	6.748	32,0	62,3
2003	4.814	22,8	85,1
2004	3.151	14,9	100,0
S. I.	4	0,0	100,0
Total	21.117	100,0	—

Fonte: Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

Obs.: S. I. significa “sem informação”.

Não sabemos, ainda, se o comportamento dos vereadores cariocas observado na Legislatura 2001-2004 (o de formular a maioria das indicações na primeira metade dos seus mandatos) é padrão. Se for, há pelo menos três motivos não-excludentes e plausíveis que, quando combinados, podem explicar esse comportamento:

1. Saldar “dívidas de campanha” com o eleitor. É plausível supor que tanto ao longo da campanha eleitoral quanto no início do cumprimento do mandato legislativo aumente o número de solicitações feitas ao candidato e, posteriormente, vereador. Este se prontifica a atendê-las imediatamente com o intuito de manter a conexão estabelecida com o cidadão e que lhe permitirá preservar e/ou ampliar o seu eleitorado.
2. O tempo para o Executivo responder às indicações tende a desestimular o vereador a apresentá-las nos meses que antecedem a eleição.
3. É plausível supor que algumas restrições impostas pela legislação também desestimulem o vereador a apresentar, nos dois últimos anos de seu mandato, indicações destinadas à realização de investimentos, principalmente aqueles cuja

conclusão só ocorreria três meses antes da eleição. Há pelo menos duas restrições:

- 3.1. O artigo 73 da Lei Eleitoral 9.504/97 e a Resolução do TSE 20.988/02 desautorizam, nos três meses que antecedem a eleição, publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública. Neste caso, o vereador é desestimulado porque sabe que não poderá ter o seu nome explicitamente associado à realização de determinada obra, sobretudo àquelas de grande vulto.
- 3.2. O artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 1º/5/2002, proíbe o representante (prefeito e vereadores) contrair obrigação de despesa nos oito meses que antecedem o fim do seu mandato¹². Neste caso, o vereador é desestimulado porque sabe que não será atendido pelo Executivo se a indicação obrigar o prefeito a contrair obrigação de despesa nos oito meses que antecedem o fim do seu mandato.

As categorias de análise do conteúdo das indicações foram construídas agrupando-se em “melhoria” as indicações destinadas a investimentos em serviços básicos e de infra-estrutura; em “manutenção” aquelas direcionadas à conservação desses serviços e em “outros/imaterial” as demais indicações destinadas a pedidos de fiscalização, perícia técnica entre outros. A Tabela 2 mostra que as 21.117 indicações distribuem-se entre melhoria (56,3%) e manutenção (41,7%), cabendo a outras/imateriais apenas 1,8% do total.

¹² Proibição ao titular de Poder ou órgão de contrair obrigação de despesa, nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa (art. 42 da LRF, de 1/05/2002).

Tabela 2
Distribuição das indicações por Categoria de análise

Categoria	% de indicações
Melhoria	56,3
Manutenção	41,7
Outros/ Imaterial	1,8
S. I.	0,2
Total	100,0

Fonte: Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

Obs.: S. I. significa “sem informação”.

Diante das restrições da lei vistas acima, resta saber se os vereadores cariocas observados na Legislatura 2001-2004 mantiveram em proporções iguais as indicações destinadas a “melhoria”, “manutenção” e “outros/imaterial” ao longo de todo o período. A Tabela 3 mostra que não. Observe-se que o percentual de indicações por investimentos (melhoria) cai progressivamente com o andamento da legislatura. A queda mais acentuada é do segundo para o terceiro ano de mandato, mas a ocorrida entre o terceiro e quarto ano de mandato também foi maior do que a registrada entre o primeiro e o segundo ano de mandato. O que isso nos sugere? Sugere que os vereadores podem ter condicionado a apresentação de indicações relativas a investimentos às restrições impostas pela legislação vigente e ao tempo que julgam que o Executivo vai levar para atendê-la. Em outras palavras, essa estratégia eleitoral perde atratividade à medida que vai se aproximando o dia da eleição, o que denota uma racionalidade na atuação do vereador.

Tabela 3
Distribuição das indicações por categoria, segundo o ano (%)

Ano	Categoria de análise				Total
	Melhoria	Manutenção	Outros (Imaterial)	S.I.	
2001	62,7	34,4	2,8	0,1	100,0 (N = 6.400)
2002	58,8	40,0	1,0	0,2	100,0 (N = 6.748)
2003	51,1	46,9	1,8	0,1	100,0 (N = 4.814)
2004	45,7	52,4	1,5	0,3	100,0 (N = 3.151)
S. I.	100,0	—	—	—	100,0 (N = 4)
Total	56,3	41,7	1,8	0,2	100,0 (N = 21.117)

Fonte: Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

Obs.: S. I. significa “sem informação”.

O município do Rio de Janeiro está dividido em quatro zonas geográficas: Centro, Norte, Oeste e Sul. Esta última é a mais nobre e rica do município. Situam-se aí os bairros com os maiores IDHs do município: Gávea (0,970), Leblon (0,967), Ipanema (0,962), Lagoa (0,959), por exemplo. A primeira é o centro administrativo, financeiro e histórico. As zonas Norte e Oeste, por sua vez, são áreas muito extensas e bastante heterogêneas. Lá se encontram tanto bairros com IDH altos como médios. Na Zona Oeste, a Barra da Tijuca ostenta um IDH de 0,959 enquanto Santa Cruz apresenta um IDH de 0,742. Na Zona Norte, o Maracanã e a Tijuca, com IDH de 0,944 e 0,926, respectivamente, acham-se muito distantes de Parada de Lucas, que tem IDH de 0,745. Bairros como Barra da Tijuca (Zona Oeste) e Tijuca são habitados por pessoas pertencentes às classes alta e média-alta. A Zona Norte, por ser uma área de urbanização mais antiga, pode ser caracterizada como uma área de transição entre as Zonas Sul e Oeste, tendo características de uma e de outra. Das quatro regiões, sem dúvida é a Oeste que tem a pior infraestrutura urbana.¹³

Os vereadores não distribuem homoganeamente as indicações pelas zonas geográficas do município do Rio de Janeiro. De acordo com a Tabela 4, as Zonas Norte e Oeste concentram a esmagadora maioria das indicações formuladas entre 2001 e 2004. As duas regiões mais pobres do município foram responsáveis por 97,3% das indicações. Às outras duas zonas geográficas da cidade, Sul e Centro, foram destinadas, respectivamente, 1,4% e 0,4% das indicações.

Tabela 4
Frequência das indicações por zona geográfica do município do Rio de Janeiro

Zona	N	%	% (Acumulado)
Norte	10.984	52,1	52,1
Oeste	9.550	45,2	97,3
Sul	293	1,4	98,7
Centro	91	0,4	99,1
S. I.	199	0,9	100,0
Total	21.117	100,0	—

Fonte: Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

Obs.: S. I. significa “sem informação”.

¹³ O IDH dos bairros cariocas estão disponíveis no site do PNUD. Ver: http://www.pnud.org.br/pdf/Tabela%206.2.22%20IDH%20bairro%2091_00-15_12_03.xls.

Os dados da Tabela 4 mostram que é nas zonas Norte e Oeste que as indicações são mais utilizadas pelo Legislativo como mediador dos interesses de regiões da cidade junto ao Executivo. Embora não possamos afirmar que isso seja um padrão, achamos plausível supor que as outras duas zonas, tanto pela composição social de seus habitantes quanto pela atenção que receberia da mídia e sua importância econômica, se fazem ouvir por outros meios não-institucionais. Por exemplo, a comunicação direta com as secretarias ou talvez com o próprio prefeito por intermédio de recursos próprios ou de redes pessoais é mais provável nas zonas Sul e Centro.

A Tabela 5 mostra que na zona Oeste predominam as indicações destinadas a investimentos (69,6%); já na Zona Norte, aquelas destinadas à manutenção (52,9%) são majoritariamente contempladas. Mais uma vez não sabemos se isso é padrão.

Os dados da Tabela 5 mostram uma correspondência entre a natureza das indicações e a sua destinação. As zonas Norte e Sul, de melhor situação socioeconômica, receberam indicações que, proporcionalmente, contemplavam iniciativas de manutenção (respectivamente, 52,9% e 63,5%) e, minoritariamente, de melhorias (investimentos).

Tabela 5
Categorias de análise segundo a zona de destino da indicação (%)

Zona	Categoria de Análise				Total
	Manutenção	Melhoria	Outros (Imaterial)	S. I.	
Norte	52,9	45,5	1,4	0,2	100,0 (N = 10.984)
Oeste	28,8	69,6	1,4	0,2	100,0 (N = 9.550)
Sul	63,5	28,0	7,8	0,7	100,0 (N = 293)
Centro	29,7	60,4	8,8	1,1	100,0 (N = 90)
S. I.	17,6	49,2	32,2	1,0	100,0 (N = 193)
Total	41,7	56,3	1,8	0,2	100,0 (N = 21.117)

Fonte: Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

S. I. significa “sem informação”.

De acordo com a Tabela 6, oito temas foram responsáveis por mais de 90% (90,9%) das indicações voltadas para a Zona Norte, mais de 80% das indicações formuladas para as zonas Oeste e Sul (respectivamente, 88% e 82,9%) e mais de 60% (66,7%) das indicações destinadas ao Centro.

As 21.117 indicações tiveram como temas principalmente “vias públicas” (26,5%) e “iluminação pública” (23,0%), seguidas de “saneamento básico” e “arborização” (ambas com 10,9%).

Nas zonas Oeste e Norte, ainda segundo a Tabela 6, três temas foram responsáveis por mais de 60% das indicações. Na primeira, foram vias públicas (30,8%), iluminação pública (21,4%) e saneamento básico (12,2%); na segunda, foram iluminação pública (24,6%), vias públicas (23,6%) e arborização (17,6%). Esses percentuais, sobretudo os referentes aos temas “vias públicas” e “iluminação pública”, evidenciam algumas das carências, já bastante divulgadas pela imprensa e conhecidas do Poder Público, nessas regiões. Observe ainda que o tema “saneamento básico” aparece em quarto lugar na Zona Norte, pois o percentual de indicações é de 10,2%. Isso não surpreende porque, como já nos referimos anteriormente, essa é uma região do município bastante heterogênea, integrada por bairros com padrões de urbanização e de infraestrutura muito próximos ou muito distantes em relação aos da Zona Sul.

Os temas “saneamento básico” e “vias públicas” perdem força nas outras duas regiões: Sul e Centro. Na Zona Sul, quatro foram os temas que, juntos, perfizeram mais de 60% das indicações: iluminação pública (26,3%), vias públicas (14,7%), arborização (14,0%) e esporte/lazer (10,2%). De acordo, portanto, com as indicações dos vereadores, a Zona Sul compartilharia, em parte, problemas comuns às zonas Oeste e Norte (onde predominaram as indicações relativas aos temas “vias públicas” e “iluminação pública”).

No Centro, os temas aparecem mais pulverizados. Isso talvez ocorra porque se trata de uma área menos residencial, urbanizada e dotada de uma boa infra-estrutura. Nessa região do município, quase 50% dos temas predominantes entre as indicações foram “Esporte/Lazer” (15,6%) seguido de “arborização” (14,4%), “iluminação pública” (10,0%), “programa governamental” (8,9%). O tema “arborização” teve no Centro considerável importância como nas Zonas Norte e Sul.

Tabela 6
Temas das indicações segundo a zona de destino da indicação (%)

Tema	Zona				Total
	Oeste	Norte	Sul	Centro	
Vias públicas	30,8	23,6	14,7	7,8	26,5
Iluminação pública	21,4	24,6	26,3	10,0	23,0
Saneamento básico	12,2	10,2	4,4	4,4	10,9
Arborização	3,3	17,6	14,0	14,4	10,9
Esporte/Lazer	7,6	4,2	10,2	15,6	5,8
Ordenação no trânsito	4,1	5,6	5,1	2,2	4,9
Programa governamental	6,1	1,7	4,1	8,9	3,8
Limpeza pública	2,5	3,4	4,1	3,3	3,0
Total	88,0 (N= 9.550)	90,9 (N=10.984)	82,9 (N= 293)	66,7 (N = 90)	88,8 (N= 21.117)

Fonte: Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

Obs.:incluídos os temas com os oito maiores percentuais de indicações por Zona.

Em suma, indicações ligadas a temas de infra-estrutura (consideradas aqui: vias públicas, iluminação pública e saneamento básico) predominam nas zonas Oeste (64%) e Norte (58%), caindo para 45% na Zona Sul e 22% no Centro. Essa distribuição reflete a carência de infra-estrutura nas duas primeiras regiões cariocas.

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 RIOLUZ (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.

A distribuição das categorias de análise segundo a zona do município pode refletir a situação de carência de serviços básicos e infra-estrutura 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.

A maioria absoluta dos vereadores cariocas eleitos em 2000 produziu indicações. Dentre os 42 vereadores, 35 (83,3%) fizeram uso desse instrumento. A Tabela 7, porém, mostra que as indicações não estão distribuídas homogeneamente entre os vereadores. A análise da Tabela 7 revela que, durante a legislatura 2001-2004, houve 11 “grandes

emissores de indicações”.¹⁴ Esses grandes emissores correspondem a 31,4% dos vereadores que produziram indicações e, juntos, foram responsáveis por 83% das indicações feitas no período. Dentre esses “grandes emissores”, uma única vereadora – Rosa Fernandes – foi autora de quase um terço das indicações e apenas quatro vereadores foram responsáveis por mais da metade (52,2%) do total das indicações.

Tabela 7
Indicações por vereador do município do Rio de Janeiro

Vereador	Total	%	% (acumulado)
Rosa Fernandes (PFL)	6.460	30,6	30,6
Luiz Carlos Ramos (PT do B)	2.007	9,5	40,1
Romualdo Boaventura	1.415	6,7	46,8
Eliana Ribeiro	1.146	5,4	52,2
Jorge Babu	1.125	5,3	57,6
João Cabral	998	4,7	62,3
Prof. Uoston	955	4,5	66,8
S. Ferraz	931	4,4	71,2
Paulo Mello	926	4,4	75,6
Dr. Monteiro de Castro	892	4,2	79,8
Argemiro Pimentel	681	3,2	83,0
Outros 24 vereadores	3.581	17,0	100,0

Fonte: Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

Com o intuito de analisar o destino das indicações dos vereadores para as zonas geográficas do município, consideramos, além dos 11 grandes emissores outros nove legisladores que emitiram indicações no período 2001-2004: Liliam Sá e Jerominho, por estarem entre os três “médios emissores de indicações”;¹⁵ Otávio Leite,¹⁶ por ser um vereador de centro-esquerda e estar entre os “pequenos emissores de indicações”¹⁷; os vereadores Edson Santos e Jurema Batista, do Partido dos Trabalhadores (PT); o

¹⁴ Consideramos um “grande emissor” aquele vereador que ultrapassa 646 indicações – o equivalente a 10% da quantidade de indicações da vereadora Rosa Fernandes, que foi quem mais utilizou esse recurso legislativo.

¹⁵ Consideramos um “médio emissor” aquele vereador que produziu entre 323 indicações e 645 indicações – o equivalente a 5,0% e 9,98% da quantidade de indicações da vereadora Rosa Fernandes.

¹⁶ Antes de iniciar a carreira parlamentar, Otávio Leite participou da administração pública nas duas gestões do prefeito Marcello Alencar (1983-1986 e 1989-1993), quando exerceu os cargos de coordenador das administrações regionais e de secretário municipal de Governo. Para o Legislativo, foi eleito vereador da Cidade do Rio de Janeiro por três vezes consecutivas (1992 a 2002) e, na Assembléia Legislativa, a um mandato de deputado estadual (2003-04). Entre 2004 e 2006, foi vice-prefeito do Rio de Janeiro.

¹⁷ Consideramos um “pequeno emissor” aquele vereador que produziu menos de 323 indicações – o equivalente a menos de 5,0% da quantidade de indicações da vereadora Rosa Fernandes.

vereador Eliomar Coelho do PSOL, por ser mais à esquerda no espectro ideológico dentre os partidos que tinham representação na Câmara; e os vereadores Eduardo Paes, Índio da Costa e Rodrigo Bethlem por terem surgido do centro da administração do então prefeito, César Maia (PFL).

De acordo com a Tabela 8, dentre os 11 grandes emissores, seis concentraram suas indicações na Zona Norte – S. Ferraz (92,2%), João Cabral (90,6%), Rosa Fernandes (89,1%), Prof Uoston (87,9%), Dr. Monteiro Castro (63,8%), Paulo Mello (54,6%) – e cinco na Zona Oeste – Eliana Ribeiro (99,0%), Argemiro Pimentel (97,7%), Jorge Babu (96,4%), Romualdo Boaventura (95,7%), Luiz Carlos Ramos (93,5%). 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 Paulo Mello, que distribuiu em certa medida suas emissões entre as Regiões Norte (54,6%) e Oeste (34,6%), contemplando ainda a Região Sul (10,2%), e o Dr. Monteiro de Castro, cuja distribuição é semelhante à de Paulo Mello (carreia para a Zona Oeste 33,2%, ou seja, apenas 1/3 do total das suas indicações), porém quase não contempla a Zona Sul (10,2%).

Dentre os três vereadores da lavra do então prefeito (César Maia), Rodrigo Bethlem foi o que mais produziu indicações. Tal como Liliam Sá e Jerominho, Bethlem foi um “médio emissor de indicações”, responsável por 358 indicações, o que corresponde a 1,7% do total do período. A Tabela 8 mostra, ainda, que Bethlem, Liliam Sá e Jerominho tiveram um padrão de emissões semelhante ao de Paulo Mello, enfatizando, entretanto, a Zona Oeste: 53,1%, 76,5% e 96,1% respectivamente.

Índio da Costa e Eduardo Paes, que também iniciaram suas carreiras políticas na administração César Maia, produziram muito poucas indicações. O primeiro concentrou um pouco mais de dois terços (67,7%) das suas 65 (0,3%) indicações na Região Sul. Índio da Costa chama ainda atenção por ter sido, dentre os vereadores do período, o que mais enfatizou a região mais rica do município. A outra terça parte, Índio da Costa distribuiu pelas regiões Norte (18,5%) e Oeste (12,3%). Eduardo Paes, por sua vez, produziu apenas três indicações, todas destinadas à Zona Oeste.

Tabela 8
Indicações por vereador e zona geográfica do município do Rio de Janeiro (em %)

Vereador	Zona					Total
	Norte	Oeste	Sul	Centro	S. I.	
Rosa Fernandes)	89,1	10,6	0,1	0,0	0,2	100,0 (N = 6.460)
Luiz Carlos Ramos	6,3	93,5	0,0	0,0	0,1	100,0 (N = 2.007)
Romualdo Boaventura	2,1	95,7	0,1	0,0	2,1	100,0 (N = 1.415)
Eliana Ribeiro	0,3	99,0	0,0	0,0	0,6	100,0 (N = 1.146)
Jorge Babu	3,0	96,4	0,1	0,0	0,4	100,0 (N = 1.125)
João Cabral	90,6	8,9	0,2	0,1	0,2	100,0 (N = 998)
Prof. Uoston	87,9	11,9	0,1	0,0	0,1	100,0 (N = 955)
S. Ferraz	92,2	6,4	0,8	0,5	0,1	100,0 (N = 931)
Paulo Mello	54,6	34,6	10,2	0,1	0,5	100,0 (N = 926)
Dr. Monteiro de Castro	63,8	33,2	0,4	0,2	2,3	100,0 (N = 892)
Argemiro Pimentel	0,4	97,7	0,0	0,0	1,9	100,0 (N = 681)
Liliam Sá	34,6	53,1	6,5	3,5	2,3	100,0 (N = 508)
Rodrigo Bethlem	19,3	76,5	2,8	0,3	1,1	100,0 (N = 358)
Jerominho	2,0	96,1	0,8	0,0	1,1	100,0 (N = 355)
Edson Santos (PT)	52,8	27,2	5,6	4,0	10,4	100,0 (N = 125)
Jurema Batista (PT)	49,3	39,4	5,6	1,4	4,3	100,0 (N = 71)
Índio da Costa	18,5	12,3	67,7	1,5	0,0	100,0 (N = 65)
Eduardo Paes	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0 (N = 3)
Eliomar Coelho	50,0	50,0	0,0	0,0	0,0	100,0 (N = 2)
Otavio Leite	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0 (N = 1)

Fonte: Câmara Municipal do Rio de Janeiro.
S. I. significa “sem informação”.

Segundo ainda a Tabela 8, os vereadores de esquerda também fizeram muito pouco uso das indicações. Os dois vereadores do PT tiveram padrão semelhante. A maioria das poucas indicações que Edson Santos e Jurema Batista fizeram foi destinada à Zona Norte (52,8% e 49,3% respectivamente), seguindo uma distribuição decrescente nas Zonas Oeste (39,4% e 12,3% respectivamente), Sul (5,6% ambos) e Centro (4,0% e 1,4% respectivamente). Já Eliomar Coelho (PSOL) emitiu apenas duas indicações: uma para Zona Norte, pedindo à Secretaria Municipal de Obras (SMO) o asfaltamento de uma rua dessa região, e outra destinada à Zona Oeste, solicitando à Companhia de Águas e Esgoto (CEDAE) o início das obras de água e esgoto em um conjunto habitacional.

O pouco uso das indicações entre os vereadores de esquerda talvez tenha a ver com a concepção que estes têm da representação política. Em 2008, perguntada pelo jornal O Globo o que a diferenciava dos demais candidatos,¹⁸ Jurema Batista deu uma

¹⁸ A pergunta foi: “O que a senhora acha que a diferencia dos outros candidatos?”.

resposta na qual enfatiza mais o papel de “fiscal do Executivo” do que de “ouvidor do povo”. Eis o que ela disse:

Jurema: Vereador não é para ter centro social, não é para fazer benesses. Vereador é para fiscalizar o Executivo e fazer leis de interesse público. Se a Câmara estivesse atenta ao seu papel, não teríamos um problema grave como foi o da dengue. Quero fiscalizar o orçamento municipal, para que o dinheiro atenda aos interesses da população carioca” (http://oglobo.globo.com/pais/eleicoes2008/mat/2008/09/24/jurema_batista_candi_data_vereadora_pelo_pt-548356869.asp).

Contudo, o vereador que menos produziu indicações foi o tucano Otávio Leite. Durante todo o seu mandato, ele emitiu uma única indicação, que foi destinada à Zona Oeste. Curioso é que esse vereador menciona entre as funções do político moderno a de

“[...] constituir-se em advogado de causas comunitárias. Ser alguém aberto a receber permanentemente demandas vindas da sociedade, sejam individuais ou coletivas. Isto é, reivindicações ou propostas de soluções para problemas que lhe são postos ou colocados. Ser um interlocutor da sociedade junto aos poderes públicos e encaminhar questões em busca de resultados” (http://www.otavioleite.com.br/perfil_papelpolitico.asp, acessado em 23 de julho de 2011).

Apesar de Otávio Leite afirmar que o político moderno tem entre as suas funções a de ser advogado de causas comunitárias, parece que como vereador, no período 2001-2004, ele preferiu privilegiar as outras duas listadas por ele:

“A primeira delas, legislar. Isto é, propor projetos de lei com objetivo de criar novos direitos e deveres, atualizar a legislação, votar os projetos demandados pelo Prefeito ou por seus colegas parlamentares. Logo, a dimensão primeira do trabalho parlamentar é esta: o ato de legislar, decidir a construção de normas jurídicas, tarefa esta que requer discernimento e senso de justiça.

A segunda função do homem público é a de fiscalizar o Poder Executivo, de acompanhar seus passos na realização de obras ou intervenções e na prestação de serviços públicos. Nesse aspecto, eu acrescentaria a definição das diretrizes que caberá ao Poder Executivo seguir. E isso se firma através da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária propriamente dita . Votá-las, bem como acompanhar a execução orçamentária, também faz parte do dever de um político moderno” (http://www.otavioleite.com.br/perfil_papelpolitico.asp, acessado em 23 de julho de 2011).

Os números expostos na Tabela 8 nos sugerem duas questões a investigar. Primeiro, as regiões geográficas para as quais os vereadores concentram suas indicações são aquelas das quais extrairim a maioria de sua votação. São, portanto, políticos com uma votação mais concentrada territorialmente. Segundo, que uma concepção de

representação menos centrada na idéia de “ouvidoria” atravessaria os partidos. Ao que parece não há uma identificação clara entre determinado comportamento legislativo no que tange às indicações e às siglas partidárias.

Considerações finais

O atendimento a demandas de tipo paroquial, como as de 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”. Nesta chave, uma população carente de toda a sorte de serviços públicos seria manipulada por astutos políticos.

Em direção contrária, uma literatura recente tem em comum o entendimento de que o fenômeno do clientelismo é endógeno à organização do poder. (Diniz, 1982; Gay, 1998; Carvalho, 1999; d’Ávila, 2000; Bahia, 2003). 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. Clientelismo, nesta chave, torna-se um conceito que descreve uma relação de troca política. O clientelismo se apresenta como estratégia moderna de obtenção de benefícios por parte dos atores sociais minimamente organizados e desejosos de auferir determinados benefícios, os clientes, com os detentores legítimos dos benefícios patrimoniais, materiais ou simbólicos, seus patroni (d’Ávila, 2002).

Neste trabalho, chamamos a atenção não só para o caráter legal (regimental) das Indicações, como, também, para seu uso como artefato de negociação, um 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 o metamórfico – sua capacidade de assumir formas variadas de acordo com o terreno no qual opera (d’Ávila, Jorge e Alves, 2004a; 2008b).

Referências bibliográficas

ACKEL FILHO, D. 1992. *Município e prática municipal à luz da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: RT.

AMORIM NETO, O. e SANTOS, F. 2001. A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. *Dados*, vol.44, nº. 2.

ANDRADE, R. de C. (org.). 1998. *Processo de governo no Município e no Estado*. São Paulo: Edusp/Fapesp.

BAHIA, L. H. N. 2003. *O poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política*. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar.

CARVALHO, J. M. de. 1999. Mandonismo, Coronelismo e Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. In: CARVALHO, J. M. de (org.). *Pontos e Bordados. Escritos de História e Política*. Belo Horizonte: UFMG.

D'ÁVILA Filho, P. M. 2008a. Assimetria e Trocas Políticas Locais: apontamentos preliminares de uma pesquisa sobre produção legislativa e dinâmica política municipal. *Desigualdade e Diversidade*, nº. 2, jan/jun. Disponível em: <http://publique.rdc.puc-rio.br/desigualdadediversidade/>.

_____. 2005. 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, Departamento de Sociologia e Política, PUC-Rio.

_____. 2002. Tanto Aqui Quando lá ou Alhures: O Clientelismo como Estratégia Moderna. *Paper* apresentado no VII Congresso Luso-Afro-Brasileiro: As linguagens da lusofonia. Disponível em: www.iuperj.br/lusofonia/papers/paulomdavidafilho.pdf.

_____. 2000. 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.

_____; JORGE, V. L.; ALVES, A. F. B. C. 2004b. Orçamento público municipal e mecanismos de intermediação de interesses. *Paper* apresentado no 4º. Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, Rio de Janeiro.

_____; ALVES, A. C. e JORGE, V. L. 2002. Mecanismos de Intermediação de Interesses Público/Privado nos Municípios do Estado do Rio de Janeiro. *Paper* apresentado no XXVI Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, CD-ROM do XXVI Encontro Anual da ANPOCS.

DINIZ, E. 1982. *Voto e máquina política*. Patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

FIGUEIREDO, A. C. e LIMONGI, F. 2008. *Política Orçamentária no Presidencialismo e Coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

_____. 1999. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

FISCHER, T. (org). 1997. *Gestão Contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.

GAY, R. 1998. *Rethinking Clientelism: Demands, Discourses and Practices in Contemporary Brazil*. Connecticut College, mimeo.

KUSCHNIR, K. 2007. *Antropologia da Política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

_____. 2000a. *O Cotidiano da Política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

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

MARQUES, E. C. 2010. *Redes sociais, segregação e pobreza*. São Paulo: Unesp.

_____. 2003. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo:Annablume.

_____. 2000. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan.

PEREIRA, C. 2002. What are the conditions for the presidential success in legislative arena? The Brazilian electoral connection. New York: Graduate Faculty of Political Science of the New School University: *Ph.D. dissertation*.

_____ e RENNÓ, L. 2001. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, vol. 44, nº. 2, p.133-172.

_____. 2007. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Revista de Economia Política*, dez., vol. 27, nº. 4, p. 664-683.

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

_____. 2001. *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

_____. 1997. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. *Dados*. vol. 40, nº. 3.

SCHUMPETER, J. 1984. *Capitalismo, Socialismo, Democracia*, Rio de Janeiro: Zahar.