

Organização e funcionamento da política representativa local: o caso do município de São Carlos

Organization and functioning of the local representative politics: the case of São Carlos

*Thais Cavalcante Martins*¹

Resumo: Esta pesquisa² tem por objetivo analisar a organização e o funcionamento da política representativa no município de São Carlos entre os anos de 2001 a 2004, 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.

Palavras-chave: políticas públicas, produção de políticas públicas, análise de políticas públicas, ideias.

Abstract: This research aims to examine the organization and functioning of representative politics in São Carlos between the years 2001-2004, 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.

Keywords: public policies, production of public policy, public policy analysis, ideas.

¹ Mestra em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (PPGPOL/UFSCar); graduada em Ciências Sociais (UNESP/FCLAR). E-mail: thais_cmartins@yahoo.com.br.

² Este artigo é uma análise preliminar sobre a representação política no município de São Carlos. A pesquisa é parte integrante da dissertação de mestrado “Organização e funcionamento da política representativa local: o caso do município de São Carlos”, desenvolvida na UFSCar.

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).

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, 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 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 (ARRETCHE, 2006). Reconhecida a importância dessa esfera de poder uma parcela de estudiosos se dedicou à compreensão da política municipal, tomando por base temas como o papel do município no arranjo federativo brasileiro acompanhado pelas inovações participativas. 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. Ainda são poucos os trabalhos focados na representação local.

A ausência de um número maior de pesquisas 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, compreendido enquanto “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 ideia 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 limitação dos poderes legislativos e administrativos das Câmaras Municipais³, 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 demandas 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

³ Não cabe ao Legislativo propor projetos de lei que gerem despesas ao orçamento público municipal, é de competência exclusiva do poder Executivo encaminhar propostas nesse sentido à Câmara.

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

Todavia, é possível encontrar em outras pesquisas, indicativos de que o clientelismo não seja um padrão tão difundido na política municipal quanto se pensa (CAETANO, 2005; PRAÇA e GARCIA, 2011). 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.

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. Apesar da semelhança institucional brasileira nas três esferas de governo e dos avanços teóricos obtidos no campo dos estudos das instituições políticas e do comportamento parlamentar, 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, 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. É neste ponto que reside nossa análise.

Assim, para ter a correta dimensão da política representativa em nível municipal buscaremos compreender de que forma as variáveis do contexto local – como as características das elites políticas⁴ – interagem com variáveis

⁴ Nesta pesquisa consideramos como elites políticas o chefe do poder Executivo e os membros do Legislativo local.

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 instituições⁵ com base na noção de tempo e espaço político. Ou seja, a escolha feita pelos partidos e líderes políticos estaria relacionada, na medida do possível, às singularidades da dinâmica política local. Assim, buscamos identificar o comportamento político das elites locais, o modo de organização e funcionamento da Câmara Municipal, bem como o desempenho das instituições na produção de políticas públicas.

Nossa hipótese é que nos municípios as forças políticas convivem com o clientelismo⁶. O fenômeno seria responsável pela orientação da prática parlamentar no exercício da representação política. Não pretendemos com isso afirmar que as normas regimentais são desconsideradas. 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

⁵ Em seu estudo Lima Júnior (1983) 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.

⁶ Não nos referimos aqui ao clientelismo nos moldes observados por Leal (2012) na primeira metade do século XX, até mesmo porque o fenômeno não é visto hoje tal como antes, sobretudo em decorrência da alteração da dinâmica política. De todo o modo, não é possível afirmar que o clientelismo tenha desaparecido por completo nos municípios. O grau em que ele é difundido, quais são as suas principais características, e de que modo ele opera no marco institucional são questões em aberto – as quais procuramos no decorrer das pesquisas apresentar algumas sugestões.

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 lócus privilegiado de nossa análise o município de São Carlos no período de 2001 a 2004. O município localizado no interior do estado de São Paulo e situado a 230 km da capital, conta com uma população de cerca de 200.000 habitantes, segundo os dados do IBGE⁷. 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-direita⁸, 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 diferencial nas eleições do município, pois embora Newton Lima também representasse uma elite, não estava diretamente relacionado aos grupos políticos tradicionais locais. (SOUZA, 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, 2010).

É justamente a partir desse cenário, que buscamos compreender como está organizada a política representativa em âmbito local. Ou seja, como os

⁷ Os dados utilizados se referem a população média do período analisado, ou seja, os censos de 2000 e 2004.

⁸ 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, 2010).

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 porte⁹ 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 nos dedicamos à compreensão do contexto político municipal. O objetivo é resgatar algumas das mais importantes características da dinâmica política local, bem como a característica das elites e a forma de organização e funcionamento da política representativa.

Na segunda seção buscaremos verificar o desempenho das instituições representativas no município. Para tanto, será avaliada a aprovação de políticas públicas tomando por base tanto a atuação dos poderes Executivo e Legislativo, quanto as proposições enviadas pelos parlamentares. O objetivo desta seção é duplo. Por um lado pretendemos identificar as formas de interação entre os poderes Executivo e Legislativo, por outro lado buscamos analisar o comportamento dos vereadores. Por fim, na terceira seção serão apresentadas as principais conclusões desta pesquisa.

⁹ 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.

2. Organização e funcionamento da política representativa no município de São Carlos (2001-2004)

2.1 O cenário político local

As eleições municipais realizadas no ano 2000 podem ser consideradas um marco no cenário político do município de São Carlos. O pleito evidencia o crescimento de forças políticas que até então eram inexpressivas eleitoralmente na cidade. Os redutos de influência política concentravam-se, sobretudo, em relações personalistas cujas ações limitavam a institucionalização da disputa político-partidária.

A atuação das agremiações no município, até meados da década de 90, esteve marcada pela baixa institucionalização e coesão. As organizações foram compreendidas enquanto instrumento para a atuação de lideranças e grupos familiares na conquista do poder. Até 1996 as votações concentravam expressivamente em políticos ligados aos partidos de centro-direita, fato que estaria relacionado, segundo os próprios vereadores do período, a tradição conservadora dos munícipes realçada pela influência de personalidades populistas¹⁰ ligadas a atores políticos locais.

Os partidos no município seriam caracterizados pela existência sazonal, cuja atuação aconteceria somente no período anterior as eleições, de modo que a representação típica das agremiações seria minorada diante das personalidades políticas. O resultado seria um comportamento político no qual as instituições teriam pouca importância e as mediações políticas se dariam através de relações pessoais.

¹⁰ Um exemplo de notória personalidade populista é a figura de Francisco Xavier do Amaral, ex-diretor administrativo da Câmara Municipal. Xavierzinho, como era popularmente conhecido, atuou por quase quarenta anos nos bastidores da política local, exercendo forte influência entre os vereadores, prefeitos e eleitores e demais atores políticos locais.

No ano 2000, no entanto, o cenário político local seria modificado. Após o acirramento da disputa entre algumas das principais forças políticas tradicionais¹¹ da cidade, Newton Lima Neto – reitor da Universidade Federal (UFSCar) – ganharia destaque. Newton Lima, havia se tornado conhecido no cenário político após concorrer como vice-governador do Estado de São Paulo na chapa encabeçada por Marta Suplicy (PT), em 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 Câmara e a dinâmica da política local.

Em 2000, Newton Lima, então presidente do PT e um dos principais nomes do diretório, foi indicado para disputar as eleições majoritárias municipais, e teria como principais adversários lideranças tradicionais: Dagnone Melo (PTB), prefeito da época; e Paulo Altomani (PSDB). Melo pleiteando a reeleição, teria articulado uma aliança com os partidos que abrigavam as principais lideranças políticas da cidade (PTB, PMDB, PPB, PFL, PDT, PPS, PSB, PSC, PSD). O PSDB, por sua vez, lançaria Altomani, principal liderança do partido na cidade.

A disputa para o cargo do Executivo local parecia centrada entre Melo (PTB) e Altomani (PSDB). Newton Lima representava mero coadjuvante. Todavia, a hostilidade na campanha teria feito com que a imagem dos principais candidatos fosse aos poucos desgastada diante do eleitorado. Valendo-se deste fato, o PT procurava se popularizar na cidade. A estratégia utilizada foi o movimento “O PT fala com você”, durante quase três meses militantes e candidatos do partido percorreram os bairros da cidade, de casa em casa, conversando com a população e buscando compreender quais eram as

¹¹ Dagnone Melo (PTB) prefeito em exercício do período era considerado a principal força política do município. Paulo Altomani (PSDB) que já havia disputado eleições anteriores despontava como importante liderança no cenário político local.

principais demandas de cada região. Essa iniciativa publicizou a legenda, os candidatos às eleições proporcionais e o candidato à eleição majoritária.

Com uma diferença de 128 votos o PT elegeu o seu candidato, derrotando o prefeito Dagnone Melo. O partido também elegeu a maior bancada com o total de 04 vereadores. Todavia, esse número não seria o suficiente para assegurar a governabilidade. Ao final do pleito do total de 21 vereadores, 07 parlamentares compunham a base do governo 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 pertencia inclusive à oposição, “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. No primeiro semestre foram instauradas duas CPIs¹².

Outro ponto que demonstra a relação conflituosa estabelecida entre os poderes Executivo e Legislativo é a aprovação do orçamento no ano de 2001, referente ao ano seguinte. Nesse momento teria sido enviada por parte dos vereadores da oposição grande quantidade de emendas, como forma de dificultar a execução do orçamento formulado pelo Executivo. A queda de braço entre os poderes referente à formulação e execução do orçamento teria chegado aos tribunais em forma de mandato de segurança para o reestabelecimento do texto original. O conflito em torno do orçamento daria origem à barganha que teve por objetivo instaurar a estabilidade governativa.

O compromisso firmado entre os poderes Executivo e Legislativo, por iniciativa do então presidente da Câmara, procurava acalmar os ânimos dos vereadores, que entre outras coisas buscavam meios para o atendimento de

¹² As comissões parlamentares de inquérito ficaram conhecidas como CPI da Merenda, que buscava apurar diferenças de preços e qualidade dos produtos da merenda escolar da Prefeitura, e CPI Dorima que buscava apurar irregularidades na contratação de empresa responsável pelo serviço de tapa buraco na cidade.

suas bases. O “acordo de cavalheiros” como definido pelo Presidente da Câmara da época consistia em Emendas Parlamentares. Essas emendas corresponderiam a 1% do orçamento e deveriam ser divididas entre todos os parlamentares. No primeiro ano de vigência a emenda correspondeu ao montante de R\$57.000, 00 por parlamentar, valor que poderia ser destinado às bases desde que não fossem criadas despesas permanentes.

A partir de tal acordo a hostilidade na relação entre os poderes teria sido diminuída, porém não extinguida. A oposição ainda compunha a maior parcela da Câmara. A estabilidade de governo só seria adquirida plenamente no segundo mandato do Prefeito no qual além das emendas teriam sido negociados cargos.

Mesmo diante desse cenário em que se fez presente a lógica da barganha a administração do Prefeito é reconhecida por partidários e opositores como responsável por inaugurar no município uma nova forma de gestão em que relações pessoais não foram plenamente descartadas, porém o que teria sido priorizado – ao menos em seu primeiro mandato – teria sido a técnica. Este fato pode ser compreendido como efeito da falta de enraizamento político do Prefeito, que não estava inicialmente relacionado às elites políticas tradicionais locais. Na próxima seção será analisado o perfil dessas elites.

2.2 O perfil das elites

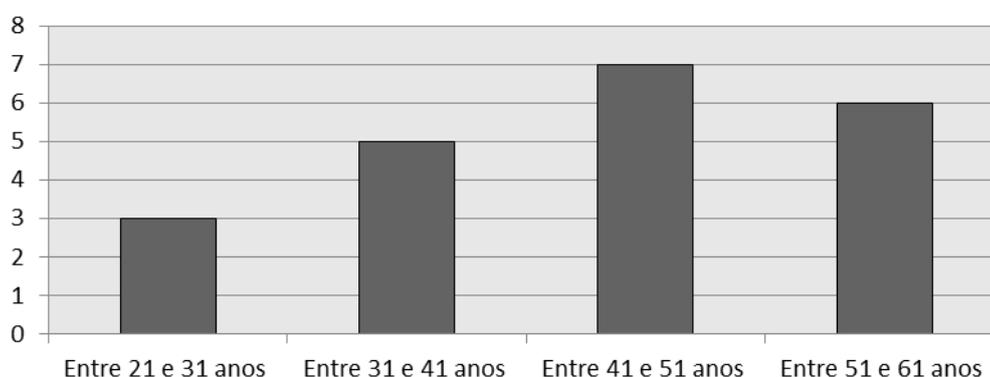
Qual é o perfil das elites que saíram das urnas nas eleições municipais da cidade de São Carlos em 2000? Nosso objetivo nessa seção é analisar o perfil dos 21 vereadores eleitos que passaram a integrar a Câmara Municipal entre os anos de 2001 a 2004.

Para mensurar a composição social da Casa Legislativa local foram utilizados quatro indicadores: idade, sexo, grau de instrução e atividade

profissional. É importante destacar que as informações utilizadas na pesquisa são autodeclaradas e se encontram disponíveis no portal do SEADE ¹³.

O Gráfico 1 traz os dados relativos à faixa etária dos vereadores eleitos no pleito de 2000. Consideramos a idade dos parlamentares no momento em que assumiram o mandato em 2001.

GRÁFICO 1 – Faixa etária dos vereadores eleitos em 2000



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SEADE

Conforme é possível perceber a maior concentração de vereadores está na faixa etária correspondente aos 41 e 51 anos (33,3%), seguido pela faixa etária dos 51 e 61 anos (28,7%). A concentração de vereadores jovens é menor, cerca de 23,8% dos parlamentares possuíam no ano 2001 entre 31 e 41 anos, e apenas 14,2% tinham entre 21 e 31 anos. Os dados apontam que no caso do município de São Carlos a Câmara foi composta por um segmento maduro da classe política.

No que diz respeito ao sexo dos vereadores o que se pode afirmar é que a Câmara Municipal de São Carlos é predominantemente masculina. Os dados da Tabela 01 apresentam o percentual de vereadores de cada sexo no período estudado.

¹³ Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) – Portal Estatístico do Estado de São Paulo.

TABELA 1 – Sexo dos vereadores eleitos

Sexo	(N)	(%)
Feminino	05	23,8
Masculino	16	76,2
Total:	21	100

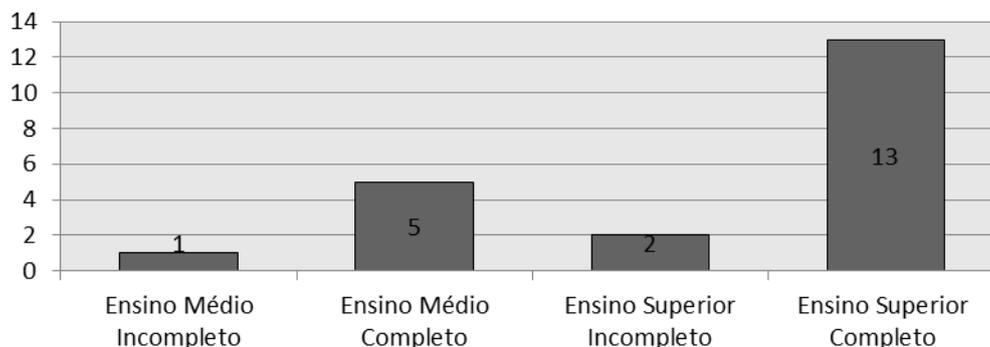
Fonte: Elaboração própria

Mesmo sob a égide da Lei n. 9.504, em vigor desde 1996, 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 não foi cumprida integralmente pelos partidos. No caso das vereadoras eleitas estas se concentravam em apenas 03 partidos: PT, PTB e PMDB. Dos 04 vereadores eleitos pelo PT no pleito de 2000, 03 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. O PTB e PMDB elegeu apenas 1 vereadora cada, sendo que no caso do PTB sua vereadora foi eleita por média.

No que tange ao grau de instrução dos parlamentares da cidade de São Carlos os dados demonstram significativo índice de escolaridade. Conforme apresentado no Gráfico 02, cerca de 62% dos vereadores do município possuíam ensino superior completo (62%), seguido por aqueles com o ensino médio completo (24%). Os vereadores com ensino superior incompleto correspondem a 9%. Foi registrado apenas um caso de parlamentar com ensino médio incompleto, o que corresponde a 5%. Quando comparado com a média nacional nas em eleições municipais anteriores¹⁴ – e mesmo posteriores – em que a maior concentração estava entre parlamentares que possuem colegial incompleto e ensino superior incompleto, São Carlos apresenta índices bastante significativos e positivos no que tange ao grau de instrução de sua elite política.

¹⁴ Ver: Kerbauy, Maria Teresa Miceli (2014). “*Organização Partidária e Elites Parlamentares Municipais*”. XII Brazilian Studies Association (BRASA).

GRÁFICO 2 – Escolaridade dos vereadores eleitos em 2000

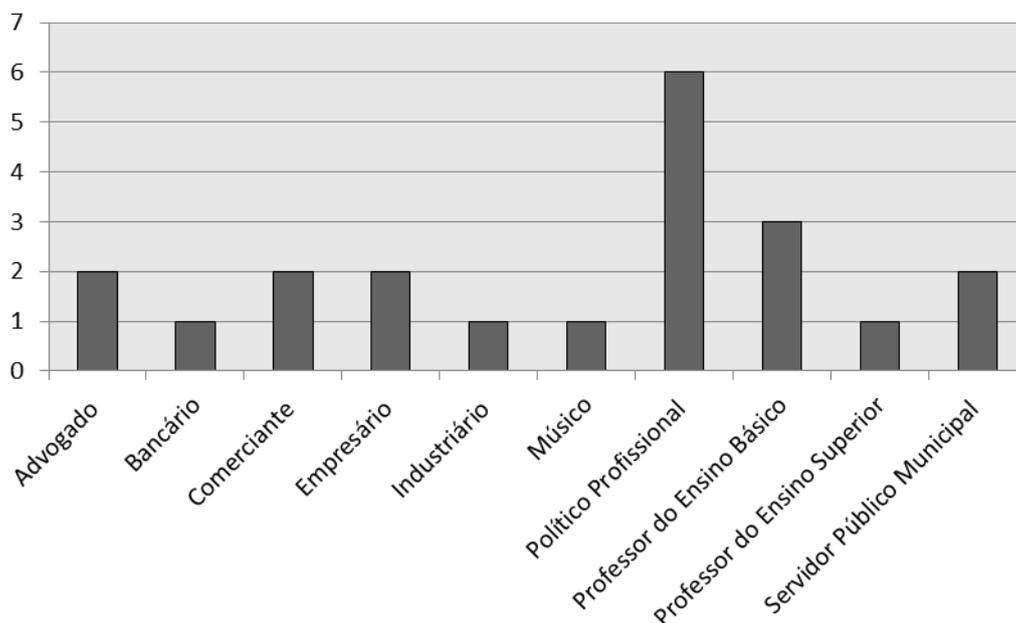


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SEADE

Quanto à ocupação profissional a maior parcela dos vereadores eleitos em 2000 declarava-se político profissional¹⁵, cerca de 28,5%. Os professores também constituíam percentual significativo daqueles que passaram a ocupar cargos da vereança, se somados os professores do ensino básico e superior totalizam-se 19%. Os profissionais liberais, comerciantes, empresários, e servidores públicos municipais representam – cada segmento – cerca de 9,5% do total. O menor número se concentra nos bancários, industriários e artistas (músico), cada um dos segmentos representa apenas 5% do total das ocupações profissionais identificadas na Câmara Municipal de São Carlos.

¹⁵ Uma das dificuldades de natureza metodológica ocasionada pela auto-declaração dos parlamentares diz respeito à categoria “político profissional”. Uma vez que a declaração da ocupação diz respeito ao candidato, este pode, no caso de já ocupar função pública como, por exemplo vereador, declarar-se político profissional, considerando essa sua ocupação de origem.

GRÁFICO 3 – Ocupação profissional dos vereadores eleitos em 2000



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SEADE

O conjunto de dados sugere que os funcionários públicos (servidores públicos, professores do ensino básico da rede estadual e professores de ensino superior federal¹⁶) constituíram uma importante fonte de recrutamento dos candidatos à vereança na cidade de São Carlos, seguidos pelos profissionais liberais.

Conforme indicado ao longo dessa seção, a composição social da Câmara Municipal no ano de 2001 a 2004 tem como traços característicos um significativo grau de instrução, de uma elite oriunda do funcionalismo público, de atividades liberais, e de políticos de carreira, com idade madura, sendo ainda predominantemente composta por homens.

¹⁶ No caso de São Carlos todos aqueles que se declararam professores do ensino básico (fundamental e médio) eram funcionários da rede estadual, enquanto a docente do ensino superior era professora da UFSCar.

2.3 O funcionamento interno da Câmara Municipal

Antes de avançar na discussão em torno da produção legislativa dos vereadores é importante destacar algumas normas que orientam a sua forma de atuação. No que tange ao processo decisório o que se pode afirmar é a existência de semelhança institucional nas três esferas de governo. Ou seja, assim como no âmbito federal existem prerrogativas exclusivas ao Poder Executivo como elaboração do orçamento, o pedido de urgência e o veto. Essas prerrogativas seriam responsáveis pela extensão dos poderes legislativos do Prefeito. Tais prerrogativas estão dispostas na Lei Orgânica do Município (LOM) e Regimento Interno da Câmara do Município de São Carlos (RICMSC). A Lei Orgânica, considerada a Lei maior do município, disciplina o funcionamento das instituições na cidade. O Regimento Interno trata dos meandros da organização da Casa Legislativa.

De acordo com o Regimento Interno a Câmara de São Carlos conta com três importantes órgãos: Mesa Diretora, Colégio de Líderes, Comissões Permanentes. A Mesa Diretora responsável por presidir as discussões em plenário e trabalhos legislativos, é composta por um presidente, um vice-presidente e dois secretários que dividem entre si funções administrativas e políticas. O presidente da Mesa, ou seja, o presidente da Câmara, assume papel de suma importância no processo decisório local na medida em que detém a coordenação dos trabalhos legislativos. A prerrogativa que exerce o Presidente, na coordenação dos trabalhos legislativos lhe garante influência no resultado do processo decisório, uma vez que ele é responsável, juntamente ao Diretor Administrativo da Casa Legislativa – seu subordinado direto –, pela definição da agenda legislativa.

O Colégio de Líderes surgiu com o objetivo de auxiliar à Mesa Diretora principalmente nos assuntos relacionados à organização dos trabalhos legislativos através de um calendário de votação. Contudo, a existência de tal

colégio é artificial uma vez que este não participa da definição da pauta. Na prática, está cabe ao Presidente da Câmara. No município o sistema seria presidencialista no parlamento, uma vez que o Presidente concentraria em suas mãos prerrogativas, como por exemplo, a definição da pauta.

As Comissões são responsáveis pelo estudo de matérias de sua competência além da fiscalização. De acordo com o Regimento Interno da Câmara, sua composição partidária deve refletir o “quanto possível” a configuração política da casa legislativa. O que significa que a representação dos partidos deve ser definida de modo proporcional.

3. O desempenho das instituições representativas no município

O que orienta o comportamento dos vereadores no processo legislativo local? As regras importam na definição da sua forma de representação? Nessa seção serão apresentados alguns dados sobre o processo legislativo no município de São Carlos entre os anos de 2001 a 2004. Objetivo é compreender quais os principais temas que estiveram em discussão no período analisado e qual é a agenda dos atores políticos em razão do contexto político municipal. Para tanto, as proposições foram agrupadas em categorias a partir do tema central que versam. Foram definidas no total 24 categorias: Legislação e Justiça; Urbanização, Obras e Saneamento; Transporte e Trânsito; Habitação; Educação, Ciência e Tecnologia; Cultura e Lazer; Direitos Humanos e Cidadania; Relações do Trabalho; Defesa do Consumidor; Saúde; Promoção Social; Meio Ambiente; Ética; Economia Finanças e Orçamento; Administração e Política; Religião; Proteção Animal; Energia; Esporte; Fiscalização; Segurança Pública; Comunicação e Telecomunicações; Honraria; Agricultura e Abastecimento.

Além das categorias, os projetos de lei aprovados também foram classificados a partir do nível de agregação.

- Individual: Atende a um único indivíduo em específico – sendo pessoa física ou jurídica.
- Local: Trata de questões específicas a uma determinada localidade ou bairro. Refere-se a temas de interesse localizado, porém coletivo.
- Regional: Tratam de questões relativas a um conjunto de localidades. Ou seja, atende a uma região limitada do município.
- Setorial: Atende a um grupo da população em específico, delimitado por uma categoria profissional.
- Geral: É destinada a toda a população e tem como principal característica o impacto direto no cotidiano do cidadão. Não possui um caráter clientelista ou assistencialista.

Partimos da tipologia criada por Taylor-Robinson e Diaz (1999). Está tipologia é útil aos propósitos deste estudo, pois pretende captar os níveis de agregação e a formulação de políticas clientelistas. A Tabela 02 traz os dados relativos aos projetos de lei formulados pela Câmara e que foram aprovados no período de 2001 a 2004.

TABELA 2 – Produção Legislativa do Poder Legislativo Municipal (2001-2004) Projetos de Lei aprovados por área (N/%)

CATEGORIA	CLASSIFICAÇÃO		
	Local	Setorial	Geral
Administração e Política	0 (0%)	11 (2,5%)	24 (5,4%)
Comunicação e Telecomunicações	0 (0%)	0 (0%)	03 (0,6%)
Cultura e Lazer	01 (0,02%)	01 (0,02%)	08 (1,8%)
Denominação de logradouros e vias	0 (0%)	0 (0%)	210 (47,8%)
Direitos Humanos	0	0	18

e Cidadania	(0%)	(0%)	(4,1%)
Economia, Finanças e Orçamento	0 (0%)	0 (0%)	01 (0,02%)
Educação, Ciência e Tecnologia	01 (0,02%)	01 (0,02%)	20 (4,5%)
Esporte	0 (0%)	01 (0,02%)	04 (0,09%)
Ética	0 (0%)	0 (0%)	02 (0,04%)
Habitação	02 (0,04%)	0 (0%)	01 (0,02%)
Honraria	0 (0%)	17 (3,8%)	02 (0,04%)
Legislação e Justiça	0 (0%)	09 (2,0%)	19 (4,3%)
Meio Ambiente	0 (0%)	0 (0%)	13 (2,9%)
Promoção Social	0 (0%)	01 (0,02%)	08 (1,8%)
Proteção Animal	0 (0%)	0 (0%)	03 (0,06)
Relações do Trabalho	0 (0%)	13 (2,9%)	03 (0,06)
Religião	0 (0%)	01 (0,02%)	01 (0,02%)
Saúde	0 (0%)	01 (0,02%)	21 (4,7%)
Segurança Pública	0 (0%)	0 (0%)	01 (0,02%)
Transporte e Trânsito	0 (0%)	01 (0,02%)	07 (1,5%)
Urbanização, Obras e Saneamento	0 (0%)	0 (0%)	09 (2,0%)

	04	57	378
Total:	(1%)	(13%)	(86%)

Fonte: Elaboração própria a partir dos arquivos da Câmara Municipal

No que tange aos projetos de lei aprovados o que se pode perceber é que foram poucas as políticas públicas formuladas destinadas a grupos específicos. No caso dos projetos de lei não foram identificadas políticas que correspondessem a categoria Individual e Regional. Apenas 01% das leis aprovadas foram classificadas como sendo de caráter local, e 13% do total foram consideradas políticas setoriais. A maior parcela (86%) das leis aprovadas foi considerada como sendo de caráter Geral. Ou seja, não possuíam um caráter clientelista ou assistencialista.

A Tabela 03 traz os dados relativos aos projetos de lei formulados e aprovados pelo Prefeito. Neste caso não foram identificadas políticas que atendessem a uma localidade específica da população. Ou seja, não foi identificada a categoria Individual e Regional.

TABELA 3 - Produção Legislativa do Poder Executivo Municipal (2001-2004) Projetos de Lei aprovados por área (N/%)

CATEGORIA	CLASSIFICAÇÃO		
	Individual	Setorial	Geral
Administração e Política	02 (0,6%)	07 (2,2%)	28 (9%)
Agricultura e Abastecimento	0 (0%)	0 (0%)	06 (1,9%)
Cultura e Lazer	0 (0%)	0 (0%)	06 (1,9%)
Economia, Finanças e Orçamento	34 (10,9%)	11 (3,5%)	85 (27,3%)
Educação, Ciência e Tecnologia	0 (0%)	01 (0,3%)	14 (4,5%)

	0	0	01
Energia	(0%)	(0%)	(0,3%)
	0	03	04
Esporte	(0%)	(0,9%)	(1,2%)
	0	0	05
Habitação	(0%)	(0%)	(1,6%)
	05	03	30
Legislação e Justiça	(1,6%)	(0,9%)	(9,6%)
	0	0	03
Meio Ambiente	(0%)	(0%)	(0,9%)
	0	0	09
Promoção Social	(0%)	(0%)	(2,8%)
	0	0	01
Proteção Animal	(0%)	(0%)	(0,3%)
	0	18	04
Relações do Trabalho	(0%)	(5,7%)	(0,12%)
	0	0	07
Saúde	(0%)	(0%)	(2,2%)
	0	0	08
Segurança Pública	(0%)	(0%)	(2,5%)
	0	0	09
Transporte e Trânsito	(0%)	(0%)	(2,8%)
	0	0	07
Urbanização, Obras e Saneamento	(0%)	(0%)	(2,2%)
Total:	41	43	227
	(13%)	(14%)	(73%)

Fonte: Elaboração própria a partir dos arquivos da Câmara Municipal

Embora tenham sido encontrados 13% de projetos de lei classificados enquanto individuais é importante destacar que estes não podem ser considerados 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 em grande medida relacionadas às questões pertinentes as Relações do Trabalho, Administração Direta e Indireta e Legislação e Justiça, ou seja, versavam sobre questões salariais, criação e extinção de cargos, além de indenizações profissionais. Todas essas questões são pertinentes às prerrogativas do poder Executivo. Assim, o que se pode afirmar é que as normas regimentais dificultam a formulação de políticas de cunho distributivista. Esse fenômeno não será com frequência encontrado nos projetos de lei, até mesmo por que não cabe ao Legislativo propor leis que gerem despesas ao orçamento público municipal, é de competência exclusiva do poder Executivo encaminhar propostas nesse sentido à Câmara. Dessa forma, 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 em que o comportamento distributivista ou universalista do vereador se revela.

4. Considerações finais

Os dados apresentados permitem algumas considerações preliminares no que diz respeito à representação política na esfera local. No município as forças políticas convivem com o clientelismo que permeia a relação entre os poderes Executivo e Legislativo em suas práticas cotidianas e no estabelecimento da governabilidade. O fenômeno ainda é responsável pela orientação da prática parlamentar no exercício da representação, embora este não seja transplantado para o campo da formulação das políticas públicas.

No que se refere à formulação de projetos de lei o que se nota é que as normas regimentais são responsáveis pela orientação do comportamento parlamentar. Assim, os estudiosos preocupados em compreender o

comportamento dos vereadores devem se voltar para o perfil dessas elites bem como para a sua atuação cotidiana, na qual o seu escopo de atuação é maior. Assim, se existem contradições no comportamento parlamentar este pode estar relacionado às singularidades da dinâmica política local, como por exemplo, a pouca importância que as instituições – como os partidos – tiveram no cenário político municipal ao longo de sua história.

Referências

ABRÚCIO, L. F. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1998.

ANDRADE, R. C.. Processos Decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembleia Legislativa de São Paulo. In: Andrade, Régis de Castro (org.). *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: EDUSP, 1998.

AMORIM NETO, O. e SANTOS, F. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, L. Werneck (organizador). *A Democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

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

ÁVILA FILHO, P. M., LIMA, P. C. G. S; JORGE, V. L. Produção legislativa e intermediação de interesses: uma análise das Indicações na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. In: 35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Caxambu. *Anais*. GT 10 – Estudos Legislativos, 2011.

CAETANO, B. Executivo e Legislativo na esfera local. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n.71, p. 101-125, 2005.

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

_____. *Lei Orgânica do Município de São Carlos*. Setor de Comunicações Administrativas. Arquivo da Sala das Comissões, 1990.

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

CARVALHO, N. R. *E no Início eram as Bases: Geografia Política do Voto e Comportamento Legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2003.

CASTRO, M. M. M.; NUNES, F. & ANASTASIA, F. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 961-1001, 2009.

DINIZ, S. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 333-369, 2005.

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. Mudança Constitucional, Desempenho Legislativo e Consolidação Institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 29, p. 175-200, 1995.

_____. O Congresso Nacional: organização, processo decisório e produção legal. *Cadernos de Pesquisa*, CEBRAP, São Paulo, n. 05, p. 01-97, 1996.

_____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

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

INÁCIO, M. e RENNÓ, L. *O Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.

KERBAUY, M. T. M. Organização Partidária e Elites Parlamentares Municipais. In: XII Brazilian Studies Association (BRASA), Londres, Sessão - Política Local no Brasil, 2014.

KINZO, M. D. e BRAGA, M. S. 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, 2007.

LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 7ª edição, 2012.

LIMONGI, F. Formas de Governo, Leis Partidárias e Processo Decisório. *BIB – Boletim Informativo Bibliográfico*, São Paulo, n. 55, 1º semestre, 2003.

_____. A Democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Revista Novos Estudos*, CEBRAP, São Paulo, n. 76, 2006.

LIMA JR, O. B. *Os Partidos políticos Brasileiros. A experiência federal e regional: 1945/1964*. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

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

MELO, C. R. Individualismo e partidarismo em doze estados brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 57-71, 2011.

NETO, J. O Legislativo e o poder local. In: BENEVIDES, [nome] et al. (Orgs.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

PRAÇA, S. e GARCIA, J. Formação de governo no nível municipal: o caso dos municípios paulistas. In: 35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Caxambu. *Anais*. GT 10 – Estudos Legislativos, 2011.

ROCHA, M. M e KERBAUY, M. T. M. *Eleições, partidos e representação política*. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2014.

SANTOS, F. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v.40, n.3, p. 465-492. 1997.

_____. *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

_____. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.

SOUZA, L. A. M. *Do local para o nacional: o orçamento participativo e as novas práticas políticas petistas*. Tese de Doutorado. Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, 2010.

TAYLOR-ROBINSON, M. M. e DIAZ, C. Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and Is the Label Marginal Legislature Still Appropriate? A Study of the Honduran Congress. *Comparative Political Studies*, Texas, n.32, p. 589-625, 1999.

Recebido em: 01/05/2015
Aprovado em: 15/09/2015