

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA.**

**THAIS CAVALCANTE MARTINS**

**ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA POLÍTICA REPRESENTATIVA  
LOCAL: O CASO DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS.**

**SÃO CARLOS  
Junho de 2015**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA.**

**ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA POLÍTICA REPRESENTATIVA**

**LOCAL: O CASO DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do Título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy.

**SÃO CARLOS**

**Junho de 2015**

Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da Biblioteca Comunitária UFSCar  
Processamento Técnico  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M386o Martins, Thais Cavalcante  
Organização e funcionamento da política  
representativa local : o caso do município de São  
Carlos / Thais Cavalcante Martins. -- São Carlos :  
UFSCar, 2016.  
185 p.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de  
São Carlos, 2015.

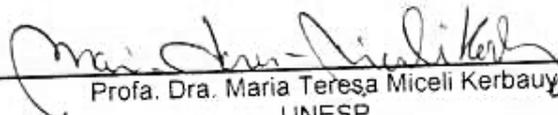
1. Política local. 2. Relação Executivo-  
Legislativo. 3. Partidos políticos. 4. Representação  
política. I. Título.

---

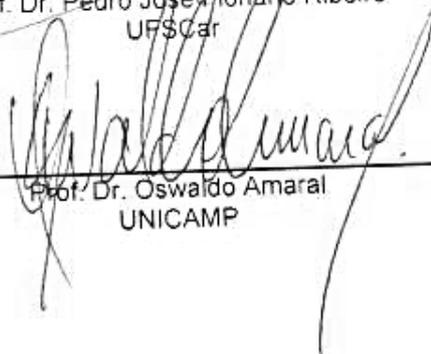
**Folha de Aprovação**

---

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Thais Cavalcante Martins, realizada em 02/07/2015:

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy  
UNESP

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Pedro José Floriano Ribeiro  
UFSCar

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Oswaldo Amaral  
UNICAMP

*Ao meu companheiro, Leonardo,  
por todo carinho e compreensão.*

## AGRADECIMENTOS

A pesquisa acadêmica geralmente é solitária, um trabalho árduo que depende do empenho individual. No entanto, todo o esforço seria nulo se não fosse a valiosa contribuição de quem esteve por perto.

Agradeço ao meu companheiro Leonardo cujo papel foi fundamental no decorrer dos anos. Agradeço por tantos motivos que é difícil pontuar. A ele eu agradeço principalmente pelo estímulo que nunca me deixou faltar, mesmo diante de toda a ausência de amparo institucional. Agradeço por nossas longas conversas que me ajudaram a repensar os objetivos deste trabalho, pelas intermináveis correções, pelos questionamentos, vírgulas, pela importância atribuída a minha pesquisa o que faz dela um pouco sua também. Agradeço por todo o seu carinho, paciência, e compreensão, pela capacidade de harmonizar nossas vidas e o nosso lar nesses últimos anos. Sem a sua presença e incentivo essa pesquisa não seria possível.

Agradeço minha família por me apoiarem nessa empreitada. À minha mãe, a pessoa mais forte e amável que existe, agradeço por me ensinar a ser firme. É nela que me inspiro. Ao meu pai agradeço por me ensinar a amar as causas perdidas. Orgulho-me em ser filha de vocês. Foi em casa que aprendi o que de melhor as pessoas podem ser. Aos meus pais agradeço pelo incentivo na caminhada e por sempre acreditarem em mim. A minha avó, alguém que esteve sempre à frente de seu tempo, agradeço por todo o carinho.

Aos Orilhanas agradeço pelo amor com que me receberam na família. À Edna agradeço pela amizade, pelo incentivo e pelas conversas. Agradeço por ter me escolhido.

Agradeço às queridas Aline Zambello, Manu Kopanyshyn e Priscilla Leine pela amizade, pelos momentos de distração, e pelo companheirismo. À Priscilla Leine agradeço não apenas pela amizade e sintonia, mas também pela parceria profissional que juntas passamos a delinear. A ela agradeço pelas leituras, sugestões e incentivo. O seu estímulo foi fundamental.

Agradeço aos funcionários da Biblioteca da Câmara Municipal de São Carlos, que após meses de pesquisa de campo se tornaram muito queridos. Agradeço por fazerem das minhas tardes, imersas em papéis e arquivos, momentos agradáveis.

Agradeço a todos aqueles que se dispuseram a colaborar com a pesquisa respondendo a questionamentos e entrevistas, abrindo por vezes a porta dos gabinetes, escritórios e casas. A cooperação dos entrevistados foi vital ao estudo.

Agradeço a minha orientadora Prof. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy, pela confiança depositada em mim ao longo de todos esses anos. A Prof. Dra. Maria do Socorro Souza Braga agradeço pela generosidade com que sempre me recebeu. Aos professores Dr. Pedro Floriano Ribeiro e Dr. Oswaldo Martins E. Amaral agradeço por participarem da banca examinadora.

Vocês foram essenciais.

*“As instituições municipais estão para a democracia  
assim como as escolas primárias estão para a ciência:  
põem ao alcance do povo”*

(TOCQUEVILLE, Alexis; 1973).

**LISTA DE TABELAS:**

TABELA 01 - RESULTADO DAS ELEIÇÕES MAJORITÁRIAS NO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS - 1982.....	57
TABELA 02 - RESULTADO DAS ELEIÇÕES MAJORITÁRIAS NO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS - 1988.....	58
TABELA 03 - RESULTADO DAS ELEIÇÕES MAJORITÁRIAS NO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS - 1992 .....	60
TABELA 04 - RESULTADO DAS ELEIÇÕES MAJORITÁRIAS NO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS - 1996.....	62
TABELA 05 - RESULTADO DAS ELEIÇÕES MAJORITÁRIAS NO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS - 2000.....	68
TABELA 06 - DISTRIBUIÇÃO DAS CADEIRAS NO LEGISLATIVO MUNICIPAL A PARTIR DAS ELEIÇÕES DE 2000.....	69
TABELA 07 - RESULTADO DAS ELEIÇÕES MAJORITÁRIAS NO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS - 2004.....	71
TABELA 08 - DISTRIBUIÇÃO DAS CADEIRAS NO LEGISLATIVO MUNICIPAL A PARTIR DAS ELEIÇÕES DE 2004 .....	72
TABELA 09 - DISTRIBUIÇÃO DAS CADEIRAS LEGISLATIVAS POR SEXO (2001-2008) .....	75
TABELA 10 - FAIXA ETÁRIA DOS REPRESENTANTES DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS (2001 - 2008).....	78
TABELA 11 - PERFIL OCUPACIONAL DOS VEREADORES DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS (2001-2008) .....	82
TABELA 12 - PERÍODO DE EXERCÍCIO DA PRINCIPAL ATIVIDADE OCUPACIONAL DOS VEREADORES ANTES DO INGRESSO NA VIDA PÚBLICA .....	83
TABELA 13 - COMPOSIÇÃO DA BASE ELEITORAL NO MUNICÍPIO.....	87
TABELA 14 - PERCEPÇÃO DOS VEREADORES SOBRE A INFLUÊNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA PARTICIPAÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO.....	91
TABELA 15 - FATOR DE MAIOR IMPORTÂNCIA PARA A ORIENTAÇÃO DO VOTO PARLAMENTAR NA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS .....	92

TABELA 16 - PROJETOS DE LEI APROVADO PELO PODER EXECUTIVO (2001-2004) .....	125
TABELA 17 - PROJETOS DE LEI APROVADO PELO PODER LEGISLATIVO (2001-2004) .....	127
TABELA 18 - PROJETOS DE LEI APROVADO PELO PODER EXECUTIVO (2005-2008) .....	131
TABELA 19 - PROJETOS DE LEI APROVADO PELO PODER LEGISLATIVO (2005-2008) .....	133
TABELA 20 - INDICAÇÕES FORMULADAS PELOS VEREADORES DA BASE (2001-2004) .....	141
TABELA 21 - INDICAÇÕES FORMULADAS PELOS VEREADORES DA OPOSIÇÃO (2001-2004) .....	143
TABELA 22 - REQUERIMENTOS FORMULADOS PELOS VEREADORES DA BASE (2001-2004) .....	14
TABELA 23 - REQUERIMENTOS FORMULADOS PELOS VEREADORES DA OPOSIÇÃO (2001-2004) .....	146
TABELA 24 - INDICAÇÕES FORMULADAS PELOS VEREADORES DA BASE (2005-2008) .....	148
TABELA 25 - INDICAÇÕES FORMULADAS PELOS VEREADORES DA OPOSIÇÃO (2005-2008) .....	149
TABELA 26 - REQUERIMENTOS FORMULADOS PELOS VEREADORES DA BASE (2005-2008) .....	150
TABELA 27 - REQUERIMENTOS FORMULADOS PELOS VEREADORES DA OPOSIÇÃO (2005-2008) .....	151

**LISTA DE GRÁFICOS:**

GRÁFICO 01 – COR DECLARADA PELOS VEREADORES DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS (2001-2008) .....	77
GRÁFICO 02 – PERFIL RELIGIOSO DOS VEREADORES DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS (2001-2008) .....	79
GRÁFICO 03 – PERFIL EDUCACIONAL DOS VEREADORES DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS (2001-2008) .....	80
GRÁFICO 04 – DISTRIBUIÇÃO IDEOLÓGICA NA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS (2001 -2008) .....	84
GRÁFICO 05 – PERCEPÇÃO SOBRE A REPRESENTAÇÃO DOS INTERESSES .....	86
GRÁFICO 06 – ATIVIDADES DEMANDADAS PELOS ELEITORES NA PERCEPÇÃO DOS VEREADORES .....	88
GRÁFICO 07 – ATIVIDADES DE MAIOR IMPORTÂNCIA NA PERCEPÇÃO DOS VEREADORES .....	89
GRÁFICO 08 – TAXA DE DOMINÂNCIA (2001-2004) .....	129
GRÁFICO 09 – TAXA DE DOMINÂNCIA (2005-2008) .....	134
GRÁFICO 10 – REQUERIMENTOS E INDICAÇÕES (2001-2008) .....	139

**LISTA DE QUADROS:**

QUADRO 01 – COMPOSIÇÃO PARTIDÁRIA DAS COMISSÕES PERMANENTES (2001-2008).....	104
QUADRO 02 – COMPOSIÇÃO PARTIDÁRIA DA MESA DIRETORA (2001-2008) .....	109

**LISTA DE SIGLAS:**

ARENA – Aliança Renovadora Nacional  
CEDIN – Centro de Desenvolvimento das Indústrias Nascente  
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito  
DEM – Democratas  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
LOMSC – Lei Orgânica do Município de São Carlos  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
PARQTEC – Parque Tecnológico  
PCB – Partido Comunista Brasileiro  
PC do B – Partido Comunista do Brasil  
PCO – Partido da Causa Operária  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PHS – Partido Humanista da Solidariedade  
PL – Partido Liberal  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PMN – Partido da Mobilização Nacional  
PNUD – Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento  
PP – Partido Progressista  
PPB – Partido Progressista Brasileiro  
PPL – Partido da Pátria Livre  
PPS – Partido Popular Socialista  
PR – Partido da República  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PSC – Partido Social Cristão  
PSD – Partido Social Democrático  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil

PTN – Partido Trabalhista Nacional

PV – Partido Verde

RICMSC – Regimento Interno da Câmara Municipal de São Carlos

UFSCar – Universidade Federal de São Carlos

USP – Universidade de São Paulo

**SUMÁRIO:**

<b>1.INTRODUÇÃO.....</b>	<b>18</b>
<b>2. CONTEXTUALIZANDO A DISCUSSÃO: OS ESTUDOS LEGISLATIVOS NO BRASIL.....</b>	<b>26</b>
2.1 UM BALANÇO DA LITERATURA NACIONAL.....	28
2.2 OS ESTUDOS LEGISLATIVOS E O MUNICÍPIO.....	39
<b>3. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA POLÍTICA REPRESENTATIVA NO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS.....</b>	<b>50</b>
3.1 O CENÁRIO LOCAL .....	51
3.1.1. A DISPUTA ELEITORAL NO MUNICÍPIO .....	54
3.2 O PERFIL DAS ELITES POLÍTICAS NO LEGISLATIVO MUNICIPAL .....	73
3.2.1. A COMPOSIÇÃO SOCIAL.....	74
3.2.2. A PERCEPÇÃO SOBRE A REPRESENTAÇÃO .....	85
3.3. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO LEGISLATIVO MUNICIPAL .....	93
3.3.1. DA FISCALIZAÇÃO .....	94
3.3.2. DA LEGISLAÇÃO .....	96
3.3.3. DO ASSESSORAMENTO .....	99
3.3.4. DA ORGANIZAÇÃO INTERNA DA CÂMARA DOS VEREADORES.....	101
<b>4. O DESEMPENHO DAS INSTITUIÇÕES REPRESENTATIVAS NO MUNICÍPIO .....</b>	<b>113</b>
4.1. TROCAS POLÍTICAS E RACIONALIDADE .....	114
4.2. A RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO E A GOVERNABILIDADE .....	115
4.3. O PROCESSO DECISÓRIO E A AGENDA DE GOVERNO (2001- 2008).....	119
4.4. AS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS E O COMPORTAMENTO PARLAMENTAR (2001-2008) .....	135

<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>153</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>156</b>
<b>ANEXO METODOLÓGICO .....</b>	<b>168</b>

**RESUMO:**

Esta pesquisa tem por objetivo analisar a organização e o funcionamento da política representativa no município de São Carlos entre os anos de 2001 a 2008, compreendendo o modo que a representação política é exercida em nível local. Buscamos identificar e analisar o perfil das elites políticas locais, as estratégias adotadas pelos vereadores no exercício da representação, bem como a relação estabelecida com o poder Executivo. Para tanto, nos debruçamos sobre o cenário local a partir da retomada da disputa política, das regras do processo legislativo, além da agenda aprovada pelo prefeito e pela Câmara Municipal. O estudo busca demonstrar que a escolha feita pelos atores políticos estaria relacionada, na medida do possível, às singularidades da dinâmica política do município. Embora os indivíduos sejam a unidade básica de análise, estes operam de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo ambiente institucional em que atuam. São as preferências dos atores, bem como o seu posicionamento no jogo político que fazem com que estes optem por uma estratégia ou outra no campo das possibilidades das regras institucionais.

**Palavras-chave:** política local, relação Executivo-Legislativo, partidos políticos, representação política.

**ABSTRACT:**

This research aims to examine the organization and functioning of representative politics in São Carlos between the years 2001-2008, including the way that political representation is exercised at the local level. We seek to identify and analyze the profile of local political elites, the strategies adopted by councilors in the performance of representation as well as the relationship established with the executive. To this end, we look back on the local scene from the resumption of the political divide, the rules of the legislative process, in addition to the agenda approved by the mayor and the City Council. The study seeks to demonstrate that the choice made by political actors would be related, as far as possible, to the unique dynamics of county policy. Although individuals are the basic unit of analysis, they operate according to the parameters set by the institutional environment in which they operate. Are the preferences of the actors as well as its position in the political game that make these opt for a strategy or other possibilities in the field of institutional rules.

**Keywords:** local politics, relationship executive-legislature, political parties, political representation.

## 1. INTRODUÇÃO

O sistema político que hoje opera no Brasil reúne uma série de atributos que ainda desafiam a capacidade diagnóstica de cientistas políticos. Com a promulgação da Constituição de 1988 houve uma (re) organização institucional que suscitou o desenvolvimento de uma ampla agenda de pesquisas nas Ciências Sociais. Muitos pesquisadores interessados em compreender o funcionamento da recém-democracia debruçaram-se sobre o entendimento das consequências trazidas pelo arranjo da nova Carta – que trouxe, entre outras coisas, a autonomia aos entes federativos e o fortalecimento do Poder Legislativo.

Entre os estudos surgidos, estão aqueles que buscam compreender a dinâmica da nova ordem democrática a partir da observação da organização e funcionamento das instituições políticas, do padrão de interação entre os poderes e do comportamento dos atores políticos. As pesquisas que tem como tema o funcionamento das instituições estão dentre aquelas que mais avanços teóricos e metodológicos obtiveram na ciência política nacional desde meados da década de 1990. Como resultado houve inclusive o desenvolvimento de um campo de pesquisa específico: os estudos legislativos.

Embora este campo conte com uma variedade de temas e objetos de investigação, sua produção mais significativa pode ser dividida em três subáreas: 1) estudos sobre o papel exercido pelos partidos políticos; 2) estudos sobre o recrutamento político e carreiras parlamentares; 3) estudos que tratam da relação entre os poderes Executivo e Legislativo (Inácio e Rennó, 2009, p.24).

Contudo, estas análises, responsáveis por considerável alargamento na produção da ciência política nacional, estão centradas em grande medida no processo legislativo da esfera federal, atribuindo maior ênfase à relação entre os poderes e ao modo de organização da Câmara dos Deputados (Figueiredo e Limongi, 1995, 1996, 1999, 2007; Limongi 2003, 2006; Diniz, 2005; Santos 1997, 2003; Amorim Neto e Santos, 2001; Amorim Neto, 2002).

Apenas recentemente as assembleias estaduais, e a relação entre Executivo e Legislativo nos estados, despontaram como objetos de investigação atraentes aos cientistas políticos brasileiros. Neste campo vale destacar a importante coletânea

organizada por Santos (2001), além dos trabalhos de Abrúcio (1998), Kinzo (2007), Kinzo e Braga (2007), Castro, Nunes e Anastasia (2009), e Melo (2011).

No entanto, o mesmo interesse não se observou em relação à representação política e ao processo legislativo no nível municipal. Esta continua sendo uma lacuna importante quando se considera a relevância dos municípios na atual ordem constitucional.

Com a nova Carta (1988) os municípios foram alçados à condição de entes federativos, e passaram a contar com importantes prerrogativas no que se refere à gestão de políticas públicas com impacto direto sobre a vida dos cidadãos (Arretche, 2006, p. 126). Os municípios receberam significativas transferências constitucionais, passando a ter um maior volume de encargos relativos às políticas sociais e um papel crucial na construção de uma agenda de políticas públicas (Kerbaudy, 2005, p. 338).

Reconhecida a importância dessa esfera de poder, uma parcela de estudiosos se dedicou à compreensão da política municipal, de modo que é possível encontrar um número significativo de pesquisas sobre as inovações participativas e sobre o papel do município no arranjo federativo brasileiro. Contudo, no que tange ao funcionamento, organização e ao papel do Poder Legislativo no município, o que se pode afirmar é que a ciência política brasileira e os estudos legislativos avançaram muito pouco. Há uma escassez de trabalhos e pesquisas focados nos padrões de interação entre representantes e representados nessa esfera de poder. De maneira geral, as análises que se preocupam em compreender aspectos referentes ao Poder Legislativo estão focadas no estudo sobre o caso das capitais dos estados ou dos municípios de grande porte (Couto, 1998; Caetano, 2005; Araújo 2001; Melo 2005). Sobre os municípios de pequeno e médio é menor o número de contribuições, ainda que estas sejam significativas, indicando novas hipóteses e agendas de pesquisa (Felisbino, 2009; Kerbaudy, 2008; Neto, 2003; Souza 2004; Lopez 2004; Silva 2013).

A ausência de um número maior de trabalhos que investiguem as variadas dimensões do problema torna difícil a captação de padrões e regularidades na relação entre os diversos atores políticos que atuam na esfera municipal. Essa ausência contribui para a sobrevivência de uma visão sobre a política local associada ao tradicional e a fenômenos clientelistas, isto é, a prática e “o uso indevido de bens públicos na forma de

emprego e favores de toda a natureza com a finalidade de criar lealdades e dependências políticas” (Carvalho, 2011, p.341).

Os estudos recentes sobre a política municipal, em geral, abordam o clientelismo como chave de compreensão do exercício da representação política local. Diversos estudos de caso mostram o predomínio das relações pessoais entre vereadores e eleitores, baseadas na troca de benefícios particulares por apoio político, especialmente em municípios de pequeno porte. A idéia de atraso associada à esfera local também é explicada pela baixa capacidade dos legislativos municipais em influenciar o processo de produção de políticas públicas (Andrade, 1998; Lopez, 2004; Neto, 2003; Ávila Filho, Lima e Jorge, 2011).

A suposta limitação dos poderes legislativos e administrativos das Câmaras Municipais<sup>1</sup>, combinada aos altos custos de negociação e tramitação de um projeto de lei seriam os responsáveis pelo deslocamento das funções reais do Poder Legislativo, o qual ao invés de legislar e fiscalizar passaria a intermediar interesses paroquiais (Neto, 2003; Ávila Filho, Lima e Jorge, 2011).

De acordo com parcela da literatura, esta seria uma resposta racional dos vereadores a um ambiente no qual o Executivo controla importantes prerrogativas institucionais e recursos políticos. Nesse cenário o que se estabelece é um jogo de troca de favores, no qual ao Executivo interessa aprovar os seus projetos, e aos vereadores interessa obter os recursos necessários para o atendimento de sua base eleitoral. Assim, ao aprovar os projetos do prefeito os vereadores obtêm junto ao Executivo a liberação dos recursos e as providências necessárias ao atendimento de seu reduto de eleitores, ampliando suas chances de dispor de uma cota de nomeações para cargos públicos, e de ver parte de suas indicações atendidas pelo Executivo (Ávila Filho, Lima e Jorge, 2011). Segundo essa lógica, haveria muitos custos políticos em se fazer oposição ao prefeito.

Essa literatura aproxima o exercício da representação política no nível local à lógica política clientelista e ao distributivismo. Nesta arena, as relações entre representantes de

---

<sup>1</sup> Não cabe Legislativo propor projetos que gerem ônus ao orçamento público municipal, é competência do poder Executivo encaminhar propostas nesse sentido à Câmara.

um lado e cidadãos do outro, seria em grande medida marcada pelas relações pessoais com pouca mediação de instituições como os partidos políticos.

Contudo, é possível encontrar em outras pesquisas, indicativos de que o clientelismo não seja um padrão tão difundido na política municipal quanto se pensa. Até mesmo porque, quando se refere ao estudo do município brasileiro nos deparamos com realidades muito distintas, seja do ponto de vista demográfico, socioeconômico ou político. Assim, a extensão do fenômeno varia em função desses fatores, sendo possível encontrar, também no nível municipal, dinâmicas mais institucionais semelhantes às que se vê em outras esferas de governo, sobretudo, quando se considera o caso das grandes metrópoles.

Em estudo sobre o processo de construção de maiorias de governo na região metropolitana de São Paulo, Praça e Garcia (2011) concluíram que em mais de 80% dos casos a montagem dos gabinetes ocorre em moldes partidários, e que a distribuição de secretarias está relacionada ao tamanho da bancada. Para Caetano (2005), no caso da Câmara Municipal de São Paulo existiriam poderosos incentivos à ação partidária. A coordenação dos trabalhos legislativos seria exercida pelos líderes partidários e pelo líder de governo, o que contribuiria para a centralização decisória, a exemplo do que ocorre em nível nacional. Todavia, a despeito da contribuição do trabalho desses autores, o caso paulistano, por uma questão demográfica, não pode ser tomado como modelo pelos estudiosos preocupados em compreender a dinâmica política local, uma vez que apenas 0,3% dos municípios brasileiros possuem mais de 01 milhão de habitantes<sup>2</sup>.

É importante ressaltar ainda que, apesar da semelhança institucional brasileira nas três esferas de governo, sobretudo no que tange ao processo decisório, não é possível fazer afirmações gerais sobre os padrões de interação política no nível local. Outras variáveis situadas em diferentes níveis de análise também podem impactar a relação entre os atores políticos locais.

Ou seja, ainda que existam semelhanças em torno das características do processo legislativo, as prerrogativas normativas não têm total capacidade explicativa. Portanto,

---

<sup>2</sup> Para mais informações ver Kerbauy e Silva (2014).

o processo legislativo e seus produtos dependem não somente do desenho institucional dos municípios, mas também do perfil dos atores políticos que intervêm sobre ele, bem como de suas estratégias, interesses, preferências coletivas e individuais. Nesse sentido a configuração do contexto político local é fundamental para se entender as relações que se estabelecem entre os poderes Executivo e Legislativo, e entre representantes e representados. É neste ponto que reside nossa análise.

Deste modo, para ter a correta dimensão da política representativa em nível municipal buscamos compreender de que forma as variáveis do contexto local – como as características das elites políticas<sup>3</sup> – interagem com variáveis institucionais e organizacionais – como a extensão dos poderes legislativos do Executivo e a forma de organização interna do Legislativo municipal.

A partir de nosso estudo de caso, focado na observação dessas variáveis, o que buscamos responder é: de que maneira as regras institucionais e as características contextuais influenciam o comportamento político dos vereadores? Para responder essa questão partimos da premissa de Lima Júnior (1983) em torno da racionalidade contextualizada – entendida enquanto a análise desagregada de dados sobre o desempenho e a atuação das instituições com base na noção de tempo e espaço político<sup>4</sup>. Para o melhor desenvolvimento da análise é preciso compreender a questão a partir de dois eixos investigativos. O primeiro diz respeito à estrutura organizacional das instituições, e o segundo trata do desempenho das instituições representativas na formulação de políticas públicas.

No que tange a dimensão organizacional, a pesquisa busca identificar além do perfil das elites políticas locais, o modo de organização e funcionamento da Câmara Municipal, a partir da análise documental do Regimento Interno da Casa Legislativa

---

<sup>3</sup> Nesta pesquisa consideramos como elites políticas o chefe do poder Executivo e os membros do Legislativo local.

<sup>4</sup> Lima Júnior (1983) entende que a escolha feita pelos partidos e líderes políticos estaria relacionada, na medida do possível, às singularidades da dinâmica política local. Em seu estudo o autor busca compreender clivagens existentes entre os estados brasileiros, as características contextuais da disputa eleitoral, bem como a distribuição das preferências políticas em nível local que levariam ao estabelecimento de diferentes estruturas partidárias ou de subsistemas partidários.

e de entrevistas com os vereadores. No que se refere ao desempenho das instituições, a finalidade está em mapear o processo legislativo como forma de analisar a interação entre o poder Executivo e Legislativo, verificando o papel exercido pelos vereadores na produção de políticas públicas. O objetivo é identificar como os vereadores atuam junto à administração exercendo o seu papel na representação política local.

Nossa hipótese é que nos municípios os atores operam de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo ambiente institucional em que atuam. Todavia, são as preferências individuais dos atores que fazem com que estes optem por uma estratégia ou outra no campo das possibilidades do jogo político, e das regras institucionais. Dessa forma, o que supomos é que as variáveis do contexto interagem com as variáveis institucionais e organizacionais, de modo que as características locais da disputa eleitoral, e a natureza singular das demandas dirigidas ao sistema político subnacional, não permitem transplantar para os municípios explicações que parecem satisfatórias para outras esferas de poder. Assim, não negamos a importância das instituições, no entanto, buscamos apontar para diferentes indicadores que possam contribuir para o entendimento da representação política em nível local, em suas especificidades.

Para tanto elegemos como locus privilegiado de nossa análise o município de São Carlos no período de 2001 a 2008. O município localizado no interior do estado de São Paulo e situado a 235 km da capital, conta com uma população de cerca de 200.000 habitantes, segundo os dados do IBGE<sup>5</sup>. A escolha do município se justifica por sua história política.

Segundo Souza (2010) até o ano 2000 a história política do município esteve marcada por alto índice de competição entre os partidos políticos de centro-direita<sup>6</sup>, que concentrou em seus quadros a elite política tradicional local. No entanto, no ano 2000, a disputa política ganhou nova tonalidade com a candidatura a prefeito pelo Partido dos Trabalhadores (PT) de Newton Lima Neto, professor e reitor da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Sua candidatura representou um

---

<sup>5</sup> Os dados utilizados se referem a população média do período analisado, ou seja, os censo de 2000 e 2007.

<sup>6</sup> Até o ano 2000 a competição política no município de São Carlos esteve geralmente polarizada entre o PSDB de um lado e PTB, PFL, PP e PMDB de outro (SOUZA, p. 135, 2010).

diferencial nas eleições do município, pois embora Newton Lima também representasse uma elite, não estava diretamente relacionado aos grupos políticos tradicionais locais. (Souza, p.135, 2010).

A eleição de Newton Lima Neto, por uma diferença de 128 votos, reorientou a relação entre o poder Executivo e Legislativo e a representação política local. No início de seu primeiro mandato, o ex-reitor não contou com maioria na Câmara, esta foi construída ao longo de sua gestão. Em 2004, Newton Lima foi reeleito prefeito com 42,84% dos votos válidos, essa vantagem também traria modificações na relação entre os poderes (Souza, p. 137, 2010).

É justamente a partir desse cenário, que buscamos compreender como está organizada a política representativa em âmbito local. Ou seja, como os atores políticos com seus interesses, estratégias, e preferências intervêm sobre o processo legislativo e seus produtos. Ou ainda, como as características do contexto interagem com os aspectos institucionais. O que supomos é que mesmo em municípios de grande porte<sup>7</sup> como São Carlos as forças políticas locais convivem com as trocas de benefícios particulares por apoio político. Contudo, os aspectos institucionais não devem ser desconsiderados, as regras contam no jogo político e são, geralmente, responsáveis pela definição das estratégias empregadas pelos atores. Esta é a principal hipótese que buscamos verificar.

Desse modo, o que pretendemos a partir de nosso estudo de caso é captar as diversas dimensões do problema, compreendendo de maneira mais aprofundada o modo pelo qual se organiza a política representativa em esfera local. Assim, para o melhor desenvolvimento de nossa análise organizaremos este texto em três seções, além desta introdução.

Na primeira seção realizamos um levantamento bibliográfico, identificando algumas das mais importantes discussões sobre os estudos legislativos no país, o objetivo é mapear os principais padrões de produção neste campo de análise, retomando o debate iniciado na década de 80 e a inversão no padrão de interpretação dos estudos a partir de meados dos anos 90. Pretendemos com isso destacar que embora os estudos neste

---

<sup>7</sup> O porte do município é definido conforme sua população: a) municípios de pequeno porte até 50.000 habitantes; b) municípios de médio porte de 50.001 até 100.000 habitantes; c) municípios de grande porte de 100.001 até 900.000 habitantes; d) metrópoles com mais de 900.000 habitantes.

campo de análise tenham se ampliado, o debate não se encontra encerrado; está aberto, especialmente no que diz respeito aos custos do processo de formação de governo e ao próprio papel do Legislativo no processo decisório local.

Na segunda seção nos dedicamos à compreensão do contexto político municipal. O objetivo é identificar o modo de organização e funcionamento da política representativa em São Carlos. Para tanto, a referida seção encontra três subdivisões. Na primeira subseção analisamos o perfil da municipalidade a partir de suas características gerais, e reconstituímos o cenário da disputa eleitoral no qual saíram das urnas a elite política examinada. Na segunda subseção realizamos um estudo do perfil dessas elites, levando em conta a sua composição social e a percepção sobre o exercício da representação política. Por fim, na terceira e última subseção são analisadas as regras endógenas ao processo legislativo que orientam a ação parlamentar, ou seja, o Regimento Interno da Câmara dos Vereadores e a Lei Orgânica do Município de São Carlos.

No terceiro capítulo, buscaremos verificar o desempenho das instituições representativas no município. Para tanto, será avaliada a aprovação de políticas públicas e a agenda de governo, tomando por base a atuação tanto do poder Executivo como do poder Legislativo. O objetivo desta seção é duplo. Por um lado pretendemos identificar as formas de interação entre os poderes, por outro lado buscamos analisar o comportamento dos vereadores no exercício da representação a partir da formulação de suas proposições mais cotidianas como requerimentos e indicações.

Por fim, nas Considerações Finais serão apresentadas as principais conclusões desta pesquisa. O texto ainda será composto por um anexo de caráter metodológico, nestas páginas serão detalhadas as variáveis explicativas mobilizadas no estudo.

## **2. CONTEXTUALIZANDO A DISCUSSÃO: OS ESTUDOS LEGISLATIVOS NO BRASIL**

Nas últimas décadas, a produção da Ciência Política nacional esteve preocupada, em grande medida, em explicar as condições de governabilidade resultantes do arcabouço institucional adotado no país após a Constituição de 1988. Dois momentos distintos dessa produção podem ser facilmente identificados quando levamos em conta os estudos legislativos. O presente capítulo tem por objetivo expor as linhas argumentativas de cada um desses modelos de análise, que vêm em grande medida, orientando a investigação sobre o Legislativo brasileiro, seja em esfera nacional ou subnacional.

Conforme será salientado, no primeiro momento, no curso da década de 1980, até meados da década de 90, procurou-se explicar o comportamento parlamentar com base no desenho institucional e no sistema político brasileiro. Por um lado, especialistas chamaram a atenção para a combinação maléfica entre federalismo, presidencialismo, representação proporcional, multipartidarismo e bicameralismo (Abranches, 1988). Por outro lado, analistas dedicaram maior atenção às consequências do sistema eleitoral e sistema partidário, compreendendo os desdobramentos de mecanismos adjetivos a lei que culminariam em fragmentação partidária, bem como na formação de coligações para as eleições legislativas. Os efeitos dessa estrutura na coordenação da ação coletiva no interior das Casas Legislativas – especialmente o Congresso Nacional – tornar-se-iam objeto de análise dos acadêmicos nos próximos anos.

No segundo momento, sob uma nova perspectiva, estudos revisionistas chamaram a atenção para o fato de que os incentivos para a ação perniciosa do arranjo do sistema político seriam neutralizados pela estrutura interna do Legislativo, e pela dinâmica centralizada assumida no processo decisório. Tomando como referência as soluções de ordem institucional aos dilemas de ação coletiva, essa nova corrente analítica redirecionou a atenção dos estudiosos tanto para as características endógenas do Legislativo quanto para a extensão do poder de agenda do Executivo. Essa reorientação,

propiciada pelo trabalho pioneiro de Figueiredo e Limongi (1995) representou um realinhamento teórico importante para as análises neoinstitucionalistas<sup>8</sup>.

Todavia, essa nova inflexão assumida nos estudos legislativos que enfoca a centralização do processo decisório no interior do Congresso, com forte atuação dos partidos políticos na coordenação dos trabalhos legislativos, e a extensão dos poderes de agenda do Executivo, sofreu importantes revisões ao longo dos anos. Cabe destacar, que se por um lado estudiosos enfatizaram a influência das regras exógenas à Câmara dos Deputados como determinantes da atuação dos parlamentares e, por outro, uma nova corrente de análise mudou o foco das investigações para os regimentos internos e as regras constitucionais que regulam a relação entre os poderes, coube a um terceiro grupo buscar caminhos intermediários.

A despeito das críticas, o diagnóstico realizado pelos autores na década de 90 – baseado na avaliação dos efeitos das instituições mediante a investigação empírica –, continua sendo um marco para os estudos legislativos, orientando análises ulteriores, tanto em esfera federal quanto em âmbito subnacional. Contudo, as ponderações realizadas contribuem para que o debate ganhe força com o advento de novas explicações.

Nas seções subsequentes, trataremos com maior acuidade cada uma dessas correntes explicativas. No primeiro momento, apresentamos o modo pelo qual a literatura especializada compreendeu o funcionamento do sistema político nacional. No segundo momento, são elucidadas algumas importantes análises do campo dos estudos legislativos que se preocuparam em compreender a dinâmica do governo na esfera local.

A discussão que se pretende estabelecer a partir da análise da bibliografia especializada está centrada nas diferentes abordagens utilizadas nos estudos acerca do sistema político brasileiro, bem como seus alcances e limites no exame das instituições representativas. Paralelamente, pretende-se inserir neste debate a abordagem que

---

<sup>8</sup> O debate sobre o funcionamento do Congresso brasileiro sob a perspectiva neoinstitucionalista se deu em torno, principalmente, do confronto entre os modelos distributivo e partidário. Para os autores identificados com este primeiro modelo, os parlamentares seriam guiados, quase que exclusivamente, por políticas de cunho clientelista objetivando a reeleição. A versão partidária chama a atenção para a importância dos partidos políticos enquanto elementos estruturadores da atividade legislativa (Ver Limongi, 1994).

norteará o presente estudo. Tal empreitada se torna imperativa para a definição da contribuição que a presente análise pretende trazer para o melhor entendimento da organização e funcionamento da política representativa local.

### **2.1 Um balanço da literatura nacional.**

O debate institucional em torno do processo de redemocratização é nos dias de hoje amplamente conhecido. Não constitui novidade o fato de que muitos analistas argumentaram que a consolidação da democracia dependeria, em grande medida, da rejeição da estrutura institucional típica da experiência democrática anterior. Hoje é sabido que os ajustes no arcabouço institucional tornaram os dois períodos bastante distintos entre si, levando a resultados finais díspares no que se refere à governabilidade. Contudo, no decorrer deste debate, o sistema político – incluindo a forma de governo e o sistema eleitoral e partidário – se constituiu enquanto alvo privilegiado para as propostas de reforma. Um dos eixos fundamentais para a desconfiança em relação à estabilidade institucional seria decorrente da combinação entre “presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional”<sup>9</sup> (Abranches, p. 10, 1988). De acordo com este diagnóstico, a fórmula institucional adotada no Brasil levaria a crises para se governar.

O alerta empreendido por Sérgio Abranches (1998) anunciava a dificuldade encontrada pelos presidentes brasileiros na formação de maiorias parlamentares pós-eleitorais, bem como os obstáculos para a agregação de partidos à base de sustentação do governo. A saída funcional encontrada para a suposta combinação perniciososa entre presidencialismo e multipartidarismo fragmentado, dificultado pelo federalismo, para a operação do sistema presidencial, tal como identificado por Abranches (1988), residiria na distribuição de cargos para a formação de maiorias. Este tipo de arranjo característico

---

<sup>9</sup> Segundo Sérgio Abranches, cada uma dessas características seria partilhada por inúmeras democracias, no entanto a coexistência desses traços seria uma peculiaridade brasileira (Abranches, p.19, 1988).

do sistema político brasileiro, Abranches (1988) chamou de presidencialismo de coalizão<sup>10</sup>.

A despeito das advertências do autor, a Constituição de 1988 manteve os mesmos traços macro-institucionais e a centralidade conceitual em torno do arranjo presidencial, baseado na partilha do governo, certamente motivou outros estudos.

Entre essas análises podemos destacar aquelas empreendidas por Scott Mainwaring (1993, 2001). Para o autor a combinação entre o presidencialismo, um sistema multipartidário fragmentado, e partidos indisciplinados, traria problemas ao funcionamento do sistema político nacional. Tal combinação contribuiria para a instabilidade democrática e também para a fragilidade crônica dos partidos políticos (Mainwaring, 1993, p. 23). Na opinião do analista, as características do sistema eleitoral seriam as responsáveis pela formação de um sistema multipartidário fragmentado o que dificultaria a formação de maiorias parlamentares, tendo como consequência o entrave nas relações Executivo-Legislativo – resultando na paralisia decisória e no “imobilismo político” (Mainwaring, 1993, p. 22).

A fragmentação partidária, conforme entendida por Mainwaring (1993), pode ser compreendida como resultado dos efeitos negativos gerados pelo arranjo institucional brasileiro, no caso a legislação eleitoral. Conforme apontado pela literatura, a legislação não seria capaz de inibir o surgimento de novos (e pequenos) partidos<sup>11</sup>.

Todavia, é importante ressaltar que apesar das advertências do autor o sistema proporcional não pode ser considerado como a única causa dos índices de fragmentação. Para Nicolau (1996), embora a legislação não coíba o aparecimento de partidos sem um número expressivo de representação, acaba por favorecer as maiores agremiações –

---

<sup>10</sup> O termo *coalizão* foi emprestado dos estudos sobre os parlamentos europeus e a prática de formação de maiorias, o objetivo é justamente sinalizar a peculiaridade do arranjo político brasileiro.

<sup>11</sup> Segundo Abranches (1988), em sociedades heterogêneas, como é o caso da brasileira, a “fragmentação sócio-cultural” pode ser entendida como responsável pela fragmentação partidária a nível legislativo (Abranches, p.20, 1988). Ou seja, o grande número de partidos pode ser associado às características distintas do eleitorado brasileiro, que vota, portanto, de maneira diferenciada.

no que tange a conversão de votos em cadeiras parlamentares<sup>12</sup>. Ainda assim, os pequenos partidos teriam como recurso utilizar-se das coligações eleitorais para concorrer as cadeiras do plenário, isso porque, para fins de conversão do sufrágio, as coligações são consideradas um partido único.

Em análise sobre a distribuição de cadeiras na Câmara dos Deputados, Meneguello (1998) chega a conclusões semelhantes àsquelas encontradas por Nicolau (1996). Para a autora, a legislação eleitoral brasileira atua como um “efeito regulador”, inibindo a entrada dos pequenos partidos no Legislativo – o que se pode inferir, portanto, é que há redução do número de agremiações que participam efetivamente do processo de negociação e acomodação política.

Outro ponto importante no que se refere à suposta debilidade do arcabouço institucional diz respeito à influência das regras eleitorais sobre o comportamento parlamentar. A argumentação usual sobre o funcionamento do sistema político brasileiro assume a existência da “conexão eleitoral”<sup>13</sup> – conforme entendido por Meyhew (1974). Os diversos estudos (Mainwaring, 1991, 1999; Lamounier, 1989; Ames, 1995, 2003, 2012) que se preocuparam em entender a fragilidade do sistema partidário, apontaram que as regras eleitorais estimulariam o comportamento individualizado dos atores. Segundo essa corrente de análise, as normas eleitorais teriam influência sobre atuação parlamentar mesmo após a sua eleição, o que determinaria a falta de uma organização partidária programática e a interferência negativa nas relações entre Executivo-Legislativo.

---

<sup>12</sup> Nicolau (1996) aponta para a “vantagem competitiva” dos grandes partidos no momento em que os votos brancos engrossavam o contingente de votos válidos. Contudo, a Lei nº 9.504/1997 excluiu os votos brancos dessa contagem.

<sup>13</sup> Meyhew (1974) utiliza o conceito de “conexão eleitoral” e “modelo de duas arenas” para explicar a influência da esfera eleitoral sobre a esfera legislativa condicionando o comportamento dos parlamentares. Segundo esse modelo, a atuação dos parlamentares no Legislativo é uma consequência funcional da necessidade de se obter votos, garantindo o retorno eleitoral (Pereira e Mueller, 2003, p736). Para Cain, Ferejohn e Fiorina (1987), como as ações dos parlamentares visam garantir a sua sobrevivência política, este tenderá a dar mais atenção a seus redutos eleitorais, independente dos interesses coletivos do partido (Ver: CAIN, B.; FERREJOHN, J. e FIORINA, M. [1987]. *The Personal Vote* : Constituency Service and Electoral Independence. Cambridge, Mass. : Harvard University).

Em outras palavras o comportamento individualizado dos parlamentares fomentaria a criação de distritos eleitorais informais, nos quais os políticos estabeleceriam relações clientelistas de troca de benefícios públicos por votos em eleições subsequentes. Este tipo de análise, preocupada com o comportamento parlamentar e centrada na distribuição de recursos, incentivou uma ampla agenda de pesquisas. Dentre elas pode-se destacar aquela empreendida por Barry Ames (2003, 2012). Em sua análise o autor considera que, “o cerne da crise institucional do Brasil está no sistema eleitoral. Um conjunto singular de regras, geralmente conhecido como ‘representação proporcional com lista aberta’”, que traria dificuldades para governar (Ames, 2012, p. 61). O autor aponta que estas regras dariam vazão a um comportamento estratégico por parte dos parlamentares que interessados em maximizar os seus ganhos pessoais e garantir sua sobrevivência eleitoral fariam uso de políticas paroquiais.

Movidos pelo imperativo da reeleição e condicionados pelo sistema eleitoral, os parlamentares se voltariam prioritariamente para a aprovação de leis com “custos difusos” e “benefícios concentrados”<sup>14</sup>. A principal estratégia adotada para a alocação de recursos às suas bases eleitorais (*constituencies*) seria decorrente de emendas orçamentárias<sup>15</sup> (Ames, 2003).

Nesse sentido, as emendas ao orçamento se constituiriam enquanto uma importante moeda de troca com vistas a garantir o apoio parlamentar à agenda do Executivo. Na tentativa de assegurar a distribuição de recursos a sua clientela eleitoral os legisladores estabeleceriam negociações com o presidente, buscando assim a execução de suas emendas. A eficiência desse instrumento seria decorrente da suposta fragilidade e fragmentação dos partidos, pois ainda que o Executivo conte com prerrogativas exclusivas para governar, encontraria dificuldades para formar uma coalizão estável e coesa que lhe garantisse a aprovação de sua agenda. Nesse contexto, a alternativa encontrada pelo governo seria a distribuição de benefícios particulares aos

---

<sup>14</sup> Sobre a tipologia de políticas públicas ver: LOWI, Theodore (1964). American Business, Public Policy Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, Baltimore, v. 16, n. 4, p. 677-715, July.

<sup>15</sup> Conforme será abordado adiante, a Constituição de 1988 vedou aos parlamentares a elaboração de leis orçamentárias, cabe aos representantes legislativos a apresentação de emendas individuais ou coletivas que devem ser submetidas ao crivo do Executivo.

parlamentares para a obtenção de seu apoio. Os legisladores, por sua vez, buscando satisfazer as demandas de suas *constituencies* fariam uso da barganha. O resultado seria a execução das emendas como resposta do Executivo ao apoio que os parlamentares concedem a sua agenda (Ames, 2003).

Outra importante consequência desse processo de negociação fisiológica estabelecida entre os representantes dos poderes Legislativo e Executivo é o entrave nas decisões do governo. De acordo com o argumento do autor as decisões rápidas são obstruídas pelos parlamentares, resultando em uma “permanente crise de governabilidade” (Ames, 2003, p. 18).

Ames (1995, 2003), na linha dos autores que acentuam o caráter fragmentário de nossas instituições, acaba por generalizar o comportamento dos legisladores – no qual, impera a lógica do particularismo. O autor destaca ainda, a falta de coordenação partidária expressa na ausência de controle dos líderes sobre sua bancada, proporcionando aos parlamentares condições suficientes para impor o preço da negociação com o governo (Ames, 2003, p.294).

A despeito do empenho de Ames (2003) e de sua contribuição para a compreensão do funcionamento do sistema político e da democracia brasileira – a partir do desenvolvimento de uma tipologia voltada para a apreensão das bases eleitorais dos deputados<sup>16</sup> –, sua asserção em torno da falta de coordenação partidária parece não encontrar sustentação diante dos trabalhos empíricos realizados por Figueiredo e Limongi (1995, 1999, 2002, 2007).

Esses autores, ao lado de outros (Santos 2003; Amorim Neto e Santos, 2001; Amorim Neto, 2002; Pereira e Mueller, 2000; Meneguello, 1998), estão entre os estudiosos que mais contribuíram para a mudança nos rumos do debate sobre o funcionamento do sistema político brasileiro. Buscando demonstrar que diferentemente do apregoadado pela literatura canônica, que apontava para um conjunto de fatores institucionais enquanto causadores de um risco permanente para a instabilidade política, especialmente, a paralisia decisória – derivada da relação conflituosa entre o poder

---

<sup>16</sup> A tipologia estabelecida pelo autor, que trata do padrão espacial de votação consiste em distritos concentrados-dominantes, concentrados-compartilhados, dispersos-dominantes e dispersos-compartilhados. Para mais informações sobre a distribuição geográfica do voto ver Ames (2003), cap. I.

Executivo e Legislativo –, o país teria consolidado uma sistema político em que “a unidade de referência a estruturar os trabalhos legislativos são os partidos e não os parlamentares” (Figueiredo e Limongi, p.82, 1998).

Com efeito, essa matriz interpretativa demonstrou que a Constituição de 1988 além de manter prerrogativas outorgadas ao presidente da República pelo regime autoritário de 1964-1985 – a exemplo do antigo decreto-lei transformado em medida-provisória –, confirmou a prerrogativa unilateral do Executivo de iniciar matéria de natureza orçamentária, além de ampliar a sua competência quanto à organização do Estado, no sentido de centralizar as decisões quanto ao efetivo das forças armadas e medidas relacionadas à política externa (Figueiredo e Limongi, 1999).

Em outras palavras, as análises desses autores inverteram o padrão de interpretação do arranjo institucional brasileiro na medida em que atestou o poder exclusivo, por parte do Executivo, de iniciar legislação em áreas específicas, além de impor o ritmo de apreciação das matérias pelo Legislativo, utilizando-se para isso de prerrogativas constitucionais como o pedido de urgência e medidas provisórias com força de lei. Essa corrente de análise também enfatizou os procedimentos regimentais que centralizaram o processo de tomada de decisão na mesa diretora e no colégio de líderes.

Grosso modo, a mesa diretora responsável por presidir as discussões em plenário e coordenar os trabalhos legislativos adquire influência no resultado do processo decisório, na medida em que, juntamente com os líderes partidários, assume a definição da agenda legislativa. Ao colegiado, que surgiu com o objetivo de auxiliar a mesa diretora na organização dos trabalhos legislativos, coube a elaboração da agenda com previsão para a votação das matérias. Esta prerrogativa lhe trouxe importância decisiva nos pedidos de urgência para a votação de projetos específicos. (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 58). Com a capacidade de restringir emendas e votações, retirar leis das comissões, por meio de procedimento de urgência, apontar e substituir membros das comissões sejam elas permanentes, de análise de medida provisória, ou orçamento; além do direito de determinar a agenda do plenário e representar todos os membros do partido no Legislativo, os líderes partidários assumiram posição central no condicionamento das políticas (Figueiredo e Limongi, 2007, p. 07).

Segundo essa literatura, em virtude de poder regimental, os líderes partidários e a mesa diretora definem a agenda dos trabalhos legislativos. A estrutura centralizada do

Legislativo que dota o colégio de líderes de extensos poderes permite com que ações coordenadas sejam adotadas entre estes e o chefe do Executivo. Este tipo de medida garante o sucesso do presidente na aprovação de suas matérias além de restringir práticas individualizadas dos parlamentares. Ou seja, a centralização decisória, conforme compreendida por esses pesquisadores, resultaria na presteza das decisões, impedindo que eventuais minorias parlamentares venham a se constituir enquanto *veto players*, dificultando ou bloqueando as iniciativas do governo.

Com foco na análise das votações nominais do período de 1989 a 1994, Figueiredo e Limongi (1995, 1999), evidenciaram o alto grau de coesão partidária entre os deputados brasileiros. Utilizando-se do índice de Rice<sup>17</sup>, os autores verificaram que o comportamento dos legisladores não se processaria em desacordo com a indicação do partido. Ao contrário, em decorrência da centralização dos poderes de agenda por um número reduzido de instâncias, como o poder Executivo, as lideranças partidárias, o colégio de líderes e a mesa diretora, o acesso individual dos deputados às arenas decisórias – que seriam capazes de assegurar a implementação de políticas de cunho distributivista – estaria obstruído. Em outras palavras, o padrão de centralização decisória observado na organização interna dos trabalhos legislativos seria responsável por neutralizar os incentivos ao comportamento individualista dos legisladores. Nesse sentido, contrariando as análises que enfocam o distributivismo enquanto força motriz para o funcionamento de nossas instituições, os estudiosos afirmam que:

Pode ser verdade que a legislação eleitoral brasileira contenha fortes incentivos para que os políticos cultivem o voto pessoal em detrimento do voto partidário (...). No entanto, a existência dos incentivos derivados da arena eleitoral não garante que esses venham a se tornar efetivos. Na literatura norte-americana sobre o tema, o argumento a respeito da prevalência do voto pessoal como estratégia eleitoral requer como complemento um padrão peculiar de organização dos trabalhos legislativos. Como se sabe, o Legislativo norte-americano é altamente descentralizado, uma vez

---

<sup>17</sup> O índice de Rice de determinado partido é calculado através das votações, a partir da subtração do percentual majoritário de um lado, do percentual minoritário de outro. Para efeito de exemplo, em uma votação em que 80% dos legisladores de um partido votam de um modo, enquanto 20% votam de outro, o índice Rice desse partido é igual a 60 ( $80-20 = 60$ ).

que seus trabalhos são estruturados no interior das comissões, onde os partidos têm pouco poder. O padrão organizacional do legislativo brasileiro é bastante diferente do norte-americano. Os trabalhos legislativos são altamente centralizados e se encontram ancorados nas ações dos partidos (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 22).

Conforme já indicado, a inversão no padrão de interpretação do arranjo institucional brasileiro se deu em grande medida em razão dos estudos empreendidos por Figueiredo e Limongi (1995, 1996, 1999, 2007). Suas análises inauguraram novo prisma de investigação na arena dos estudos legislativos, especialmente no que se refere à relação entre os poderes Executivo-Legislativo, e ao comportamento dos partidos no interior do Congresso. Ora confirmando, ora relativizando suas conclusões, inúmeros estudos despontaram tomando como referencia a análise desses autores. Este é caso de Santos (1997), que se preocupa em compreender a coesão partidária no Brasil em dois momentos democráticos distintos.

Em linhas gerais, Santos (1997) procurou contrastar a baixa coesão dos partidos políticos brasileiros na primeira experiência democrática (1946-1964) com a elevada coesão verificada no período posterior à promulgação da Carta de 1988. Segundo o autor, as prerrogativas institucionais do presidente adquiridas na última Carta constitucional aumentam a “expectativa em torno da coesão de sua base, formada a partir da distribuição de cargos governamentais” o que diminuiria a tendência em se buscar apoio na oposição reforçando a coesão de sua coalizão original (Santos, 2007, p. 477).

Contudo é importante ressaltar que se as variáveis explicativas para a coesão partidária, conforme assinalado pela referida literatura (Santos 2007; Figueiredo e Limongi 1999), são justamente a centralização decisória e a extensão dos poderes de agenda do presidente, é natural esperar que tal coesão seja uma constante, tanto no tempo quanto no interior dos partidos. Entretanto, conforme destacado por Nicolau (2000) o que se pode perceber é que há significativa variação na disciplina

partidária – alguns dos partidos de maior representação<sup>18</sup> apresentaram altos índices de coesão, outros nem tanto. Com foco no período de 1995 a 1998, o autor sugere que a razão para essa variação é decorrente dos traços organizacionais dos partidos como, por exemplo, o “grau de conflito doutrinário, presença de facções pró e antigovernista, padrão de punição para os parlamentares que votam contra a indicação do líder do partido” (Nicolau, 2000).

Também preocupado com a disciplina parlamentar no interior do Congresso, Amorim Neto (2000) busca compreender o impacto da distribuição dos postos ministeriais sobre o comportamento legislativo. Para o autor o que define o grau de disciplina das bancadas partidárias é a correspondência entre o número de ministérios ocupados pelos partidos e a dimensão de suas respectivas bancadas. Ou seja, na opinião do analista quanto mais coalescente for o gabinete, mais disciplinado será o comportamento dos parlamentares participantes do governo.

Com efeito, as análises empreendidas por Nicolau (2000) e Amorim Neto (2002) constituem importante crítica metodológica aos estudos de Figueiredo e Limongi (1995 e 1999). A partir da inserção de novas variáveis os autores demonstram que as taxas de disciplina partidária no Brasil variam entre as legendas e ao longo do tempo, tendo impacto inclusive em decorrência da composição ministerial. Nesse sentido, é possível destacar a advertência dos autores para a limitação das votações nominais como instrumento indicativo da disciplina partidária em plenário. Segundo Nicolau (2000) as votações seriam apenas uma etapa no processo de negociação intrapartidária, no qual o maior ou menor grau de homogeneidade ideológica dos partidos seria uma variável importante.

Nessa perspectiva, outra importante interpretação crítica é aquela realizada por Melo (2003, 2004). O autor questiona como altos índices de infidelidade partidária conviveriam com tamanha disciplina em votações nominais, conforme identificado por Figueiredo e Limongi (1995). Para ele, seriam as regras internas do Congresso as responsáveis por gerar essa ambivalência. Em uma Casa em que não cabe aos deputados

---

<sup>18</sup> Em seu estudo o autor apresenta o índice de disciplina dos seguintes partidos: PT, PC do B, PSDB, PFL, PDT, PSB, PTB, PMDB, PPB e PL. Para verificar as taxas de disciplina partidária ver Nicolau (2000).

influir individualmente sobre a agenda e o ritmo dos trabalhos legislativos, e os recursos transitam pelas mãos de um seleto grupo de líderes, “a disciplina tende a prevalecer, mas tem seu preço – e ao parlamentar interessa estar estrategicamente posicionado para cobrá-lo. Isto significa que um grande contingente de deputados passou a ter a sua disposição dois caminhos: *ou seguir o seu líder ou procurar outro, situado em melhor posição trocando, com este objetivo, de partido*” (Melo, 2003, p. 329). Segundo o autor, a estranha convivência entre a fidelidade ao líder partidário, no momento da votação, e a busca por um partido capaz de lhe oferecer melhores recursos<sup>19</sup>, deve ser compreendido como um comportamento racional por parte dos parlamentares – “uma vez que se considere o imperativo da sobrevivência política e a maneira como se encontra organizado o Legislativo brasileiro” (Melo, 2003, p. 336). Nesse sentido, a infidelidade às legendas conforme apresentado por Melo (2003, 2004), demonstra que as regras da Câmara atribuem maior mobilidade aos parlamentares do que o suposto por Figueiredo e Limongi (1999). Assim, se por um lado Melo (2003, 2004) reconhece que os estudos empíricos empreendidos pelos autores contribuíram para descortinar aspectos fundamentais do processo legislativo brasileiro, por outro lado observa que estrutura na coordenação da ação coletiva no interior das Casas Legislativas não inibe o comportamento racional dos parlamentares na busca pela sobrevivência eleitoral. O resultado seria um Legislativo centralizado que, no entanto, não teria excluído completamente as influências exógenas como determinantes da atuação dos parlamentares.

Nesta mesma corrente de análise é possível situar o trabalho de Pereira e Mueller (2003), para quem os partidos políticos podem ser entendidos enquanto influentes no interior do processo legislativo – devido à centralização decisória; contudo, não teriam a

---

<sup>19</sup> Entre os anos 1969 e 1985, “a Constituição brasileira determinava a perda de mandato para quem se opusesse às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou mudasse de partido – a não ser que a mudança estivesse vinculada à formação de um novo partido.” A emenda constitucional 25, de 1985, colocou fim ao instituto de fidelidade partidária introduzido pelo regime militar, abrindo novas possibilidades de ação dos Congressistas (Melo, 2003, p. 326). Contudo, a Resolução-TSE 22.610/2007, novamente disciplinou o processo de perda de cargo eletivo em caso de desfiliação partidária sem justa causa. A legislação considera como justa causa: a) incorporação ou fusão do partido, b) criação de novo partido, c) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, d) grave discriminação pessoal.

mesma influência fora da Casa Legislativa, principalmente na esfera eleitoral. A razão para isso, segundo esses autores, seria a dinâmica contraditória do sistema político brasileiro, que ora ofereceria incentivos centralizadores de poder, ora incentivos descentralizadores. Para Pereira e Mueller (2003) as regras eleitorais, o multipartidarismo e o federalismo atuam como elementos descentralizadores, enquanto as regras internas do processo de decisão no Congresso e as prerrogativas constitucionais do presidente agiriam para a centralização.

Todavia, por mais contraditório que pareça, esta combinação não produziria um sistema instável. Se por um lado as regras eleitorais proporcionam incentivos para que os políticos se comportem de maneira individualista fragilizando os partidos na arena eleitoral, os elementos endógenos do processo decisório fortaleceriam as agremiações na arena legislativa. A análise desses autores se constitui enquanto uma corrente intermediária na interpretação do funcionamento do sistema político brasileiro, chamando a atenção para a ambivalência gerada pelos mecanismos institucionais, permitindo a coexistência entre o comportamento partidário no interior do Congresso e o comportamento individualista na esfera eleitoral.

Contudo, a despeito da variedade de interpretações sobre o funcionamento do sistema político brasileiro, bem como da diversidade no foco de análise, quando considerado o arranjo institucional a literatura especializada parece convergir em um ponto específico: a centralização dos poderes de agenda por um número reduzido de instâncias, como o poder Executivo e as lideranças partidárias, contribui para a governabilidade. Todavia, a variável explicativa que leva em conta o controle sobre o processo decisório na esfera federal, não pode ser encontrado nos mesmo moldes no Legislativo local.

A razão para isso é a autonomia política e administrativa de que dispõe os municípios para governar. Ou seja, os governos locais contam com autoridade política própria, o que significa que, desde que respeitada à distribuição constitucional de competências, os municípios contam com a prerrogativa de elaboração das regras que organizam a política local. Em termos práticos, a Lei Orgânica e o Regimento Interno da Câmara Municipal delimitam as normas do processo decisório no município. De modo que a centralização decisória e os poderes de agenda do Executivo encontram importantes ponderações nessa esfera de poder, o que torna difícil a replicação de

explicações que parecem satisfatórias para outras esferas de governo. Este ponto indica a necessidade de ampliação da agenda de estudos legislativos no município, atribuindo maior atenção às características contextuais dos entes federativos.

## **2.2 Os estudos legislativos e o município.**

A discussão em torno da dinâmica da organização e funcionamento das instituições representativas, do padrão de interação entre os poderes Executivo e Legislativo, e do comportamento parlamentar tem ganhado destaque ao longo dos anos. Contudo, a despeito da ampliação do conhecimento neste campo de análise, o debate, em grande medida, esteve centrado em esfera federal. Os estudos que tratam das instituições políticas em nível subnacional continuam a representar uma lacuna importante quando se considera a relevância dos municípios na atual ordem constitucional<sup>20</sup>. O objetivo dessa seção é retomar algumas das principais abordagens mobilizadas nos estudos acerca do Legislativo local, bem como os alcances e limites das análises no exame das instituições representativas.

No que tange os estudos sobre a esfera local, a literatura especializada esteve preocupada em explicar, sobretudo, o desempenho do Legislativo na arena decisória, e a capacidade do Executivo em garantir a governabilidade (Andrade, 1998; Couto, 1998; Neto, 2003; Caetano, 2005; Ávila Filho, Lima e Jorge, 2011; Silva 2013). Pouca ênfase foi atribuída à representação parlamentar a nível municipal, compreendendo o padrão de interação entre vereadores, de um lado, e eleitores, de outro. Também foram poucos os estudiosos que se debruçaram sobre o entendimento da organização partidária e da importância dessas agremiações no município (Carneiro e Almeida 2005; Kerbauy, 2008a, 2008b; Braga e Pimentel, 2013; Braga e Speck, 2014). Todavia, as análises que tomaram como objeto de investigação a política local, contribuíram para dimensionar a importância do município no atual arranjo constitucional.

---

<sup>20</sup> A partir da Constituição de 1988, os municípios foram alçados à condição de ente federativo, passando a dispor de autonomia política e administrativa. A esta esfera de governo coube à elaboração de Lei Orgânica própria, com importantes prerrogativas no tocante a formulação e gestão de políticas públicas.

Este é o caso da coletânea organizada por Andrade (1998), que em um esforço pioneiro reúne importantes estudos que tratam do processo de governo no município e no estado. Em artigo que inaugura a coletânea, o autor procura compreender o processo decisório na Câmara dos Vereadores e na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, a partir das estratégias adotadas pelos atores participantes. O estudo pretende compreender quais são os principais objetivos dos tomadores de decisão, bem como quais são os componentes relevantes no processo decisório. Para Andrade (1998), entre os diversos interesses perseguidos pelos parlamentares a sobrevivência política é o principal. Isso significa que a despeito de outras motivações os parlamentares buscam a reeleição como forma de dar continuidade à carreira política. Nesse contexto, a estratégia dominante é de cunho individualista, na qual os atores adotam o “governismo” com a finalidade de garantir a transferência de recursos – sob o controle do Executivo – para as suas bases locais. Na opinião de Andrade (1998) há fortes incentivos institucionais para isso, como a concentração de poderes para a execução orçamentária, e o baixo custo da infidelidade partidária<sup>21</sup>, além do escasso controle sobre os representantes por parte dos representados.

No processo decisório local, conforme observado pelo autor, são duas as principais estratégias utilizadas para a obtenção de maioria e, portanto, de governabilidade. São elas: 1) Coalizões Fisiológicas de Governo, 2) Negociações Pontuais. No primeiro caso os parlamentares abstêm-se de utilizar seus poderes de veto, obstrução e controle, em troca da distribuição de cargos na administração aos partidos coligados. Já no segundo caso, o apoio parlamentar é concedido em troca da liberação de recursos orçamentários às bases setoriais. Para Andrade (1998) o resultado é um Legislativo resignado a uma função subalterna no processo decisório, no qual há perda de visibilidade e prestígio, e a emergência de um modelo ultrapresidencialista<sup>22</sup>, além de

---

<sup>21</sup> É importante retomar que apenas em 2007 o TSE disciplinou o processo de perda de cargo eletivo em caso de desfiliação partidária sem justa causa.

<sup>22</sup> Aqui o termo é empregado com referência a Abrucio (1998), para quem “o sistema político estadual brasileiro tem se caracterizado pela hipertrofia do Poder Executivo que exerce uma forte influencia sobre o Legislativo como sobre o judiciário, chegando em alguns casos a enfraquecer o princípio constitucional da separação e independência entre os Poderes”. Essa hipertrofia é o que define o poder do Executivo

excludente, uma vez que a oposição não participa do processo de decisão (Andrade, 1998, p.23).

O modelo distributivista, presente na análise de Andrade (1998), também pode ser encontrado no estudo empreendido por Couto (1998). O principal objetivo do autor é compreender de que forma os padrões de interação entre os poderes Executivo e Legislativo influenciam na produção de políticas governamentais. Para tanto, Couto (1998) busca confrontar os padrões tradicionais do caso brasileiro com a experiência particular do município de São Paulo<sup>23</sup>.

Em sua análise Couto (1998) também assume a premissa de que os parlamentares são atores racionais, estando interessados, sobretudo, na continuidade de suas carreiras políticas. O Executivo, por sua vez, atua com o objetivo fundamental de formação de base governista com vistas à aprovação de sua agenda. Nesse contexto, o autor procura compreender quais são as formas de cooperação e interação entre os poderes, chegando à conclusão de que estas dependem basicamente das regras do jogo político e das escolhas individuais dos atores. Em outras palavras, Couto (1998) reconhece que embora os indivíduos sejam a unidade básica de análise, estes operam de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo ambiente institucional em que atuam. Ou seja, são as preferências individuais que fazem os atores optarem por uma estratégia ou outra no campo das possibilidades do jogo político, e das regras institucionais.

Nesse sentido, são duas as principais modalidades de interação entre os poderes para a produção de políticas governamentais, são elas: 1) Coalizão Programática de Governo e, 2) Coalizão Fisiológica de Governo. Na primeira modalidade são estabelecidos programas aceitos por ambos os poderes. No segundo modelo, o Executivo obtém apoio parlamentar independentemente do conteúdo das políticas, uma vez que os vereadores receberiam em troca de sua cooperação o controle sobre recursos orçamentários.

Para o autor, o relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo “muito embora apresente variações ao longo do tempo nos três níveis de governo, e de uma

---

estadual por ultrapresidencialismo. Ver: ABRUCIO, Fernando Luiz (1998). *“Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira”*. Ed. Hucitec, São Paulo.

<sup>23</sup> O autor concentra sua análise na gestão da prefeita Luiza Erundina (PT), entre os anos de 1989 -1993.

região para outra no país, tem como fenômeno marcante e predominante a prevalência de Coalizão Fisiológica de Governo” (Couto, 1998, p.58). A razão para isso poderia ser encontrada no arranjo institucional, que não assegura uma atuação responsável por parte dos atores políticos no que tange o processo governativo.

Contudo, no caso paulistano o autor identifica uma ruptura no padrão de interação entre os poderes Executivo e Legislativo. Para ele, na gestão analisada o Executivo teria optado por negociações pontuais em detrimento da formação de Coalizões Fisiológicas de Governo. As negociações pontuais seriam responsáveis por estabelecer maior qualidade no processo político, colaborando para um maior protagonismo do Legislativo no processo decisório municipal.

Ainda sobre o caso paulistano, outra importante análise realizada é aquela empreendida por Caetano (2005). Em seu estudo o autor busca identificar quais são os principais elementos que estruturam a formação das maiorias nos parlamentos locais e que colaboram para a definição da agenda legislativa. Para tanto, autor concentra seus esforços no exame do comportamento político e dos instrumentos institucionais responsáveis por determinar o resultado das atividades políticas na Câmara Municipal<sup>24</sup>.

Embora sua análise também esteja centrada na Casa Legislativa do Município de São Paulo, Caetano (2005) chega a conclusões dispares daquelas encontradas por Andrade (1998) e Couto (1998). Para o autor, a organização do parlamento local não se encontra subordinado à lógica do modelo distributivista. Ao contrário, no caso estudado existem poderosos incentivos à ação partidária, fazendo da Câmara Municipal de São Paulo um parlamento altamente centralizado (Caetano, 2005, p. 107). As evidências podem ser encontradas na organização dos trabalhos legislativos na Câmara, na qual a coordenação do processo legislativo seria realizada pelos líderes partidários e pelo líder de governo, em conjunto com a mesa diretora.

Para Caetano (2005) a centralização do processo legislativo é decorrente tanto da coordenação dos trabalhos exercida por um grupo seletivo de líderes, quanto pelos instrumentos de que dispõe o Executivo para a condução da agenda decisória e para a

---

<sup>24</sup> A análise do autor compreende apenas uma legislatura (2001-2004), na qual esteve à frente da prefeitura Marta Suplicy (PT).

formação de maiorias parlamentares. Segundo o autor, o Executivo paulistano conta com importantes prerrogativas para governar e ditar o ritmo dos trabalhos legislativos. Isso porque, “em relação às competências privativas do Executivo e Legislativo, as Leis Orgânicas estão sob o arcabouço da Constituição Federal. Dessa maneira, está delegado ao prefeito o mesmo arsenal de que dispõe a presidência para ditar o processo legislativo” (Caetano, 2005, p. 105). Entre essas prerrogativas é possível destacar o poder de veto, o pedido de urgência, e o controle sobre o processo orçamentário.

As conclusões de Caetano (2005) para o caso municipal são próximas àquelas de Figueiredo e Limongi (1995, 1998, 1999) na esfera federal. No caso paulistano, os partidos políticos também são a unidade básica de negociação entre o poder Executivo e Legislativo no processo decisório. Em razão da centralização dos trabalhos legislativos o que se observa é o comportamento disciplinado dos parlamentares (Caetano, 2005, p. 119).

A despeito da contribuição de Caetano (2005) para os estudos legislativos municipais – demonstrando a importância das instituições políticas também em esfera subnacional – é importante ressaltar a particularidade de seu objeto de análise. O município de São Paulo, capital do estado, é o mais populoso do Brasil<sup>25</sup>, representando, isoladamente 11,5%<sup>26</sup> do PIB nacional, fator que lhe atribui características políticas próprias. Quando considerado os estudos legislativos municipais, as variáveis estruturais, como o porte do município e suas características socioeconômicas, são de fundamental importância para a compreensão da política praticada em nível local.

Não é por outro motivo que Joffre Neto (2003) exclui os municípios de grande porte<sup>27</sup> de sua análise sobre o Legislativo e o poder local. Para o autor, os municípios de

---

<sup>25</sup> Estimativa da população residente no Brasil (IBGE, 2014). Disponível em: < [ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2014/estimativa\\_dou\\_2014.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2014/estimativa_dou_2014.pdf) > Acessado em setembro de 2014.

<sup>26</sup> Dados do Produto Interno Bruto dos Municípios (IBGE, 2011). Disponível em: < [ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib\\_Municipios/2011/pdf/tab01.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib_Municipios/2011/pdf/tab01.pdf) >. Acessado em setembro de 2014.

<sup>27</sup> Joffre Neto (2003) considera como municípios de grande porte àqueles com população superior a 01 milhão de habitantes.

pequeno porte, que correspondem a grande realidade do país<sup>28</sup>, têm maiores possibilidades de eleger políticos com projetos particularistas que vislumbram na prefeitura e na Câmara a oportunidade de emprego “cujas atuações são esvaziadas de conteúdo político, entendido no sentido de busca do interesse coletivo”. Nesses municípios os partidos políticos seriam “ficções jurídicas”, ou seja, instrumentos formais de acesso à carreira política (Neto, 2003, p.416 - 418).

Para o autor, a fragilidade das organizações partidárias identificada na esfera federal (Kinzo 1993 *apud* Neto 2003), estaria agravada no município. Apenas alguns poucos partidos (de esquerda) contariam com diretórios organizados. Nas cidades de pequeno porte as relações pessoais entre eleitores e candidatos exercem maior influência na dinâmica eleitoral do que os partidos políticos.

Com o objetivo de compreender as atividades gerais das Câmaras Municipais, Neto (2003) realiza um *survey* de abrangência nacional, como forma de traçar o perfil das estruturas administrativas e a dinâmica de funcionamento dos parlamentos locais. O resultado a que o autor chega revela que nos municípios de pequeno e médio porte “os vereadores se dedicam principalmente a atividades clientelísticas e assistencialistas” em detrimento de suas atribuições constitucionais de legislar, fiscalizar e controlar o Executivo (Neto, 2003, p.441). A causa para isso, seria a interpretação errônea sobre as atribuições e o arranjo dos poderes no governo municipal. Nessas localidades o vereador abdica de seus poderes originais para garantir maior participação na administração local, instaurando-se um jogo de troca de favores. Assim, o prefeito para assegurar a cooperação parlamentar garante aos vereadores ações diretas junto ao seu eleitorado – ainda que essas ações sejam de natureza clientelista e assistencialista.

Sobre atuação dos vereadores no governo local Ávila Filho, Lima e Jorge (2011) trazem importante contribuição ao examinarem a produção legislativa na Câmara Municipal do Rio de Janeiro e de Mangaratiba entre os anos de 2001 a 2004. Para os autores, para além das atribuições de legislar, fiscalizar e controlar o Executivo, os vereadores atuam como intermediadores de “interesses paroquiais”. O instrumento

---

<sup>28</sup> De acordo com os dados do IBGE (2000) utilizados pelo autor, 4.022 dos 5.559 municípios brasileiros contavam com menos de 20.000 habitantes.

legislativo utilizado para tal intermediação são as indicações<sup>29</sup>. Por meio deste mecanismo os parlamentares sugerem medidas de interesse público às autoridades competentes – medidas estas, que não se enquadram em projetos de iniciativa do vereador. É através das indicações que os parlamentares buscam atender as expectativas populares, atuando como intercessores entre os interesses de suas bases eleitorais e o Executivo municipal (Ávila Filho, Lima e Jorge, 2011, p.189).

Na perspectiva dos autores as indicações possuem tanto caráter representativo quanto eleitoral. A natureza representativa do mecanismo residiria na tentativa parlamentar em sanar as demandas por serviços públicos tanto de seus eleitores quanto dos cidadãos em geral. A dimensão eleitoral do dispositivo legislativo advém da racionalidade dos atores políticos em demonstrar sua capacidade de obter junto ao Executivo, benefícios localizados. Segundo os autores, “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 vive” (Ávila Filho, Lima e Jorge, 2011, p.196).

Na política municipal as indicações atuam como importante elemento na relação Executivo-Legislativo. Esse dispositivo legal entraria na pauta das negociações entre os dois poderes atuando como importante moeda de troca. Os parlamentares para verem suas indicações atendidas seriam induzidos a cooperar com o prefeito, o resultado esperado ao empreenderem esforços neste sentido é a sobrevivência eleitoral. Os vereadores buscariam a reeleição por via dos setores ou localidades que foram objetos de suas indicações.

Em pesquisa recente, Silva (2013) também busca dimensionar a importância das indicações no processo legislativo municipal. Em seu estudo de caso sobre o processo

---

<sup>29</sup> “As indicações contemplam desde reparos em vias públicas até solicitações de obras infraestruturais, melhorias em atendimentos e serviços municipais, ampliação de benefícios sociais, expansão de redes de energia elétrica, construção de postos de saúde, escolas, centros de assistência social e praças, revisão em tributação municipal, intimação de proprietários por irregularidades em terrenos, limpeza pública e solicitações para que o Executivo estude a possibilidade de encaminhar projeto de Lei em matérias que são de sua competência restrita” (Silva, 2013).

decisório em Araraquara (1997-2008), o autor realiza um vasto levantamento das indicações, e requerimentos enviados pelos vereadores, e pelas bancadas partidárias à administração municipal. O seu objetivo é compreender em profundidade o uso dos dispositivos legais, destacando o seu impacto sobre a governabilidade e o processo de decisão local.

Do mesmo modo que Ávila Filho, Lima e Jorge (2011), Silva (2013) compreende que o atendimento às indicações constitui um importante instrumento utilizado pelo Executivo para a obtenção da cooperação parlamentar e formação de maiorias legislativas. Todavia, o autor questiona a ausência de comprovação empírica nos achados desses pesquisadores, bem como a atribuição – generalista – de um caráter paroquial às indicações. De acordo com Silva (2013), a introdução de indicações na pauta do governo não constitui necessariamente uma política paroquial, ela pode significar o atendimento a serviços e necessidades latentes da população, ou moradores de uma determinada localidade.

Em sua investigação sobre o uso das indicações, Silva (2013) constrói categorias de análise dividindo-as por tema<sup>30</sup> e amplitude<sup>31</sup>. Os dados da pesquisa revelam que os vereadores concentram seus pedidos nas áreas com maior possibilidade de execução pelas autoridades competentes<sup>32</sup>. E embora muitas das indicações sejam de natureza localizada é possível que elas estejam em consonância com o plano de governo.

---

<sup>30</sup> Administração e Financeira; Cidadania, Cultura e Serviço Social; Educação; Energia; Esporte e Lazer; Fiscalização; Negócios Jurídicos e Legislação; Obras e Serviços Públicos; Saneamento; Saúde; Segurança Pública e Violência; Telecomunicações e Comunicação; Trânsito; Transporte Público; Urbanização e Meio Ambiente (Silva, 2013).

<sup>31</sup> As indicações podem ser do tipo: 1) Geral; 2) Setorizada; 3) Local/Específica; 4) Indefinida na Emenda (Silva, 2013).

<sup>32</sup> Embora não tenha sido considerado por Silva (2013), a concentração de indicações em áreas com maior probabilidade de sucesso, demonstra a racionalidade dos atores no cálculo dos custos decisórios, conforme os termos de Sartori (1994). De acordo com o teórico, os “custos decisórios” ou “custos internos” referem-se aos recursos mobilizados na tomada de decisão – esses custos dizem respeito ao tempo e energia investidos. Assim, um processo de decisão e de formulação de políticas que envolva elevada negociação conta com alto índice de “custos internos”. Ver: SARTORI, Giovanni (1994). *Uma teoria da democracia como processo decisório*. In: A teoria democrática revisitada. São Paulo, Ed. Ática.

Nesse sentido, sua pesquisa aponta para novas possibilidades de investigação sobre a produção legislativa municipal. Apesar de uma variedade de estudos apontarem para a diminuição da capacidade legislativa da Câmara, Silva (2013) sugere que os parlamentares encontram nos dispositivos de indicação a possibilidade de atuar junto à administração municipal, e paralelamente “se manifestam de diferentes maneiras por meio dos requerimentos, conseguindo assim informações demandadas de seus eleitores [e], se posicionado sobre temas importantes do município” (Silva, 2013, 103).

O que se pode perceber a partir da revisão de parte da literatura especializada é que os autores, em grande medida, buscam adaptar um conjunto de variáveis explicativas utilizadas no estudo sobre a esfera federal, compreendendo que as competências legislativas de cada um dos poderes foram replicadas em nível local pela Constituição Federal (1988). Em menor número, os pesquisadores reconhecem a existência de variáveis endógenas ao processo legislativo municipal, bem como a presença de elementos contextuais externos à Câmara que condicionam o jogo político e atribuem tonalidades especiais aos estudos legislativos subnacionais.

Contudo, é importante sinalizar que as dificuldades para a formulação de modelos mais amplos que captem regras gerais se deve, sobretudo, a diversidade regional das municipalidades a qual se expressa, no nível das instituições, no interior do processo legislativo.

De acordo com o já apontado anteriormente, fatores demográficos e socioeconômicos atribuem nuances particulares a política praticada em nível local. Conforme destacado por Kerbauy e Silva (2014), 89,2% dos municípios são de pequeno porte<sup>33</sup>, enquanto aqueles de médio e grande porte somam 10,8%, do total das cidades brasileiras. Este cenário indica dois pontos fundamentais que devem ser levados em conta nos estudos legislativos subnacionais, mas que, no entanto, apenas recentemente despontaram como matéria de interesse às pesquisas que tomam o município como objeto de análise. O primeiro ponto diz respeito à dinâmica da competição política local, e o segundo ponto se refere ao número de vereadores que participam do processo legislativo.

---

<sup>33</sup> O IBGE classifica como municípios de pequeno porte aqueles com até 50.000 habitantes.

No que tange a disputa eleitoral, é importante que os partidos considerem as configurações regionais para a distribuição e organização de seus diretórios ou comissões, levando em conta o fato de que “em cidades menores a figura partidária em si é menos importante do que a figura pessoal” (Kerbauly e Silva, 2014, p.12). Para Avelar e Walter (2008), nas regiões com forte poder local e regional as disputas são mais previsíveis, isso porque do ponto de vista ideológicos não há diferenças densas entre os partidos. “Oligarquias regionais ainda se mantêm como realidade política” (Avelar e Walter, 2008, p. 104).

A despeito da menor importância das organizações partidárias diante das figuras pessoais nos municípios de pequeno porte, Kerbauly e Silva (2014) sugerem que uma maior competição local deve contribuir para a diminuição do controle de um único líder, abrindo espaço para uma coordenação eleitoral onde os partidos tenham papel significativo. Nesse cenário as eleições para a Câmara Municipal entrariam como um importante elemento para a formação de alianças partidárias, e para a redefinição da relação Executivo-Legislativo no município (Kerbauly e Silva, 2014, p.26).

Sobre a importância da coordenação partidária para as disputas eleitorais municipais Braga e Pimentel (2013) trazem significativa contribuição. Ao analisarem a estrutura organizacional municipal dos partidos pelo território nacional, os autores consideram que o tamanho das municipalidades é um fator importante para a decisão do tipo de estrutura a ser adotada. Em tese, as pequenas cidades tem menor necessidade de uma organização partidária mais complexa, como é o caso dos diretórios municipais. Esse tipo de estrutura é mais comum entre os municípios maiores, tanto pela visibilidade que estas cidades podem oferecer à legenda no cenário eleitoral, quanto pela complexidade inerente às cidades de grande porte. O resultado encontrado pelos autores é que o tipo de estrutura organizacional adotado – diretórios ou comissões provisórias – importa, tanto para a supremacia eleitoral de um partido quanto para sua continuidade em determinada localidade. Ou seja, a institucionalização partidária é importante para avaliar o sucesso dos pleitos e a competição eleitoral.

A dimensão numérica da representação nas Câmaras Municipais também está relacionada a fatores demográficos. Nos últimos anos uma série de discussões de natureza jurídica e legislativa ocorreu com o objetivo de redimensionar número de parlamentares que compõe as Casas Legislativas locais. Em 2009, com a aprovação da

Emenda Constitucional nº 58, ficou definido que cada Câmara Municipal poderia contar com uma quantidade máxima de vereadores, respeitando o princípio de faixa populacional<sup>34</sup>. Dessa forma, o número de representantes que participam do processo legislativo está sujeito ao princípio de proporcionalidade.

Nesse sentido, a variável estrutural, porte do município, que leva em conta os fatores demográficos, é de fundamental importância para a compreensão do processo legislativo local. Conforme abordado pela literatura especializada, o tamanho das cidades influencia tanto no enraizamento partidário, quanto na composição da representação parlamentar nas Câmaras Municipais. Ou seja, as características locais da disputa eleitoral, e a natureza singular das demandas dirigidas ao sistema político subnacional, não permitem transplantar para os municípios explicações que parecem satisfatórias para outras esferas de poder. Apesar da semelhança institucional brasileira nas três esferas de governo, sobretudo no que tange o processo decisório, não é possível fazer afirmações gerais sobre os padrões de interação política no nível local. Outras variáveis situadas em diferentes níveis de análise também podem impactar a relação entre os atores políticos locais.

Assim, para uma análise mais apurada do processo legislativo municipal torna-se imperativo a compreensão do contexto político local. Nas próximas seções do texto serão apresentados os dados relativos ao estudo de caso empreendido na cidade de São Carlos. O objetivo é compreender como estão organizadas as instituições representativas do município, bem como qual é o papel desempenhado pelos atores na produção de políticas públicas, além dos canais de interação entre representantes e representados. Acreditamos que uma análise desse tipo, que investigue as diversas dimensões do problema, é capaz de traçar novas hipóteses e agendas de pesquisa para os estudos legislativos municipais.

---

<sup>34</sup> Para mais informações ver: Kerbauy e Silva (2014).

### **3. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA POLÍTICA REPRESENTATIVA NO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS.**

Esta seção, cujo título dá nome a dissertação, tem por objetivo analisar a forma como se encontra organizada a política representativa no município de São Carlos. Para tanto, nos debruçamos sobre o cenário local a partir da retomada da disputa política, do estudo do perfil das elites e das regras do processo legislativo. A presente seção, portanto, apresenta três subdivisões com o propósito de reconstituir o cenário local compreendendo as características contextuais da representação política no município.

Na primeira subseção realizamos resgate dos aspectos estruturais da municipalidade, bem como uma retomada da história política de São Carlos, a digressão justifica-se mediante a importância em apresentar ao leitor a dinâmica da disputa política local permeada pela atuação das elites tradicionais, o que torna as eleições de 2000, período em que se inicia o estudo, um marco no cenário político municipal.

Na segunda subseção analisamos o perfil dos vereadores eleitos no pleito de 2000 e 2004 com base na observação de dados empíricos obtidos através de um extenso questionário<sup>35</sup> formulado com o objetivo de captar o posicionamento dos representantes sobre dois conjuntos de temas: a composição social, e a percepção sobre o exercício da representação.

Por fim, na terceira e última subseção são analisadas as regras endógenas ao processo legislativo presentes no Regimento Interno da Câmara dos Vereadores e na Lei Orgânica do Município. O estudo das normas que orientam a ação parlamentar permite compreender quais são as principais estratégias utilizadas pelos vereadores no exercício da representação.

---

<sup>35</sup> Algumas das perguntas do questionário consistem em adaptações do *survey* desenvolvido pelo projeto temático “*Organização e funcionamento da política representativa no Estado de São Paulo (1994 e 2014)*”, financiado pela FAPESP.

### 3.1. O cenário local

A cidade de São Carlos situada no interior do estado de São Paulo, distante 235 km da capital, conta com uma população de cerca de 200.000 habitantes<sup>36</sup>, dos quais 95% viveriam em regiões urbanas. Da totalidade da população 122.707 estariam aptos a votar nas eleições de 2000, chegando o eleitorado a 140.153 no pleito de 2004.

O município na década de 2000 contou com um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,736, situando a cidade na faixa de desenvolvimento humano alto (0,700 – 0,799). Este índice estaria pouco acima da média estadual no mesmo período de 0,702, sendo muito superior a média nacional de 0,612. Atualmente o índice chega a 0,805 colocando o município de São Carlos na 28ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros se considerado o IDHM.

Ainda no que se refere a fatores de ordem socioeconômica é importante ressaltar que o município de São Carlos vivenciou um aumento de renda per capita média nas últimas duas décadas. Segundo os dados disponíveis no Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil a taxa média de crescimento anual de renda foi de 1,87%, sendo que o crescimento foi de 1,90%, entre 1991 e 2000, e 1,85%, entre 2000 e 2010. No que tange a desigualdade de renda, descrita pelo Índice de Gini<sup>37</sup>, os números variam de 0,50 em 1991, 0,52 em 2000 e 0,49 em 2010. Embora a variação seja pequena revelando certa estabilidade do índice no município, os dados demonstram um ligeiro aumento na concentração de rendimentos na década de 90, e sua queda nos anos seguintes. Contudo, esta não é uma peculiaridade do município analisado. De acordo com os dados do PNUD nos anos 90 a desigualdade de renda aumentou em cerca de dois terços das

---

<sup>36</sup> É importante destacar que todos os dados utilizados como população, taxa de urbanização, IDHM, PIB, renda e demais indicadores sociais referem-se período analisado. A população média do período foi calculada a partir de dados intercensitários, ou seja, os censos do IBGE de 2000 (192.998 habitantes) e 2007 (212.956 habitantes).

<sup>37</sup> O Índice de Gini é um instrumento utilizado para medir o grau de concentração de renda de determinadas localidades. O índice calcula a diferença entre o rendimento das camadas mais pobres e das camadas mais ricas de uma população. Numericamente este índice varia entre 0 e 1, no qual 0 corresponde a plena igualdade de rendimentos e 1 implica em total desigualdade de renda.

idades brasileiras<sup>38</sup>. A sua redução na década seguinte pode ser atribuída à expansão trabalhista<sup>39</sup> que teria conferido sustentabilidade ao processo redistributivo da renda (IPEA, 2012).

Na cidade de São Carlos a principal atividade geradora de empregos é o setor de Serviços, que corresponde em média a 54,3 % do PIB municipal na série histórica analisada. Outras importantes atividades econômicas são a Indústria (30,5%), seguida pela Arrecadação de Impostos (12,7%), e pelo Setor Agrícola (2,5%). A participação do município na soma das riquezas produzidas no país corresponde em média 0,15% do PIB nacional e a 0,43% do PIB estadual<sup>40</sup>.

Além de contar com diversificado parque industrial responsável pela produção de uma extensa variedade de bens<sup>41</sup>, o município ainda concentra o mais antigo parque tecnológico do país. Fundado em 1984, o ParqTec no ano seguinte a sua criação teria implantado a primeira incubadora de empresas da América Latina. Atualmente o município além de contar com duas incubadoras (ParqTec e Cedin – Centro de Desenvolvimento de Indústrias Nascentes), também abriga duas unidades da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e concentra um complexo acadêmico diferenciado formado por duas universidades públicas: USP (Universidade de São Paulo) e UFSCar (Universidade Federal de São Carlos). Em razão da intensa atividade do setor industrial, técnico, científico e educacional, a cidade possui uma infraestrutura sólida na área de serviços.

---

<sup>38</sup> Para maiores informações ver: [www.pnud.org.br/atlas/pr/press\\_release\\_1.doc](http://www.pnud.org.br/atlas/pr/press_release_1.doc).

<sup>39</sup> Segundo o relatório do IPEA que trata da desigualdade e política de renda, a redução da desigualdade pode ser decomposta por diversas fontes: “Trabalho (58%), Previdência (19%), Bolsa Família (13%), Benefício de Prestação Continuada (BPC 4%) e Outras Rendas (6%) como aluguéis e juros” (IPEA, 2012, p.08).

<sup>40</sup> Os cálculos correspondem a uma estimativa intercensitária, com nos dados disponibilizados pelo DATASUS e IBGE.

<sup>41</sup> A cidade concentra indústrias responsáveis pela produção de motores, compressores e eletrodomésticos, além de empresas têxteis, de embalagens, de máquinas, lápis, papel, equipamentos ópticos, e uma grande quantidade de indústrias médias e pequenas dos mais diversos setores de produção. Destacam-se, também, as empresas de base tecnológica. Para maiores informações ver: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/>

Em linhas gerais, a cidade de São Carlos caracteriza-se como um município de grande porte, com altas taxas de urbanização e desenvolvimento humano, ainda que com expressiva concentração de renda, tendo como principais atividades econômicas o setor de serviços e indústria. Esta breve caracterização estrutural do município, sobretudo no que tange a fatores de ordem socioeconômica, torna-se imperativa em uma análise sobre política local. Isso porque ao se considerar a diversidade no perfil das cidades brasileiras “o município deixa de ser simplesmente uma categoria geográfica e espacial para adquirir outros significados, remetendo, em sua dimensão política, à unidade básica da vida e da experiência política dos cidadãos e dos agentes públicos” (Rocha e Kerbauy, 2014, p. 20).

Algumas das caracterizações elencadas acima permitem compreender sob qual cenário se desenha a atividade política local. Estudos recentes sugerem que as características contextuais do município – como o tamanho – podem incidir no comportamento dos atores e na relação entre representantes e representados. Tais fatores também teriam efeitos sobre a dinâmica política local e a disputa eleitoral. O tamanho da cidade, sua faixa populacional bem como o seu grau desenvolvimento são fatores importantes do ponto de vista da arrecadação<sup>42</sup> e gastos com a estrutura de governo. A quantidade de moradores de uma municipalidade também intervém sobre competição política, sobretudo na Câmara dos Vereadores que tem a quantidade de representantes delimitada pela faixa populacional do município (Kerbauy e Silva, 2014). Do ponto de vista partidário é importante que as agremiações considerem as configurações regionais para a distribuição e organização de seus diretórios ou comissões.

No estudo do município, para se compreender o contexto político, é preciso levar em conta não apenas as questões estruturais, mas também o histórico das localidades. Segundo Souza (2010) até o ano 2000 a história política do município São Carlos esteve marcada por alto índice de competição entre os partidos políticos de centro-direita, que concentrou em seus quadros a elite política tradicional local. No entanto, no ano 2000, a disputa política ganharia nova tonalidade com a candidatura a

---

<sup>42</sup> Com base no número de habitantes e na localização geográfica (capital ou interior e Unidade Federativa) que são efetuadas as transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

prefeito do professor e reitor da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Newton Lima Neto (PT). Sua candidatura representou um diferencial nas eleições do município, pois embora Newton Lima também representasse uma elite, não estava diretamente relacionado aos grupos políticos tradicionais locais. (SOUZA, p.135, 2010).

Newton Lima havia se tornado conhecido no cenário político municipal ao disputar o cargo de vice-governador na candidatura de Marta Suplicy (PT) no ano de 1998. Após concorrer e perder as eleições estaduais, o então reitor teria se aproximado da Câmara Municipal, passando a frequentar as sessões legislativas como forma de conhecer o cotidiano da Casa e a dinâmica da política local. Nas eleições de 2000, na qual Newton Lima sairia vitorioso na disputa ao cargo executivo, o reitor teria como principais oponentes políticos duas das mais importantes lideranças locais: João Antônio Dagnone de Melo e Paulo Roberto Altomani. Para entender a influência política desses atores no cenário local é preciso resgatar a dinâmica da disputa eleitoral no município, que permite compreender, entre outras coisas, o processo que envolve o desgaste e a ascensão das forças políticas da cidade.

### **3.1.1. A disputa eleitoral no município**

As primeiras eleições municipais pluripartidárias realizadas no período de abertura democrática ocorreram em 1982. O pleito contou com a participação de diversos partidos. Para a disputa ao cargo majoritário concorreram os partidos com maior enraizamento social, o PMDB (originário do MDB), e o PDS (rebento da ARENA), além do PTB, PDT e PT. Nessa eleição foi facultado o mecanismo de sublegenda permitindo às agremiações apresentarem mais de um candidato por partido, tal mecanismo garantiu que o candidato com maior número de votos dentro da legenda, que lograsse a maior votação total, fosse eleito<sup>43</sup>.

O PMDB apresentou três candidatos com características bastante diferenciadas entre si. O engenheiro, formado pela Universidade de São Paulo, João Antônio Dagnone

---

<sup>43</sup> A Lei 7.551, de 12 de dezembro de 1986 revoga o Decreto-lei 1.541/77, colocando fim a Lei das sublegendas.

Melo, representante da ala liberal do partido, havia sido Diretor de Obras e coordenador de campanha do ex-prefeito de Mário Maffei (ARENA), e naquele momento era recém-filiado ao partido. Antônio Cabeça Filho, também candidato pelo PMDB, foi um dos fundadores do MDB na cidade; presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Carlos por mais de 20 anos e integrante do MR-8. Cabeça Filho era representante do sindicalismo no município, sendo uma personalidade de forte atuação no seio do operariado são-carlense. O terceiro candidato, o advogado Jamir Leôncio Schiavone, havia sido vereador e atuava enquanto comunicador através de um programa de rádio de sucesso na cidade. Embora contasse com a notoriedade de radialista o candidato não conquistou expressividade dentro do partido (Marrara, 1998, p. 44).

O PDS, teria se constituído enquanto fusão dos grupos políticos que apoiaram o regime militar na cidade. O partido seria a fusão das duas ARENAS existentes no município. A ARENA I esteve sobre o controle do empresário Ernesto Pereira Lopes, uma dos atores políticos mais importantes do município entre os anos 50 e 60. Sua notoriedade seria advinda dos serviços prestados como médico, de seus mandatos enquanto vereador e prefeito na década de 30, e deputado nas décadas de 50, 60 e 70. A ARENA II esteve sob a direção de Antonio Massei, prefeito por três gestões no município (1951, 1964, 1976). Rubens Massucio, o Rubinho, como ficou conhecido, era sobrinho neto de Antonio Massei, e teria sido indicado pelo tio-avô à candidatura de prefeito pelo PSD (Marques, 2007, p.68).

Assim como o PDS, o PTB local também esteve caracterizado pela disputa entre dois importantes grupos políticos. O primeiro estaria ligado a Vicente Botta<sup>44</sup>, ex-vereador pelo município e deputado estadual com o maior número de legislaturas ininterruptas. O grupo teria indicado Neurivaldo José de Guzzi, o Vadinho. Dissidente da ARENA, Vadinho havia sido eleito vereador no ano de 1977, ingressando no PP e posteriormente no PTB – em razão da aproximação do PP e PMDB. Vadinho, pertenceu aos escalões administrativos da Prefeitura por muitos anos, e se tornou importante liderança política no município na década de 80 (Marrara, 1998, p.45). O segundo

---

<sup>44</sup> Vicente Botta foi deputado por dez legislaturas (1951-1995). Ver: <http://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=299504>

grupo, coordenado pela família Amaral, teria como liderança o Diretor Administrativo da Câmara Municipal, Francisco Xavier do Amaral. Xavierzinho, como ficou conhecido, foi vereador por duas vezes e Diretor Administrativo da Câmara Municipal por 48 anos. Francisco Xavier, para as eleições de 1982 teria lançado o seu irmão, José Bento Carlos do Amaral, antigo político local.

O PT surgia enquanto um partido de esquerda originado da convergência de grupos políticos ligados às universidades (USP e UFSCar). O primeiro grupo, a Convergência Socialista, havia existido na clandestinidade e sua maior expressão local era a professora Mirjam Schiel, candidata ao pleito de 1982. Outro importante grupo contava com a participação de professores e funcionários da Universidade Federal. Embora o partido tentasse maior aproximação com a população de São Carlos, sua atuação concentrava-se nas universidades (Marrara, 1998, p.46).

São Carlos, seguindo a tendência nacional, elege um prefeito do PMDB em 1982. Em razão do mecanismo de sublegenda, mesmo não obtendo a maior votação individual, Melo é eleito prefeito do município. Sua votação é muito próxima daquela obtida pelo candidato do PDS, Rubens Massucio, e inferior a totalidade de votos atribuídos individualmente ao candidato do PTB, Neurivaldo José de Guzzi. A Tabela 1 traz os dados das eleições majoritárias de 1982, que teriam garantido a Melo a vitória eleitoral e maior notoriedade no cenário político.

**Tabela 01**  
**Resultado das eleições majoritárias no município de São Carlos - 1982**

<b>Candidato</b>	<b>Partido</b>	<b>Votação</b>	<b>%</b>
João Otávio Dagnone Melo	PMDB	11.622	22,2
Antonio Cabeça Filho	PMDB	8.518	16,3
Jamir Leôncio Schiavoni	PMDB	929	1,8
Total		21.069	40,3
Neurivaldo José de Guzzi (Vadinho)	PTB	12.818	24,5
José Bento Carlos Amaral	PTB	4.055	7,8
Total		16.873	32,3
Mirian Schiel	PT	2.766	5,3
Eduardo Pernacova	PDT	30	0,1
Rubens Massucio	PDS	11.540	22,1
Total:		52.278	100

Fonte: Marrara (1998)

No legislativo municipal o PMDB teria garantido 07 cadeiras, o PTB teria logrado 06 e o PDS apenas 04. O PT por sua vez não elegeu nenhum vereador (Marrara, 1998, p. 49).

Após seis anos de governo, Dagnone Melo teria se tornado importante liderança política no PMDB, e seria ator fundamental no lançamento da candidatura a prefeito em 1988 do biomédico Antonio Adolpho Lobbe Neto. O candidato havia sido vice-prefeito na gestão de Melo, e deputado estadual eleito por São Carlos em 1986. O ex-deputado pertencia a uma família de tradição na vida política de São Carlos, seu avô Antonio Adolpho Lobbe, ex-prefeito eleito em 1959 pela UDN, foi célebre personalidade política no município (Marques, 2007, p.71).

Nas eleições de 1988 o PTB manteve-se com a mesma estrutura organizacional, baseada na liderança do deputado Vicente Botta e da família Amaral e lançando mais uma vez a candidatura de Vadinho. O PDS também mantém sua indicação ao cargo majoritário, lançando mais uma vez Rubens Massucio. O PT, por sua vez, vivenciava um momento delicado ocasionado por crises internas o que fragmentava o partido em

diversos grupos que disputavam espaço dentro da agremiação, como o sindicalismo fabril, os intelectuais e funcionários das universidades. O candidato do partido nessas eleições seria o professor da USP, Oziride Manzoli, ator de pouca expressão política no município. O recém-criado PSDB, assim como em nível nacional surge no município como uma dissidência do PMDB, e tem como candidato ao pleito de 1988 um de seus fundadores na cidade, o vereador Antônio Carlos Vilela Braga (Marques, 2007, pg. 71). A expressividade dos partidos na votação de 1988 para o cargo majoritário é expressa na Tabela 2:

**Tabela 02**  
**Resultado das eleições majoritárias no município de São Carlos - 1988**

<b>Candidato</b>	<b>Partido / Coligação</b>	<b>Votação</b>	<b>%</b>
Neurivaldo José de Guzzi (Vadinho)	PTB	23.299	32
Antonio Adolpho Lobbe Neto	PMDB/PFL/PMC	19.056	27
Rubens Massucio	PDS/PDC	18.276	26
Oziride Manzoli	PT	2.810	04
Antônio Carlos Vilela Braga	PSDB	1.965	2,5
José Gentil de Brito	PC do B	571	0,5
	Branco	4.076	05
	Nulo	2.125	03
	Total	72.178	100

Fonte: Marques (2007)

O candidato vencedor no pleito de 1988 é Vadinho Guzzi (PTB). Os dados da Tabela 2 demonstram que a disputa eleitoral esteve concentrada nos três principais partidos coordenados pelas mais importantes lideranças políticas na cidade, Dagnone Melo (PMDB), Vicente Botta e família Amaral (PTB), e Antonio Massei (PDS). Na Câmara Municipal o PTB compõe maioria formada por 06 cadeiras, o PMDB elege 05 vereadores, o PDC 04, o PDS elege 03, e o PT conquista sua primeira cadeira no parlamento local. Na ocasião o PSDB não elege nenhum vereador (Marques, 2007, p. 73).

A administração de Vadinho inicialmente foi apoiada pelo grupo de Vicente Botta, todavia após divergências internas e conflito de interesses Vadinho se aproximaria da família Amaral. A ruptura entre Vadinho e Botta teria resultado em mudanças na administração, assim como teria ocasionado problemas para a sua continuidade<sup>45</sup> (Marrara, 1998, p.51). Valendo-se da impopularidade do então prefeito Vadinho, Rubens Massucio e Dagnone Melo reafirmaram suas lideranças na política local e voltam a se candidatar em 1992.

A configuração político partidária no período passaria por modificações, de modo que as eleições de 1992 seriam marcadas por trocas de legendas, conflitos internos e o surgimento de novas agremiações e lideranças políticas locais. De acordo com Marques (2007), os partidos que surgem no intervalo entre os pleitos procuram de alguma forma se aproximar daqueles que estavam sob a coordenação dos principais líderes políticos no município. O PPS estaria aliado ao PMDB e PFL, o PSC se aproximaria do PTB e do PDS, o PSDB receberia o apoio do PL, legenda criada e coordenada pelo empresário Paulo Roberto Altomani. O PT na tentativa de consolidar uma aliança à esquerda se coligaria com o PC do B (Marques, 2007, p.73).

Embora Dagnone Melo tenha se mantido à frente nas pesquisas eleitorais por quase todo o período, Rubens Massucio, agora candidato pelo PTB, com o apoio do PDS e PSC, foi eleito com grande apoio popular<sup>46</sup>. Ainda que a disputa estivesse centrada entre Rubinho (PTB) e Melo (PMDB), um terceiro ator ganha relevo no pleito, Paulo Altomani (PL). O PT mantém uma votação pouco expressiva ao cargo majoritário e novamente indica um professor universitário, Gil Vicente – docente

---

<sup>45</sup> O prefeito teria sofrido um processo de cassação, em razão de escândalos que envolveram a sua administração, todavia a intervenção do Diretor da Câmara, Francisco Xavier do Amaral, impediu a invalidação do mandato. Na ocasião, o filho de Xavier, Samuel Amaral, se tornaria chefe de gabinete.

<sup>46</sup> A popularidade de Rubinho seria decorrente das alianças estabelecidas para as eleições de 1992. Rubens Massucio, além de contar com o apoio do grupo de Vicente Botta e da família Amaral, teve como candidato a vice-prefeito Airton Garcia, grande proprietário de terras do município, que inclusive já havia concedido terrenos para o serviço de loteamento e habitação direcionado às famílias carentes. Airton Garcia, que teve o seu registro de candidatura cassado no período eleitoral, indicando sua mãe, Henriqueta Garcia, ao cargo, contava com grande prestígio junto às classes populares (Marrara, 1998, p.52).

da UFSCar. A Tabela 03 traz a distribuição da preferência do eleitorado para o cargo majoritário nas eleições municipais no ano de 1992.

**Tabela 03**  
**Resultado das eleições majoritárias no município de São Carlos - 1992**

<b>Candidato</b>	<b>Partido / Coligação</b>	<b>Votação</b>	<b>%</b>
Rubens Massucio	PTB/PDS/PSC	37.237	42
João Otávio Dagnone Melo	PMDB/PFL/PDT/PPS/PRTB/PRP	26.928	30
Paulo Roberto Altomani	PL/PSDB	7.736	08
Gil Vicente	PT/ PC do B	5.367	06
Romeu Corsini	PDC/PSD	2.779	03
Elias Fonseca Grimberg	PRN	570	0,05
	Branco	5.568	06
	Nulo	3.378	04
	Total	89.563	100

Fonte: Marques (2007)

O PMDB mesmo com o seu candidato ao cargo executivo derrotado elege a maior bancada na Câmara Municipal, conquistando 05 cadeiras. O PTB, que nas últimas eleições havia feito o maior número de vereadores, no pleito de 1992 elege apenas 02 parlamentares. O PDT conquista 03 das 21 cadeiras legislativas. O PDS, sob a influência da família Amaral, elege quatro representantes, dos quais dois eram membros da família, Marquinho Amaral e Bento Carlos Amaral, filho e irmão de Francisco Xavier Amaral. O grupo de Botta desgastado no município elege Lucas Perroni pelo PSD como único representante. O PSC e PDC elegem 02 parlamentares. O PSDB conquista sua primeira cadeira legislativa com o bancário Walcinyr Bragato, e o PT reelege a professora Julieta Lui.

A configuração da disputa eleitoral em 1996 seria remodelada em razão de modificação na legislação. A Lei 9.100 de setembro de 1995 permitiu que coligações partidárias fossem celebradas apenas para as eleições majoritárias ou em conjunto com as proporcionais. Todavia haveria restrição ao número de candidatos inscritos por coligação para as vagas da Câmara Municipal.

Art.11. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara Municipal até cento e vinte por cento do número de lugares a preencher (Lei 9.100, de 29 de setembro de 1995).

No caso do município de São Carlos, em que a Câmara dos Vereadores seria composta por 21 membros, cada partido ou coligação estabelecida para as eleições proporcionais poderia apresentar até 25 candidatos, sendo que 20% deste número deveria estar reservado às mulheres. Nesse sentido, os maiores partidos do município optam por firmar coligação apenas para o cargo majoritário, à exceção do PT que estaria coligado com o PSTU também nas eleições proporcionais.

O PMDB se coligaria com o PSC, PSL, PMN e PV, no entanto perderia sua principal liderança, Dagnone Melo. O nome que desponta dentro do partido para a candidatura ao paço municipal é do então deputado estadual Lobbe Neto.

Melo, filiado ao PFL, contaria com ampla base de apoio político para a candidatura de 1996. O apoio conquistado seria decorrente do enfraquecimento do então prefeito Rubinho, que após um mandato conturbado perderia o apoio de importantes lideranças, além de força no cenário local<sup>47</sup>. Dagnone Melo, conquistaria o apoio do que ficou conhecido no município como “balaio de gato”. Segundo Marques (2007), “o Balaio de Gato era uma reunião das principais lideranças municipais, cada uma utilizando uma sigla para o apoio político e plataforma de campanha” (Marques, 2007, p.77). A composição reunia entre outras personalidades, Vicente Botta, Airton Garcia e a família Amaral – que havia perdido a importante liderança de “Xavierzinho”, falecido em 1993.

O PSDB, agora sob a coordenação de Paulo Altomani, ganharia relevo nas eleições de 1996. O partido que manteve sua aliança com o PL e agregou o PSDC e o PSB, teria como candidato à vice-prefeitura o filho do ex-prefeito Mário Maffei, o vereador Mário Maffei Filho.

O PT, que convivia com disputas políticas internas desde a sua consolidação no município, encontrou dificuldades para a indicação de seu candidato. Um grupo

---

<sup>47</sup> De acordo com Mararra (1998), uma das principais causas da impopularidade do prefeito Rubens Massucio estaria associada aos constantes na folha de pagamento dos funcionários públicos, e ao esgotamento das políticas assistenciais.

liderado pelo ex-candidato e professor Gil Vicente concordava em apoiar a candidatura de Paulo Altomani. Todavia, parte do Diretório Municipal era contrário a composição com o PSDB, o nome que indicado no interior do partido é o de Silvana Donatti. A candidata havia disputado a eleição de 1992 como vice-prefeita pelo PT (Marques, 2007, p.78).

Após uma campanha eleitoral polarizada entre Paulo Altomani e Dagnone Melo, com uma série de acusações entre as partes, o candidato do PFL é eleito. A surpresa é a votação expressiva da candidata do PT, Silvana Donatti, o que demonstra um processo de crescimento do partido em São Carlos e um momento de inflexão na tendência dos votos aos partidos ligados aos grupos políticos tradicionais. A Tabela 04 traz os dados da votação para o cargo majoritário no município no pleito de 1996.

**Tabela 04**  
**Resultado das eleições majoritárias no município de São Carlos - 1996**

<b>Candidato</b>	<b>Partido / Coligação</b>	<b>Votação</b>	<b>%</b>
João Octávio Dagnone Melo	PFL/PPB/PDT/PTB/PPS/PST	32.690	33,3
Paulo Roberto Altomani	PSDB/PL/PSDC/PSB	30.556	31,1
Antonio Adolpho Lobbe Neto	PMDB/PSC/PSL/PMN/PV	13.233	13,5
Silvana Donatti	PT/PSTU	12.494	12,7
Silvio César Franciscato	PCO	391	0,3
Elias Fonseca Grimberg	PRN	310	0,3
	Branco	7.143	7,3
	Nulo	1.229	1,2
	Total	89.563	100

Fonte: Marques (2007)

Nessa legislatura, 10 partidos ocupariam as 21 cadeiras da Câmara Municipal, o que indica alta fragmentação. O PSDB e o PSC conquistaram 03 cadeiras. O PMDB, PL, PPB, PMN, PFL, PTB e PT, elegeriam 02 vereadores; e o PPS faria apenas 01 vereador (Marrara, 1998, p.109). O que se pode inferir é o enfraquecimento de alguns partidos e a ascensão de outros. O PMDB, por exemplo, que na legislatura anterior

contava com 05 vereadores na Câmara Municipal em 1996 elege apenas 02, perdendo, portanto, 03 cadeiras. O PDT e o PDC, que contavam com 03 vereadores não atingem o coeficiente eleitoral de modo que não participaram da distribuição de cadeiras. Já o PSDB dava os seus primeiros sinais de ascensão no município, pois além de contar com uma votação expressiva para o cargo majoritário, expandia sua influência na Casa Legislativa, passando de 01 para 03 vereadores eleitos. O PT, nas eleições de 1996 também demonstrou maior relevância no cenário político local. Além da significativa votação recebida por sua candidata à prefeita o partido ampliou de 01 para 02 cadeiras a sua participação no Legislativo municipal.

A disputa acirrada ao cargo majoritário, na qual Dagnone Melo seria eleito com uma diferença de pouco mais de 2% dos votos válidos indica o início de um processo que se consolidará nas próximas eleições, o desgaste das lideranças tradicionais. O peso do apoio político reunido por Melo no “balaio”, não seria suficiente para refrear a ascensão de novas forças políticas.

Os dados sobre as eleições municipais em São Carlos demonstram que desde a abertura política até as eleições de 1996, a disputa eleitoral não experimentou uma ruptura com as lideranças tradicionais do município e do poder local estabelecido por esses atores. Ao contrário; o que se nota é o continuísmo das forças políticas dominantes, pois muito embora não tenham sido sempre os mesmos atores à frente da política local, de alguma maneira estes sujeitos estiveram ligados às lideranças tradicionais. Rubens Massucio, por exemplo, foi vice-prefeito entre os anos de 1976 e 1982<sup>48</sup>, na administração de seu tio, Antonio Massei, uma das principais lideranças da Arena na cidade. Vadinho Guzzi, por sua vez, foi contador da Câmara Municipal, além de vereador, de modo que esteve inserido na dinâmica política local, inicialmente ligado ao grupo de Vicente Botta e depois se aproximando de Francisco Xavier do Amaral. Xavierzinho, líder da família Amaral, que foi diretor administrativo da Câmara por quase meio século era irmão de José Bento Carlos do Amaral, prefeito cassado em 1969. Dagnone Melo, fora Diretor de Obras e coordenador de campanha do ex-prefeito

---

<sup>48</sup> Rubinho chegou inclusive a assumir a Prefeitura entre abril de 1977 e março de 1978, por motivo de licença saúde de seu tio.

Mário Maffei (Arena), entre os anos de 1972 e 1976. Lobbe é neto de Antonio Adolpho Lobbe, prefeito na década de 50 e político de grande prestígio na cidade.

As modificações no cenário, a partir do enfraquecimento das antigas lideranças e do surgimento de novas forças políticas, devem ser compreendidas enquanto um processo que se viabiliza nas eleições de 2000, com a vitória eleitoral do candidato do até então pouco expressivo Partido dos Trabalhadores. No período de sua consolidação na cidade, na década de 80, o PT era entendido enquanto uma organização radical, e fazia desse um elemento diferenciador numa cultura política permeada pelo poder das elites tradicionais. Em São Carlos, ao menos em sua fase inicial, o partido possuía pouca inserção social, em razão de sua vinculação às Universidades, sendo composto em grande medida, em termos de militância, por funcionários, professores e alunos das instituições.

Sua pouca inserção no município fica evidente quando retomado os dados da disputa eleitoral ao executivo municipal, na qual a votação obtida até meados da década de 90 foi em média de 5%. Embora o partido aos poucos ganhasse relevância com a conquista de cadeira no legislativo municipal, o movimento crescente se dá de fato em 1996 com a votação expressiva da candidata ao Executivo e com o aumento do número de vereadores. Todavia, é no pleito de 2000 que o partido chega ao paço municipal.

Naquele pleito, o nome mais cotado ao cargo majoritário foi o de Silvana Donatti, no entanto Newton Lima Neto, reitor da Universidade Federal de São Carlos, foi o candidato escolhido. Embora Silvana tivesse logrado bom desempenho no pleito anterior Newton Lima possuía inserção na política nacional. O reitor havia se tornado conhecido no cenário político ao disputar o cargo de vice-governador na candidatura de Marta Suplicy (PT) no ano de 1998. Ademais a estratégia do partido ao lançar Newton Lima ao cargo executivo foi ampliar o número de cadeiras na Câmara Municipal, a partir da candidatura de Silvana enquanto vereadora.

Nas eleições de 2000, em razão inclusive da trajetória nacional, o partido já possuía maior inserção social. Ainda assim, a expectativa na cidade às vésperas da eleição era de que novamente os representantes ligados a elite tradicional saíssem vitoriosos. A frente da disputa estava o então prefeito da época Dagnone Melo (PTB).

Na manhã do dia 01 de outubro, data da eleição, o jornal FOLHA ainda anunciava o seu favoritismo. Segundo o jornal, “o petebista, que tinha nos dias 22 e 23

de setembro 46% das intenções de voto na pesquisa Ibope/EPTV, pode somar hoje a terceira vitória em sua carreira”<sup>49</sup>. O mesmo jornal anunciava as intenções de voto para os demais candidatos; Newton Lima somaria 23% do total da intenção de votação, seguido por Paulo Altomani (PSDB) com 11% e Rubens Massucio (PSDC) com 10%. Todavia, é importante destacar que o candidato do PT não esteve entre os favoritos durante grande parte do período eleitoral. Foram diversas as razões que contribuíram para a sua ascensão na disputa, dentre as quais é possível destacar o formato da campanha empreendida pelo partido e o acirramento da hostilidade entre os principais candidatos.

No que tange a campanha, o partido empreendeu uma importante estratégia eleitoral que perdurou cerca de seis meses, o movimento “O PT fala com você”. Tal movimento foi dividido em dois momentos. No primeiro momento entre os meses de abril e junho o partido deu início a divulgação institucional, cujo objetivo foi publicizar a legenda, nessa fase inicial os militantes percorreram diversos bairros, com enfoque, sobretudo, nos periféricos, como forma de dialogar com a população, ouvindo dos moradores quais eram os problemas do bairro e da cidade considerados prioritários, e quais as propostas para a resolução desses problemas. No segundo momento, em campanha eleitoral, entre os meses de julho e outubro, a mesma estratégia continuou a ser utilizada e as visitas aos bairros permaneceram; contudo muitos dos militantes passaram a se identificar enquanto candidatos. A visitação foi feita até às vésperas do pleito por militantes, candidatos a vereador e pelo candidato a prefeito.

Enquanto o PT ampliava sua inserção na cidade em uma campanha que se pautou, sobretudo, na aproximação com os municípios, os partidos considerados favoritos, em razão da trajetória de seus candidatos, centralizavam a disputa. Dagnone Melo (PTB) e Paulo Altomani (PSDB), que já haviam se encontrado em outras eleições travavam entre si um intenso enfrentamento que envolveu provocações, ultrajes e denúncias. As ofensas trocadas entre os dois candidatos tomaram os noticiários da cidade, ganhando destaque nas páginas do jornal, no rádio e na TV,

---

<sup>49</sup> Jornal FOLHA, 01 de outubro de 2000. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ribeirao/ri0110200016.htm>>. Acessado em maio de 2015.

durante os programas eleitorais. A hostilidade entre os candidatos teria chegado a tal ponto que ao ter como certa a vitória do então prefeito e candidato favorito às eleições de 2000, Dagnone Melo, o seu opositor Paulo Altomani (PSDB) teria pedido aos seus eleitores que direcionasse o voto a Newton Lima (PT), em uma junção de forças, para a derrota do candidato do PTB. Em depoimento um dos vereadores do período afirmou que naquele momento um dos fatores fundamentais para a vitória do candidato do PT teria sido o inesperado apoio do também candidato Paulo Altomani (PSDB):

“Naquele momento quando ele [Altomani] viu na pesquisa que ia perder a eleição, sabe o que ele fez logo depois do debate? Ele fez uma reunião lá no salão do Tiquinho, eu estava lá! (...) Ele reuniu todo mundo lá depois do debate e mandou mudar o voto pro Newton! Ele reuniu toda a base dele, todo o pessoal da campanha, todos os candidatos, todos os cabos eleitorais, mais de quinhentas pessoas e mandou mudar o voto (...). Naquele momento ele elegeu o Newton (...). O Altomani foi maior cabo eleitoral do Newton Lima e continua sendo” (Depoimento de vereador).

A partir do depoimento do vereador é possível perceber o grau de rivalidade alcançado no confronto entre os principais candidatos, o depoimento de diversos entrevistados converge sobre este ponto. Em outro trecho da entrevista o mesmo vereador afirma que:

“Se você olhar a pesquisa lá atrás o Melo estava 23 pontos a frente do Newton três dias antes da eleição, você sabia ou não? (...) O Altomani tinha pesquisa e sabia que não ganharia do Melo, ele botou quinhentas pessoas na rua, pedindo voto pra quem? Pro Newton (Depoimento de vereador).

A despeito do inusitado apoio concedido ao candidato do PT, a avaliação que se faz é que as figuras dos candidatos Paulo Altomani (PSDB) e Dagnone Melo (PTB), em decorrência do confronto entre ambos, teriam sido maculadas. Rubinho (PSDC), também candidato no período, já não teria mais a mesma força no cenário local desde a sua última administração (1992-1996), marcada por desmandos, conflitos políticos e denúncias de corrupção. Deste modo o que se observa é um desgaste das elites tradicionais, que somado a campanha eleitoral incisiva feita pelo PT, a aproximação com os munícipes, e por consequência a expansão do partido para além das

Universidades, o resultado foi a ascensão de uma nova elite política local; pois embora Newton Lima não estivesse relacionado aos grupos políticos tradicionais locais também pertencia a uma elite.

Newton Lima que foi reitor da Universidade Federal de São Carlos (1992-1996), também presidiu a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (1986-1988), e a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (1994), tendo sua trajetória marcada pela vivência acadêmica, não tendo exercido cargo político profissional antes de ser eleito prefeito de São Carlos. A sua trajetória traria implicações diretas na composição de seu governo formado por secretários com experiência acadêmica<sup>50</sup>.

A eleição de Newton Lima reorientou a disputa política local, até então marcada pela força política de lideranças tradicionais. O candidato do PT nas eleições de 2000 foi eleito por uma diferença de 128 votos, o equivalente a 0,13% do total de votos válidos, o que demonstra alto grau de conflito e disputa no pleito em questão, o qual o candidato despontava enquanto uma alternativa. A Tabela 05 traz os dados da votação para o cargo majoritário no município no pleito de 2000, demonstrando o quão acirrado foi a disputa.

---

<sup>50</sup> FONSECA, Marcelo Buffa (2012). *“Perfil e recrutamento do secretariado municipal de São Carlos nas gestões PFL/DEM-PT (1997-2004)”*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de São Carlos – UFSCar.

**Tabela 05**  
**Resultado das eleições majoritárias no município de São Carlos - 2000**

<b>Candidato</b>	<b>Partido / Coligação</b>	<b>Votos válidos</b>	<b>%</b>
Newton Lima Neto	PT / PC do B	40.342	39,93
João Otávio Dagnone Melo	PTB/PMDB/PPB/PFL/PDT/ PSB/PSD/PSC/PPS	40.214	39,80
Paulo Roberto Altomani	PSDB/PRTB/PAN/PL/PST/ PRP/PMN/PHS/PV/PGT/PTdoB	11.878	11,75
Rubens Massucio	PSDC/PTN	7.513	7,43
Paulo Roberto Eugeni	PSL	720	0,71
Eraldo Strumiello	PSTU	267	0,26
Elias Fonseca Grimberg	PRN	84	0,08
	<b>Total</b>	<b>101.018</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaboração própria <[www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)>.

A Câmara Municipal, composta por 21 vereadores também passaria por modificações. Ao todo foram eleitos 11 partidos políticos o que indica alta fragmentação e uma distribuição de cadeiras bastante heterogênea no interior da Casa. O PT além de eleger o prefeito também conquistou a maior bancada no Legislativo, ao todo foram 04 cadeiras. Silvana Donatti que havia concorrido como candidata ao cargo majoritário no pleito anterior fora a vereadora mais votada em 2000 somando 3.386 votos, o que indica que o partido acertou em sua estratégia eleitoral de lançar Silvana às eleições proporcionais. Mesmo com uma campanha bem sucedida que garantiria a maior bancada na Câmara o PT encontraria uma serie de dificuldades para compor maioria legislativa. A distribuição das cadeiras no interior do Legislativo é apresentada na Tabela 06.

**Tabela 06****Distribuição das cadeiras no Legislativo Municipal a partir das eleições de 2000.**

<b>Partido</b>	<b>Nº de Cadeiras</b>
PT	04
PTB	03
PSDB	02
PMDB	02
PDT	02
PP	02
PSD	02
PFL	01
PL	01
PPS	01
PST	01

Fonte: Elaboração própria <[www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)>.

Nessa legislatura o que se nota é a diminuição de cadeiras dos partidos de centro e centro-direita com maior enraizamento social no município (PMDB, PTB, PP, PFL, PL) se comparado aos pleitos anteriores; o que pode ser compreendido também enquanto reflexo do enfraquecimento das lideranças políticas tradicionais ligadas a esses partidos e do surgimento de novas forças.

No pleito de 2004, pela primeira vez o PT iria concorrer às eleições com o mesmo candidato. Além de Newton Lima (PT), disputavam novamente as eleições Dagnone Melo (PFL), Paulo Altomani (PSDB), Eraldo Strumiello (PSTU), e o ex-vereador, candidato pela primeira vez à prefeitura, Walcinyr Bragatto (PV). Mesmo contando com nomes conhecidos no município o cenário da disputa eleitoral em 2004 é diverso, por inúmeras razões. Pela primeira vez o PT entra na disputa com um candidato cotado como favorito<sup>51</sup>, nesse período foi estabelecida a aliança PT-PMDB, e nesse ano se dá a diminuição das cadeiras legislativas em razão de resolução do TSE<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> As taxas de aprovação de Newton Melo no período pré-eleitoral são relativamente altas. Em maio de 2004, 35% avaliavam o seu governo como bom ou ótimo, 41% avaliavam como regular e 20% como

Na primeira pesquisa exploratória realizada pelo IBOPE OPINIÃO em maio de 2004, Newton Lima aparece com 27% das intenções de voto, seguido por Dagnone Melo com 24%, Paulo Altomani com 17%, Walcinyr Bragatto com 3%, e o possível candidato Edir Sales com apenas 1% das intenções de voto. Branco e nulos somavam 14%, os indecisos também representavam a mesma porcentagem: 14%. Nesse primeiro momento, se considerada a margem de erro, a vantagem do então prefeito é pequena em relação aos candidatos Melo e Altomani. Todavia, as pesquisas realizadas em período eleitoral apontam maior vantagem do candidato à reeleição em relação aos demais. Em agosto Newton Lima contava com 37% das intenções de voto, Melo 22%, Altomani 18%, Bragatto 4% e Eraldo Strumiello 1%. Brancos e nulos somavam 7% e indecisos 12%.

O favoritismo do candidato à reeleição se mantém as vésperas do pleito. Em pesquisa realizada pelo IBOPE entre os dias 27 e 29 de setembro, Newton contava com 44% das intenções dos votos válidos, seguido por Melo e Altomani empatados com 24%, Bragatto com 6% e Eraldo Strumiello com 2%. Em 2004 o resultado das eleições confirmam os dados das pesquisas diferentemente do que teria ocorrido no pleito de 2000. No dia 03 de outubro Newton Lima é reeleito consolidando a competitividade do partido no município de São Carlos. A Tabela 07 apresenta os resultados das eleições majoritárias no ano de 2004.

---

ruim. Apenas 4% não souberam responder. Maiores informações ver: Cartório Eleitoral da 121ª Zona Eleitoral de São Carlos, pesquisa IBOPE OPINIÃO sob o número 02/2004.

<sup>52</sup> Com as Resoluções do TSE nº 21.702 e nº 21.803 ficou definido para as eleições municipais de 2004 uma determinada relação entre faixas populacionais e quantidade de cadeiras das Câmaras Municipais.

Tabela 07

**Resultado das eleições majoritárias no município de São Carlos - 2004**

<b>Candidato</b>	<b>Partido / Coligação</b>	<b>Votos válidos</b>	<b>%</b>
Newton Lima Neto	PT/PMDB/PC do B/ PDT/PTN	48.876	42,8
Paulo Roberto Altomani	PSDB/PTB/PRTB/PL/PTC/PSB/PT do B	32.367	28,4
João Otávio Dagnone Melo	PFL/PP/PSC/PPS/ PMN	24.101	21,1
Walcinyr Bragatto	PV/PCB	7.560	6,6
Eraldo Strumiello	PSTU	1.178	1
	Total	114.082	100

Fonte: Elaboração própria <[www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)>.

Nas eleições de 2004 o PT formaria alianças que lhe asseguraria a vitória eleitoral, naquele momento o PT se coligaria com o PMDB para o pleito majoritário e incluiria o PC do B e PDT para as eleições proporcionais. A formação das coligações aconteceu de maneira controversa. Parte dos militantes e membros do diretório defendia uma chapa “puro sangue”, com o candidato a vice-prefeito do mesmo partido. Marques (2007), em seu estudo sobre o recrutamento partidário no município aponta que os membros contrários a composição “argumentavam que seria um desrespeito às diretrizes ideológicas do partido uma coligação com o PMDB, já que este estaria repleto de figuras conservadoras representantes da política tradicional da cidade” (Marques, 2007, p. 136). Segundo o autor, a coligação seria resultado da aliança feita entre os partidos no cenário federal. Todavia é importante salientar que a aproximação entre os partidos teve o seu cerne no decorrer do primeiro governo. Com as significativas taxas de aprovação do governo já se visualizava a possibilidade de reeleição e, portanto, de uma composição entre as agremiações. Mesmo o PMDB perdendo espaço no cenário eleitoral não deixava de ser uma importante legenda, e um apoio significativo.

As coligações naquele ano foram um mecanismo essencial para o sucesso eleitoral das agremiações. Para estabelecimento de uma ordem comum a todos os Legislativos municipais brasileiros, o TSE, por intermédio das resoluções nº 21.702 e nº 21.803 alterou o número de vereadores nas Câmaras Municipais. Foi estabelecida uma relação entre as faixas populacionais e quantidade de cadeiras para cada Legislativo

local. Assim, 36 faixas foram criadas, com número mínimo de 09 vereadores e máximo de 55. A Câmara de São Carlos teve reduzidas suas cadeiras, passando de 21 para 13 as vagas no Legislativo. A nova norma forçou os partidos a refazerem os seus cálculos eleitorais, para garantir a sua presença na Câmara Municipal as siglas precisariam alcançar um alto coeficiente eleitoral, de modo que a formação das coligações pode ser entendida enquanto resultado de uma operação racional. A Tabela 08 traz os dados da distribuição de cadeiras no Legislativo município após as modificações trazidas pela resolução do TSE.

**Tabela 08**

**Distribuição das cadeiras no Legislativo Municipal a partir das eleições de 2004.**

<b>Partido</b>	<b>Coligação</b>	<b>Nº de Cadeiras</b>
PSDB	PSDB/PTB	03
PT	PT/PDT/PCdoB	02
PMDB	PMDB/PTN	02
PDT	PT/PDT/PCdoB	02
PPS	PPS/PFL	02
PV	PV/PCB	01
PFL	PPS/PFL	01

Fonte: Elaboração própria <[www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)>.

A diminuição de cadeiras traria modificações na composição do Legislativo municipal. O PTB que em todos os pleitos analisados elegeu vereadores, nas eleições de 2004 não atinge o coeficiente eleitoral. Outros partidos também ficariam de fora da divisão como o PL, PSB e PT do B.

O PMDB que parecia estar perdendo fôlego no município reafirma a sua força e elege 02 vereadores dentre as poucas vagas disponíveis. O PT, partido do prefeito eleito, também elege 02 vereadores. O PV e PFL elegem apenas 01 representante. O PSDB por sua vez elegeria a maior bancada, o que demonstra o crescimento do partido no cenário local que desde a sua fundação elegeu representantes na Câmara Municipal, além é

claro do partido obter a segunda maior votação para o cargo majoritário nas eleições de 2004.

Conforme já observado por Marques (2007), o crescimento tanto do PSDB quanto do PT é um reflexo da estruturação dessas agremiações enquanto potências partidárias rivais na disputa eleitoral local. É importante lembrar que na década de 2000 essas organizações ganharam maior notoriedade no cenário nacional, seja pelos postos que ocupavam, seja pela polarização que se passava a delinear. De todo modo, o que vale ressaltar é a ascensão desses partidos enquanto novas forças políticas locais.

A partir deste breve resgate do histórico político da municipalidade, é possível compreender o contexto do qual saíram das urnas as elites políticas municipais. Na próxima subseção será analisado o perfil dos vereadores.

### **3.2. O perfil das elites políticas no Legislativo Municipal.**

O objetivo dessa subseção é empreender um estudo sobre o perfil das elites locais compreendendo-as enquanto um grupo estratégico na tomada de decisão e implementação de políticas públicas, o que impacta diretamente a vida da municipalidade. Nosso interesse é saber qual é o perfil das elites que saíram das urnas nas eleições municipais da cidade de São Carlos no ano 2000 e 2004 e passaram a compor a Câmara Municipal.

Interessa-nos aqui, saber quais são as características do ponto de vista da composição social do Legislativo local. Ou seja, quais são as características dos vereadores no que tange ao gênero, idade, religião, cor, ocupação profissional e formação educacional. Esses são os principais indicadores mobilizados na pesquisa.

Além do perfil das elites do ponto de vista de sua composição social, pretendemos captar aqui o posicionamento dos representantes sobre o exercício da representação. É importante destacar que as informações mobilizadas na pesquisa são auto-declaradas e foram obtidas através da aplicação de questionário e de entrevista semi-estruturada<sup>53</sup>. Partimos da premissa de que nem sempre os números são suficientes para esclarecer as

---

<sup>53</sup> O questionário e o roteiro da entrevista encontram-se disponível no anexo metodológico.

questões levantadas podendo, portanto, resultar em falsas impressões. É nesse sentido que as entrevistas semi-estruturadas complementam o questionário, tornando-se um importante instrumento na construção da análise. O objetivo inicial consistia em entrevistar todos os vereadores que estiveram presentes nas legislaturas estudadas (2001-2008), o que corresponderia a 24 vereadores considerando a baixa renovação, todavia só foi possível contatar e entrevistar 21 ex-parlamentares<sup>54</sup>, de modo que este se tornou o nosso N. Mais uma vez é importante destacar que os dados apresentados aqui consistem em um estudo de caso e não tem por objetivo de traçar generalizações, mas sim levantar novas hipóteses e agendas de pesquisa.

### **3.2.1. A composição social**

Com certa frequência atribui-se as minorias sociais que exercem algum cargo ou função política a denominação de elite. Definir quais são as características e identificações sociais desse grupo é tarefa imprescindível para se compreender como está organizado um cenário político e quais são os comportamentos que se forjam nas estruturas de poder. Na presente subseção buscamos delinear a composição social das elites a partir de alguns importantes indicadores como gênero, cor, idade, religião, formação educacional e ocupação profissional.

Historicamente, as Câmaras Municipais bem como as demais instituições de governo foram predominantemente ocupadas pelo sexo masculino. A participação do gênero feminino permanece em descompasso com a atuação das mulheres na sociedade, que ainda são sub-representadas na política. Embora ainda seja diminuta a participação

---

<sup>54</sup> Do total de 24 parlamentares que compuseram a Câmara Municipal de São Carlos entre os anos de 2001 a 2008, um faleceu em 2011 (Dorival Mazola), outro não respondeu aos contatos empreendidos (Carlos Campos), e por fim apenas o terceiro (José Paulo Gomes) se negou a realizar a entrevista por considerar que essas eram questões pessoais. Dessa forma o N deixou de ser 24 para se tornar 21. O número de vereadores que compôs a Câmara Municipal entre 2001 e 2004 foi justamente 21, passando para 13 nos anos de 2005 e 2008. Nesse sentido a diminuição do N não constitui um prejuízo para a análise, tendo em vista a baixa renovação dos atores da Casa. O parlamentar falecido esteve presente na segunda legislatura examinada – a qual fazia parte 13 vereadores –, enquanto aqueles que não responderam a entrevista participaram da primeira legislatura – composta por 21 vereadores.

feminina na esfera política sua inserção tem aumentado desde o período da redemocratização (Avelar, 2001). A presença feminina na disputa pelos cargos de poder é maior nos pleitos locais e mais evidente nas eleições proporcionais<sup>55</sup>, o que indica que de alguma maneira a participação feminina ainda pode estar associada ao espaço de inserção social das mulheres (Araújo, 2012).

Mesmo após a promulgação da Lei 9.504, em vigor desde 1996, que prevê a cota mínima de 30% e máxima de 70% para cada um dos sexos no preenchimento das vagas das candidaturas dos partidos e coligações aos cargos de eleição proporcional, a inserção feminina não foi cumprida integralmente pelos partidos. No caso do município de São Carlos a participação das mulheres na disputa política foi pouco efetiva, no ano de 2001 candidataram-se as eleições proporcionais 87 mulheres o que corresponde a 21,32% do total, os candidatos do sexo masculino corresponderam a 78,68%, ou 321 em números absolutos. Nas eleições de 2004, 40 mulheres (23,8%) concorreram a cargo da vereança, e 128 homens (76,2%) pleitearam o cargo. A sub-representação feminina fica ainda mais evidente se observada a composição social da Câmara Municipal no período analisado, os dados da Tabela 09 apresentam a distribuição das cadeiras legislativas por sexo:

**Tabela 09**  
**Distribuição das cadeiras legislativas por sexo (2001-2008)**

<b>Sexo</b>	<b>2001-2004</b>		<b>2005-2008</b>	
	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
<b>Feminino</b>	05	23,8	03	23
<b>Masculino</b>	16	76,2	10	77
<b>Total</b>	21	100	13	100

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em entrevistas com os vereadores.

---

<sup>55</sup> A participação feminina na disputa eleitoral no decorrer dos anos tanto aos cargos majoritários quanto proporcionais pode ser acompanhada na Secretaria de Política Para as Mulheres. Disponível em: < <http://www.spm.gov.br/assuntos/poder-e-participacao-politica/dados/tabelas-1>> . Acessado em junho de 2015.

Os dados da Tabela 09 demonstram a sub-representação feminina. O percentual de vereadoras eleitas é próximo ao de mulheres candidatas, e não ultrapassa 23% tanto na arena eleitoral quanto na legislativa. No período de 2001 a 2004 dos onze partidos políticos distribuídos na Câmara, as vereadoras concentravam em apenas três: PT, PTB e PMDB. É interessante notar que dos quatro parlamentares eleitos pelo PT no pleito de 2000 três eram mulheres; sendo que as mesmas obtiveram quase 60% do total de votos nominais atribuídos ao partido. Neste caso as três candidatas não eram apenas figuras influentes dentro do partido, mas também possuíam capital eleitoral expressivo (Marques, 2007). O PTB e PMDB elegeu apenas uma vereadora cada, sendo que no caso do PTB sua vereadora foi eleita por média.

No pleito de 2004 as três vereadoras estavam distribuídas em apenas dois partidos políticos: PT e PMDB. No caso do PT dos dois vereadores eleitos um era mulher, já no caso do PMDB as únicas duas cadeiras do partido no Legislativo municipal foram atribuídas às representantes do sexo feminino.

É importante salientar que as vereadoras foram reeleitas no pleito de 2004, ou seja, já integravam a Casa na legislatura anterior. Uma delas inclusive foi presidenta da Câmara no biênio 2005-2006, o que indica a influência dessas mulheres no interior do partido, e na Casa legislativa, além de seu capital eleitoral<sup>56</sup>.

A quantidade reduzida de representantes de um segmento não afeta apenas as mulheres. A política não só é masculina como também é branca. Uma rápida mirada nas bancadas parlamentares é capaz de indicar o quanto os não-brancos são sub-representados, e qual é a cor da elite política nacional. No município de São Carlos esse cenário não difere, e os representantes legislativos são predominantemente brancos. Para melhor elucidar essa questão apresentamos o Gráfico 01, no qual estão distribuídas

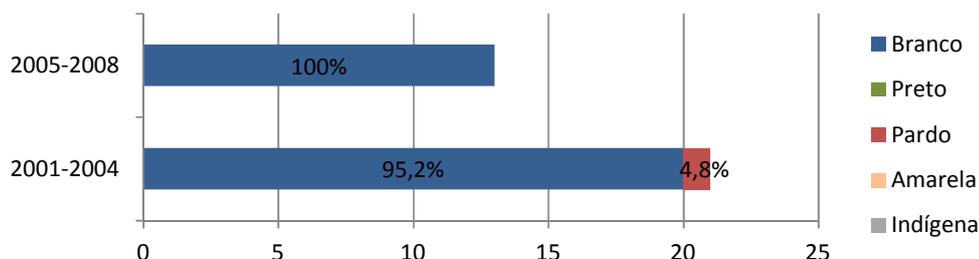
---

<sup>56</sup> Convém retomar que no pleito de 2004 o número de cadeiras legislativas diminuiu de 21 para 13, de modo que os partidos políticos tiveram que refazer os seus cálculos eleitorais buscando assegurar uma vaga no Legislativo. No caso do PMDB, partido com enraizamento na cidade, o cálculo foi feito e as candidatas vitoriosas foram mulheres o que indica importante capital eleitoral das vereadoras.

as cadeiras na Câmara Municipal de acordo com a cor<sup>57</sup> declarada pelos representantes políticos para cada uma das legislaturas.

**Gráfico 01**

**Cor declarada pelos vereadores do município de São Carlos (2001-2008)**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em entrevistas com os vereadores.

A partir dos dados do Gráfico 01 é possível perceber que a elite política parlamentar do município de São Carlos é composta por um segmento branco. Na primeira legislatura examinada apenas 4,8% (N=1), se declarou não-branco, enquanto 95,2% dos vereadores se declararam brancos (N=20). Na segunda legislatura analisada todos os parlamentares se declararam brancos<sup>58</sup>.

As razões para a sub-representação dos não-brancos ainda não é objeto de intenso debate na ciência política, contudo Campos e Machado (2014) indicam alguns importantes hipóteses sobre os determinantes para a exclusão desses grupos entre as

<sup>57</sup> Para fins de análise utilizamos o conceito cor conforme a classificação estabelecida pelo IBGE, que inclui: branca, preta, amarela, parda ou indígena.

<sup>58</sup> No que se refere a distribuição da população do município a partir de critérios como raça e cor, os dados do SEADE indicam que em São Carlos, no ano de 2010, 73% dos habitantes se declararam brancos, 20,8% pardos, 5,3% pretos, 0,8% amarelos e 0,1 indígenas. No Estado de São Paulo esses valores são, respectivamente, 63,9%, 29,1%, 5,5%, 1,4% e 0,1%. Para mais informações ver: <<http://produtos.seade.gov.br/produtos/retratosdesp/view/index.php?temaId=1&indId=5&locId=3548906&busca=S%E3o+Carlos>>. Acessado em julho de 2015.

elites políticas, como por exemplo a menor quantidade de recursos simbólicos (instrução e patrimônio) em relação aos candidatos brancos<sup>59</sup>.

No que tange a faixa etária dos representantes no município de São Carlos o que se pode afirmar é que a Câmara Municipal foi composta por um segmento maduro da classe política. A Tabela 10 traz os dados relativos à faixa etária dos vereadores no período analisado<sup>60</sup>.

**Tabela 10**  
**Faixa etária dos representantes do município de São Carlos (2001-2008)**

Faixa etária	2001-2004		2005-2008	
	N	%	N	%
Entre 21 e 31 anos	03	14,3	0	0
Entre 31 e 41 anos	05	23,9	01	7,7
Entre 41 e 51 anos	07	33,3	05	38,4
Entre 51 e 61 anos	06	28,5	06	46,2
Entre 61 e 71 anos	0	0	01	7,7
<b>Total</b>	21	100	13	100

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em entrevistas com os vereadores.

Como é possível perceber na Tabela 10 na primeira legislatura estudada a faixa etária que concentrou maior número de representantes foi aquela entre 41 e 51 anos (33,3%). A faixa entre 51 e 61 anos também concentrou um número significativo de parlamentares (28,5%). As faixas com políticos mais jovens a concentração foi menor, os vereadores que na ocasião da posse tinham entre 31 e 41 anos representam 23,9%, e aqueles com idade entre 21 e 31 anos representavam apenas 14,3%.

<sup>59</sup> Para mais informações sobre a sub-representação dos grupos não brancos na política ver: CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos (2014). *“A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não-brancos no Brasil”*. 32º Encontro Anual da ANPOCS, GT Relações Raciais, Caxambu.

<sup>60</sup> Consideramos a idade dos parlamentares no início dos mandatos, ou seja, em 2001 e 2004.

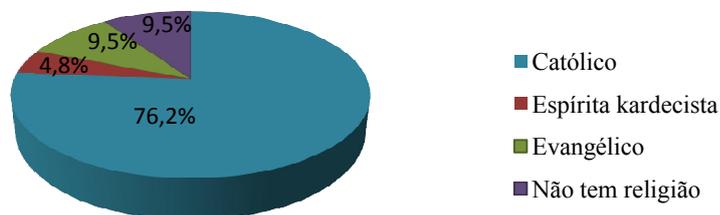
Na segunda legislatura examinada, a faixa etária que concentrou o maior número de vereadores foi aquela entre 51 e 61 anos, seguida pela faixa que reunia políticos com idade entre 41 e 51 anos. As faixas correspondentes a vereadores muito mais velhos ou muito mais novos são pouco expressivas, cada uma concentra apenas um parlamentar (7,7%).

O que as duas legislaturas têm em comum é o fato de concentrarem um segmento experiente da classe política, nos dois casos as faixas etárias mais expressivas foram aquelas entre 41 e 51 anos e 51 e 61 anos. Contudo, a maior concentração etária foi invertida nos dois períodos, o que se explica pela baixa renovação da Câmara. Alguns vereadores envelheceram, porém permaneceram dentro da mesma faixa etária e outros foram deslocados de faixa entre a posse de um mandato em 2000 e outro em 2004. De todo o modo, a Câmara Municipal foi composta por um segmento maduro dos atores políticos, indicando uma predileção do eleitorado por um estrato experiente.

No que tange ao perfil religioso da elite política no município de São Carlos o que se nota é o predomínio das religiões cristãs de maioria católica, com a presença de evangélicos e espíritas. O segmento não religioso também está presente na Câmara Municipal, o que demonstra certa consonância com os dados apresentados pelos censos realizados pelo IBGE<sup>61</sup> que destacam o declínio da religião católica e o crescimento de evangélicos e do número de pessoas que se declaram sem religião. O perfil religioso dos vereadores da cidade de São Carlos é apresentado no Gráfico 02:

---

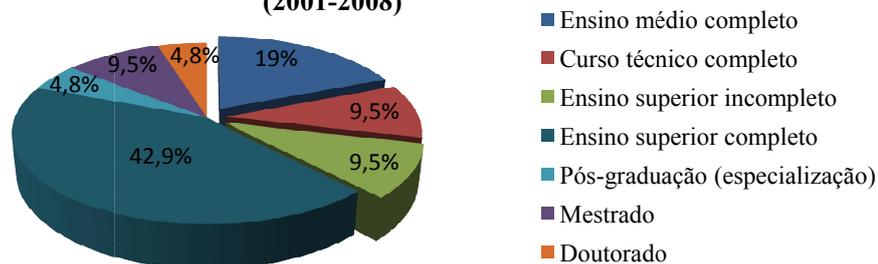
<sup>61</sup> Para mais informações sobre o perfil religioso da população brasileira ver: <<http://censo2010.ibge.gov.br/pt/noticias-censo?id=1&idnoticia=2170&view=noticia>>. Acessado em junho de 2015.

**Gráfico 02****Perfil religioso dos vereadores do município de São Carlos (2001-2008)**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em entrevistas com os vereadores.

Conforme os dados apresentados no Gráfico 02, os vereadores do município de São Carlos são predominantemente católicos e representam 76,2% do total de parlamentares, os evangélicos e aqueles que declaram não ter religião correspondem a 9,5%; os espíritas somam o menor número o que equivale a 4,8% da totalidade dos representantes.

A formação educacional dos vereadores do município de São Carlos em geral é ampla. A maior parcela possui ensino superior completo, inclusive com especialização. O número daqueles que possuem ensino médio completo ou ensino técnico também é alto, o que indica que a cidade apresenta índices positivos no que tange ao grau de instrução de sua elite política. A formação educacional dos vereadores do município de São Carlos é apresentada no Gráfico 03:

**Gráfico 03****Perfil educacional dos vereadores do município de São Carlos (2001-2008)**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em entrevistas com os vereadores.

Os dados do Gráfico 03 demonstram que se somados todos os vereadores com nível superior completo este número chega a 62%, índice muito superior à média nacional para o mesmo período. Nas eleições de 2000 apenas 17,5% dos vereadores eleitos em território nacional possuíam ensino superior completo, ampliando-se este índice para 20,6% no pleito de 2004<sup>62</sup>. Mesmo aqueles vereadores com menor grau de instrução possuem o ensino médio completo (38%), sendo que 9,5% ainda possui ensino profissionalizante.

Esses dados podem ser compreendidos a partir de um panorama geral, de um aumento progressivo da escolaridade da população adulta em todo o território nacional. No caso do município de São Carlos entre os anos de 2000 e 2010 este índice passou de 55,45% para 69,31%<sup>63</sup>. O aumento do ensino aparentemente figura como uma das razões para a maior exigência do eleitorado em relação a escolaridade de seus representantes. De todo o modo este é apenas um argumento exploratório necessitando de uma investigação sistemática para ser verificado, contudo isso foge ao escopo de nossa pesquisa. Ainda assim, é importante pontuar que o nível de escolaridade dos representantes pode contribuir de maneira positiva para o tipo de política pública produzida, embora este não seja o único fator, ou mesmo um determinante para a qualidade dos serviços prestados à comunidade.

Apresentados os índices de escolaridade dos parlamentares partimos para o perfil ocupacional desses atores. Gaxie (2012) argumenta que a possibilidade de exercer o poder político aumenta conforme a posição que se ocupa na hierarquia social, medida, por exemplo, pela última profissão antes da entrada na vida política. A Câmara Municipal de São Carlos durante os anos de 2001 e 2008 foi composta por atores políticos advindos de variados estratos profissionais. Ao todo foram destacadas 11 atividades ocupacionais diferentes, que estão dispostas na Tabela 11:

---

<sup>62</sup> Dados disponíveis no TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

<sup>63</sup> As informações relativas ao aumento da escolaridade no município de São Carlos podem ser consultadas no Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/sao-carlos\\_sp](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/sao-carlos_sp)>. Acessado em junho de 2015.

Tabela 11

**Perfil ocupacional dos vereadores do município de São Carlos (2001-2008)**

<b>Atividade Profissional</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Pequeno Comerciante (até 10 funcionários)	07	33,3
Comerciante Médio (entre 11 e 30 funcionários)	02	9,5
Advogado	02	9,5
Professor /PEB II	03	14,3
Professor Universitário	01	4,8
Servidor Público (cargo de direção ou chefia)	01	4,8
Servidor Público (outros cargos)	01	4,8
Policial	01	4,8
Bancário	01	4,8
Músico	01	4,8
Secretária	01	4,8
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em entrevistas com os vereadores.

A partir dos dados da Tabela 11 é possível perceber que as profissões que figuram como importante fonte de recrutamento para a vereança são aquelas ligadas ao comércio, atividades liberais e ao funcionalismo público. Se agregadas as atividades comerciais, estas correspondem a 42,9% das profissões exercidas pelos vereadores antes de adentrar a vida pública, as ocupações liberais somam 14,3% do total, enquanto o funcionalismo público que agrega servidores, professores do ensino básico da rede estadual, do ensino superior federal e secretariado de sindicato<sup>64</sup>, corresponde a 38% do recrutamento socio-ocupacional. As atividades autônomas somam apenas 4,8%.

É interessante notar que a maior parte da classe política que compõe a vereança no município de São Carlos exerceu sua principal atividade profissional durante vários anos antes de ingressar na vida pública, o que indica que o exercício da carreira política

<sup>64</sup> No caso de São Carlos todos aqueles que se declararam professores do ensino básico (fundamental e médio) eram funcionários da rede estadual, a docente do ensino superior era professora da UFSCar, e a secretária foi funcionária do sindicato da USP.

se deu tardiamente para parcela dos parlamentares. O período de atividade ocupacional pode se constituir em capital coletivo, ou seja, um elemento de identificação profissional ou setorial passível de se manifestar via representação de interesses. A Tabela 12 apresenta os dados relativos ao período de exercício da principal atividade ocupacional dos parlamentares antes de ingressar na vereança:

**Tabela 12**  
**Período de exercício da principal atividade ocupacional dos vereadores**  
**antes do ingresso na vida pública**

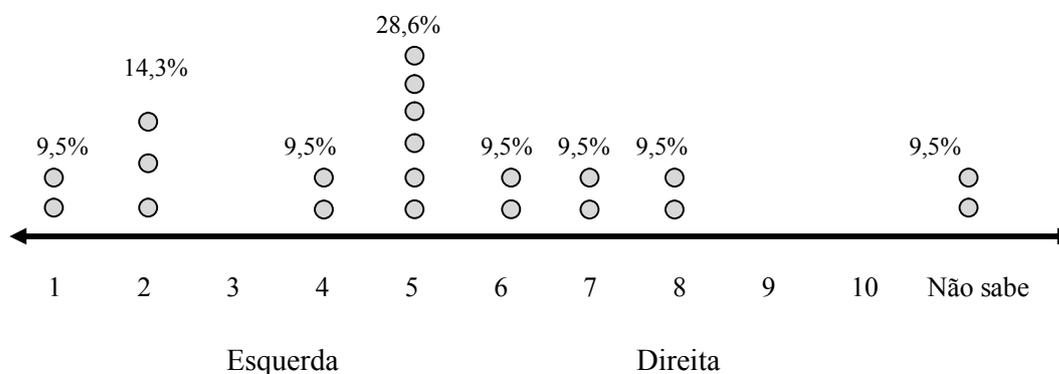
<b>Período de exercício da atividade ocupacional</b>	<b>%</b>
Até 03 anos	4,8
Até 05 anos	9,5
Entre 05 e 10 anos	19
Entre 10 e 15 anos	14,3
Entre 15 e 20 anos	19
Mais de 20 anos	33,3
Total	100

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em entrevistas com os vereadores.

Outro importante elemento para definir as características e identificações sociais da elite política local é o seu posicionamento ideológico. O uso das categorias esquerda e direita é útil para identificar as preferências políticas e ideológicas dos atores. Na ciência política a relação entre sistema econômico e posição política é um importante elemento para se pensar essas categorias já consolidadas. A identificação do perfil dos atores políticos por sua posição na dimensão esquerda-direita está vinculada a uma determinada concepção acerca da competição partidária na qual as organizações se movem ao longo de um espectro ideológico formulando suas propostas políticas (Downs, 1999 *apud* Tarouco e Madeira, 2013). Para a compreensão do perfil dos vereadores, além dos aspectos relativos a origem social também são apresentados o entendimento desses atores sobre o seu posicionamento ideológico. O Gráfico 04 expõe a percepção dos vereadores quanto ao seu posicionamento ideológico:

Gráfico 04

## Distribuição ideológica na Câmara Municipal de São Carlos (2001-2008)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em entrevistas com os vereadores.

Foi solicitado aos vereadores que indicassem o seu posicionamento ideológico levando em conta as suas ideias políticas, a partir de um espectro com escala crescente no qual 1 indicaria extrema esquerda e 10 extrema direita. O resultado da distribuição da identificação ideológica é apresentado no Gráfico 04, em que é possível perceber que a maior parcela dos vereadores se identifica com a dimensão centro-esquerda. Um percentual significativo dos vereadores se reconhece como extrema esquerda, e uma parcela importante como centro-direita; 9,5% dos parlamentares não souberam definir o seu posicionamento ideológico<sup>65</sup>.

A partir da explanação sobre a origem e composição social da elite política do município de São Carlos – constituída majoritariamente por homens brancos e católicos, com formação superior, que se auto-classificam como de centro-esquerda, com ocupação profissional liberal ou no funcionalismo público – é possível avançar na discussão quanto a percepção que essa elite política possui quanto ao exercício da representação. Este é o objeto da próxima subseção desse texto.

<sup>65</sup> É importante lembrar que durante os anos de 2001 e 2008 os vereadores estiveram distribuídos nos seguintes partidos PSDB, PT, PMDB, PDT, PPS, PV, PFL, PTB, PP, PSD, PL, PST.

### 3.2.2. A percepção sobre a representação.

A relação entre representação e consentimento, que implica no entendimento da atividade representativa enquanto a capacidade dos representantes falarem e agirem em nome outros, é ponto comum na literatura (Kinzo, 1980). O debate em torno de um governo representativo que imputa o consentimento apresenta uma definição clara sobre quem é o representante, o que se representa e onde se dá a esfera da representação. Nessa perspectiva entende-se o representante como o eleito que representa os interesses do eleitor nas arenas do Estado. O ponto controverso é como se dá a atividade da representação – se a partir de um mandato imperativo ou independente. Para fins de análise adotamos o conceito de representação política a partir da divisão de modelos canônicos que entendem a representação como base na delegação (mandato imperativo) ou confiança (mandato independente).

Em linhas gerais, na representação por mandato imperativo o representante estaria vinculado à vontade de seus eleitores. Já na representação por mandato independente, o eleito, ao assumir o mandato, se desvincularia dos interesses específicos de seu reduto para representar a totalidade da população.

O entendimento da representação imperativa remete ao conceito de “conexão eleitoral” de Meyhew (1974), no qual a atuação dos representantes estaria pautada pela sobrevivência política, de modo que este tenderá a atribuir maior atenção a suas bases eleitorais, de maneira desvinculada aos interesses coletivos<sup>66</sup>. Por outro lado o mandato independente tem como expressão Edmund Burke, para quem os representados deveriam ser consultados, contudo caberia ao representante à deliberação<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Ver: CAIN, B.; FERREJOHN, J. e FIORINA, M. (1987). “*The Personal Vote : Constituency Service and Electoral Independence*”. Cambridge, Mass : Harvard University.

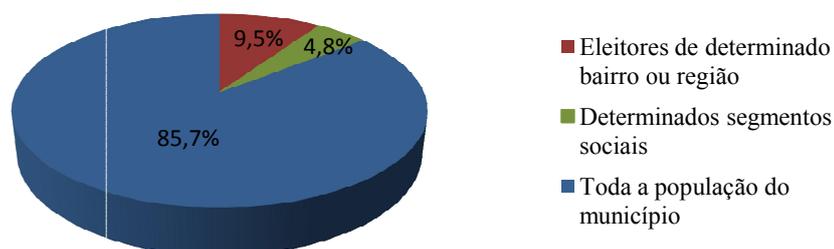
<sup>67</sup> De todo o modo conforme assinalado por Pitkin (1972), um governo representativo não deve ser aquele que apenas controla a situação, promovendo o interesse público, ele deve acima de tudo exercer a *responsiveness*. Portanto, a questão fundamental na análise sobre a representação é fazer com que os representantes sejam responsivos às demandas dos diversos grupos que representam ao mesmo tempo em que decidem sobre questões cruciais para a comunidade.

A partir desse breve enquadramento analítico, são examinadas as percepções das elites políticas locais sobre o exercício da representação. A análise permite identificar a noção de representação com as quais os vereadores se defrontam em seu cotidiano, na interação com os seus eleitores e com a população em geral. Para tanto, além de entrevistas realizadas com os parlamentares nos utilizamos da metodologia de Almeida e Lopez (2014) centrada na tipologia<sup>68</sup> de padrões distintos de representação pautados nas atividades corriqueiras dos representantes.

A primeira indagação procurou destacar o entendimento do vereador quanto a sua identificação como representante. Questionamos os parlamentares quanto aos interesses que eles acreditavam representar de maneira prioritária, em uma alusão ao tipo de mandato que possuem. O Gráfico 05 apresenta os dados referentes a identificação dos vereadores quanto a representação de interesses.

**Gráfico 05**

**Percepção sobre a representação de interesses**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em entrevistas com os vereadores.

Os dados apresentados no Gráfico 05 demonstram que a maior parcela dos vereadores declara representar prioritariamente os interesses de toda a população do município, o que corresponde a 85,7% dos parlamentares. Apenas 9,5% dos vereadores

---

<sup>68</sup> Almeida e Lopez identificam três tipos de vereadores: 1) o legislador que se dedica as atividades institucionais; 2) o captador de se dedica ao atendimento de pedido coletivo dos eleitores; 3) o assistencialista que se dedica ao atendimento de pedido particular dos eleitores (Almeida e Lopez, 2014).

admitem representar prioritariamente os interesses de determinado bairro ou região específica da cidade, enquanto 4,8% asseguram representar os interesses de determinados segmentos sociais (como categorias profissionais, econômicas ou religiosas). Esses dados obtêm maior poder explicativo se confrontados com as informações declaradas quanto as bases eleitorais dos vereadores.

Quando questionados sobre o principal grupo que compõe o seu eleitorado os parlamentares apontam para mais de um segmento territorial ou setorial como fundamental em sua eleição. A Tabela 13 traz informações relativas a declaração dos vereadores quanto aos seus redutos eleitorais.

**Tabela 13**  
**Composição da base eleitoral no município**

<b>Casos indicados como importante segmento eleitoral</b>	<b>N</b>	<b>% acumulado</b>	<b>Total (%)</b>
Membros de sindicatos ou associações	05	23,8	11,6
Movimentos sociais	11	52,4	25,6
Moradores de um determinado bairro ou região da cidade	10	47,6	23,3
Grupos religiosos	04	19	9,3
Categorias profissionais	06	28,6	14
Outros grupos	07	33,3	16,3

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em entrevistas com os vereadores.

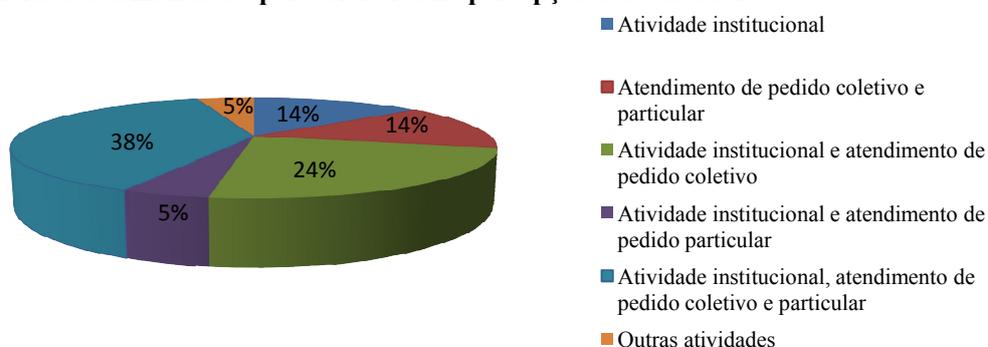
Os dados da Tabela 13 indicam que os vereadores do município de São Carlos identificam como múltiplas as suas bases eleitorais. Os movimentos sociais e as bases territoriais figuram entre os mais importantes grupos no reduto dos legisladores. Os sindicatos, associações e categorias profissionais representam juntos um importante segmento eleitoral, os grupos religiosos constituem a menor parcela indicada. Com relação à representação, apesar de ter suas bases localizadas territorialmente e em grupos específicos, os vereadores declararam representar prioritariamente os interesses de toda a população, o que pode ser entendido enquanto reflexo do reconhecimento de variados redutos eleitorais.

Assim como Almeida e Lopez (2014), questionamos os legisladores sobre sua percepção de representação com base nas demandas da população. Ou seja,

perguntamos aos vereadores quais seriam as principais atividades esperadas por parte do eleitorado no que tange a atuação do vereador. Foram destacadas questões de ordem institucional como a formulação de leis e a fiscalização de atos do Executivo, o atendimento a pedidos coletivos como o de setores profissionais, movimentos sociais, associações de bairros, igrejas, entre outros, e o atendimento a pedidos individuais dos cidadãos que dizem respeito as necessidades dos indivíduos. O Gráfico 06 apresenta os dados relativos ao entendimento dos representantes quanto as atividades demandadas pelo grupo dos representados.

**Gráfico 06**

**Atividades demandadas pelos eleitores na percepção dos vereadores**



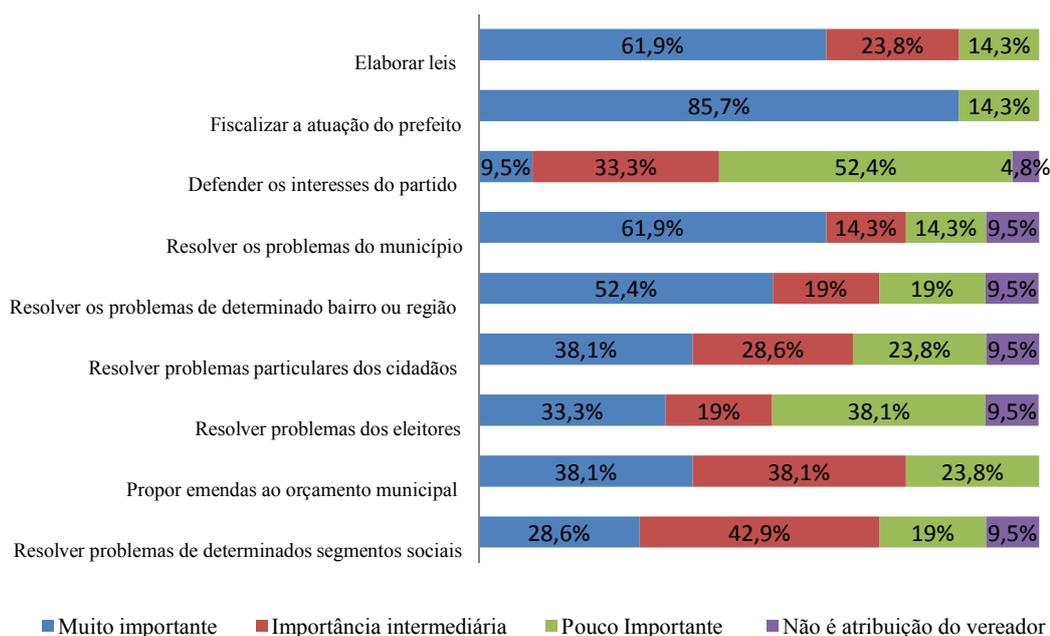
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em entrevistas com os vereadores.

De acordo com a percepção dos vereadores as atividades demandadas pelo eleitorado são de toda a ordem: institucional, coletiva e particular. Ou seja, segundo o entendimento dos parlamentares os eleitores esperam uma atuação fiscalizatória e legislativa, contudo não dispensam ou ignoram o atendimento de pedidos setorializados ou individualizados; se somadas às atividades institucionais e coletivas essas são as que apresentam maior frequência na demanda do eleitorado. Segundo essa concepção, a vereança seria entendida pelos eleitores enquanto uma atividade representativa que envolveria conjuntamente ações universalistas e particularistas. Todavia, cada uma dessas atividades recebe importância diferenciada na atuação parlamentar. Se

comparados os dados relativos às funções exercidas pelos vereadores e aquelas que, segundo eles, são demandadas pelos eleitores o que se nota é a maior importância atribuída às atividades de cunho universalista como a fiscalização do Executivo, a formulação de projetos de lei e o acompanhamento das atividades de resolução de problemas do município, em detrimento de atividades particularistas como a resolução de necessidades individuais dos eleitores e cidadãos em geral. Questionamos os vereadores quanto à importância das atividades realizadas cotidianamente no exercício da representação, que envolvem questões tanto de interesse geral e coletivo quanto de interesse particular, os resultados relativos a importância atribuída a essas atividades podem ser acompanhados no Gráfico 07:

**Gráfico 07**

**Atividades de maior importância na percepção do vereador**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em entrevistas com os vereadores.

Os dados demonstram que na percepção dos vereadores a atividade parlamentar de maior importância é a fiscalização do Poder Executivo, seguida pela elaboração de leis e

a resolução de problemas do município. Note-se que 9,5% dos vereadores consideram que resolução de problemas da municipalidade não é atribuição parlamentar, em todos os casos os vereadores pontuaram que está é uma prerrogativa do prefeito tendo em vista as limitações institucionais que se impõe sobre sua prática legislativa<sup>69</sup>.

Ainda assim, resolução de problemas particulares dos eleitores e dos cidadãos em geral possui importância significativa na atuação parlamentar. Se somadas às declarações que consideram que o atendimento de pedido individual do cidadão é atividade de muita importância (38,1%) ou de importância intermediária (28,6%), tem-se que 66,7% dos vereadores acreditam que a prática particularista é tema de relevância na atividade legislativa. O mesmo se dá em relação à resolução de problemas de ordem particular dos eleitores, que se somadas as categorias (muita importância e pouca importância) o resultado é que 52,3% dos vereadores admitem ser esta uma atividade de relevo no exercício da representação.

De acordo com o entendimento dos parlamentares o tema que requer menor atenção em sua prática é a defesa dos interesses de seu partido político. Conforme os dados apresentados no gráfico acima 52,4% dos entrevistados julgaram ser esta uma atividade de pouca importância, e 33,3% acreditam ser uma atividade de importância intermediária, e apenas 9,5% dos vereadores declararam a defesa dos interesses partidários como uma importante atividade no exercício da representação; 4,8% dos parlamentares acreditam que esta não é sequer uma função do vereador.

A pouca importância atribuída aos partidos políticos pode ser percebida inclusive no interior do processo legislativo. Em entrevista foi solicitado aos parlamentares que indicassem a influência das agremiações partidárias na orientação do processo decisório no interior da Câmara Municipal, a partir de uma escala crescente<sup>70</sup>, o resultado pode ser acompanhado na tabela a seguir:

---

<sup>69</sup> As limitações de ordem institucional que orientam a prática parlamentar são tema da próxima subseção deste texto.

<sup>70</sup> A escala encontra-se disponível no anexo metodológico.

**Tabela 14**  
**Percepção dos vereadores sobre a influência dos partidos políticos na**  
**orientação do processo decisório.**

<b>Importância atribuída</b>	<b>N</b>	<b>(%)</b>
Muito importante	02	9,6
Importância intermediária	07	33,4
Pouco importante	09	42,8
Não soube identificar	03	14,2
Total:	21	100

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em entrevistas com os vereadores.

Os dados da Tabela 14 indicam que apenas 9,6% dos parlamentares acreditam que os partidos políticos são importantes na orientação do processo de tomada de decisão, enquanto 33,4% apontam que as agremiações possuem importância intermediária e a maior parcela dos vereadores, o que representa 42,8% dos entrevistados, declaram que os partidos possuem pouca importância no processo decisório da Câmara Municipal; 14,3% não souberam identificar a importância dos partidos na orientação das decisões no interior da Casa Legislativa. Por um lado, esses resultados podem ser explicados pela existência sazonal de uma parcela dos partidos políticos, sobretudo dos pequenos, que não possuem organicidade no município, importando nos períodos próximos às eleições. Por outro lado os dados podem ser entendidos como reflexo baixa influência atribuída às lideranças partidárias no processo decisório local, conforme será discutido na próxima subseção desse texto.

Ainda no que tange ao trabalho legislativo e a orientação do voto na Câmara Municipal o que se nota é o comportamento pouco propenso a vínculos partidários, destacando-se a conduta individualista orientada por convicções pessoais. A percepção dos vereadores quanto aos fatores mais importantes na conduta parlamentar quanto à orientação do voto no processo legislativo é apresentada na Tabela 15:

**Tabela 15**  
**Fator de maior importância para a orientação do voto parlamentar na**  
**Câmara Municipal de São Carlos.**

<b>Fatores para a orientação de voto</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Posição da liderança partidária na Câmara Municipal	04	19
Posição da liderança partidária no município	02	9,6
Opinião da base eleitoral	03	14,2
Convicção pessoal	12	57,2
Total:	21	100

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos em entrevistas com os vereadores.

Os dados da Tabela 15 demonstram que o fator mais importante para a orientação do voto na Câmara Municipal de São Carlos é a convicção pessoal. Ao todo 57,1% dos vereadores declararam ser este o fator que orienta a sua conduta no processo de tomada de decisão. Os parlamentares justificam o seu posicionamento afirmando a sua liberdade de ação em relação às lideranças partidárias como um fator positivo no exercício da representação, os vereadores acreditam poder agredido de sua inserção no cenário político via partidos<sup>71</sup>. Todavia a posição da liderança partidária aparece como o fator mais importante para a orientação da votação na Câmara Municipal para 19% dos entrevistados, enquanto a posição da liderança partidária no município orienta o posicionamento de 9,5% dos vereadores. A opinião da base eleitoral é o terceiro fator mais citado.

Ao observar os dados em conjunto o que se pode inferir é que no município de São Carlos os parlamentares não possuem fortes vínculos partidários, sua atuação no interior da Câmara Municipal em grande medida é balizada pela convicção pessoal, em

---

<sup>71</sup> O depoimento dos vereadores converge nesse aspecto, contudo é importante salientar duas falas emblemáticas que elucidam a percepção dos vereadores com relação ao tipo de mandato exercem e de seu comportamento no processo de tomada de decisão: “os eleitores votam em você e não partido, porque confiam no seu trabalho” (Depoimento de vereador 01); “eu votei com 100% de liberdade na Câmara, nunca me proibiram ou pediram que eu votasse algo porque sabiam que eu não ia votar, eu não voto por imposição, eu voto por convicção” (Depoimento de vereador 02).

um comportamento individualista, o que pode ser entendido enquanto reflexo da baixa influência das agremiações partidárias no município, sobretudo na arena legislativa, em razão da ausência de prerrogativas das lideranças das bancadas no interior do Legislativo, fator reconhecido como promotor da disciplina parlamentar. De todo o modo, em São Carlos os vereadores atribuem maior importância às atividades de cunho institucional e de interesse coletivo, pois apesar de ter suas bases localizadas territorialmente e em grupos específicos, os vereadores declararam representar os interesses de toda a população, o que pode ser entendido enquanto reflexo do reconhecimento de variados redutos eleitorais. Para compreender as regras que orientam o exercício de representação dos parlamentares é preciso conhecer as normas do processo legislativo local, este é o objetivo que orienta a próxima subseção deste texto.

### **3.3. Organização e funcionamento do Legislativo Municipal.**

Nos últimos anos as Câmaras Municipais tem despontado como objeto de interesse aos cientistas políticos e sociais. Uma quantidade considerável de trabalhos no campo de estudos legislativos esteve preocupada em compreender a dinâmica da relação entre os poderes Executivo e Legislativo no cenário municipal, também não foram poucos os estudos que se debruçaram sobre a estruturação das carreiras parlamentares. Todavia, o modo de organização e funcionamento dos Legislativos locais, não tem sido alvo de investigação sistemática. Ainda assim, juízos categóricos e divergentes sobre a efetividade das regras do processo legislativo têm sido frequentes.

Com o objetivo de contribuir com as análises sobre comportamento legislativo a nível municipal e descortinar a lógica das regras que orientam a atividade parlamentar, buscamos nesta subseção analisar as normas que regem o processo legislativo no município de São Carlos. Para tanto, serão analisadas a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara.

Conforme apontado na primeira seção deste texto, a autonomia política e administrativa de que dispõe o município para governar foi assegurada pela Constituição de 1988, que garantiu aos municípios a prerrogativa de elaborar as regras que organizam a política local – desde que respeitada à distribuição constitucional de competências. Em termos práticos, a Lei Orgânica e o Regimento Interno da Câmara

Municipal delimitam as normas do processo decisório no município. De modo que, a despeito da semelhança institucional, a centralização decisória apontada pela literatura preocupada em compreender o funcionamento da Casa Legislativa federal encontra importantes ponderações nessa esfera de poder, o que torna difícil a replicação de explicações que parecem satisfatórias para outras instâncias de governo, indicando a necessidade de ampliação da agenda de estudos sobre a organização dos legislativos municipais.

Ao município, no exercício de sua autonomia, compete legislar sobre tudo o que se refere ao interesse local, tendo como objetivo “o pleno desenvolvimento de suas funções sociais” e a garantia do bem estar de seus cidadãos (LOMSC, 1990, p.03). Entre suas atribuições é possível destacar: 1) eleição de representantes ao cargo majoritário e proporcional; 2) elaboração do Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual; 3) organização e prestação de serviços públicos de forma centralizada e descentralizada; 4) aquisição, doação e alienação de bens; 5) desapropriação por necessidade, utilidade pública, ou interesse social; 6) elaboração do Plano Diretor, bem como demais atividades ordinárias da administração pública municipal (LOMSC, 1990, p.03).

Dentre as diversas atividades previstas na Lei Orgânica como sendo de competência do município, é possível decompor sua execução a partir dos poderes responsáveis por sua efetivação. A Câmara Municipal exerce funções fiscalizatórias, legislativas, de julgamento e de assessoramento, desempenhando ainda atribuições que lhe são próprias – atinentes à gestão dos assuntos de sua economia interna. Nas próximas linhas são detalhadas cada uma dessas atribuições a partir de sua organização local.

### **3.3.1. Da fiscalização.**

Fiscalizar significa verificar se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que a regem. Na relação Executivo-Legislativo, o ato de fiscalizar possui significado similar, na medida em que pressupõe o exame da atividade governamental e a verificação do atendimento à finalidade pública e à legislação. A função de controle da Câmara de Vereadores está prevista na Constituição Federal (1988), em seu art. 31:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§1º – O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver (CF, 1988, p. 12).

A fiscalização enquanto atribuição legislativa pode ser “externa, financeira, orçamentária e patrimonial de controle e assessoramento dos atos do Executivo, e de julgamento político administrativo” (RICMSC, art. 2). A fiscalização externa, conforme previsto pela CF e LOMSC, é exercida com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado com vistas a apreciação das somatórias apresentadas em exercício financeiro pelo prefeito, Mesa Diretora da Câmara, administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

A fiscalização financeira consiste no controle da contabilidade pública e da responsabilidade fiscal, visando a correta utilização dos recursos no atendimento das necessidades sociais e o equilíbrio entre receitas e despesas. A Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>72</sup>, que regulamenta a prestação de contas, estabelece como requisito fundamental a previsão e a efetiva arrecadação dos tributos de competência constitucional para cada um dos entes federativo (LRF, art. 11). Cabe ao vereador no exercício de função fiscalizadora cuidar observância do orçamento, verificando a eficiência na aplicação de recursos e sua conformidade com a lei de Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual e Plano Plurianual.

O controle patrimonial se dá em relação aos bens que o município deve gerir, utilizando-os para os objetivos públicos, a partir de sua conservação, evitando deterioração e desvio. A função de controle da administração pública implica na vigilância dos negócios do poder Executivo em geral, sob os preceitos da legalidade e publicidade, cabendo a Câmara “medidas saneadoras [quando] se fizer necessário”

---

<sup>72</sup> Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

(RICMSC, art. 2, Parágrafo 3º). O julgamento de prefeito e vereadores ocorre na hipótese de qualquer um desses agentes políticos cometerem, “no exercício de suas funções, infrações político-administrativas previstas em lei, ou na falta de decoro” (RICMSC, art. 2, Parágrafo 6º).

No exercício da fiscalização um importante dispositivo de que dispõe os parlamentares são os requerimentos de informação. Do ponto de vista formal, o requerimento é “todo pedido verbal ou escrito formulado sobre qualquer assunto que implique decisão ou resposta”. O Regimento Interno prevê as situações em que cabe a decisão por parte do Presidente da Câmara ou do Plenário, definindo ainda os casos para os quais o requerimento deve tomar o formato verbal ou escrito. A Lei Orgânica prevê que as informações solicitadas aos representantes do Executivo, sobre assunto relacionado com a respectiva pasta ou instituição, contam com o prazo de quinze dias úteis para serem respondidos, podendo o prazo ser prorrogado por igual período, mediante solicitação e justificativa. O silêncio ante aos requerimentos de informação ou parecer inverídico implica em infração político-administrativa, importando em crime de responsabilidade (LOMSC, art 8º).

### **3.3.2. Da Legislação**

A função legislativa consiste em discutir, votar e elaborar projetos de lei, sem, contudo, obter qualquer prerrogativa de execução administrativa. Aos parlamentares, no exercício de suas funções, compete elaborar leis do tipo: 1) ordinária; 2) complementar; 3) emendas à Lei Orgânica do Município; 4) decretos legislativos; 5) resoluções sobre as matérias de competência do município.

A iniciativa de leis ordinárias pode ser apresentada por vereadores, Comissões, Mesa Diretora, prefeito e cidadãos<sup>73</sup>. Os projetos de lei ordinária tem por finalidade regular toda a matéria de competência da Câmara e está sujeita à sanção do prefeito;

---

<sup>73</sup> O art. 29 da Constituição Federal prevê a iniciativa popular em nível municipal podendo ser exercida mediante apresentação de projeto de lei subscrito por 5% do eleitorado local, visando ao tratamento de assuntos de interesse do município ou de bairros.

este tipo de proposição exige para a sua aprovação o voto favorável de maioria simples dos membros da Casa (RICMSC, art.176).

As leis complementares, por seu turno, consistem em matérias que necessitam de detalhamento reservado pela Lei Orgânica do Município, tais como o Código Tributário, Estatuto dos Servidores Municipais, Código de Obras ou Edificações, Plano Diretor, Zoneamento Urbano e diretrizes suplementares de uso e ocupação do solo, entre outros. Para serem aprovadas as leis complementares exigem voto favorável de maioria absoluta dos vereadores – observada em sua tramitação as demais normas regimentais para discussão e votação. As leis complementares são objeto de iniciativa dos vereadores, da Mesa da Câmara e do prefeito (LOMSC, art. 47).

O projeto de emenda à Lei Orgânica é a proposição destinada a modificar, suprimir ou acrescentar dispositivo à Lei Municipal. Está só poderá ser emendada mediante a proposta do prefeito, da maioria absoluta da Câmara ou da iniciativa popular, subscrita por ao menos 5% do eleitorado local. A proposta será submetida a dois turnos de votação, com interstício mínimo de dez dias, sendo aprovada pelo quorum de dois terços dos membros da Casa Legislativa (RICMSC, 173).

Os decretos legislativos são proposições de competência privativa da Câmara dos Vereadores, e excedem os limites de sua economia interna. Estas proposições não estão sujeitas à sanção do prefeito, sua promulgação compete ao presidente da Casa. Constitui matéria de decreto legislativo a concessão de título de cidadão honorário e homenagem, a fixação de remuneração do prefeito e seu vice, bem como eventuais pedidos de licença e cassação do Executivo.

A proposição de natureza político-administrativa destinada a regular os assuntos de economia interna da Câmara é o projeto de resolução; sua iniciativa cabe à Mesa, às comissões e aos vereadores. Constitui matéria de resolução a cassação de vereador, a constituição de comissões temporárias, a reforma do Regimento Interno, a fixação da remuneração dos parlamentares, a organização, funcionamento e remuneração de cargos ou funções da Câmara, bem como demais atos de economia interna.

Todavia, é importante salientar que a iniciativa de lei em âmbito local é disciplinada pelo ordenamento jurídico federal. Estão dispostas proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares aos membros do Congresso e Assembleia Legislativa. Ou seja, observando-se os princípios oriundos da Constituição Federal e Estadual, e as

respectivas normas de repetição obrigatória conforme os preceitos do art. 29 da CF, podem as municipalidades elaborar as suas leis. Nessa métrica, o círculo de competências municipais está delineado pela Constituição, de modo que está vedado ao vereador a apresentação de projeto de lei que gere despesas ao município.

Em conformidade com o ordenamento jurídico federal a LOMSC, em seu art.49, prevê que nenhum projeto de lei que implique em criação ou aumento de despesa pública será sancionado sem a descrição dos recursos disponíveis, já preditos em orçamento – elaborado pelo Executivo. Mesmo no caso de apresentação de emendas estas não podem aumentar os custos previstos na proposição.

Conforme vem sendo demonstrado pela literatura, em razão das Leis Orgânicas estarem sob o arcabouço da Constituição Federal, está delegado ao prefeito o mesmo arsenal de prerrogativas de que dispõe a presidência para ditar o processo legislativo. Ao prefeito cabe o controle sobre o processo orçamentário, o pedido de urgência no processo legislativo, o poder de veto, a criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, bem como o aumento de sua remuneração (LOMSC, 1990, p.21-22).

A Câmara dos Vereadores no que tange as receitas públicas cabe votar o Orçamento Anual, Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias, podendo o parlamentar propor emendas ao projeto orçamentário anual somente quando compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. As emendas podem ser propostas caso indiquem “os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas”, ou com a finalidade de correção de erros e omissão identificados no projeto original. É de iniciativa do prefeito matérias de abertura de crédito, subvenções, auxílio e de qualquer natureza que crie ou aumente as despesas públicas (LOMSC, 1990, p.49-50).

A Câmara Municipal cabe autorizar a concessão de auxílios, subvenções e convênios com entidades públicas ou particulares. Ao Executivo está vedado o remanejamento, transferência de recursos, abertura de crédito suplementar ou especial sem a prévia autorização do Legislativo (LOMSC, 1990, p.51). A fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial de todas as entidades da administração direta e indireta é atribuição do parlamento local.

No município a participação dos parlamentares na elaboração da peça orçamentária é regulada por normas regimentais, o escopo de atuação dos vereadores, no que tange a tais matérias, circunscreve-se a fiscalização e a proposição de emendas – desde que adequadas ao Plano Plurianual.

### **3.3.3. Do Assessoramento**

A função de assessoramento ao Executivo é aplicada às atividades parlamentares de apoio e de discussão das políticas públicas a serem implantadas por programas governamentais, via Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, por meio de indicações ou requerimentos.

Do ponto de vista regimental a indicação é o dispositivo de assessoramento que permite ao vereador contribuir com a administração pública através do envio de sugestões de prestação de serviços de interesse coletivo ao prefeito ou ao órgão administrativo competente (RICMSC, art. 201). O dispositivo de indicação pode versar sobre uma variedade de temas de interesse social, podendo solicitar desde a construção e realização de obras, reparos em vias públicas, melhorias em atendimentos e serviços municipais, expansão de redes de esgoto e energia elétrica, construção de postos de saúde, escolas, centros de assistência social e praças, revisão em tributação municipal, ampliação de benefícios sociais, limpeza de terrenos, entre outras matérias. O dispositivo não necessita da aprovação da Câmara para o encaminhamento ao prefeito ou órgão competente, contudo estão sujeitos aos mesmos procedimentos formais das demais proposições que implica em registro e cadastramento enquanto proposição legislativa.

As indicações não têm força legal tal como o projeto de lei, trata-se de uma sugestão que pode ou não ser incorporada pelo prefeito, sem que este tenha o compromisso de prestar contas formalmente de sua decisão aos parlamentares. Diante do exposto os requerimentos que formalmente se constituem em um “pedido verbal ou escrito formulado sobre qualquer assunto que implique decisão ou resposta”, acabam por se constituir enquanto um dispositivo de assessoramento sugerindo medidas de interesse público às autoridades competentes (RICMSC, art. 193). O requerimento, no entanto, se diferencia da indicação na medida em que apenas o primeiro, de acordo com o

disposto regimental, implica em necessidade imperiosa de resposta, no prazo estabelecido. Nesse sentido os requerimentos que, do ponto de vista formal são instrumentos de fiscalização legislativa, combinam em si feições de controle e assessoramento. Os vereadores sugerem ações de interesse público ao chefe do Executivo, contudo asseguram resposta quanto às providências.

Contudo, é importante salientar que o Regimento Interno especifica o requerimento apenas como um mecanismo em que cabe decisão ou resposta. O capítulo VI do RICMSC disciplina o formato do dispositivo e as situações em que cabe a decisão por parte do Presidente da Câmara ou do Plenário. O mecanismo que permite aos parlamentares fazer solicitações de ordem organizativa em assembleia e pedidos de esclarecimento ao prefeito configura-se enquanto dispositivo de assessoramento por seu formato imperativo, sendo especialmente proveitoso nos caso em que o parlamentar encontra dificuldades de sanar, através das indicações as demandas por serviços públicos tanto de seus eleitores quanto dos cidadãos em geral.

O dispositivo de indicação tem ganhado destaque na literatura recente preocupada em compreender a representação política em âmbito local. O dispositivo tem sido interpretado enquanto um “mecanismo de intermediação em uma tríade de interesses mútuos”, que envolve vereadores, prefeito e eleitores. De acordo com Ávila Filho, Jorge e Coelho (2004), essa tríade seria estaria marcada por trocas políticas assimétricas em dois níveis, “uma entre o Executivo e o Legislativo, outra entre candidatos/mandatários de cargos legislativos e seus eleitores potenciais”, nessa relação todas as partes estariam beneficiadas.

Todavia, embora os requerimentos também se constituam enquanto um importante instrumento de assessoramento, estes não tem sido alvo de investigação sistemática pelos estudiosos preocupados em compreender a relação entre os poderes Executivo e Legislativo e o desenho do processo legislativo em âmbito local. Na última seção, dedicada a produção legislativa dos vereadores, nos debruçaremos mais atentamente sobre a importância do dispositivo de requerimento e o seu efeito sobre o processo de decisão local.

### 3.3.4. Da Organização Interna da Câmara de Vereadores

Para entender a dinâmica e a organização do Legislativo é necessário compreender quais são as instâncias que compõe a instituição. Essas instâncias devem ser percebidas não apenas dentro dos limites estruturais da Câmara, mas também em suas fronteiras mais tênues, compreendendo a instituição enquanto promotora de atividades definidas como legislação e representação de interesses heterogêneos. A Casa Legislativa deve ser entendida a partir da organização de suas unidades que tem como prerrogativa a tomada de decisão.

Na Câmara Municipal as decisões se dão em plenário, geralmente a partir do princípio majoritário. Todavia a atuação do plenário como foro decisório é precedida por estruturas mediadoras, que exercem poder sobre a deliberação.

De maneira geral os trabalhos legislativos se organizam em torno das Comissões Parlamentares, do Colégio de Líderes e da Mesa Diretora. Essas instâncias exercem função legislativa, representativa e administrativa. A divisão dos trabalhos em comissões permitiria maior especialização e desenvolvimento de capacidade técnica, visando aumentar a qualidade das produções legislativas. A existência de um colégio de líderes garantiria mais organicidade às agremiações partidárias. A Mesa Diretora, tem como função a determinação e organização da agenda legislativa, presidindo discussões e deliberações em plenário.

O modo de organização dessas instâncias faz do legislativo federal uma Casa altamente centralizada. Contudo, conforme já destacado aqui, a semelhança institucional nas três esferas de governo não permite transpor para o município o conjunto de explicações; ponderações são necessárias. Ao observar o funcionamento das instâncias mediadoras como as Comissões Parlamentares, o Colégio de Líderes e a Mesa Diretora que encontramos importantes diferenciações que orientam o processo legislativo na Câmara de Municipal.

A Constituição de 1988 procurou fortalecer em âmbito federal o sistema de comissões, dotando-as de prerrogativa terminativa. O chamado poder terminativo das Comissões permite que determinadas matérias possam ser aprovadas em definitivo sem a manifestação explícita do plenário. Todavia, o Regimento Interno do Congresso teria reservado papel fundamental às lideranças partidárias na condução do processo

legislativo. Esse papel seria exercido em duas instâncias decisórias: a Mesa Diretora e o Colégio de Líderes. No entanto, ainda que as três esferas mediadoras tenham existência formal no município não estão munidas das mesmas prerrogativas que lhes foram resguardadas pelo regimento da Câmara Federal. No município existem importantes ponderações que, em regra, atribuem tonalidade diversa ao processo decisório local.

No município as Comissões Permanentes não possuem poder terminativo. Essa restrição pode ser entendida como reflexo da própria limitação legislativa dos vereadores e, portanto, de sua diminuta formulação legal, bem como do número restrito de membros do legislativo local. Um sistema decisório, apoiado nas comissões, conforme instituído em âmbito federal, pressupõe que estas se constituam em rota obrigatória de passagem das proposições legislativas, a Casa obteria ganhos ao organizar os trabalhos dessa maneira, pois com o trabalho dividido seria possível analisar um número bem maior de projetos, uma vez que cada parlamentar teria assento em apenas uma comissão com poder deliberativo. Ou seja, as Comissões amenizariam os trabalhos em Plenário, na medida em que seria dispensado o exame de determinadas matérias atribuindo maior agilidade ao processo decisório. No município as Comissões Permanentes exercem função diferenciada, e sua importância não estaria na prestação incidida ao processo legislativo, mas sim na especialização dos membros para a emissão de parecer.

O Regimento Interno da Câmara dos Vereadores prevê que as Comissões são órgãos com a “finalidade de examinar matérias em tramitação na Câmara e emitir parecer sobre as mesmas, ou de proceder a estudos sobre assuntos de natureza essencial aos interesses do município, ou ainda, de investigar fatos determinados de interesse da administração” (RICMSC, art. 49). Portanto, às comissões de caráter permanente ou temporário cabe o estudo e a emissão de parecer sobre matéria de sua competência.

As Comissões Permanentes, de caráter técnico-legislativo, têm vigência duradoura e ultrapassam legislaturas. Tais Comissões estão organizadas em campos temáticos, e recebem a seguinte denominação:

- I. Legislação, Justiça e Redação;
- II. Economia, Finanças e Orçamento;
- III. Urbanização, Transporte e Habitação;
- IV. Educação, Cultura; Ciência e Tecnologia;
- V. Defesa do Consumidor, Direitos Humanos e Relações do Trabalho;
- VI. Saúde e Promoção Social;
- VII. Meio Ambiente.

A composição das Comissões Permanentes é definida pelo Presidente da Câmara, ou por indicação de líderes da bancada, “para um período de dois anos com direito a recondução por igual período”, observando-se a representação proporcional partidária (RICSC, art. 54). A representação dos partidos ou blocos parlamentares será obtida dividindo-se o número de vereadores da Câmara pelo número de membros de cada Comissão, o resultado é dividido pelo número de vereadores de cada partido ou bloco parlamentar. De todo o modo será garantido a qualquer partido a participação em pelo menos uma Comissão Permanente, ainda que a proporcionalidade não lhe assegure representação. O caso não se aplica apenas ao partido que tiver um único vereador, e que este seja o Presidente da Câmara Municipal (RICMSC, art.50 -51). Além da restrição ao Presidente da Casa em integrar Comissão Permanente ou Temporária, também é vedado aos membros da Mesa Diretora comporem a Comissão de Legislação, Justiça e Redação. O Quadro 01 apresenta a distribuição partidária no interior das Comissões Permanentes da Câmara Municipal de São Carlos entre os anos de 2001 e 2008:

### Quadro 01

#### Composição partidária das Comissões Permanentes (2001-2008)

Comissões Permanentes	2001-2004		2005-2008	
	1º Biênio	2º Biênio	1º Biênio	2º Biênio
Legislação, Justiça e Redação	PDT/PL/PPS/ PSDB/PT	PMDB/PPS/ PSDB	PT/PPS/PDT	PMDB/PPS
Economia, Finanças e Orçamento	PPB/PT/PSD	PPB/PSD/PTB	PMDB/PDT/ PFL	PSDB/PTB/ PMDB
Urbanização, Transportes e Habitação	PP/PTB/PT	PTB/PT	PT/PDT/PPS	PT/PSDB/ PTB
Educação, Ciência, Cultura e Tecnologia	PMDB/PSD/ PST	PSD/PL/PT	PPS/PV/PT	PSDB/PT/PPS
Defesa do Consumidor e Direitos Humanos	PDT/PFL/PTB	PT/PPB/PTB	PFL/PT/ PMDB	PT/PV
Saúde, Meio Ambiente e Promoção Social	PSDB/PTB/PT	PMDB/PL/ PSDB	PDT/PPS	PTB/PSDB

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos arquivos da Câmara Municipal de São Carlos – Sala de Comissões.

As reuniões das Comissões Permanentes são públicas e mesmo não sendo membro integrante o vereador poderá assistir aos trabalhos de qualquer Comissão, discutir matéria em debate e apresentar sugestões por escrito, tendo prioridade o autor de proposição em exame. Poderão participar também das discussões membros credenciados, porém sem direito a voto, “assessores parlamentares, técnicos de reconhecida competência ou representantes de entidades idôneas, que tenham legítimo interesse no esclarecimento do assunto submetido à apreciação” (RICMA, art. 54).

No município a abertura das discussões para outros atores no interior das Comissões se dá em razão de sua natureza e da finalidade de enriquecimento do processo deliberativo, através de ganhos informacionais de caráter técnico e político. As Comissões por meio de pareceres, emitidos na forma de relatório, servem ao propósito de especialização e melhoria da qualidade das matérias legislativas. Fenno (1973) argumenta que a especialização facilita o desenvolvimento de *expertise* e incrementa o

poder individual dos membros do Legislativo para alcançar seus objetivos políticos, seja a reeleição, a realização de políticas públicas, ou a aquisição de influência e status profissionais.

As Comissões Temporárias são aquelas de natureza *ad hoc* e são criadas com intuito de examinar determinada matéria, sendo que se extinguem ao término da legislatura, ou antes, quando alcançado o fim a que se destinam ou quando se expira seu respectivo prazo de duração. Tais Comissões estão organizadas por tema, podendo ser:

- I. De estudo;
- II. Parlamentar de Inquérito;
- III. De representação;
- IV. Processante;
- V. Julgamento de Contas;
- VI. Sindicante;

As Comissões de estudo são aquelas que se destinam à apreciação de problemas municipais e exigem a tomada de posição da Câmara com relação a assuntos de reconhecida relevância. Tal comissão é constituída mediante a apresentação de Projeto de Resolução ou Decreto Legislativo, aprovado por maioria simples (RICMSC, art. 84). As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) destinam-se a examinar irregularidades administrativas no Poder Executivo, na Administração Indireta e na própria Câmara. De acordo com o previsto na Lei Orgânica do município:

As Comissões Especiais de Inquérito terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento Interno e serão criadas pela Câmara Municipal mediante o requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que se promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores (LOMSC, art. 44, p. 19).

As Comissões Parlamentares possuem certa independência funcional dentro do Poder Legislativo, em razão de seus poderes próprios de autoridade judicial e cuja

criação, atuação e conclusão não necessita do consentimento do plenário. As CPIs são no município, bem como nas demais esferas de governo, importantes instrumentos de controle e fiscalização parlamentar.

Além das CPIs outras comissões também tratam da fiscalização de atos do Poder Executivo e Legislativo, essas comissões são denominadas Processantes, de Julgamento de Contas e Sindicantes. As Comissões processantes são constituídas com a finalidade de apurar infrações de natureza político-administrativa do prefeito e de vereadores, no desempenho de suas funções (RICMSC, art. 97). As Comissões de Julgamento de Contas são instauradas para apurar irregularidades apresentadas ao Tribunal de Contas do Estado no exercício financeiro de membros do Executivo e da Mesa Diretora (RICMSC, art. 103). As Comissões Sindicantes são constituídas com finalidade exclusiva de apurar denúncias referentes à destituição de membros da Mesa Diretora (RICMSC, art. 103). Além dessas comissões temporárias de caráter fiscalizatório há também aquela de caráter representativo, podendo ser ela de dois tipos. A primeira representa a Câmara em atos externos, de caráter social ou cultural (RICMSC, art. 96). E o segundo tipo é a Comissão eleita pela Câmara na última sessão ordinária de cada período legislativo para representar a Casa nas ocasiões de recesso parlamentar, devendo a sua composição reproduzir, tanto quanto possível a proporcionalidade da representação partidária (LOMSC, art. 43, p. 19).

As Comissões ocupam um papel importante nas Casas Legislativas. De acordo com a literatura neo-institucionalista, o melhor indicador do grau de desenvolvimento institucional de um órgão legislativo é o sistema de comissões permanentes (Krehbiel, 1991). Um sistema de comissões bem desenvolvido demonstra a capacidade de organização interna dos trabalhos legislativos, e a sua capacidade de resposta às demandas sociais<sup>74</sup>.

Em âmbito federal embora as comissões tenham adquirido status decisório mediante o seu poder terminativo, a sua atuação é frequentemente minorada em razão da atuação do Colégio de Líderes que conta com a prerrogativa da urgência podendo

---

<sup>74</sup> Um bom modo de avaliar a relevância das comissões seria o teste das matérias aprovadas em plenário que receberam parecer positivos de suas respectivas comissões. Todavia este teste foge ao alcance desta pesquisa.

alterar o fluxo ordinário de matérias e retirar das comissões a sua capacidade decisória (Figueiredo e Limongi, 1999). No município as Comissões não possuem poder terminativo, tão pouco o Colégio de Líderes detém a prerrogativa do pedido de urgência e vantagens na determinação de agenda.

O papel de destaque obtido nos estudos legislativos pelo Colégio de Líderes e Líderes Partidários advém de sua influência na determinação dos trabalhos legislativos na esfera federal. Conforme já enunciado por Figueiredo e Limongi (2007), os líderes partidários contam com a capacidade de restringir emendas e votações, retirar leis das comissões por meio de procedimento de urgência, apontar e substituir membros das comissões sejam elas permanentes, de análise de medida provisória ou orçamento; além do direito de determinar a agenda do plenário e representar todos os membros do partido no Legislativo, assumindo, portanto, posição central no processo decisório (Figueiredo e Limongi, 2007, pg. 07).

Em São Carlos tal colegiado não dispõe deste conjunto de prerrogativas, assumindo um papel muito mais modesto. No município o Colégio de Líderes possui existência formal, suas atribuições e modo de organização estão dispostos no Regimento da Câmara. O colegiado é composto pelos líderes do partido e pelo líder de governo (RICMSC, art. 45). O líder é porta voz de uma representação partidária ou bloco parlamentar, “e o intermediário autorizado entre ela e os órgãos da Câmara”. Os líderes e vice-líderes são indicados pelo partido à Mesa Diretora no início de cada legislatura, e na ausência de indicação serão considerados líder e vice-líder, respectivamente, o primeiro e o segundo vereador mais votado (RICMSC, art. 42). Os partidos que elegerem apenas um vereador terão este como o seu líder na Casa Legislativa.

No exercício de suas funções, compete ao líder partidário o encaminhamento de questões ordinárias como a indicação de membros do partido para a composição de Comissões Permanentes, o uso da palavra em plenário, no momento de encaminhamento da votação “para propor ao Plenário a rejeição ou aprovação da matéria a ser votada, sendo vedados os apartes”; e ainda o uso da palavra “por uma única vez, para tratar de assunto que, por sua relevância ou urgência interesse o conhecimento da Câmara, salvo quando estiver procedendo à votação ou houver orador na Tribuna” (RICMSC, art. 44 e 222).

Por norma regimental o colegiado se reuniria em encontros semanais ou em reuniões extraordinárias quando convocadas por um terço de seus membros ou pelo Presidente da Câmara (RICMSC, art. 42). Contudo, em depoimento os vereadores apontam que a existência do colegiado seria formal e sua atuação muito limitada. De acordo com a declaração de um dos vereadores que participou da formulação do Regimento Interno da Casa, o Colégio teria sido “criado com um espírito e acabou tendo outro”:

“O Colégio de Líderes teria por função, por exemplo, organizar a pauta das sessões, mas ele não organiza. Simplesmente o que se fala de um Colégio de Líderes é uma reunião que se dá depois do expediente da Câmara, antes da pauta ser discutida, reuni-se os líderes, os vereadores, para organizar o encaminhamento da pauta. Por exemplo, tem um monte de processo para ser discutido: *Você vai discutir? Alguém vai discutir isso aqui? Não, não vamos discutir. Então vamos submeter à votação.* Então, você já sabe o resultado disso. Quando a pessoa fala que não vai discutir é porque vai ser aprovado, então isso melhora o andamento da Câmara (...)” (Depoimento de vereador).

A organização da pauta e das discussões é atribuição do Presidente da Mesa Diretora, o presidente da Casa. Dentre as instâncias decisórias existentes no interior da Câmara, a Mesa Diretora é aquela que exerce o papel mais importante na determinação e controle do processo legislativo. Este órgão possui funções administrativas e políticas. Cabe a Mesa Diretora presidir as discussões e deliberações em plenário, dirigindo os trabalhos legislativos. A Mesa é composta além do Presidente, pelo Primeiro Vice-Presidente, Segundo Vice-Presidente, Primeiro Secretário e Segundo Secretário. O mandato de cada um desses membros é de dois anos, sendo vedada a reeleição para o mesmo cargo em período imediatamente subsequente. A eleição da Mesa se dá em Sessão Solene logo após a posse dos vereadores, prefeito e vice-prefeito. Os membros eleitos da Mesa dividem entre si importantes funções administrativas e políticas. O Quadro 02 traz os dados relativos a composição da Mesa Diretora entre os anos de 2001 a 2008:

**Quadro 02**  
**Composição partidária da Mesa Diretora (2001-2008)**

Cargos	2001-2004		2005-2008	
	1º Biênio	2º Biênio	1º Biênio	2º Biênio
Presidente	PMDB	PDT	PMDB	PR
Primeiro Vice-Presidente	PDT	PMDB	PT	PV
Segundo Vice-Presidente	PSD	PL	PV	PMDB
Primeiro Secretário	PFL	PT	PDT	PT
Segundo Secretário	PSD	PTB	PFL	PDT

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos arquivos da Câmara Municipal de São Carlos – Sala de Comissões.

O cargo mais importante da Mesa, como se pode esperar, é o da presidência. O Presidente detém, quase que exclusivamente, a coordenação dos trabalhos legislativos, além de ser o representante da Câmara para todos os efeitos legais (RICMSC, art. 21). As prerrogativas do Presidente na coordenação dos trabalhos legislativos e nas discussões e deliberações em Plenário são extensas, garantindo-lhe influência no processo legislativo. O presidente possui atribuições de caráter legislativo, administrativo e político, de relações internas pertinentes à organização da Câmara, e de relações externas.

Dentre as atividades legislativas mais importantes do Presidente em Plenário é possível destacar sua prerrogativa em recusar o recebimento de substitutivos<sup>75</sup> ou emendas que não considere pertinente a proposição inicial; determinar, por requerimento de autor, a retirada de proposição em pauta ainda não colocada em discussão; declarar prejudicada proposição em face de rejeição ou aprovação de outra com o mesmo objetivo; promulgar Resoluções ou Decretos Legislativos, bem como as Leis com sanção tácita cujo veto tenha sido rejeitado em Tribuna, expedir Decreto Legislativo de cassação de mandato do prefeito ou Resolução de cassação de mandato

---

<sup>75</sup> Substitutivo é o projeto de lei, decreto legislativo ou resolução apresentado por um vereador ou comissão para substituir outro já em tramitação sobre o mesmo assunto (RICMSC, art. 186).

de vereador; votar em caso de matérias que exijam maioria qualificada dos membros da Câmara ou quando houver o empate em qualquer votação em Plenário, bem como declarar o voto na eleição da Mesa Diretora (RICMSC, art. 21).

Ainda que as atribuições de cunho legislativo sejam importantes e demonstrem a relevância da atuação do Presidente da Mesa nessa esfera, são as suas prerrogativas administrativas de chefe da Casa que pesam sobre o processo legislativo. São diversas as funções administrativas exercidas pelo Presidente, todavia destacamos aqui apenas aquelas que têm consequência na coordenação dos trabalhos legislativos. Conforme previsto pelo Regimento Interno da Casa cabe ao Presidente da Mesa: 1) autorizar o desarquivamento de proposições; 2) encaminhar processos à Comissão Permanente e incluí-los na Ordem do Dia; 3) declarar destituídos os membros de Comissão Permanente, nos casos previstos pelo regimento; 4) organizar a Ordem do Dia de acordo com as regras estabelecidas; 5) convocar reuniões da Mesa da Câmara; 6) executar as deliberações em Plenário; 7) declarar extinto, quando for o caso, o mandato de prefeitos e vereadores, entres outras funções.

Como visto o Presidente da Câmara é responsável em grande medida por orientar o processo legislativo. É o Presidente que encaminha as proposições às Comissões Permanentes, que são compostas por membros indicados por ele ou pelo líder da bancada. O desarquivamento de proposições, ou a sua retirada da pauta da Ordem do Dia também é sua competência. A estruturação da pauta, em razão das limitações do Colégio de Líderes, é função da presidência. Em tal ordenamento são definidos os projetos que se tornarão tema de discussão e deliberação em Plenário. Na prática a delimitação da agenda legislativa é exercida pelo Presidente da Câmara.

As regras da Câmara facultam à presidência a convocação de reuniões da Mesa e do Colégio de Líderes, este é um artifício importante na relação entre o Presidente e os demais vereadores e na relação Executivo-Legislativo. Dadas as circunstâncias da relação entre a Casa e o governo, o Presidente da Câmara pode incluir o colegiado no encaminhamento da pauta, embora não esteja impelido a isso, ou fazer uso de sua prerrogativa exclusiva de delimitação da agenda. Nos casos em que a presidência enfrente constrangimentos, seja por parte do governo ou oposição, para enviar, obstruir, ou retirar matérias da votação, está facultada ao Presidente a convocação do colegiado para a delimitação conjunta da agenda. Todavia, é o Presidente o responsável pela

direção dos trabalhos legislativos, fazendo deste o cargo de maior importância no que tange a organização e funcionamento da Câmara Municipal.

Os demais cargos da Mesa Diretora também possuem relevância na organização interna da Casa Legislativa local. Ao Vice-Presidente compete substituir o Presidente em sua ausência, impedimento ou licença; aos secretários cabe o assessoramento da Mesa em questões ordinárias de cunho administrativo assegurando maior presteza nos trabalhos da secretaria, como a leitura e redação de ata, inscrição de oradores, assinaturas de leis, rejeições e vetos junto ao Presidente.

Outro importante cargo para a organização e funcionamento da Câmara Municipal é o de Diretor Geral. São atribuições do diretor a supervisão do trabalho dos demais servidores da Câmara, bem como a direção e controle das atividades administrativas internas, além do assessoramento da presidência no registro e controle das fases do processo legislativo e a execução de tarefas afins determinadas pelo Presidente. O Diretor Geral da Câmara, que por questão regimental é um cargo administrativo exerce significativo poder político junto com o Presidente, uma vez que, encarregado de seu assessoramento lhe são delegadas importantes funções. Segundo o depoimento dos vereadores da Câmara Municipal, o Diretor Geral é responsável por assessorar o Presidente na organização da pauta dos trabalhos legislativos, intervindo, portanto, na formulação da agenda legislativa. A interferência desse ator em termos políticos se daria também a partir intermediação de interesses heterogêneos, de modo que o Diretor atuaria enquanto um mediador de conflitos inclusive partidários.

No município a importância do cargo, vai além da atribuição regimental, administrativa e política de assessoramento do Presidente, sua amplitude está relacionada também ao status adquirido pela função exercida durante quase meio século por uma das personalidades políticas mais célebres do município: Francisco Xavier do Amaral<sup>76</sup>. Atualmente a função com maior notoriedade é a do Presidente da Câmara,

---

<sup>76</sup> A importância de Francisco Xavier e da família Amaral foi destacada na seção referente à disputa eleitoral no município. Xavierzinho, Diretor Geral (Diretor de Secretaria) da Câmara encontrou resistência apenas em 1993, quando um grupo de vereadores recém-eleitos, dos quais uma parte estaria em seu primeiro mandato, se articulou para a saída do Diretor. O movimento buscou romper com o sistema de centralização das decisões empreendido por Xavier. Tal articulação se deu a partir da eleição do Presidente da Câmara, Dorival Mazola. Segundo relatos dos vereadores do período, a saída de Xavierzinho é um marco na dinâmica da organização interna da Câmara, que até então tinha no Diretor a

que de fato dirige os trabalhos legislativos exercendo papel fundamental no processo decisório local.

A partir do entendimento do modo de organização e funcionamento de cada uma das estruturas mediadoras que exercem poder sobre a deliberação em Plenário, bem como das regras que organizam o processo legislativo local é possível avançar na discussão tomando por base a verificação do desempenho das instituições representativas na produção de políticas públicas no município. Este é o tema da próxima seção desse texto.

---

figura central. A autonomia e o trabalho dos vereadores estariam comprometidos em razão do controle exercido por Xavier, responsável não apenas por influenciar a pauta, mas também as votações. Nesse período o trabalho dos vereadores estaria prejudicado inclusive por questões estruturais, pela falta de gabinetes e salas de reuniões. A saída do então Diretor teria inaugurado um período de maior institucionalização na organização e funcionamento da Casa Legislativa.

#### **4. O DESEMPENHO DAS INSTITUIÇÕES REPRESENTATIVAS NO MUNICÍPIO.**

Nessa seção buscamos apresentar o desempenho do Poder Legislativo e Executivo na formulação de proposições e matérias legislativas. O objetivo desta seção é duplo. Por um lado pretendemos identificar as formas de interação entre os poderes Executivo e Legislativo, bem como a agenda de cada um desses poderes; e por outro lado buscamos analisar os canais de representação no município, compreendendo o modo pelo qual as demandas são vocalizadas e quais são as principais estratégias que orientam o comportamento parlamentar no exercício da representação. Para o melhor desenvolvimento da análise a presente seção apresenta quatro subdivisões.

Na primeira subseção traçamos um breve enquadramento analítico, que pretende suscitar algumas reflexões conceituais quanto aos interesses que orientam as estratégias empregadas pelos atores políticos. A breve discussão de cunho teórico informa sob quais pilares se orienta a prática legislativa. A segunda subseção busca compreender a interação entre os poderes Executivo e Legislativo, bem com o processo de trocas políticas estabelecido entre os atores. Na terceira subseção buscamos avaliar a agenda da produção de políticas públicas e os efeitos da concentração de poderes nas mãos do Executivo e sua consequência ao comportamento parlamentar. Por fim na terceira subseção são analisadas as proposições formuladas pelos parlamentares. Para fins de análise agrupamos as proposições em categorias e amplitude, como forma de captar a agenda parlamentar bem como o nível de agregação das matérias. O intuito da subseção é demonstrar que a produção parlamentar não se reduz as matérias legislativas, muito embora esta seja uma importante área de atuação, no município é preciso voltar os olhos para outros aspectos da atividade parlamentar, para compreender o exercício da representação e o comportamento legislativo.

Esta seção foi estruturada a partir de uma extensa pesquisa de campo que envolveu além do levantamento de dados sobre as proposições legislativas e projetos de lei ordinária a entrevista com os vereadores, assim uma análise qualitativa se soma aos números como forma de evidenciar as diversas dimensões do problema, buscando

compreender de maneira mais aprofundada o modo pelo qual se organiza a política representativa em esfera local.

Desse modo, o que pretendemos a partir de nosso estudo de caso é compreender como os atores políticos com seus interesses, estratégias, e preferências intervêm sobre o processo legislativo e seus produtos. Ou ainda, como as características do contexto interagem com os aspectos institucionais. Para tanto, nos voltamos ao o desempenho do poder Executivo e Legislativo na formulação de proposições.

#### **4.1. Trocas políticas e racionalidade.**

Os estudos legislativos preocupados em entender as motivações que envolvem o processo decisório estão em grande medida influenciados pela literatura que vê nas regras do jogo a delimitação da ação dos atores. Nessas linhas são traçadas algumas considerações que balizam nosso entendimento sobre o comportamento parlamentar na arena legislativa e no exercício da representação.

A atuação dos vereadores na Câmara Municipal, em grande medida, é coordenada pelas regras que estão dispostas na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno da Casa Legislativa, de modo que as instituições dão tônica a atividade parlamentar. O enfoque neoinstitucionalista – tomado como referencial teórico em nossa análise – adota a perspectiva de que as instituições, de alguma maneira, moldam ou condicionam o comportamento dos indivíduos. De acordo com essa lógica, as instituições no primeiro momento agem na restrição do comportamento na medida em que regras limitam as preferências dos atores; no segundo momento as regras condicionam a atuação, a partir da escolha de uma entre as várias ações possíveis (Peres, 2008, p. 63).

Nas análises dos processos políticos contemporâneos, a racionalidade dos atores é entendida como um comportamento que atenderia a um conjunto de regras formais e informais advindas do interior das instituições (Hall e Taylor, 2002. p.202-203). De acordo com Pierson (1996) “o surgimento do novo institucionalismo na Ciência Política reflete o renovado interesse pelo próprio modo como os arranjos relativamente estáveis e rotineiros estruturam o comportamento político” (Pierson, 1996, p.152). Nas palavras do autor:

“As instituições estabelecem as regras do jogo das lutas políticas influenciando na formação de identidades de grupo, de preferências políticas e de escolhas de coalizão, bem como promovendo o aumento de poder de alguns grupos, em detrimento de outros” (Pierson, 1996, p.152).

A lógica da escolha racional admite que os atores de determinado contexto compartilhem um conjunto de preferências, apoiando-se em arranjos calculados e em sistemas de recompensas mútuas. (Shepsle e Weingast, 1987). Em nossa pesquisa, partimos da premissa de que embora os indivíduos sejam a unidade básica de análise, estes operam de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo ambiente institucional em que atuam. Todavia, as preferências individuais dos atores fazem com que estes optem por uma estratégia ou outra no campo das possibilidades do jogo político, e das regras institucionais. De toda a forma, as regras e normas da Casa Legislativa não deixam de orientar o comportamento parlamentar. A seguir são delineadas algumas considerações acerca do comportamento dos vereadores na relação com o Executivo e no processo legislativo.

#### **4.2. A relação Executivo-Legislativo e a governabilidade.**

A Ciência Política tem destacado ao longo dos últimos anos a influência que o desenho institucional exerce sobre o processo legislativo. A literatura nacional tem enfatizado que a eficácia decisória do governo tem sido garantida em razão do modelo institucional adotado, que estimula as alianças entre os poderes Executivo e Legislativo. Todavia os conflitos permeiam a relação que se estabelece entre os poderes. Em nosso estudo de caso buscamos destacar as tensões que se colocam entre o Executivo e Legislativo municipal na busca pela estabilidade governativa e quais são os produtos das trocas políticas que visam a eficácia decisória.

No município de São Carlos entre os anos de 2001 e 2008 as estratégias lançadas em busca do sucesso no processo decisório devem ser entendidas a partir de seu contexto. Conforme discutido em seção oportuna as eleições municipais realizadas no ano 2000 instituíram um cenário diverso na política local, modificando o relacionamento institucional a partir de um reordenamento de estratégias possibilitadas pelo crescimento de forças políticas que até então eram inexpressivas eleitoralmente na cidade. Ao final

do pleito de 2000, o partido vencedor das eleições municipais também elegeu a maior bancada legislativa, o equivalente a 04 vereadores, todavia isso não teria sido o suficiente para assegurar sua governabilidade. Do total de 21 vereadores apenas 07 parlamentares compunham a base do governo no início da legislatura, enquanto 14 davam respaldo à oposição. O resultado seria de início uma relação instável entre os poderes Executivo e Legislativo.

Segundo o depoimento de um dos vereadores do período, que declarou pertencer à oposição no início do mandato que se estabelecia, “os grupos que ficaram de fora não admitiam a derrota e acreditavam ser possível derrubar o Prefeito através de CPIs, e retomar o governo através da Presidência da Câmara”. A rivalidade não ficaria apenas no discurso. Logo nos primeiros meses foram instauradas duas CPIs. As comissões parlamentares de inquérito ficaram conhecidas como CPI da Merenda – que buscou apurar diferenças de preços e da qualidade dos produtos da merenda escolar da Prefeitura – e CPI da Dorima – que buscou apurar irregularidades na contratação de empresa responsável pelo serviço de tapa buraco na cidade.

Outro ponto fundamental que demonstra a relação conflituosa estabelecida entre os poderes Executivo e Legislativo foi a aprovação do orçamento no ano de 2001, referente ao ano seguinte. Nesse momento teria sido enviada por parte dos vereadores da oposição uma grande quantidade de emendas ao orçamento. Ainda que a formulação de emendas orçamentárias seja atribuição parlamentar, está foi uma estratégia de parte dos vereadores que teve por objetivo dificultar a execução do orçamento formulado pelo Executivo<sup>77</sup>. A queda de braço entre os poderes, referente à formulação e execução orçamentária, teria chegado aos tribunais em forma de mandato de segurança para o reestabelecimento do texto original. O conflito em torno do orçamento daria origem a trocas políticas que teve por objetivo instaurar a estabilidade governativa.

O compromisso firmado entre os poderes Executivo e Legislativo, por iniciativa do Presidente da Câmara, personalidade de maior influência dentro da Casa, procurou acalmar os ânimos dos vereadores, que entre outras coisas buscavam meios para o

---

<sup>77</sup> O Executivo assumiu a administração da cidade com uma dívida de R\$ 55.365.043,39, o que teria colocado os novos governantes em uma situação delicada, na qual seria necessário realizar ajustes financeiros e orçamentários (Marino Jr, 2005).

atendimento de suas bases. O “acordo de cavalheiros”, conforme definido pelo então Presidente da época, consistia em *emendas parlamentares*<sup>78</sup>. Essas emendas corresponderiam a cerca de 1% do orçamento e o valor deveria estar dividido entre todos os parlamentos, o montante poderia ser destinado às bases desde que não fossem criadas despesas permanentes. O valor poderia ser destinado a entidades assistenciais, esportivas, educacionais, culturais, científicas, ou de organização da sociedade civil com interesse público.

Para que uma entidade se tornar beneficiária de uma emenda parlamentar seria necessário submetê-la a um processo político-administrativo de declaração de utilidade pública. Em termos práticos o vereador interessado em submeter emendas a determinadas entidades deveria encaminhar um projeto de lei ordinária para a sanção do prefeito como forma de consolidar o reconhecimento da entidade.

É importante destacar que do ponto de vista formal apenas entidades sem fins lucrativos (associações e fundações), legalmente constituídas, que promovam atividades de caráter geral podem ser reconhecidas como de utilidade pública. Todavia, se tal formalidade fosse colocada em prática as emendas parlamentares encontraria restrição para a sua consecução.

Do ponto de vista institucional as emendas parlamentares, como praticadas no município de São Carlos, subvertem as regras que organizam a divisão dos poderes. Conforme exposto na seção anterior, são atribuições regimentais do poder Legislativo a fiscalização, legislação e o assessoramento. As emendas parlamentares da maneira como estão colocadas assumem o formato de “indicação impositiva”, com o poder de execução. Para ver suas emendas aprovadas o vereador oficia o poder Executivo, comunicando o valor e a entidade a ser atendida. O valor é reduzido da totalidade da verba de que dispõe o parlamentar e dirigido à entidade assistida. Não há negociação. Vereadores do governo e da oposição dispõem de emendas. Todavia, o tempo pode se tornar um instrumento importante na relação entre os atores e na liberação das emendas.

---

<sup>78</sup> As emendas parlamentares são um acordo tácito entre as partes e não se encontram registradas ou formalizadas enquanto norma. O que se refere ao valor das emendas está disposto na Secretaria de Governo como “encargos gerais do município”. No decorrer da pesquisa tivemos acesso a ofícios com a solicitação de liberação de valores referente as emendas.

O posicionamento dos parlamentares, enquanto um elemento diferenciador, pode definir quando as emendas serão disponibilizadas pelo prefeito.

O efeito desse tipo de acordo é ineficiente e oneroso à democracia, uma vez que seu resultado não é a cooperação de fato dos parlamentares, e sim um processo de trocas políticas caras que reiteram o fisiologismo das instituições. Sob este ponto de vista, as emendas entram como importante moeda de troca entre um Executivo carente de apoio e um Legislativo desejoso de políticas que atendam aos interesses particularistas de seus redutos eleitorais<sup>79</sup>.

As emendas possuem um duplo efeito para a atenuação da relação entre os poderes. No ano de 2001 foi instituído em São Carlos o Orçamento Participativo (OP); objeto de intensa controvérsia entre os representantes locais. De acordo com o estudo realizado por de Marino Jr (2005), na percepção de 75% dos vereadores do município o OP restringe o papel dos parlamentares mediante a comunidade. O autor ainda aponta que no entendimento dos parlamentares o OP necessitaria ser modificado para não interferir nas atribuições do vereador. A controvérsia em relação a instauração do Orçamento Participativo e a sua suposta interferência na atividade parlamentar também nos foi relatado em depoimento pelos vereadores do período:

“Os vereadores não gostavam do Orçamento Participativo, boa parte dizia que o Orçamento ocupava o lugar dos vereadores. Diziam: *‘é comigo que você tem que falar e não direto com o prefeito’*. Porque no Orçamento você fala com o prefeito e com os secretários que estão lá”.  
(Depoimento de vereador)

Outro depoimento também é elucidativo sobre esse aspecto:

“O Newton veio como uma novidade, o que foi uma novidade para a cidade, o chamado Orçamento Participativo, e os vereadores se sentiram ainda mais diminuídos. Até então, até mesmo porque a população não consegue diferenciar o que é atribuição do Executivo e do Legislativo, a população acha que o vereador tem que resolver os seus problemas do dia-a-dia, o corte de árvore,

---

<sup>79</sup> Conforme assinalado na subseção 3.2.2. os vereadores indicam os seus redutos eleitorais como múltiplos e apontam como o principal segmento eleitoral as associações (entidades).

o buraco na frente da sua casa, a falta de segurança, a falta de iluminação, a falta de moradia, e o cidadão não cobra o Executivo, ele vai para a Câmara cobrar. Ao instituir o Orçamento Participativo, o Executivo passou a dialogar diretamente nos bairros, então afastava ainda mais o eleitor do vereador que estava acostumado a viver no clientelismo, fazer o *favorzinho* e depois voltar pra cobrar o voto” (Depoimento de vereador).

O Orçamento Participativo enquanto um canal direto entre a população e o governo, foi objeto de conflito de interesses em um cenário político no qual as estruturas tradicionais de poder ainda se faziam presentes. Nesse sentido as emendas parlamentares se tornaram um instrumento ainda mais importante para as trocas políticas. Isso porque, os vereadores enquanto atores racionais estariam interessados em seu retorno eleitoral, e para tanto fariam uso de medidas distributivistas.

O acordo responsável por diminuir o conflito na relação entre os poderes não eliminou a oposição, está se fez presente em todo o mandato. A estabilidade plena do governo só seria adquirida integralmente no segundo mandato, em que o número de vereadores e partidos seria diminuído, e as alianças que facilitaríamos as relações entre o Executivo e o Legislativo já teriam sido constituídas no período eleitoral, como é o caso da aliança PT-PMDB.

Sobre o exposto o que se pode atestar é que entre os diversos interesses perseguidos pelos parlamentares a sobrevivência política figura entre os principais. Ou seja, a despeito de outras motivações os parlamentares buscam a reeleição como forma de dar continuidade à carreira política. Nesse contexto, a estratégia dominante é de cunho distributivista, na qual os atores adotam o “governismo” com a finalidade de garantir a transferência de recursos sob o controle do Executivo para as suas bases eleitorais. As razões para isso podem ser percebidas nos incentivos institucionais, como a concentração de poderes para a execução orçamentária, e o escasso controle sobre os representantes por parte dos representados.

A seguir avaliamos os componentes do processo decisório e os efeitos da concentração de poderes nas mãos do Executivo, bem como a agenda de governo de cada um dos poderes.

### 4.3. O processo decisório e a agenda de governo (2001-2008)

Uma das maneiras de se verificar a relação instituída entre os poderes é através da observação do desempenho das instituições a partir da formulação de políticas públicas. Nessa subseção apresentamos os projetos de lei aprovados por cada um dos poderes com o objetivo de conhecer a agenda das instituições.

No que se refere a agenda política, a literatura especializada propôs que as prerrogativas do Executivo teriam instituído uma separação de temas. O poder Executivo lidaria com temas econômicos e administrativos enquanto o Legislativo se voltaria para as temáticas sociais (Figueiredo e Limongi, 1999; Santos, 2003; Amorim Neto e Santos, 2003). Todavia, estudos mais recentes realizados em âmbito federal, focados nas das emendas orçamentárias apontaram para a “fusão de agenda” substantiva do Executivo e de parte do Legislativo, em razão antecipação de reações (Figueiredo e Limongi, 2009).

Nessa subseção buscamos verificar, através do estudo de caso, a agenda de cada um dos poderes por meio da produção legislativa municipal. Buscamos destacar quais são os condicionantes para a concentração em áreas temáticas, a partir das regras que orientam o processo de formulação de políticas públicas. O estudo concentra-se nas leis ordinárias e o recorte justifica-se mediante a importância dessas proposições no cenário decisório, uma vez que elas representam a maior parcela da produção legal. Para o desenvolvimento da análise, as leis foram agrupadas em categorias a partir do tema central que versam. Em razão da diversidade de assuntos os projetos de lei aprovados no período de análise foram agrupados em 25 categorias:

- I. **Legislação e Justiça:** altera em parte a redação de lei municipal e celebra acordos jurídicos;
- II. **Urbanização, Obras e Saneamento:** trata de questões relativas ao planejamento urbano, uso e ocupação do solo, atividades inerentes a construção de obras públicas, abertura e pavimentação de vias públicas, pontes, viadutos e canais de redes de drenagem, além de pedidos de serviço de tapa-buraco e iluminação de rua;

- III. **Transporte e Trânsito:** dispõe sobre o gerenciamento e fiscalização da execução das modalidades do transporte público de passageiros, e da sinalização de vias.
- IV. **Habitação:** estabelece as diretrizes da política habitacional do município;
- V. **Educação, Ciência e Tecnologia:** se refere ao desenvolvimento, execução e controle da política educacional do município, bem como da implementação de atividades científicas e tecnológicas no âmbito da administração municipal, além de firmar convênios e concessão de bolsas de estudo;
- VI. **Cultura e Lazer:** versa sobre atividades relativas a preservação da memória no plano estético, paisagístico e de patrimônio histórico, cultural e artístico; bem como de atividades recreativas voltadas ao lazer;
- VII. **Direitos Humanos e Cidadania:** trata de políticas para a afirmação e fortalecimento dos direitos humanos, visando a desconstrução da violência; se refere a políticas de promoção da igualdade de gênero e racial, bem como de combate a todas as formas de discriminação;
- VIII. **Relações do Trabalho:** versa sobre assuntos relativos às relações de trabalho dos servidores públicos municipais (da Administração Direta e Indireta, e da Câmara – quando for o caso), e de apoio à integração no mercado de trabalho;
- IX. **Defesa do Consumidor:** tem como atribuição acompanhar e fiscalizar as ações do órgão de Defesa do Consumidor (PROCON);
- X. **Saúde:** refere-se às políticas de saúde de cuidado ambulatorial e hospitalar, bem como de ações de vigilância sanitária e epidemiológica;
- XI. **Promoção Social:** versa sobre programas de amparo as famílias, as mulheres, ao idoso, as pessoas portadoras de necessidades especiais, a população em situação de rua e aos adolescentes em situação de risco; além de discutir políticas setoriais para o combate à pobreza;
- XII. **Meio Ambiente:** refere-se a matérias de proteção ambiental, preservação de recursos naturais, planejamento, projetos, obras e serviços públicos urbanos com intervenção ambiental, estabelecimento de convênios para a proteção do meio ambiente, bem como a concessão de bolsas de estudo para esses fins;

- XIII. Ética:** trata de procedimento disciplinar destinado à aplicação de penalidades em casos de descumprimento das normas relativas ao decoro parlamentar, ou improbidade administrativa;
- XIV. Economia Finanças e Orçamento:** refere-se a assuntos de caráter financeiro, especialmente sobre diretrizes orçamentárias, proposta de orçamento anual e plurianual. Trata de temas tributários relativos a abertura de créditos adicionais, suplementares, empréstimos públicos e que alterem a despesa ou receita do município. Também propõe a fixação e alteração de vencimentos do funcionalismo; além de conceder subvenção a entidades de caráter social, assistencial, esportivo, cultural, e desportivo.
- XV. Administração e Política:** dispõe sobre temas político-institucional, trata de assuntos relativos a Administração Direta, Indireta e da Câmara no que tange a organização e gestão de pessoal. Propõe relações com o terceiro setor, com o governo federal e estadual. Firma convênios e declara entidades sociais como de utilidade pública;
- XVI. Religião:** trata de assuntos relativos a temas religiosos a partir do exercício de crenças, cultos e festividades;
- XVII. Proteção Animal:** dispõe sobre a garantia e o bem estar dos animais, através do resgate e medidas protetoras;
- XVIII. Energia:** refere-se a instalação e transmissão de energia no município;
- XIX. Esporte:** trata da infraestrutura e proteção do patrimônio desportivo, bem como de medidas relativas a programas desportivos e convênios;
- XX. Fiscalização:** trata-se de pedidos de informação a instituição ou órgão competente da Administração Direta ou Indireta. Busca verificar se determinada atividade ou matéria não se desvia dos objetivos ou princípios que a regem;
- XXI. Segurança Pública:** dispõe sobre questões relativas a ordem pública; a preservação da segurança, da vida e do patrimônio dos cidadãos. Trata de questões inerentes a diminuição da violência e criminalidade em âmbito municipal;

- XXII. Comunicação e Telecomunicações:** trata de temas relativos a publicidade e assessoramento de imprensa; e acompanha ações para a ampliação do acesso à tecnologia da informação e telecomunicações;
- XXIII. Honraria:** dispõe sobre a concessão de títulos honoríficos e demais homenagens como congratulação e pesar por falecimento;
- XXIV. Agricultura e Abastecimento:** versa sobre a segurança alimentar, agricultura familiar, fiscalização sanitária de produtos alimentícios e empresas comerciais de gênero alimentares. Dispõe sobre a temática agropecuária, agroindustrial e de abastecimento.
- XXV. Denominação de logradouro:** são matérias que denominam vias, praças, passeios públicos, bem como demais estabelecimentos municipais (como Bibliotecas, Centro de Especialidades Médicas, Parques, e etc.).

Além dessas categorias, os projetos de lei aprovados também foram classificados a partir do nível de agregação. Partimos da tipologia criada por Taylor-Robinson e Diaz (1999) utilizada por Amorim Neto e Santos (2003) em estudo sobre a produção legislativa da Câmara dos Deputados e por Araújo (2009) em trabalho sobre o desempenho legislativo do Senado. Na tipologia original as matérias são classificadas de acordo com sua abrangência em cinco diferentes categorias: individual, local, regional, setorial e nacional. Está tipologia é útil aos propósitos deste estudo, pois pretende captar os níveis de agregação e a formulação de políticas, todavia para o melhor desenvolvimento da análise realizamos algumas adequações para a aproximação como o nosso objeto de estudo, centrado na política local. Dessa forma os níveis de agregação mobilizados na análise são os seguintes:

- **Individual:** Atende a um único indivíduo em específico, podendo ser pessoa física ou jurídica. As matérias possuem um interesse particular e não tem impacto relevante para os demais cidadãos.
- **Local:** Trata-se de questões específicas a uma determinada localidade ou bairro. Ainda que se refira a temas de interesse localizado, não possui um caráter particularista, mas sim bairrista. As matérias afetam, portanto, um

grupo reduzido de pessoas e se caracterizam por sua dimensão comunitária.

- **Regional:** Tratam de questões relativas a um conjunto de localidades – dois ou mais bairros. Atende a uma região limitada do município e também se caracteriza por sua dimensão comunitária, todavia o contingente de cidadãos favorecidos pela matéria é maior.
- **Setorial:** Atende a um grupo da população em específico, delimitado por uma categoria profissional e portanto se restringe a um segmento.
- **Geral:** É destinada a toda a população e se caracterizam por sua dimensão coletiva. Não possui caráter particularista ou setorizado e tem impacto de maneira direta ou indireta sobre o cotidiano de um maior número de cidadãos.

Tomando por base essas categorias analíticas examinamos cada uma das leis ordinárias aprovados pelo poder Executivo e Legislativo no período de 2001 a 2008, como forma de saber *o quê e para quem* as proposições legislativas se voltam. Os dados relativos a agenda do Executivo na primeira legislatura estudada estão disponíveis na Tabela 16:

**Tabela 16**  
**Projetos de Lei Aprovados pelo Poder Executivo (2001-2004)**

Área	Classificação			Total
	Geral	Individual	Setorial	
Administração e Política	28	2	7	<b>37</b>
Agricultura e Abastecimento	6	0	0	6
Cultura e Lazer	6	0	0	6
Economia, Finanças e Orçamento	85	31	11	<b>127</b>
Educação, Ciência e Tecnologia	14	0	1	15
Energia	1	0	0	1
Esporte	4	0	3	7
Habitação	5	0	0	5
Legislação e Justiça	30	5	3	<b>38</b>
Meio Ambiente	3	0	0	3
Promoção Social	9	0	0	9
Proteção animal	1	0	0	1
Relações do Trabalho	4	0	18	22
Saúde	7	0	0	7
Segurança Pública	8	0	0	8
Transporte e Trânsito	9	0	0	9
Urbanização, Obras e Saneamento	7	0	0	7
<b>Total</b>	<b>227</b>	<b>38</b>	<b>43</b>	<b>308</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do arquivo da Câmara Municipal de São Carlos.

Os dados da Tabela 16 demonstram que a produção legislativa do poder Executivo se concentra, sobretudo, em três áreas temáticas: 1) Administração e Política; 2) Economia, Finanças e Orçamento; e 3) Legislação e Justiça. A concentração nas áreas temáticas é resultado das prerrogativas de que dispõe o prefeito para governar. A iniciativa de matérias que versem sobre questões político-institucional da administração direta só pode ser formulada pelo Executivo municipal, assim como as proposições que se referem a assuntos de caráter financeiro, relativos a abertura de créditos adicionais, e que alterem a despesa ou receita do município. Conforme

discutido na seção anterior está vedado ao vereador a apresentação de projeto de lei que gere despesas ao município. Em conformidade com o ordenamento jurídico federal a LOMSC, em seu art.49, prevê que nenhum projeto de lei que implique em criação ou aumento de despesa pública será sancionado sem a descrição dos recursos disponíveis. Nesse sentido a implicação da prerrogativa do Executivo é evidente. As matérias que versam sobre tributos, abertura e concessão de crédito só podem ter o prefeito como o seu autor, de modo que a sua produção legislativa na área é muito superior as demais temáticas.

Sobre a produção do Executivo de matérias que concernem a Legislação e Justiça é importante pontuar que maior parcela se refere a modificação na legislação municipal existente. Essa não é uma prerrogativa do Executivo, o Legislativo também aprovou um número importante de alterações da legislação conforme demonstrado na Tabela 17. As mudanças, em grande medida, são realizadas para adequar a legislação municipal as mudanças em lei que afetam todas as esferas federativas, ou mesmo para acompanhar as modificações que se desenham na política local.

Quanto ao nível de agregação, no caso das leis ordinárias formuladas e aprovadas pelo Executivo, não foram identificadas políticas que atendessem ao interesse de uma ou mais localidades em particular. Ou seja, não foi identificada a categoria Local e Regional. Embora 12,3% das leis tenham sido classificadas enquanto Individual é importante destacar que estas não podem ser consideradas políticas propriamente clientelistas. Trata-se em todos os casos de remissão de dívidas de causas ganhas em processos judiciais. Ou seja, dívidas indevidamente cobradas pelo município, na qual a remissão do débito é prerrogativa do Prefeito. As políticas Setoriais por sua vez, que correspondem ao atendimento de segmentos profissionais, estiveram relacionadas às questões pertinentes à Relações do Trabalho, Administração Direta e Indireta e Legislação e Justiça, ou seja, as matérias versam sobre questões salariais, criação e extinção de cargos, além de indenizações profissionais. Todas essas questões são pertinentes às prerrogativas do poder Executivo.

A Tabela 17 apresenta os dados sobre as leis ordinárias formuladas pelos vereadores. As informações demonstram qual agenda Legislativa foi transformada em lei entre os anos de 2001 a 2004.

**Tabela 17**  
**Projetos de Lei Aprovados pelo Poder Legislativo (2001-2004)**

Área	Classificação			Total
	Geral	Local	Setorial	
Administração e Política	24	0	11	<b>35</b>
Comunicação e Telecomunicações	3	0	0	3
Cultura e Lazer	8	1	1	10
Denominação de logradouro	210	0	0	<b>210</b>
Direitos Humanos e Cidadania	18	0	0	<b>18</b>
Economia, Finanças e Orçamento	1	0	0	1
Educação, Ciência e Tecnologia	20	1	1	<b>22</b>
Esporte	4	0	1	5
Ética	2	0	0	2
Habitação	1	2	0	3
Honraria	2	0	17	<b>19</b>
Legislação e Justiça	19	0	9	<b>28</b>
Meio Ambiente	12	1	0	13
Promoção Social	8	0	1	9
Proteção Animal	3	0	0	3
Relações do Trabalho	3	0	13	<b>16</b>
Religião	1	0	1	2
Saúde	21	0	1	<b>22</b>
Segurança Pública	1	0	0	1
Transporte e Trânsito	7	0	1	8
Urbanização, Obras e Saneamento	9	0	0	9
<b>Total</b>	<b>377</b>	<b>5</b>	<b>57</b>	<b>439</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do arquivo da Câmara Municipal de São Calos.

Conforme os dados apresentados na Tabela 17, das 439 leis ordinárias formuladas pelo poder Legislativo e aprovadas no período de 2001 a 2004, 47,8% se referem a denominação de logradouros. Esses dados se observado isoladamente poderiam sugerir

a baixa relevância da atividade legislativa dos vereadores. Com certa frequência os representantes do Legislativo local, em qualquer que seja o município, são censurados quanto à pertinência do tipo de propositura que elaboram, e com razão suas atividades são associadas à nomeação de ruas. Todavia, mais uma vez torna-se imperioso retomar o fato de que aos vereadores está vedada a formulação de leis que gere despesa ao município, diminuindo o escopo para a legislação. Suas atribuições estão centradas, sobretudo, na fiscalização e assessoramento do poder Executivo.

De todo o modo, no período de 2001 a 2004, mesmo diante de tais limitações, os vereadores aprovaram um número significativo de leis de caráter social, ao todo foram formuladas 10 leis que versam sobre Cultura e Lazer, 18 leis que tratam de Direitos Humanos e Cidadania, 22 leis que tem como tema Educação, Ciência e Tecnologia, 16 leis sobre Relações do Trabalho, e 22 que tratam da temática da Saúde.

Além das leis de caráter social também foram aprovadas 35 leis que tratam de Administração e Política, 28 sobre Legislação e Justiça e 19 que dispõe sobre Homenagens. É importante lembrar que as leis de caráter político-administrativo são responsáveis, entre outras coisas, por firmar convênio com entidades sociais, de modo a declara-las como de utilidade pública, permitindo inclusive que venham a ser assistidas por emendas parlamentares. A pertinência das matérias que tratam de Legislação e Justiça já foi assinalada, o seu objetivo em grande medida é adequar a legislação municipal em questões pontuais.

No que se refere ao nível de agregação das leis aprovadas no período os dados informam que 86% das leis possuem um caráter Geral, sendo destinadas a toda a população do município, enquanto 1% das leis estão restritas ao nível Local, e 13% estão voltadas a esfera Setorial. Esses dados são condizentes com a percepção do vereador sobre o exercício da representação, no qual 85,7%<sup>80</sup> dos parlamentares acreditam representar os interesses de toda a população. Todavia, as leituras não devem ser apressadas, pois se por um lado as normas regimentais dificultam a formulação de leis de cunho distributivista, o comportamento dos vereadores deve ser investigado levando em conta as suas práticas e a formulação de proposições mais cotidianas. É no

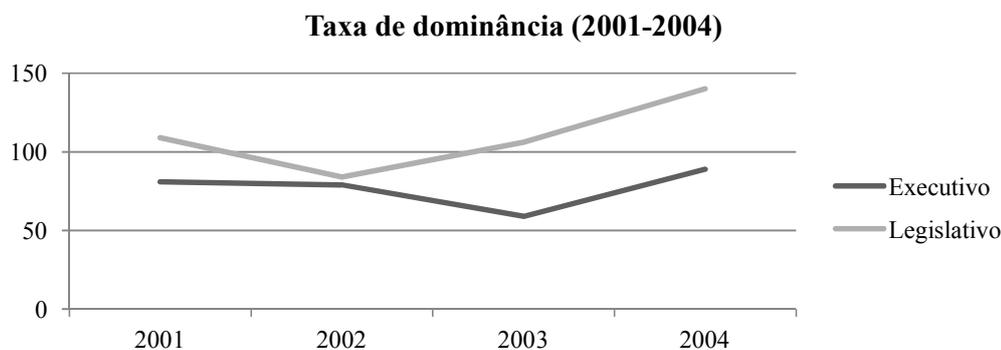
---

<sup>80</sup> Ver Gráfico 05.

pedido de indicação e requerimento que o comportamento distributivista ou universalista do vereador se revela, conforme é demonstrado na próxima subseção desse texto. Por ora, o que pretendemos demonstrar é a agenda que é transformada em lei.

Entre os anos de 2001 e 2004 o poder Legislativo foi responsável por aprovar o maior número de leis. Mesmo diante de todas as prerrogativas do prefeito, que incluem a formulação de matérias em áreas específicas, os vereadores foram responsáveis pela maior produção. Se por um lado este fato pode ser interpretado como indicativo da relação conflituosa<sup>81</sup> entre os poderes, deve-se atentar para o fato de que boa parte do volume de proposição dos vereadores se refere à Denominação de Logradouros e Homenagens. O Gráfico 08 apresenta a Taxa de Dominância de cada um dos poderes.

**Gráfico 08**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Arquivos da Câmara Municipal de São Carlos.

Como visto o poder Legislativo foi o responsável por formular o maior número de leis ordinárias entre os anos de 2001 e 2004. Este fato será modificado na legislatura posterior (2005-2008), o que pode ser atribuído a redução do número de parlamentares na Câmara que deixa de ter 21 cadeiras passando a ser composta por apenas 13. Esta

---

<sup>81</sup> Um bom modo de avaliar o conflito entre os poderes seria a verificação das matérias que sofreram rejeição ou foram vetadas no processo decisório. Todavia este teste foge ao alcance desta pesquisa, que no momento se concentra na agenda de cada um dos poderes. O argumento da relação conflituosa se baseia no estudo sobre as trocas políticas enquanto instrumento de governabilidade.

talvez seja apenas uma das razões. Neste segundo momento o prefeito reeleito conta, a partir de 2005, com ampla base de apoio parlamentar que inclui vereadores do PT, PMDB, PV e PDT. Mantêm-se na oposição os parlamentares do PSDB e PPS. A agenda do poder Executivo aprovada na segunda legislatura examinada pode de acompanhada na Tabela 18:

**Tabela 18**  
**Projetos de Lei Aprovados pelo Poder Executivo (2005-2008)**

Área	Classificação				
	Geral	Individual	Local	Regional	Setorial
Administração e Política	126	3	0	0	8
Agricultura e Abastecimento	1	0	0	0	0
Comunicação e Telecomunicações	3	0	0	0	0
Cultura e Lazer	15	0	0	0	0
Defesa do Consumidor	1	0	0	0	0
Denominação de logradouro	6	0	0	0	0
Direito Humanos e Cidadania	1	0	0	0	0
Direitos Humanos e Cidadania	4	0	0	0	0
Economia, Finanças e Orçamento	377	4	4	1	70
Educação, Ciência e Tecnologia	27	0	0	0	1
Energia	1	0	0	0	0
Esporte	3	0	0	0	0
Habitação	12	0	0	0	0
Honraria	0	1	0	0	1
Legislação e Justiça	160	8	1	0	16
Meio Ambiente	9	0	0	0	0
Promoção Social	10	0	0	0	0
Relações do Trabalho	5	0	0	0	13
Religião	0	0	0	0	1
Saúde	18	0	0	0	0
Segurança Pública	5	0	0	0	0
Transporte e Trânsito	6	0	0	0	0
Urbanização, Obras e Saneamento	13	0	2	0	0
<b>Total</b>	<b>802</b>	<b>16</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>110</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do arquivo da Câmara Municipal de São Carlos.

Assim como na primeira legislatura estudada, entre os anos de 2005 a 2008 as leis ordinárias aprovadas que tem como autor o poder Executivo concentram-se em três áreas temáticas: 1) Administração e Política; 2) Economia, Finanças e Orçamento; e 3) Legislação e Justiça. As razões para isso já foram indicadas. O que muda no cenário é a quantidade de leis aprovadas. Enquanto no período de 2001-2004 o Executivo aprovou 308 leis ordinárias, entre os anos de 2005 e 2008 este número foi triplicado, passando para 936 leis. A maior parcela de leis aprovadas (48,7%) dispõe sobre Economia, Finanças e Orçamento, sobressaindo-se a concessão de subvenção as entidades conveniadas a prefeitura. Do total de matérias que tem como tema os tributos e orçamento 55,7% (N=254), foram destinadas a subvenções de entidades. Embora a essas matérias tenham origem na Câmara Municipal, e sejam destinadas ao Executivo via ofício, são disponibilizadas somente após a sua passagem pelo processo decisório, no qual o prefeito figura como autor apenas por deter as prerrogativas orçamentárias.

Embora os convênios sejam destinados ao atendimento de entidades específicas os trabalhos realizados por estas instituições estão, em geral, voltados à prestação de serviços ao município<sup>82</sup>. São entidades que desenvolvem diversas atividades, principalmente de cunho social e desportivo como o atendimento de jovens em situação de risco, amparo ao idoso, acolhimento de crianças carentes, o auxílio a pessoas com necessidades especiais, o fomento de modalidades esportivas, entre outras.

Nesse sentido, a maior parcela das subvenções foi classificada como sendo de caráter Geral, justamente por se destinar ao atendimento público. Das 254 subvenções concedidas no período de 2005 a 2008, 220 foram agrupadas com Geral, 50 como de abrangência Setorial, 02 como de caráter Local, 01 Regional e 01 Individual.

As leis ordinárias aprovadas pelo poder Executivo que possui diretamente um caráter social, foram pouco numerosas, ao todo foram 18 leis relacionadas a área da

---

<sup>82</sup> Na ocasião da celebração dos convênios, o prefeito ressaltou que "as entidades filantrópicas desenvolvem uma atividade importante, pois permitem uma complementação do trabalho do poder público". Todavia, ressaltamos que as subvenções das entidades sociais estão por um lado relacionadas às trocas políticas estabelecidas entre o poder Executivo e Legislativo, e por outro lado permeadas pela concepção de compartilhamento de responsabilidades entre o setor público e privado. A entrevista encontra-se disponível no Jornal Primeira Página, para mais informações ver: Primeira Página, São Carlos, p. A3, fev. 2002.

Saúde, 10 leis que tratam de Promoção Social, 12 sobre Habitação, 27 que dizem respeito a Educação, Ciência e Tecnologia, e 15 sobre Cultura e Lazer.

Ainda que pouco expressiva a agenda social do poder Executivo superou a do poder Legislativo entre os anos de 2005 e 2008. No geral foram poucas as leis aprovadas pelos vereadores na segunda legislatura examinada. No total foram apenas 291 leis, das quais 56,7% estiveram centradas na denominação de logradouros. Os detalhes da agenda do Legislativo podem ser acompanhados na Tabela 19.

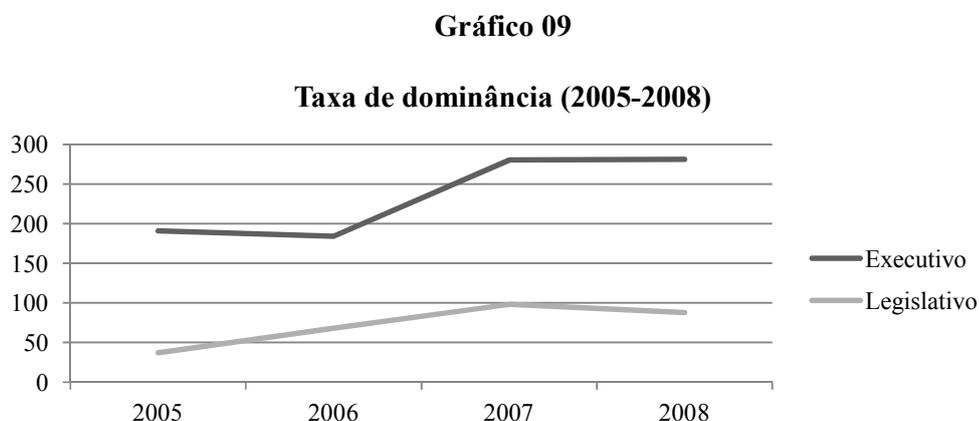
**Tabela 19**  
**Projetos de Lei Aprovados pelo Poder Legislativo (2005-2008)**

Área	Classificação			Total
	Geral	Local	Setorial	
Administração e Política	45	0	2	<b>47</b>
Agricultura e Abastecimento	1	0	1	2
Cultura e Lazer	7	0	1	8
Defesa do Consumidor	4	0	0	4
Denominação de logradouro	165	0	0	<b>165</b>
Direitos Humanos e Cidadania	9	0	0	9
Economia, Finanças e Orçamento	1	0	1	2
Educação, Ciência e Tecnologia	1	0	0	1
Esporte	2	0	0	2
Habitação	1	1	0	2
Honraria	0	0	7	7
Legislação e Justiça	13	0	1	14
Meio Ambiente	7	0	0	7
Proteção Animal	1	0	0	1
Relações do Trabalho	2	0	5	7
Religião	0	0	3	3
Saúde	8	0	0	8
Transporte e Trânsito	2	0	0	2
<b>Total</b>	<b>269</b>	<b>1</b>	<b>21</b>	<b>291</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos arquivos da Câmara Municipal de São Carlos.

Conforme os dados da Tabela 19, a produção dos vereadores no período concentra-se em duas áreas temáticas: 1) Administração e Política; e 2) Denominação de Logradouro. No que tange a temática de administração e política, do total de 47 leis ordinárias aprovadas 80,8% tinham como assunto a declaração de entidades como sendo de utilidade pública. As demais matérias de caráter político institucional dispõem sobre questões gerais como as obrigatoriedades dos Conselhos Municipais, elaboração e cumprimento de programa de metas, autorização para sessões solenes e fixação de subsídios do prefeito, vice-prefeito e secretários municipais. As matérias sociais representam apenas 22,3 % do total de leis ordinárias aprovadas pelos parlamentares. O que se pode inferir a partir dos dados é que os vereadores do município de São Carlos, no período de 2005 a 2008, dedicaram grande parte de sua produção legislativa à conversão de entidades sociais para o formato de utilidade pública como meio de garantir o acesso à transferência de recursos sob o controle do Executivo as bases assistidas – via emendas parlamentares.

A produção de leis ordinárias do Legislativo no período de 2005 a 2008 foi reduzida se comparada com a produção de matérias do poder Executivo. O Gráfico 09 apresenta a Taxa de Dominância dos poderes no período estudado:



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos arquivos da Câmara Municipal de São Carlos.

Embora a produção de leis ordinárias dos vereadores não se dê em grande número, inclusive em razão das restrições institucionais para legislar, a atuação do parlamentar

não se limita a formulação de leis. A vereança compreende outras atribuições como a formulação de proposições mais cotidianas, como o dispositivo de indicação e requerimento. A partir da análise dessas matérias que se conhece de perto o comportamento parlamentar. Esse é o objetivo da próxima subseção desse texto.

#### **4.4. As proposições legislativas e o comportamento parlamentar (2001-2008)**

Nos últimos anos os dispositivos de assessoramento dos quais dispõe o Poder Legislativo municipal tem ganhado destaque nos estudos preocupados em compreender o comportamento dos vereadores e a relação estabelecida entre os poderes. Em análise sobre a Câmara Municipal do Rio de Janeiro, Ávila Filho, Lima e Jorge (2011) apontaram para as indicações como importante instrumento na intermediação de “interesses paroquiais”. Segundo os autores, é através das indicações que os parlamentares buscam atender as expectativas populares, atuando como intercessores entre os interesses de suas bases eleitorais e o Executivo municipal (Ávila Filho, Lima e Jorge, 2011, p.189). De acordo com essa perspectiva as indicações se constituem em um importante elemento na relação Executivo-Legislativo, na medida em entram na pauta das negociações entre os poderes atuando como moeda de troca. Segundo os autores, os parlamentares para verem suas indicações atendidas seriam induzidos a cooperar com o prefeito, o resultado esperado ao empreenderem esforços neste sentido é a sobrevivência eleitoral. Os vereadores buscariam a reeleição por via dos setores ou localidades que foram objetos de suas indicações.

Em pesquisa recente Silva (2013) também busca dimensionar a importância das indicações no processo legislativo municipal. Em seu estudo de caso sobre o processo decisório em Araraquara (1997-2008), o autor realiza um levantamento das indicações, e requerimentos enviados pelos vereadores, e pelas bancadas partidárias à administração municipal. Do mesmo modo que Ávila Filho, Lima e Jorge (2011), Silva (2013) compreende que o atendimento às indicações constitui um importante instrumento utilizado pelo Executivo para a obtenção da cooperação parlamentar e formação de maiorias legislativas. Todavia, para Silva (2013) a introdução de indicações na pauta do governo não constitui necessariamente uma política paroquial, ela pode significar o atendimento a serviços e necessidades latentes da população, ou moradores de uma

determinada localidade. Sobre os requerimentos Silva (2013) indica que esses são importantes instrumentos para a obtenção de informações demandadas por parte dos eleitores e para o posicionamento sobre temas importantes do município (Silva, 2013, 103). Em seu estudo de caso o autor classifica os requerimentos em áreas temáticas a partir de sua finalidade. Em Araraquara, os requerimentos concentram-se na fiscalização dos atos do Executivo, em manifestações gerais dos vereadores, procedimentos internos e externos a Câmara, e pedidos ao Executivo. Estes pedidos referem-se a solicitações ou cobrança de informações sobre serviços e estudos em geral para secretarias, coordenadorias e autarquias municipais.

No caso do município de São Carlos os requerimentos se constituem enquanto um importante instrumento de assessoramento, além de fiscalização – que é a forma modal do controle exercido pelo poder Legislativo sobre o Executivo. Do ponto de vista regimental a indicação é o dispositivo que permite ao vereador contribuir com a administração pública através do envio de sugestões de prestação de serviços de interesse coletivo ao prefeito ou ao órgão administrativo competente. Todavia, as indicações não possuem força legal, trata-se de uma sugestão que pode ou não ser incorporada pelo prefeito, sem que este tenha o compromisso de prestar contas formalmente de sua decisão aos parlamentares. Diante disso os requerimentos que formalmente se constituem em um “pedido verbal ou escrito formulado sobre qualquer assunto que implique decisão ou resposta”, acabam por se constituir enquanto um dispositivo de assessoramento sugerindo medidas de interesse público às autoridades competentes (RICMSC, art. 193).

O requerimento se diferencia da indicação na medida em que apenas o primeiro, de acordo com o disposto regimental, implica em necessidade imperiosa de resposta, no prazo estabelecido<sup>83</sup>. Esse ponto atribui dupla importância ao dispositivo. Por um lado o requerimento pode ser utilizado como um instrumento de pressão por parte Legislativo,

---

<sup>83</sup> Convém lembrar que o prazo estabelecido para a resposta aos requerimentos encaminhados pelos vereadores ao Executivo municipal é de 15 dias, podendo ser prorrogado por igual período se acaso a solicitação de prorrogação de prazo for autorizada pela Câmara, do contrário o prefeito conta com 48 horas para dar resposta aos requerimentos. A não manifestação do poder Executivo pode recair em crime de responsabilidade.

na relação estabelecida com o poder Executivo, sobretudo se esta for conflituosa. Por outro lado os requerimentos podem se constituir em um mecanismo de prestação de contas da atividade exercida pelos parlamentares às suas bases eleitorais.

No primeiro caso, o dispositivo torna-se um importante elemento na relação Executivo-Legislativo, na medida em que pode ser utilizado como mecanismo de obstrução da atividade do prefeito. Em relações conflituosas, nas quais o Executivo não conta com o apoio da maioria parlamentar, os vereadores de oposição podem encaminhar um grande número de requerimentos como forma de gerar custos<sup>84</sup> ao prefeito que deve providenciar a resposta requerida. Do ponto de vista do vereador o envio de requerimentos envolve baixo custo, uma vez que estes podem ser elaborados rapidamente necessitando apenas da aprovação da presidência da Mesa Diretora para ser encaminhado à autoridade competente – ou seja, não é necessária a votação no plenário. As respostas do governo podem ser pró-forma, ou seja, superficiais, simplesmente para atender ao quesito regimental de tempo, sem de fato responder às demandas parlamentares. De todo o modo o uso intensivo de requerimentos pode ser utilizado como um mecanismo para a geração de custos as atividades do governo.

A despeito do sentido estratégico do dispositivo na relação entre os poderes, os requerimentos podem ser utilizados também como um instrumento na busca pela sobrevivência eleitoral. Ao passo que o dispositivo requer resposta da autoridade competente, as informações apresentadas podem ser utilizadas como forma de prestação de contas dos representantes ao representados. Os vereadores, interessados na continuidade de suas carreiras políticas, podem valer-se de tal mecanismo para assegurar ao eleitorado que suas atividades – relacionadas a temas de interesse social, e com implicação no cotidiano do eleitor – tem sem sido realizadas. Dentre essas atividades é possível destacar o pedido de realização de obras, reparos em vias públicas, melhorias em atendimentos e serviços municipais, expansão de redes de esgoto e energia elétrica, construção de creches, praças, limpeza de terrenos, entre outras matérias.

---

<sup>84</sup> Referimo-nos ao termo no sentido de Sartori (1994), que entende custo como dispêndio de tempo e energia.

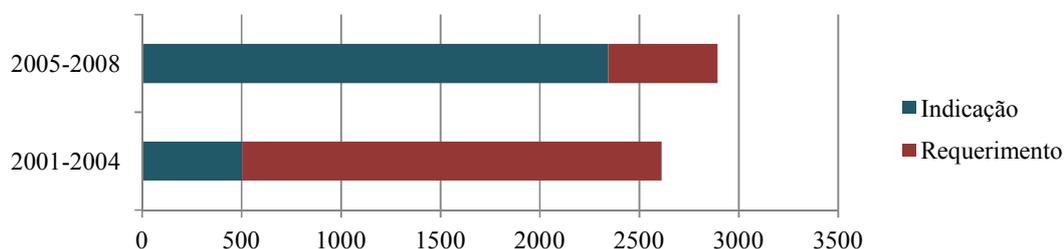
No caso analisado, os temas sobre os quais versam os requerimentos não se restringem a fiscalização. Muito embora o Regimento Interno da Casa Legislativa, em seu artigo 200, proíba que requerimentos abordem assuntos relativos à matéria de indicação, sob pena inclusive do não recebimento, a proposição é utilizada em larga medida como dispositivo de assessoramento. Em São Carlos entre os anos de 2001 a 2008, foram formulados 4.909 requerimentos, dos quais 1.743 referiam-se a pedido de informação e 3.166 tratavam de questões pertinentes ao dispositivo de indicação.

Em razão da utilização do dispositivo de maneira diversa daquela que prevê as regras internas da Câmara Municipal, a presidência da Casa no biênio de 2005-2006 instaurou a Comissão de Conformidade, como forma de garantir que os requerimentos formulados não abordassem assuntos que são objeto de indicação. O motivo para a deformação do dispositivo pode ser encontrado nas próprias regras da Casa que especifica o requerimento apenas como um mecanismo em que cabe decisão ou resposta. Nesse sentido, as medidas de interesse público encaminhadas às autoridades competentes, sob o formato de requerimento, são objeto de resposta no que tange as providências solicitadas.

Visto sob esse prisma a utilização do requerimento, como mecanismo de assessoramento, se constitui em uma ação racional por parte dos parlamentares que além de atuar junto à administração municipal garantem as respostas dos pedidos encaminhados. Diante do exposto o uso dos requerimentos na sugestão de temas de interesse social torna-se mais eficaz, inclusive do ponto de vista eleitoral, do que as indicações. O Gráfico 10 apresenta a quantidade de requerimentos e indicações enviadas no período de 2001 a 2008:

Gráfico 10

## Requerimentos e Indicações (2001-2008)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos arquivos da Câmara Municipal de São Carlos.

\* Aqui não foram considerados os requerimentos de informação (fiscalização), mas apenas aqueles que abordam assuntos relativos à matéria de assessoramento.

Entre os anos de 2001 e 2004 o número de requerimentos formulados pelo Legislativo municipal com assuntos de interesse social foi muito superior ao número de indicações. Conforme demonstrado em seção oportuna, na primeira legislatura analisada a interação entre os poderes Executivo e Legislativo foi marcada por tensões e conflitos, de modo que o uso do dispositivo torna-se racional. Entre os anos de 2005 e 2008, o número de indicações supera o uso dos requerimentos, justamente pela conquista da estabilidade governativa, possibilitada pelo apoio de maioria parlamentar.

O caráter imperativo do requerimento se constitui em um objeto especialmente proveitoso na estratégia parlamentar para os casos que o vereador encontre dificuldades de sanar através das indicações as demandas por serviços públicos, tanto de seus eleitores quanto dos cidadãos em geral.

Conforme demonstrado adiante, na Tabela 23, não é por outro motivo que o uso do dispositivo torna-se mais frequente entre os vereadores que compõe a oposição. Na medida em que as indicações são apenas sugestões que podem ou não ser incorporadas pelo prefeito, sem que este tenha o compromisso de prestar contas formalmente de sua decisão aos parlamentares, os vereadores de oposição têm maiores dificuldades de acessar o governo e ver aceitas as suas propostas. Nesse sentido, “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” (Ávila Filho, Jorge e Coelho, 2004, p. 23).

Na lógica da competição eleitoral o requerimento torna-se uma opção estratégica, na medida em que se configura em atestado de esforço empreendido. Se acaso a resposta ao requerimento for positiva, o vereador tem meios de afirmar o seu esforço para a viabilização de determinada atividade ou serviço realizado. Mesmo nos caso em que a resposta for negativa ou insatisfatória, o parlamentar afirma o seu empenho na tentativa resolução de problemas enfrentados pela municipalidade. Sobre o ponto de vista parlamentar a utilização de requerimentos é uma estratégia vantajosa. Todavia, é importante destacar que as preferências individuais dos atores que fazem com que estes optem por uma estratégia ou outra no campo das possibilidades do jogo político, e das regras institucionais. Indicações e requerimentos são utilizados por vereadores do governo e da oposição, contudo a intensidade do uso varia de acordo com as estratégias dos atores.

A seguir são apresentados os dados referentes a formulação de indicações e requerimentos por bloco parlamentar, ou seja, os dispositivos foram agrupados em pedidos formulados pelo governo e pela oposição. As proposições foram analisadas seguindo-se a metodologia de estudo adotada no exame de leis ordinárias, na qual buscou-se visualizar a agenda de políticas públicas formulada. Aqui também buscamos saber *o quê e para quem* as proposições legislativas se voltam, a partir da temática e abrangência das proposições. Os dados da Tabela 20 apresentam as indicações formuladas pelos vereadores que compunham a base parlamentar na primeira legislatura estudada.

**Tabela 20**  
**Indicações formuladas pelos vereadores da base (2001-2004)**

Área	Individual	Local	Regional	Setorial	Geral	Total
Administração e Política	0	0	0	0	02	02
Agricultura e Abastecimento	0	0	0	0	0	0
Comunicação e Telecomunicações	0	03	0	0	0	03
Cultura e Lazer	0	0	0	0	01	01
Defesa do Consumidor	0	0	0	0	0	0
Denominação de logradouro	0	0	0	0	03	03
Direitos Humanos e Cidadania	0	0	0	0	04	04
Economia Finanças e Orçamento	0	0	0	0	0	0
Educação, Ciência e Tecnologia	0	04	0	0	02	06
Energia	0	0	0	0	01	01
Esporte	0	0	0	0	0	0
Ética	0	0	0	0	0	0
Fiscalização	0	0	0	0	0	0
Habitação	0	0	0	0	01	01
Honraria	0	0	0	0	0	0
Legislação e Justiça	0	0	0	0	0	0
Meio Ambiente	0	0	0	0	0	0
Promoção Social	0	0	0	0	0	0
Proteção Animal	0	0	0	0	0	0
Relações do Trabalho	0	0	0	02	0	02
Religião	0	0	0	0	0	0
Saúde	0	02	0	0	02	04
Segurança Pública	0	03	0	0	0	03
Transporte e Trânsito	0	24	03	02	04	33
Urbanização, Obras e Saneamento	01	94	09	01	08	113
N	01	130	12	05	28	176

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos arquivos da Câmara Municipal de São Carlos.

Os dados da Tabela 20 informam que a área que concentrou maiores esforços na produção de indicações por parte dos vereadores da base do governo<sup>85</sup> foi Urbanização, Obras e Saneamento. É importante salientar que o tema trata de questões relativas ao planejamento urbano, uso e ocupação do solo, atividades inerentes a construção de obras públicas, abertura e pavimentação de vias públicas, pontes, viadutos e canais de

<sup>85</sup> A base do governo nesse momento foi formada pelos partidos PT, PST, PR, e por um dos vereadores do PTB.

redes de drenagem, além de pedidos de serviço de tapa-buraco e iluminação de rua. Os dois últimos concentram o pedido dos vereadores e por este motivo a maior parcela das indicações atendem a interesses localizados, ou seja, melhorias na pavimentação e iluminação de bairros em específico.

No que tange as indicações, as mesmas considerações podem ser feitas sobre esse tipo de propositura formulada pelos vereadores da oposição<sup>86</sup>. Também nesse caso, o tema que concentra a atenção dos parlamentares é Urbanização, Obras e Saneamento, com destaque para os pedidos que versam sobre pavimentação de ruas, limpeza de terrenos e iluminação. Pelas mesmas razões os interesses que se referem a essas proposições são localizados, com concentração em bairros específicos. Os dados da Tabela 21 apresentam as referidas informações.

---

<sup>86</sup> A oposição nesse momento é formada pelos seguintes partidos: PPS, PFL, PSD, PMDB, PDT, PP, PSDB, e por um dos vereadores do PTB.

**Tabela 21**  
**Indicações formuladas pelos vereadores da oposição (2001-2004)**

<b>Área</b>	<b>Individual</b>	<b>Local</b>	<b>Regional</b>	<b>Setorial</b>	<b>Geral</b>	<b>Total</b>
<b>Administração e Política</b>	03	0	0	03	04	10
<b>Agricultura e Abastecimento</b>	0	0	0	0	01	01
<b>Comunicação e Telecomunicações</b>	0	06	0	0	0	06
<b>Cultura e Lazer</b>	0	01	0	0	01	02
<b>Defesa do Consumidor</b>	0	0	0	0	0	0
<b>Denominação de logradouro</b>	0	0	0	0	03	03
<b>Direitos Humanos e Cidadania</b>	0	0	0	0	03	03
<b>Economia Finanças e Orçamento</b>	0	0	0	0	01	01
<b>Educação, Ciência e Tecnologia</b>	0	03	0	01	02	06
<b>Energia</b>	0	0	0	0	0	0
<b>Esporte</b>	0	03	0	0	0	03
<b>Ética</b>	0	0	0	0	0	0
<b>Fiscalização</b>	0	0	0	0	0	0
<b>Habitação</b>	0	01	0	0	01	02
<b>Honraria</b>	01	0	0	0	0	01
<b>Legislação e Justiça</b>	0	0	0	01	0	01
<b>Meio Ambiente</b>	0	0	0	0	03	03
<b>Promoção Social</b>	0	0	0	0	0	0
<b>Proteção Animal</b>	0	0	0	0	02	02
<b>Relações do Trabalho</b>	0	0	0	04	0	04
<b>Religião</b>	0	0	0	0	0	0
<b>Saúde</b>	0	05	0	0	03	08
<b>Segurança Pública</b>	0	05	0	0	03	08
<b>Transporte e Trânsito</b>	0	40	07	0	12	59
<b>Urbanização, Obras e Saneamento</b>	08	183	03	01	08	203
<b>N</b>	12	247	10	10	47	326

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos arquivos da Câmara Municipal de São Carlos.

Como visto, quando analisadas as indicações formuladas no período de 2001 a 2004, os vereadores da base do governo e da oposição não diferem em grande medida na elaboração de proposições. A diferença no tipo de estratégia adotada, e no comportamento dos vereadores pode ser percebida na formulação de requerimentos. Os dados relativos a essas proposições são apresentados nas tabelas a seguir:

**Tabela 22**  
**Requerimentos formulados pelos vereadores da base (2001-2004)**

Área	Individual	Local	Regional	Setorial	Geral	Total
Administração e Política	07	0	0	03	06	16
Agricultura e Abastecimento	0	0	0	0	0	0
Comunicação e Telecomunicações	0	0	0	0	01	01
Cultura e Lazer	0	0	0	0	0	0
Defesa do Consumidor	0	0	0	0	0	0
Denominação de logradouro	0	0	0	0	0	0
Direitos Humanos e Cidadania	0	0	0	0	0	0
Economia Finanças e Orçamento	01	0	0	0	0	01
Educação, Ciência e Tecnologia	0	01	0	0	04	05
Energia	0	0	0	0	0	0
Esporte	0	01	0	0	02	03
Ética	0	0	0	0	0	0
Fiscalização	0	14	04	04	293	315
Habitação	0	0	0	0	0	0
Honraria	02	0	0	0	0	02
Legislação e Justiça	01	0	0	0	01	02
Meio Ambiente	0	0	0	0	02	02
Promoção Social	0	01	0	0	0	01
Proteção Animal	0	0	0	0	01	01
Relações do Trabalho	01	0	0	0	0	01
Religião	0	0	0	0	0	0
Saúde	0	01	0	0	04	05
Segurança Pública	0	04	0	0	07	11
Transporte e Trânsito	0	53	03	0	16	72
Urbanização, Obras e Saneamento	13	217	09	03	19	261
N	25	292	16	10	356	699

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos arquivos da Câmara Municipal de São Carlos.

Os dados da Tabela 22 demonstram que o número de requerimentos formulados sobre temas de interesse social é elevado. Novamente a área que concentra a atenção dos parlamentares da base do governo é Urbanização, Obras e Saneamento, ao todo são formulados 261 pedidos. Os serviços relacionados a temática de Transporte e Trânsito também somam um número significativo de proposituras, o que equivale a 72 requerimentos. Nos dois casos a maior parcela dos pedidos é de interesse localizado. Mais uma vez é importante destacar que as proposições de interesse Local não atendem

necessariamente a interesses particularistas, mas sim bairrista. As matérias afetam, um grupo reduzido de pessoas e se caracterizam por sua dimensão comunitária.

O maior número de requerimentos formulados no período tem como tema a fiscalização. Ao todo foram encaminhados no período 315 pedidos de informação por parte dos vereadores da base ao governo. É importante destacar que os requerimentos de informação são a forma modal de controle legislativo, sendo utilizado inclusive pelos parlamentares do governo, o que demonstra que mesmo aqueles atores aliados exercem a sua atribuição fiscalizatória. Todavia, o número de pedidos de informação enviados por esses vereadores, como é de se esperar, é muito inferior a quantidade de solicitações de esclarecimentos formuladas pelos parlamentares da oposição. Os dados sobre os requerimentos elaborados pelos vereadores da oposição podem ser acompanhados na Tabela 23:

Tabela 23

## Requerimentos formulados pelos vereadores da oposição (2001-2004)

Área	Individual	Local	Regional	Setorial	Geral	Total
Administração e Política	31	01	0	11	36	79
Agricultura e Abastecimento	0	0	0	01	0	01
Comunicação e Telecomunicações	0	18	0	0	03	21
Cultura e Lazer	0	0	0	01	01	02
Defesa do Consumidor	0	0	0	0	01	01
Denominação de logradouro	0	01	0	0	01	02
Direitos Humanos e Cidadania	0	0	0	0	06	06
Economia Finanças e Orçamento	01	0	0	01	06	08
Educação, Ciência e Tecnologia	0	05	0	0	06	11
Energia	0	03	0	0	0	03
Esporte	01	04	0	01	04	10
Ética	02	0	0	0	0	02
Fiscalização	08	131	03	18	718	878
Habitação	0	01	01	0	01	03
Honraria	06	0	0	0	01	07
Legislação e Justiça	0	0	01	01	03	05
Meio Ambiente	0	01	0	0	05	06
Promoção Social	0	0	0	0	01	01
Proteção Animal	0	03	0	0	05	08
Relações do Trabalho	04	01	0	05	01	11
Religião	0	00	0	0	0	0
Saúde	01	07	0	01	08	17
Segurança Pública	0	12	0	0	05	17
Transporte e Trânsito	06	278	09	01	33	327
Urbanização, Obras e Saneamento	46	1070	18	02	46	1182
<b>N</b>	<b>106</b>	<b>1536</b>	<b>32</b>	<b>43</b>	<b>892</b>	<b>2608</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos arquivos da Câmara Municipal de São Carlos.

Os dados da Tabela 23 revelam informações importantes no que diz respeito às estratégias e ao comportamento parlamentar. Os requerimentos consistem em um importante instrumento na atuação dos vereadores, sobretudo quando estes encontram dificuldades em viabilizar através das indicações as demandas por serviços públicos, tanto de seus eleitores quanto dos cidadãos em geral. Como visto o número de requerimentos que tem como tema assuntos que são objeto de indicação é elevado. Mais uma vez a temática que se destaca é a que trata da Urbanização, Obras e Saneamento, seguido por assuntos relacionados ao Transporte e Trânsito.

Entre os anos de 2001 e 2004 foram formulados 1.182 requerimentos que tinham como objeto a recomendação de serviços relacionados construção e realização de obras, reparos em vias públicas, expansão de redes de esgoto e energia elétrica, a limpeza de terrenos, entre outras matérias. Sobre os pedidos para a mudança no sentido do trânsito, colocação de obstáculos e placas, a proibição de estacionamento em determinadas áreas, foram formulados 327 requerimentos. Em razão da natureza dos pedidos estes foram em grande medida considerados localizados, uma vez que atendiam ao interesse de uma localidade específica da municipalidade.

O elevado número de requerimentos que tem como tema o pedido de informação caracteriza a intensa atividade fiscalizatória exercida pelos vereadores da oposição. Cabe lembrar que o período foi marcado por conflitos, que se efetivaram via pedidos de investigação<sup>87</sup>. Ao todo foram formulados pelos parlamentares 878 pedidos de informação. Mais uma vez cabe lembrar que também no caso da fiscalização, muitas das informações concedidas pelo governo são pró-forma, não respondendo de fato aos questionamentos parlamentares.

Em razão da utilização do dispositivo de requerimento de maneira diversa daquela que prevê as regras internas da Câmara Municipal, a presidência da Casa no biênio de 2005-2006 instaurou a Comissão de Conformidade, como forma de garantir que os requerimentos formulados não abordassem assuntos que são objeto de indicação. A Comissão ficou responsável por receber as proposituras e encaminha-las aos órgãos competentes nos casos em que não houvesse desacordo entre o tipo de matéria e a temática abordada. Para os casos de discordância entre o assunto e o tipo de proposição, a Comissão deveria devolver a matéria ao autor, informando a necessidade de reformulação. O trabalho realizado pela Comissão de Conformidade parece ter modificado a atuação parlamentar no que tange a formulação das proposições. A Tabela 24 traz os dados relativos a formulação de indicações pelos vereadores da base do governo<sup>88</sup> entre os anos de 2005 e 2008:

---

<sup>87</sup> Os principais pedidos de investigação foram a CPI da Merenda e a CPI da Dorima.

<sup>88</sup> Nesse período compõe a base do governo o PT, PMDB, PV e PDT. Mantêm-se na oposição os parlamentares do PSDB e PPS.

**Tabela 24**  
**Indicações formuladas pelos vereadores da base (2005-2008)**

Área	Individual	Local	Regional	Setorial	Geral	Total
Administração e Política	0	01	01	0	03	05
Agricultura e Abastecimento	0	01	0	0	02	03
Comunicação e Telecomunicações	01	03	0	0	01	05
Cultura e Lazer	0	0	0	0	01	01
Defesa do Consumidor	0	0	0	0	0	0
Denominação de logradouro	0	0	0	0	01	01
Direitos Humanos e Cidadania	0	0	0	0	0	0
Economia Finanças e Orçamento	0	0	0	01	0	01
Educação, Ciência e Tecnologia	0	0	0	0	0	0
Energia	0	03	0	0	01	04
Esporte	0	02	0	0	03	05
Ética	0	0	0	0	0	0
Fiscalização	0	03	0	0	0	03
Habitação	0	0	0	0	01	01
Honraria	0	0	0	03	0	03
Legislação e Justiça	0	0	0	0	0	0
Meio Ambiente	0	02	0	0	06	08
Promoção Social	0	0	0	0	02	02
Proteção Animal	0	0	0	0	0	0
Relações do Trabalho	0	0	0	0	0	0
Religião	0	0	0	0	0	0
Saúde	0	04	0	0	04	08
Segurança Pública	0	02	0	0	07	09
Transporte e Trânsito	0	314	0	02	22	338
Urbanização, Obras e Saneamento	03	770	02	0	22	797
N	04	1105	03	06	76	1193

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos arquivos da Câmara Municipal de São Carlos.

Os dados da Tabela 24 demonstram que o número de indicações formuladas no período de 2005 a 2008, é muito superior ao da primeira legislatura. Enquanto nos anos de 2001 e 2004 os vereadores aliados ao governo enviaram 176 indicações, no período subsequente foram encaminhadas 1.193 sugestões ao Executivo. As razões para o aumento na produção de indicações podem ser encontradas no trabalho realizado pela Comissão de Conformidade, mas também em outros fatores. Conforme já apontado em seções anteriores, entre os anos de 2005 a 2008 o poder Executivo contou com maioria governativa, o que significa que as estratégias parlamentares para a contribuição com a

administração seriam modificadas. Na medida em que os vereadores fariam parte do governo estes não encontrariam incentivos para a formulação de requerimentos com matéria de indicação. De todo modo, as normas instituídas pela Comissão constrangeriam a atuação também dos vereadores de oposição. A Tabela 25 traz os dados os dados relativos a formulação de indicação dos vereadores de oposição:

**Tabela 25**  
**Indicações formuladas pelos vereadores da oposição (2005-2008)**

Área	Individual	Local	Regional	Setorial	Geral	Total
Administração e Política	0	01	0	01	07	09
Agricultura e Abastecimento	0	0	0	0	0	0
Comunicação e Telecomunicações	0	05	0	0	01	06
Cultura e Lazer	0	04	0	0	02	06
Defesa do Consumidor	0	0	0	0	02	02
Denominação de logradouro	0	0	0	0	0	0
Direitos Humanos e Cidadania	0	0	0	0	03	03
Economia Finanças e Orçamento	0	0	0	0	0	0
Educação, Ciência e Tecnologia	0	01	0	0	03	04
Energia	0	01	0	0	01	02
Esporte	0	0	0	0	03	03
Ética	0	0	0	0	0	0
Fiscalização	0	01	0	0	05	06
Habitação	0	01	0	0	0	01
Honraria	0	0	0	0	0	0
Legislação e Justiça	0	0	0	0	05	05
Meio Ambiente	0	0	0	0	05	05
Promoção Social	01	0	0	01	02	04
Proteção Animal	0	0	0	0	0	0
Relações do Trabalho	0	0	0	01	02	03
Religião	0	0	0	0	0	0
Saúde	0	03	0	0	08	11
Segurança Pública	0	02	01	0	06	09
Transporte e Trânsito	0	252	0	01	32	285
Urbanização, Obras e Saneamento	0	742	05	0	39	786
N	01	1013	06	04	126	1150

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos arquivos da Câmara Municipal de São Carlos.

Conforme os dados das tabelas quando analisadas as indicações formuladas por vereadores da base do governo e da oposição as áreas temáticas que recebem maior

atenção não diferem entre os casos. No período de 2005-2008 o tema que recebeu o maior número de indicações foi Urbanização, Obras e Saneamento, seguido pelas sugestões voltadas ao tema dos Transportes. Pela própria natureza das matérias as indicações estiveram direcionadas a localidades específicas, de modo que a categoria Local contou com a maior frequência.

O número de requerimentos com tema de interesse social foi diminuído na segunda legislatura estudada. As tabelas a seguir trazem os dados relativos ao envio da proposição por parte dos vereadores alinhados ao governo e daqueles que compunham a oposição:

**Tabela 26**  
**Requerimentos formulados pelos vereadores da base (2005-2008)**

<b>Área</b>	<b>Individual</b>	<b>Local</b>	<b>Regional</b>	<b>Setorial</b>	<b>Geral</b>	<b>Total</b>
<b>Administração e Política</b>	03	0	0	02	04	10
<b>Agricultura e Abastecimento</b>	0	0	0	0	0	0
<b>Comunicação e Telecomunicações</b>	0	01	0	0	01	02
<b>Cultura e Lazer</b>	0	0	0	0	01	01
<b>Defesa do Consumidor</b>	0	0	0	0	0	0
<b>Denominação de logradouro</b>	0	0	0	0	0	0
<b>Direitos Humanos e Cidadania</b>	0	0	0	0	01	01
<b>Economia Finanças e Orçamento</b>	0	0	0	0	0	0
<b>Educação, Ciência e Tecnologia</b>	0	0	0	0	0	0
<b>Energia</b>	0	0	0	0	01	01
<b>Esporte</b>	0	0	0	0	0	0
<b>Ética</b>	0	0	0	0	0	0
<b>Fiscalização</b>	0	100	0	02	103	205
<b>Habitação</b>	0	0	0	0	0	0
<b>Honraria</b>	0	0	0	0	0	0
<b>Legislação e Justiça</b>	0	0	0	0	02	02
<b>Meio Ambiente</b>	0	02	0	0	01	03
<b>Promoção Social</b>	0	0	0	0	0	0
<b>Proteção Animal</b>	0	0	0	0	03	03
<b>Relações do Trabalho</b>	0	0	0	01	02	03
<b>Religião</b>	0	0	0	0	0	0
<b>Saúde</b>	0	0	0	0	0	0
<b>Segurança Pública</b>	0	0	0	0	01	01
<b>Transporte e Trânsito</b>	02	79	0	01	07	89
<b>Urbanização, Obras e Saneamento</b>	0	154	0	0	09	163
<b>N</b>	<b>05</b>	<b>336</b>	<b>0</b>	<b>06</b>	<b>136</b>	<b>484</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos arquivos da Câmara Municipal de São Carlos.

Se comparado ao período anterior, o número de requerimentos enviados entre os anos de 2005 a 2008 sofreu uma queda significativa. Do total de 484 requerimentos enviados pelos vereadores da base do governo 279 tiveram como tema assuntos de interesse social, e 205 tratavam-se de requerimentos de informação. Essa queda também pode ser percebida nos requerimentos elaborados pelos parlamentares da oposição. Os dados podem ser observados na Tabela 27:

**Tabela 27**  
**Requerimentos formulados pelos vereadores da oposição (2005-2008)**

Área	Individual	Local	Regional	Setorial	Geral	Total
Administração e Política	05	0	0	03	13	21
Agricultura e Abastecimento	0	0	0	0	0	0
Comunicação e Telecomunicações	0	02	01	0	0	03
Cultura e Lazer	0	0	01	0	0	01
Defesa do Consumidor	0	0	0	0	01	01
Denominação de logradouro	0	0	0	0	0	0
Direitos Humanos e Cidadania	0	0	0	0	01	01
Economia Finanças e Orçamento	0	0	0	0	0	0
Educação, Ciência e Tecnologia	0	0	02	0	02	04
Energia	0	0	0	0	0	0
Esporte	0	0	0	0	0	0
Ética	0	0	0	0	01	01
Fiscalização	0	76	01	0	773	850
Habitação	0	0	0	0	0	0
Honraria	1	0	0	0	0	01
Legislação e Justiça	0	0	0	0	05	05
Meio Ambiente	0	0	0	0	03	03
Promoção Social	0	0	0	0	01	01
Proteção Animal	0	01	0	0	0	01
Relações do Trabalho	01	0	01	04	01	07
Religião	0	0	0	0	0	0
Saúde	0	01	03	01	03	08
Segurança Pública	0	02	0	0	03	05
Transporte e Trânsito	0	66	03	0	16	85
Urbanização, Obras e Saneamento	0	99	03	0	21	123
<b>N</b>	<b>07</b>	<b>247</b>	<b>15</b>	<b>08</b>	<b>843</b>	<b>1121</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos arquivos da Câmara Municipal de São Carlos.

Entre os anos de 2005 a 2008 a oposição encaminhou 850 requerimentos de informação ao Executivo municipal, como forma de fiscalizar o governo. Do total dos 1.121 requerimentos enviados apenas 271, tinha como tema assuntos de interesse social, número muito inferior a legislatura anterior na qual esse número chegava a 1.730 sugestões.

A partir dos dados apresentados é possível perceber que não apenas as regras institucionais, mas também as características contextuais influenciam o comportamento dos atores. No caso da elaboração do dispositivo de assessoramento, além das normas presentes no Regimento Interno da Casa Legislativa, a relação estabelecida entre os parlamentares e o governo conta na estratégia adotada pelos vereadores. As preferências individuais dos atores fazem com que estes optem por uma estratégia ou outra no campo das possibilidades do jogo político, e das regras institucionais. Nesse sentido, a utilização do requerimento como mecanismo de assessoramento, se constitui em uma ação racional por parte dos parlamentares que além de atuar junto à administração municipal garantem as respostas dos pedidos encaminhados.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS:

No decorrer da pesquisa procuramos analisar a forma como se encontra organizada a política representativa no município de São Carlos. Para tanto, nos debruçamos sobre o cenário local a partir da retomada da disputa política, do estudo do perfil das elites e das regras do processo legislativo, além da agenda aprovada pelo prefeito e pela Câmara Municipal. Buscamos compreender de que forma as variáveis do contexto local interagem com variáveis institucionais e organizacionais. O estudo buscou demonstrar que a escolha feita pelos atores políticos estaria relacionada, na medida do possível, às singularidades da dinâmica política local. Conforme demonstrado, até o ano 2000 a história política do município São Carlos esteve marcada por alto índice de competição entre os partidos políticos que concentrou em seus quadros a elite política tradicional local. No entanto, no ano 2000, a disputa política ganharia nova tonalidade, todavia as estruturas tradicionais de poder ainda se fizeram presentes manifestando-se via trocas políticas e negociações.

De todo o modo, os dados indicam que a despeito da estratégia adotada pelos vereadores para garantir o acesso a recursos sob o controle do Executivo, as regras e as normas da Casa Legislativa não deixam de orientar o comportamento parlamentar. Embora os indivíduos sejam a unidade básica de análise, estes operam de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo ambiente institucional em que atuam. São as preferências dos atores, bem como o seu posicionamento no jogo político que fazem com que estes optem por uma estratégia ou outra no campo das possibilidades das regras institucionais.

Conforme os resultados apresentados na pesquisa, as normas regimentais dificultam a formulação de leis de cunho distributivista. O comportamento dos vereadores deve ser investigado levando em conta as suas práticas e formulação de proposições mais cotidianas. É no pedido de indicação e requerimento que o comportamento do vereador se revela.

Buscamos demonstrar que no município de São Carlos a utilização do requerimento, como mecanismo de assessoramento, se constitui em uma ação racional por parte dos parlamentares que além de atuar junto à administração municipal garantem as respostas dos pedidos encaminhados. Diante do exposto o uso

dos requerimentos na sugestão de temas de interesse social de acordo com o contexto torna-se mais eficaz, inclusive do ponto de vista eleitoral, do que o dispositivo de indicação. Todavia, é importante ressaltar que o motivo para a larga utilização do dispositivo pode ser encontrado nas próprias regras da Casa que especifica o requerimento apenas como um mecanismo em que cabe decisão ou resposta.

No que tange a temática a que se refere os dispositivos, que concentram parte da atividade parlamentar, é possível destacar a maior frequência dos pedidos de interesse social com implicação no cotidiano do eleitor como os pedidos de realização de obras, reparos em vias públicas, melhorias em atendimentos e serviços municipais, expansão de redes de esgoto e energia elétrica, construção de creches, limpeza de terrenos, melhorias no trânsito, entre outras matérias. Embora os pedidos tenham um caráter coletivo, são em geral destinados a localidades específicas, o que não significa necessariamente que os vereadores se percebam enquanto representantes apenas de determinados bairros. A própria natureza dos dispositivos de indicação e requerimento requer a especificação dos pedidos, como por exemplo o objeto e a destinação.

Conforme destacado na pesquisa a atividade parlamentar não se restringe ao assessoramento do poder Executivo e a formulação de leis, uma das mais importantes atribuições do parlamentar é o exercício da fiscalização. Entre os anos de 2001 e 2008 os vereadores do município fizeram extenso uso de sua prerrogativa fiscalizatória. Na percepção dos vereadores está consiste em uma das atividades mais importantes da vereança, em razão inclusive da baixa capacidade dos parlamentares interferirem de maneira direta na administração municipal.

No decorrer da análise buscamos identificar o perfil das elites políticas e a percepção dos vereadores sobre o exercício da representação. Os dados indicam que no município de São Carlos os vereadores atribuem maior importância às atividades de cunho institucional e de interesse coletivo, pois apesar de ter suas bases localizadas em grupos específicos, os vereadores declararam representar os interesses de toda a população, o que pode ser entendido enquanto reflexo do reconhecimento de variados redutos eleitorais.

Embora este seja um estudo de caso baseado em um município em particular, acreditamos ter traçado algumas considerações sobre a organização e o funcionamento da política representativa local, demonstrando como as variáveis do contexto interagem

com as variáveis institucionais e organizacionais, de modo que as características locais da disputa eleitoral, e a natureza singular das demandas dirigidas ao sistema político subnacional, não permitem transplantar para os municípios explicações que parecem satisfatórias para outras esferas de poder. Assim, não negamos a importância das instituições, no entanto, buscamos apontar para diferentes indicadores que possam contribuir para o entendimento da representação política em nível local, em suas especificidades. Acreditamos que uma análise desse tipo, que investigue as diversas dimensões do problema, é capaz de contribuir com a agenda de pesquisa preocupada em compreender o funcionamento dos legislativos municipais.

## REFERÊNCIAS:

ABRANCHES, Sérgio. (1988) "*Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro*", revista *Dados*, vol. 31, nº1.

ALMEIDA, Maria Hermínia T., CARNEIRO, Leandro P. (2003). "*Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil*". *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, Vol. IX, n 1, pp. 124-147.

ALMEIDA, Acir; LOPEZ, Felix (2014). "*Representação política local e clientelismo*". In: ROCHA, Marta Mendes; Kerbauy, Maria Teresa Miceli (2014). "*Eleições, partidos, e representação política nos municípios*". Juiz de Fora: Ed. UFJF.

AMES, Barry. (1995). "*Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in Brazilian Congress*". *The Journal of Politics*, vol. 57, n. 2, p. 324-343.

\_\_\_\_\_. (2003). "*Os Entraves da Democracia no Brasil*". Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. (2012). *A estratégia eleitoral na representação proporcional com lista aberta*. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 14, n. 27, p. 59-87, jan/jun.

AMORIM NETO, Octávio (2000). "*Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil*". *Dados*, vol. 43, n.03, Rio de Janeiro.

AMORIM NETO, Octávio e SANTOS, Fabiano. (2002) "*A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação*". In: VIANNA, L. W. (Org.) *A Democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ.

\_\_\_\_\_. (2003). "*O Segredo Ineficiente Revisto: O que propõem e o que aprovam os Deputados Brasileiros*". *Dados*, vol. 46, n. 04. Rio de Janeiro.

ANASTASIA, Fátima; CASTRO, Monica Mata Machado, NUNES, Felipe. (2007). “De lá para cá. As condições e as instituições da democracia depois de 1988”. In: MELO, Carlos (Org.). *A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21*. Editora UFMG. Belo Horizonte.

ANDRADE, Régis de Castro. (1998). “Processos Decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembléia Legislativa de São Paulo”. In: Andrade, Régis de Castro (org.) *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: EDUSP / FAPESP.

ARAÚJO, Clara (2012). “Cidadania democrática e inserção política das mulheres”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 09, p. 147-168. Brasília.

ARRETCHE, Marta (2006). “Federalismo”. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (organizadores). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

AVELAR, Lúcia (1994). “Mudanças estruturais, crise política e eleições”. São Paulo em Perspectiva, *Revista SEADE*, São Paulo, vol. 8, n. 2.

\_\_\_\_\_ (2001). “Mulheres na elite política brasileira”. Ed. UNESP: São Paulo.

AVELAR, Lúcia; WALTER, Maria Inez Machado Telles (2008). “Lentas mudanças: o voto e a política tradicional”. *Opinião Pública*, vol. 14, n. 01. Campinas.

ÁVILA FILHO, Paulo M., LIMA, Paulo Cesar G. S; JORGE, Vladimyr L. (2011). “Produção legislativa e intermediação de interesses: uma análise das Indicações na Câmara Municipal do Rio de Janeiro”. 35º Encontro Anual da Anpocs. GT 10 – Estudos Legislativos.

ÁVILA FILHO, Paulo M.; JORGE, Vladimyr L.; COELHO, Ana Fernanda (2004). “Acesso ao poder, participação e troca política: orçamento e disputa política municipal”. 28º Encontro Anual da Anpocs.

BARRETO, Álvaro. (2008). *“Reeleição parlamentar: reflexões metodológicas e análise do caso da Câmara de Vereadores de Pelotas - 1976-2004”*. Opinião Pública, Campinas, vol. 14, n. 1, p.123-148.

BRAGA, Maria do Socorro e PIMENTEL, Jairo (2013). *“Estrutura e organização partidária municipal nas eleições de 2012”*. In: SPECK, Bruno Wilhelm e CARNEIRO, José Mario Brasiliense (orgs), *Candidatos, partidos e coligações nas eleições municipais de 2012*, Cadernos Adenauer XIV, n. 02, Rio de Janeiro, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung.

BRAGA, Maria do Socorro e SPECK, Bruno Wilhelm (2014). *“Organização partidária e carreiras políticas no nível local”*. XII Brazilian Studies Association (BRASA).

BRASIL. Constituição (1990). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Ed Saraiva, 4ª Ed.

CAETANO, Bruno. (2005). *“Executivo e Legislativo na esfera local”*. Novos Estudos Cebrap, n.71, p. 101-125.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2015). *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara. 13ª Ed., 3ª reimpressão. Disponível em:< <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847> >. Acessado em: Fevereiro de 2015.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS (1998). *Regimento Interno da Câmara Municipal de São Carlos*. Disponível em : <<http://www.camarasaocarlos.sp.gov.br/portal/index.php/2014-02-07-16-38-03/regimento-interno> >. Acessado em: Fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_ (1990). *Lei Orgânica do Município de São Carlos*. Setor de Comunicações Administrativas. Arquivo da Sala das Comissões.

CARNEIRO, L. P. e ALMEIDA, M. H. T. (2005). *“Eleições para Câmaras Municipais, migrações partidárias e formação de governos: a constituição dos sistemas partidários*

*locais no Brasil*". XXIX Encontro Anual da ANPOCS, GT Estudos Legislativos, Caxambu.

CARVALHO, José Murilo (2011). "*Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo, República*". In: BOTELHO, André e SCHWARCZ, Lilian (orgs). *Agenda Brasileira: temas de uma sociedade em mudança*. São Paulo: Companhia das Letras.

CARVALHO, Nelson Rojas (2003). "*E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*". Rio de Janeiro: Ed. Revan.

CASTRO, Monica Mata Machado; NUNES, Felipe; ANASTASIA, Fátima (2009). "*Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros*", *Dados*, v. 52, n. 4, p. 961-1001.

CONTRALADORIA GERAL DA UNIÃO (2009). "*O vereador e a fiscalização dos recursos públicos municipais*". Brasília: CGU.

CORRALO, Giovani e CARDOSO, Bruna Lacerda (2014). "Lei Orgânica e Administração Municipal". In: CALDAS, Roberto C. da Silva Gomes Caldas; STELZER, Joana; HÜNING BIRNFEL, Liane Francisca. (Org.). *Direito e Administração Pública*. Florianópolis: CONPEDI.

COUTO, Cláudio Gonçalves. (1998). "*Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação executivo-legislativo e o caso paulistano*". In: ANDRADE, Régis de Castro (org.) *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: EDUSP.

DINIZ, Simone (2005). "*Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial*". *Dados*, vol. 48, n. 1, Rio de Janeiro.

FENNO, Richard. "*Congressmen in Committes. Little, Brown and Company*". Disponível em: <[http://www.jstor.org/stable/2129483?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/2129483?seq=1#page_scan_tab_contents)>. Acessado em maio de 2015.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (1995). “*Mudança Constitucional, Desempenho Legislativo e Consolidação Institucional*”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 29, p. 175-200.

\_\_\_\_\_ (1996). “*O Congresso Nacional: organização, processo decisório e produção legal*”. Cadernos de Pesquisa, n. 05, CEBRAP, p. 01-97.

\_\_\_\_\_ (1998). “*As bases institucionais do presidencialismo de coalizão*”. Lua Nova, n. 44, p. 81-215.

\_\_\_\_\_ (1999). “*Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*”. Rio de Janeiro, FGV.

\_\_\_\_\_ (2002). “*Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária*”. Dados, vol. 45, n. 2, p. 303-344.

\_\_\_\_\_ (2007). “*Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira*”. In: MELO, Carlos (Org.). *A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21*. Editora UFMG. Belo Horizonte.

FLEISCHER, David (2002). “*As eleições municipais no Brasil: uma análise comparativa (1982-2000)*”. Opinião Pública, vol. 13, n. 01. Campinas.

GOMES, Fabio de Barros Correia (2012). “*Cooperação, liderança e impasse entre o Legislativo e o Executivo na produção legislativa do Congresso Nacional do Brasil*”. Dados, vol. 55, n. 04, Rio de Janeiro.

HALL, Peter; e TAYLOR, Rosemary (2003). *As três versões do neo-institucionalismo*. Lua Nova, Revista de Cultura e Política. São Paulo, n. 58, p. 193-223.

IBOPE, Opinião. “*Pesquisa de opinião pública sobre assuntos políticos/administrativos*”. Cartório Eleitoral da 121ª Zona Eleitoral de São Carlos, n. 02/2004. São Carlos: Maio de 2004.

\_\_\_\_\_. “*Pesquisa de opinião pública sobre assuntos políticos/administrativos*”. Cartório Eleitoral da 121ª Zona Eleitoral de São Carlos, n. 05/2004. São Carlos: Agosto de 2004.

\_\_\_\_\_. “*Pesquisa de opinião pública sobre assuntos políticos/administrativos*”. Cartório Eleitoral da 121ª Zona Eleitoral de São Carlos, n. 08/2004. São Carlos: Setembro de 2004.

\_\_\_\_\_. “*Pesquisa de opinião pública sobre assuntos políticos/administrativos*”. Cartório Eleitoral da 121ª Zona Eleitoral de São Carlos, n. 11/2004. São Carlos: Setembro de 2004.

INACIO, Magna e RENNÓ, Lucio (2009). “*O Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*”. Ed. UFMG.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2012). *A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda*. Disponível em : <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925\\_comunicado\\_doipea155\\_v5.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicado_doipea155_v5.pdf)>. Acessado em maio de 2015.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli (2004). “*Descentralização, processo decisório e políticas públicas locais*”. *Estudos de Sociologia*, n. 16, Araraquara, p. 151-163.

\_\_\_\_\_ (2005). “*As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local*”. *Opinião Pública*, Campinas, Vol. XI, nº 2, Outubro, p. 337-365.

\_\_\_\_\_ (2008a). “*Legislativo municipal, organização partidária e coligações partidárias*”. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, vol. 13, n. 53.

\_\_\_\_\_ (2008b). “*Câmaras Municipais, partidos e negociações políticas*”. IX Brazilian Studies Association (BRASA), GT Estudos Legislativos.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli e SILVA, Bruno Souza (2014). “*O papel das Câmaras Municipais nas eleições de 2012: competição eleitoral e coordenação partidária*”. IX Encontro da ABCP, Brasília.

KINZO, Maria D’Alva e BRAGA, Maria do Socorro. (2007). “*Sistema eleitoral, competição partidária e representação parlamentar nos Legislativos estaduais*”. In: Kinzo, Maria D’Alva & Braga, Maria do Socorro (orgs.) *Eleitores e representação partidária no Brasil*. São Paulo, Ed. Humanitas, p. 159-177.

KREHBIEL, Keith (1991). “*Information and Legislative Organization*”. Michigan: University of Michigan Press.

LAMOUNIER, Bolivar. (1989). “*Authoritarian Brazil Revisited: The Impact of Elections on the Abertura*”. In: A. Stepan (ed.) *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*, Oxford, Oxford University Press, pp. 43 - 79.

LIMA JR, Olavo Brasil (1983). “*Os Partidos políticos Brasileiros. A experiência federal e regional: 1945/1964*”. Rio de Janeiro, Graal.

LIMONGI, Fernando (1994). “*O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente*”. BIB – Boletim Informativo Bibliográfico, n. 37, p. 3-38, São Paulo.

\_\_\_\_\_ (2003). “*Formas de Governo, Leis Partidárias e Processo Decisório*”. BIB – Boletim Informativo Bibliográfico, n. 55, 1º semestre. São Paulo.

\_\_\_\_\_ (2006). “*A Democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório*”. Revista Novos Estudos, n. 76. CEBRAP. São Paulo.

LOPEZ, F. G. (2004). “*As relações entre Executivo e Legislativo no Município de Araruama-RJ*.” Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

MAINWARING, Scott (1993). “*Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil*”. Revista Lua Nova, n.º 28/29, São Paulo.

\_\_\_\_\_ (2001). “*Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*”, Rio de Janeiro: FGV.

MARRARA, Zulimar (1998). “*Representação Política e Processo Eleitoral: um estudo de caso em São Carlos*”. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de São Carlos – UFSCar.

MARINO JR, João (2005). “*O Orçamento Participativo e o Poder Local – um estudo sobre Araraquara, Franca e São Carlos no período 1999 – 2002*”. Tese de Doutorado. Universidade Federal de São Carlos – UFSCar.

MARQUES, José Elias Domingos Costa (2007). “*Na busca dos novos líderes: o processo de construção de candidaturas ao legislativo municipal – aspectos teóricos e um estudo de caso*”. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de São Carlos – UFSCar.

MEDINA, Juan Manoel e CALVO, Ernesto (2001). “*Y Usted? Por quién dice que votó?: una agenda de investigación de los mecanismos electorales de control político*”. In: CALVO, Ernesto e MEDINA, Juan Manoel. *El federalismo electoral argentino*. Buenos Aires, Ed. Universitaria de Buenos Aires.

MELO, Carlos Ranulfo (2003). “*Migração partidária na Câmara dos Deputados – Causas, Consequências e Possíveis Soluções*”. In: BENEVIDES, Maria V.; VANNUCHI, Paulo; e KERCHE, Fábio (orgs). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo.

\_\_\_\_\_ (2004). “*Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985/2002)*”. Belo Horizonte, Ed. da UFMG.

\_\_\_\_\_ (2011). “*Individualismo e partidarismo em doze estados brasileiros*”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 26, n. 75, p. 57-71.

MELO, Carlos Ranulfo e ALCÂNTARA, Manuel (2007). “*A Democracia Brasileira – balanço e perspectivas para o século 21*”. Ed. UFMG.

MENEGUELLO, Rachel (1998). “*Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985 – 1997)*”. São Paulo: Paz e Terra.

MENEGUELLO, Rachel e BIZARRO NETO, Fernando (2012). “*Contexto e competição na política paulista*”. Dados, vol. 55, n. 01, Rio de Janeiro.

MAYHEW, David (1974). “*Congress: The Electoral Connection*”. New Haven and London, Yale University Press.

NETO, Joffre. (2003). “*O Legislativo e o poder local*”. In: Benevides, Maria Victoria e outros (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo.

NICOLAU, Jairo (1996). “*Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)*”. Rio de Janeiro: Editora FGV.

\_\_\_\_\_ (2000). “*Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)*”. Dados, vol. 43, n. 04, Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_ (2002). “*Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil*”. Dados, vol. 45 n. 02, Rio de Janeiro.

PALERMO, Vicente (2000). “*Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições Políticas e Gestão de Governo*”. Dados, vol. 43, n. 03, Rio de Janeiro.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo (2002). “*Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: As relações Executivo-Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro*”. Dados, vol. 45, n. 02, Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_ (2003). “*Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil*”. Dados, vol. 46, n.04, Rio de Janeiro.

PERES, Paulo Sérgio (2008). Comportamento ou Instituições? A Evolução Histórica do Neoinstitucionalismo da Ciência Política. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 23, n. 68, p. 53-71.

PIATTONI, S (2001). “*Clientelism, interests, and democratic representation*”. In: PIATTONI, S. (Ed.). *Clientelism, interests, and democratic representation*. New York: Cambridge University Press, p. 193-212.

PIERSON, Paul (1996). The new politics of the welfare State. World Politics, 48 (2), p. 143-179.

PITKIN, Hanna (1972). “*The Concept of Representation*”. University of California Press: California.

POWER, Timothy e ZUCCO, JR, César (2009). “*Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005*”. Latin American research review, v. 44, n. 1.

\_\_\_\_\_. (2011). “*O Congresso por ele mesmo*”. Belo Horizonte: Editora UFMG.

PRAÇA, Sérgio e GARCIA, Joice. (2011). “*Formação de governo no nível municipal: o caso dos municípios paulistas*”. 35º Encontro Anual da Anpocs. GT 10: Estudos Legislativos.

PRALON, Eliana. M. e FERREIRA, Gabriela. Nunes. (1998). “*Centralidade da Câmara Municipal de São Paulo no processo decisório*”. In: ANDRADE, R. C. (org.). *Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: USP.

ROCHA, Marta Mendes; Kerbauy, Maria Teresa Miceli (2014). *“Eleições, partidos, e representação política nos municípios”*. Juiz de Fora: Ed. UFJF.

ROCHA, Marta Mendes; COSTA, Alessandra. (2012). *“Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das assembleias estaduais brasileiras”*. Opinião Pública, 2012.

RODRIGUES, Leôncio Martins (2002). *“Partidos, Ideologia e Composição Social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados”*. São Paulo: Edusp.

RUGGIERO JR, Nelson (2005). *“A atuação do vereador na Câmara Municipal de Araraquara: Processo Legislativo em dois momentos”*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de São Carlos – UFSCar.

SAMUELS, David (2003). *“Ambition, Federalism and legislative politics in Brazil”*. Nova York: Cambridge University Press.

SANTOS, Fabiano. (1997). *“Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira”*. Dados, vol.40, n.03, Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. (2001). *“O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência”*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

\_\_\_\_\_. (2003) *“O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão”*. Belo Horizonte, ED. UFMG.

SARTORI, Giovanni (1994). *Uma teoria da democracia como processo decisório*. In: A teoria democrática revisitada. São Paulo, Ed. Ática.

SHEPSLE, K. A. e WEINGAST, B.(1987). The Institutional Foundations of Committee Power. *American Political Science Review*, 81, p. 85-104.

SILVA, Bruno Souza (2013). *“Partidos Políticos e Processo Decisório em Araraquara-SP”*. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP.

SOUZA, Luciana Andressa Martins (2010). “*Do local para o nacional: o orçamento participativo e as novas práticas políticas petistas*”. Tese de Doutorado. Universidade Federal de São Carlos – UFSCar.

STOKES, Susan (2005). “*Perverse accountability: a formal model of machine politics with evidence from Argentina*”. *American political science review*, vol. 99, n. 3.

TAROUCO, Gabriela da Silva; MADEIRA, Rafael Machado (2013). “*Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil*”. *Revista de Sociologia e Política*, v.21, n. 45, Curitiba.

TOCQUEVILLE, Alexis (1973). “*A democracia na América*”. Coleção: Os Pensadores. Ed. Abril, vol. XXIX, p.202

## ANEXO METODOLÓGICO

### ❖ Roteiro de entrevista:

- Como era o seu cotidiano como vereador?
- Como o (a) Sr (a). avalia o papel do vereador enquanto representante político?
- Quais são os principais canais que o vereador encontra para representar a população?
- Qual é a importância das indicações e dos requerimentos na atividade cotidiana do vereador?
- O (a) Sr (a). tem contato com as suas bases eleitorais? De que modo ocorre?
- Nos trabalhos legislativos o (a) Sr (a). acredita que prevalece as posições individuais ou as determinações partidárias?
- Qual é a influência do partido político no cotidiano do vereador?
- No período estudado como era a relação entre a Câmara Municipal e o prefeito?
- Como era a relação do (a) Sr (a) com o prefeito?
- Do seu ponto de ex-vereador quais são os principais fatores que amenizaram a relação entre os poderes Executivo e Legislativo no período de estudo?
- Como foram formadas as alianças no período de análise?
- Quais foram as principais transformações que ocorreram na relação entre o Executivo e o Legislativo se considerado os anos de 2001-2004 e 2005 e 2008?

❖ **Questionário aplicado aos vereadores<sup>89</sup>:**

Prezado(a) Senhor(a),

Este questionário faz parte da pesquisa de mestrado “Organização e funcionamento da política representativa local: o caso do município de São Carlos”, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). O objetivo é conhecer melhor as características e o funcionamento da representação política local. Sua colaboração é vital para nosso estudo, e desde logo agradecemos sua disponibilidade para o preenchimento desse questionário.

Ficamos à disposição para qualquer informação adicional através do contato: [thais\\_cmartins@yahoo.com.br](mailto:thais_cmartins@yahoo.com.br).

Atenciosamente,

**Thais Cavalcante Martins (Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFSCar)**

1. Atualmente o(a) Sr(a). é filiado(a) a algum partido político?

( ) Sim ( ) Não [vá para a questão 4]

2. Em que ano o Sr(a). se filiou ao seu atual partido? (anotar o ano) \_\_\_\_\_

3. Qual é o seu atual partido?

<b>PMDB</b>		<b>PSTU</b>	
<b>PTB</b>		<b>PCB</b>	
<b>PDT</b>		<b>PRTB</b>	
<b>PT</b>		<b>PHS</b>	
<b>DEM</b>		<b>PSDC</b>	
<b>PCdoB</b>		<b>PCO</b>	
<b>PSB</b>		<b>PTN</b>	
<b>PSDB</b>		<b>PSL</b>	
<b>PTC</b>		<b>PRB</b>	
<b>PSC</b>		<b>PSOL</b>	
<b>PMN</b>		<b>PR</b>	
<b>PRP</b>		<b>PSD</b>	
<b>PPS</b>		<b>PPL</b>	

---

<sup>89</sup> As perguntas do presente questionário consistem em adaptações do *survey* desenvolvido pelo projeto temático “Organização e funcionamento da política representativa no Estado de São Paulo (1994 e 2014)”, financiado pela FAPESP.

<b>PV</b>		<b>PEN</b>	
<b>PTdoB</b>		<b>PROS</b>	
<b>PP</b>		<b>SD</b>	

4. O (a) Sr(a). já foi filiado(a) a algum outro partido?

( ) Sim ( ) Não [vá para a questão 7]

5. Quais partidos?

<b>PMDB</b>		<b>PSTU</b>	
<b>PTB</b>		<b>PCB</b>	
<b>PDT</b>		<b>PRTB</b>	
<b>PT</b>		<b>PHS</b>	
<b>DEM</b>		<b>PSDC</b>	
<b>PCdoB</b>		<b>PCO</b>	
<b>PSB</b>		<b>PTN</b>	
<b>PSDB</b>		<b>PSL</b>	
<b>PTC</b>		<b>PRB</b>	
<b>PSC</b>		<b>PSOL</b>	
<b>PMN</b>		<b>PR</b>	
<b>PRP</b>		<b>PSD</b>	
<b>PPS</b>		<b>PPL</b>	
<b>PV</b>		<b>PEN</b>	
<b>PTdoB</b>		<b>PROS</b>	
<b>PP</b>		<b>MDB</b>	
<b>SD</b>		<b>ARENA</b>	

6. Por quanto tempo o (a) Sr.(a) foi filiado a cada um dos partidos? (anotar o partido, a data de filiação e desfiliação).

Partido 1: \_\_\_\_\_ filiação de \_\_\_\_\_ até \_\_\_\_\_

Partido 2: \_\_\_\_\_ filiação de \_\_\_\_\_ até \_\_\_\_\_

Partido 3: \_\_\_\_\_ filiação de \_\_\_\_\_ até \_\_\_\_\_

Partido 4: \_\_\_\_\_ filiação de \_\_\_\_\_ até \_\_\_\_\_

Partido 5: \_\_\_\_\_ filiação de \_\_\_\_\_ até \_\_\_\_\_

7. O(a) Sr.(a) já exerceu algum cargo eletivo (prefeito, deputado, governador, etc.) além do cargo de vereador(a)?

Sim  Não [vá para a questão 9]

8. Quais foram os cargos e o período de atividade?

Cargo	Período de atividade

9. O(a) Sr.(a) já se candidatou algum outro cargo eletivo (prefeito, deputado, governador, etc.) além do cargo de vereador(a)?

Sim  Não [vá para a questão 11]

10. Quais foram os cargos eletivos que o(a) Sr.(a). já se candidatou além do cargo de vereador?

Deputado Estadual	
Deputado Federal	
Senador	
Prefeito	
Governador do Estado	
Presidente da República	

11. Por quantas vezes o(a) Sr.(a) se candidatou ao cargo de vereador(a) no município de São Carlos?

1 vez  6 vezes

2 vezes  7 vezes

3 vezes  8 vezes

4 vezes  9 vezes

5 vezes  10 vezes

12. Quantas vezes o(a) senhor(a) foi vereador(a) pelo município de São Carlos?

- ( ) 1 vez                      ( ) 6 vezes  
 ( ) 2 vezes                    ( ) 7 vezes  
 ( ) 3 vezes                    ( ) 8 vezes  
 ( ) 4 vezes                    ( ) 9 vezes  
 ( ) 5 vezes                    ( ) 10 vezes

13. O(a) Sr(a). é membro do diretório municipal da sua cidade?

- ( ) Sim                        ( ) Não

14. O(a) Sr. (a) já ocupou cargo em algumas dessas instâncias políticas ou organizações?

	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Qual Cargo?</b>
Diretório Nacional do partido			
Diretório Estadual			
Diretório Municipal			
Diretório Regional			
Setor público na prefeitura ou órgão da administração municipal			
Setor público no nível estadual ou federal?			
Já ocupou algum cargo não eletivo no Legislativo (municipal, estadual ou federal)?			
ONG			
Associação de Bairros			
Sindicatos			
Recreativa			
Organização Estudantil			
Associação Profissional			
Associação Religiosa			
Ativista Ambiental			
Ativista dos Direitos Humanos			
Outras organizações			

15. O(a) Sr.(a) pretende prosseguir na carreira política?

( ) Sim

( ) Não [vá para a questão 17]

16. O(a) Sr.(a) pretende se candidatar a qual cargo?

	Sim	Não
Vereador		
Deputado Estadual		
Deputado Federal		
Senador		
Prefeito		
Governador do Estado		
Presidente da República		

17. Quando o(a) Sr(a). se candidatou pela primeira vez em uma eleição?

Ano	Cargo

18. Em suas campanhas eleitorais (considerando as eleições de 2000 e/ou 2004) qual foi a PRINCIPAL fonte de financiamento?

Recursos do partido ou coligação	
Recursos próprios	
Doações de pessoas físicas	
Doações de empresas	
Não sei/não lembro	

19. Considerando as eleições de 2000 e/ou 2004, em sua opinião, quais dos seguintes apoios foram os mais importantes para a sua vitória eleitoral? (Marcar quantas considerar necessário)

O apoio do partido	
O apoio de deputados da sua região	
O apoio do prefeito em exercício	
O apoio de um candidato a prefeito	
O apoio de líderes empresariais	

O apoio de líderes ou grupos religiosos	
O apoio de líderes comunitários ou sindicais	
O apoio da sua família	
Não teve apoio de pessoas e grupos	
Não sei/ Não lembro	
Outro (qual?):	

**20.** Na ocasião de sua eleição em 2000 e/ou 2004 o(a) Sr.(a) recebeu apoio do partido político?

Sim  Não [vá para a questão 22]

**21.** De que forma o apoio do partido político foi recebido?

Recursos financeiros	
Material gráfico	
Tempo no rádio/TV	
Pessoas para ajudar na campanha	
Outro (qual?):	

**22.** Nas eleições de 2000 e 2004 o(a) Sr(a). recebeu apoio de algum deputado federal ou estadual?

Sim  Não [vá para a questão 24]

**23.** O que foi importante para você conseguir o apoio de deputado(s) na sua eleição? (Marcar quantas considerar necessário)

Relações familiares	
Relações pessoais	
Relações partidárias	
Presença na coligação	
Apoio político que o(a) Sr.(a) concedeu ao deputado(a) em outra eleição	
Outro (qual?):	

**24.** O (a) Sr(a). apoiou algum candidato a deputado (estadual/federal) no período em que foi vereador?

Sim  Não [vá para a questão 26]

25. Qual foi o principal motivo? (Marcar quantas considerar necessário)

Relações familiares	
Relações pessoais	
Relações partidárias	
Presença na coligação	
Apoio político que o(a) Sr.(a) recebeu do(a) deputado(a) em outra eleição	
Proximidade geográfica (o candidato era da cidade/região)	
Obter influência política	
Outro (qual?)	

26. Considerando as eleições de 2000 e/ou 2004, quem compunha a sua principal base eleitoral na cidade? (Marcar quantas considerar necessário)

Membros de sindicatos/associações profissionais	
Movimentos sociais	
Moradores de um determinado bairro/ região da cidade	
Grupos religiosos	
Categorias profissionais	
Outra (qual?)	

27. Considerando a sua atuação enquanto vereador, enumere de 1 a 3 todas as funções abaixo de acordo com a ordem de importância. **Sendo 1 as funções que o(a) Sr. (a) considera pouco importante, 2 aquelas que considera que possuir importância intermediária e 3 as funções que considera ser de maior importância:**

Elaborar leis	
Fiscalizar a atuação do prefeito	
Defender os interesses de seu partido	
Resolver os problemas do município	
Resolver os problemas de seu bairro/região	
Resolver os problemas dos cidadãos que o procuram	
Resolver problemas de seus eleitores	
Propor emendas ao orçamento municipal	
Resolver os problemas de determinados segmentos sociais (categorias profissionais, econômicas, religiosas)	
Outras (quais?)	

28. Em sua legislatura o(a) Sr. (a) acredita ter representado PRIORITARIAMENTE os interesses:

Dos eleitores de seu partido	
Dos eleitores de seu bairro e região	
De determinadas categorias profissionais	
De determinados segmentos sociais (categorias religiosas ou econômicas do município)	
De toda a população do município	
Não sabe	
Outra (qual?):	

29. Quando se fala de política, normalmente são utilizadas as expressões “esquerda” e “direita”. Em uma escala onde 1 indica “esquerda” e 10 “direita”, em que lugar o(a) Sr.(a) posicionaria os seguintes partidos na política municipal?

Partidos	Esquerda					Direita					Não sei localizar
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>PMDB</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>PTB</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>PDT</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>PT</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>DEM</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>PCdoB</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>PSB</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>PSDB</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>PTC</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>PSC</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>PMN</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>PRP</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>PPS</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>PV</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>PTdoB</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>PP</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>PSTU</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>PCB</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>PRTB</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>PHS</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>PSDC</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>PCO</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>PTN</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>PSL</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>PRB</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>PSOL</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>PR</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	

30. Considerando a atuação dos partidos na política municipal no período em que o (a) Sr (a). foi vereador (a), entre os anos de 2001 e 2008, indique quais eram aqueles que faziam parte da base do governo e quais compunham a oposição.

<b>Partidos</b>	<b>Governo</b>	<b>Oposição</b>	<b>Não existia na cidade</b>
<b>PMDB</b>			
<b>PTB</b>			
<b>PDT</b>			
<b>PT</b>			
<b>DEM</b>			
<b>PCdoB</b>			
<b>PSB</b>			
<b>PSDB</b>			
<b>PTC</b>			
<b>PSC</b>			
<b>PMN</b>			
<b>PRP</b>			
<b>PPS</b>			
<b>PV</b>			
<b>PTdoB</b>			
<b>PP</b>			
<b>PSTU</b>			
<b>PCB</b>			
<b>PRTB</b>			
<b>PHS</b>			
<b>PSDC</b>			
<b>PCO</b>			
<b>PTN</b>			
<b>PSL</b>			
<b>PRB</b>			
<b>PSOL</b>			
<b>PR</b>			

31. Levando em conta suas ideias políticas, como o (a) Sr. (a) se classifica numa escala em que 1 indica “esquerda” e 10 indica “direita”?

<b>Esquerda</b>					<b>Direita</b>					<b>Não sei me localizar</b>
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	

32. Considerando sua atuação como vereador(a) entre os anos de 2001 a 2008, qual o fator mais importante para a orientação de seu voto na Câmara Municipal?

Posição da liderança do partido na Câmara	
Posição da liderança partidária em sua cidade	
Posição de grupos sociais (sindicatos, associações, igreja, etc)	
Opinião de sua base eleitoral	
Relação com o Prefeito	
Convicção pessoal	
Outro (qual?):	

33. Qual foi o fator que mais influenciou a sua atuação na votação do orçamento municipal?

Posição da liderança do partido na Câmara	
Posição da liderança partidária em sua cidade	
Posição de grupos sociais (sindicatos, associações, igreja, etc)	
Opinião de sua base eleitoral	
Relação com o Prefeito	
Convicção pessoal	
Outro (qual?):	

34. Em uma escala em que 1 indica “pouco importante” e 10 “muito importante”, como o (a) Sr(a). classifica a atuação dos partidos políticos para a orientação do processo decisório na Câmara Municipal?

Pouco Importante					Muito Importante					Não sei localizar
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	

35. O (a) Sr(a). já foi Presidente da Câmara Municipal de São Carlos?

( ) Sim ( ) Não [vá para a questão 37]

36. Quantas vezes o (a) Sr (a). foi Presidente da Câmara?

( ) 1 vez ( ) 4 vezes  
 ( ) 2 vezes ( ) 5 vezes  
 ( ) 3 vezes ( ) Mais de 5 vezes

37. O (a) Sr(a). já foi membro da Mesa Diretora?

Sim  Não [vá para a questão 39]

38. Quais cargos o (a) Sr (a). exerceu na Mesa Diretora?

<b>Cargo</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Período de atuação</b>
Presidente			
Primeiro Vice-Presidente			
Segundo Vice-Presidente			
Primeiro Secretário			
Segundo Secretário			

39. O (a) Sr(a). já foi membro de Comissão?

Sim  Não [vá para a questão 45]

40. Durante os anos de 2001 a 2008 o (a) Sr(a). foi membro de quais Comissões Permanentes?

<b>Comissão</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Período de atuação</b>
Legislação, Justiça e Redação			
Economia, Finanças e Orçamento			
Urbanização, Transporte e Habitação			
Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia			
Defesa do Consumidor, Direitos Humanos e Relações do Trabalho			
Saúde e Promoção Social			
Meio Ambiente			

41. Considerando o período de 2001 a 2008, o (a) Sr(a) participou de alguma Comissão Temporária?

Sim  Não [vá para a questão 43]

42. Quais Comissões Temporárias o (a) Sr(a). participou?

<b>Comissão</b>	<b>Período de atividade</b>

43. Durante o período de 2001 a 2008 o (a) Sr(a). foi Presidente de alguma Comissão Permanente?

( ) Sim

( ) Não [vá para a questão 45]

44. De quais Comissões Permanentes o (a) Sr(a) foi Presidente durante os anos de 2001 a 2008?

Legislação, Justiça e Redação	
Economia, Finanças e Orçamento	
Urbanização, Transporte e Habitação	
Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia	
Defesa do Consumidor, Direitos Humanos e Relações do Trabalho	
Saúde e Promoção Social	
Meio Ambiente	

45. Entre 2001 e 2008, com quantos assessores o (a) Sr (a).contava em seu gabinete?

	2001-2004	2005-2008
<b>Quantidade:</b>		

46. De que modo o (a) Sr (a) fez a escolha de seus assessores?

A partir da indicação do partido	
A partir da indicação da própria Câmara	
A partir de relações pessoais	
A partir de relações profissionais	
Outra (qual?):	

47. Como o (a) Sr(a). considera que o seu cargo de vereador contribuiu para o seu partido?

Atraindo filiados	
Atraindo recursos materiais	
Atraindo recursos pessoais	
Outra (qual?):	

48. No seu entender, quais eram as principais atividades que os seus eleitores esperavam que o (a) Sr (a). realizasse como vereador?

Atividade institucional (formulação de leis e fiscalização)	
Atendimento de pedido coletivo (setores profissionais, associações, movimentos sociais, moradores de determinados bairros ou regiões, igreja, etc).	
Atendimento de pedido particular (pedido de cidadãos)	
Atendimento de pedido coletivo e particular	
Atividade institucional e atendimento de pedido coletivo	
Atividade institucional e atendimento de pedido particular	
Todas	
Outras	

49. O (a) Sr (a) gostaria de realizar alguma atividade diferente do que desejado por seus eleitores?

( ) Sim                                      ( ) Não [vá para a questão 51]

50. Quais as principais atividades que o (a) Sr (a). gostaria de realizar?

<b>Atividades</b>	

51. Qual a sua idade? \_\_\_\_\_

52. Qual o seu sexo? \_\_\_\_\_

53. Com relação a sua raça ou cor, o (a) Sr (a). se considera?

Preto	
Pardo	
Branco	
Amarelo	
Vermelho	
Não sei	

54. Qual é a sua religião?

Adventista	
Budista	
Candomblé	
Católica	
Esotérica	
Espírita kardecista	
Evangélico não-petencostal	
Evangélico petencostal	
Judaica	
Mórmon	
Santo Daime	
Seicho-No-Iê, Messiânica, Perfeita Liberdade	
Testemunha de Jeová	
Umbanda	
Outra (qual?):	
Não tenho religião	
Ateu	

55. Qual é a sua formação?

Analfabeto / Não frequentou a escola	
Ciclo I incompleto (até a 3ª série do ensino fundamental)	
Ciclo I completo (até a 4ª série do ensino fundamental)	
Ciclo II incompleto (até a 7ª série do ensino fundamental)	
Ciclo II completo (até a 8ª série do ensino fundamental)	
Ensino médio incompleto (até o 2º ano do ensino médio)	
Ensino médio completo (até o 3º ano do ensino médio)	
Curso técnico incompleto	
Curso técnico completo	
Ensino superior incompleto	
Ensino superior completo	
Pós-Graduação (especialização)	
Mestrado	
Doutorado	

56. Qual a sua principal atuação profissional no período anterior ao seu mandato de vereador(a)?

Fazendeiro-Grande proprietário	
Fazendeiro-Médio proprietário	
Fazendeiro-Pequeno proprietário	
Trabalhador rural (não proprietário de terras)	
Grande Comerciante (mais de 30 funcionários)	
Comerciante médio (de 11 a 30 funcionários)	
Pequeno Comerciante (até 10 funcionários)	
Grande Industrial (mais de 500 funcionários)	
Médio Industrial (de 50 a 500 funcionários)	
Pequeno Industrial (até 50 funcionários)	
Advogado	
Farmacêutico	
Médico	
Dentista	
Contador	
Engenheiro	
Agrônomo	
Professor / PEB I	
Professor / PEB II	
Professor Universitário	
Servidor Público (cargo de direção, chefia)	
Servidor Público (outros cargos)	
Comerciante	
Industriário	
Militar	
Policia	
Estudante	
Bancário	
Outra (qual?):	

57. Por quanto tempo o (a) Sr(a). exerceu sua principal atividade profissional (assinalada acima) antes de se tornar vereador (a)?

Menos de 1 ano	
1 ano	
2 anos	
3 anos	
4 anos	
5 anos	
Entre 5 e 10 anos	

Entre 10 e 15 anos	
Entre 15 e 20 anos	
Mais de 20 anos	

- 58.** Por quanto tempo o (a) Sr (a). residiu na cidade de São Carlos antes de se tornar vereador(a) (entre os anos de 2001 e 2008)?

3 anos	
Entre 3 e 5 anos	
Entre 5 e 10 anos	
Entre 10 e 15 anos	
Entre 15 e 20 anos	
Entre 20 e 25 anos	
Entre 25 e 30 anos	
Entre 30 e 35 anos	
Entre 35 e 40 anos	
Entre 40 e 45 anos	
Entre 45 e 50 anos	
Mais de 50 anos	

- 59.** Em que bairro/região o (a) Sr (a) residiu em São Carlos no período em que foi vereador (a) , entre os anos de 2001 e 2008?
- 

- 60.** Por quanto tempo o (a) Sr (a) residiu neste bairro/região antes de se tornar vereador?

Menos de 3 anos	
Entre 3 e 5 anos	
Entre 5 e 10 anos	
Entre 10 e 15 anos	
Entre 15 e 20 anos	
Entre 20 e 25 anos	
Entre 25 e 30 anos	
Entre 30 e 35 anos	
Entre 35 e 40 anos	
Entre 40 e 45 anos	
Entre 45 e 50 anos	
Mais de 50 anos	

**INFORMAÇÃO**: Esta pesquisa de opinião pública está sendo realizada sem a finalidade de divulgação dos seus resultados através dos meios de comunicação.

**Sua colaboração é vital para nosso estudo. Agradecemos sua disponibilidade para o preenchimento desse questionário.**