



Tribunal Regional Eleitoral
de Pernambuco



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE PERNAMBUCO



REVISTA DE ESTUDOS ELEITORAIS

Número 1 - 2017



Recife - 2017

O IMPACTO DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA NA VOTAÇÃO PARA VEREADOR DO RECIFE (2013-2016)

RENATO HAYASHI²⁰⁶

RESUMO

Qual a correlação entre produção legislativa e desempenho eleitoral? Este artigo analisa a atuação legislativa e a quantidade de votos recebido pelos vereadores do Recife entre 2013 e 2016. Testa-se a hipótese de que quanto maior a produção legislativa, maior o número de votos, o que remonta a ideia de *accountability* vertical, onde os cidadãos realizam uma espécie de fiscalização e premiam ou punem os políticos através do voto direto. As variáveis quantitativas foram definidas a partir da Lei Orgânica do Recife e do Regimento Interno da Câmara Municipal do Recife para estabelecer quais elementos jurídicos foram considerados para quantificar a produção legislativa (projetos de lei ordinária, de decreto legislativo, de resolução, de emenda à lei orgânica, de lei complementar), também analisaremos a competência legislativa municipal. Em seguida apresentamos uma análise quantitativa dos dados obtidos a partir do site da Câmara do Recife, para isso utilizamos a correlação de Pearson e estatística descritiva para analisar a relação entre a produção legislativa e a quantidade de votos (obtida no site do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco). Por fim apresentaremos as seguintes conclusões: 1 – inicialmente, existe uma correlação positiva de $r = 0,660$; 2 – Após a exclusão de um *outlier* identificamos uma correlação muito baixa $r = 0,082$, o que descarta a hipótese de pesquisa; 3 – Há elevada desproporção entre projetos de lei e requerimentos no período de 2013 a 2016.

Palavra-chave: Produção Legislativa. Desempenho Eleitoral. Câmara Municipal do Recife. Accountability.

INTRODUÇÃO

Nas eleições municipais de 2016, houve uma renovação de 43,59%, ou seja, dos 39 vereadores do Recife, apenas, 22 conseguiram renovar o mandato. Para entender tal fenômeno, analisamos a correlação entre produção legislativa e o rendimento eleitoral dos vereadores.

Antes de analisar os dados, é importante fixar um ponto de partida jurídico. No primeiro capítulo realizaremos uma análise jurídica da competência legislativa municipal à Luz da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Recife e do Regimento interno da Câmara dos Vereadores, bem como dos instrumentos normativos disponíveis.

No segundo capítulo, estabeleceremos as ferramentas metodológicas utilizadas para a análise dos dados, qual seja, a correlação de Pearson e estatística descritiva, bem como a aplicação dos métodos no presente estudo.

²⁰⁶ Mestrando pela UFPE. Professor e Coordenador de Pós-graduação. Advogado.

Por fim, apresentaremos as seguintes conclusões: 1 – inicialmente, existe uma correlação positiva de $r = 0,660$; 2 – Após a exclusão de um *outlier* identificamos uma correlação muito baixa $r = 0,082$, o que descarta a hipótese de pesquisa; 3 – Há elevada desproporção entre projetos de lei e requerimentos no período de 2013 a 2016.

1 FIXAÇÃO DOS PONTOS DE PARTIDA NORMATIVOS

O Município é indispensável ao sistema federativo brasileiro, possuindo plena autonomia (MORAES, 2007, p. 267).

A autonomia do Município compreende auto-organização, normatização própria, autogoverno e autoadministração (MORAES, 2007, p. 268).

A Constituição Federal de 1988, estabelece a competência legislativa dos Municípios em seu art. 30:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Diante do rol constitucional, destacamos a produção legislativa, que pode ser diretamente observada e quantificada, além de ser a principal atividade do Poder Legislativo.

Além da competência legislativa, o Poder Legislativo também deve fiscalizar o Município, conforme art. 31, da Constituição Federal:

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.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Entretanto é extremamente difícil identificar e mensurar a atividade fiscalizadora dos vereadores, principalmente, porque a fiscalização pode ocorrer de diversas formas.

Da análise constitucional, fica clara a limitada competência legislativa dos vereadores, cujos projetos de lei também não podem criar despesas para a Administração Pública, exceto dentro do seu próprio orçamento.

A Lei Orgânica do Recife, replica o dispositivo constitucional, no tocante à competência legislativa, Art. 6º.

Já o art. 23, da Lei Orgânica, traz a competência privativa da Câmara Municipal, que se divide entre competências legislativas e administrativas.

Uma das variáveis quantitativas utilizada nesse trabalho é a produção legislativa, para isso, utilizamos o art. 24, da Lei Orgânica, que traz as possibilidades normativas:

Art. 24 - O processo legislativo compreende a elaboração de:
I - emendas à Lei Orgânica;
II - leis complementares; (acrescido pela Emenda nº 21/07)
III - leis ordinárias;
IV - decretos legislativos;
V - resoluções.

No entanto, verificamos que os Vereadores possuem baixa produtividade em face do art. 24, o que pode ser atribuída a reduzida competência legislativa.

Existe, ainda, uma ferramenta legislativa que é extremamente utilizada pelos vereadores: o requerimento. Este instrumento está previsto no Regimento Interno da Câmara, Capítulo IV, arts. 351 a 356.

Requerimento é o instrumento pelo qual o Vereador envia pedidos institucionais, aprovados pelo Plenário da Câmara, aos órgãos governamentais, para que sejam adotadas determinadas medidas para atender problemas políticos, sociais, econômicos, serviços públicos, etc.

Os requerimentos podem ser enviados ao Prefeitos, Secretários e demais órgãos do poder público. Também pode ultrapassar a esfera municipal. Geralmente são utilizados para atender as demandas da população, por exemplo, iluminação pública, coleta de lixo, recuperação do asfalto, etc.

Quantitativamente o requerimento é mais utilizado que os projetos de lei e é o que atinge mais rápida e diretamente a população, o que nos leva ao conceito de *accountability* vertical.

O termo *accountability* ainda não tem uma tradução precisa para nosso idioma, mas em linhas gerais trata-se de uma forma de controle/prestação de contas (ODONNELL, 1998).

Accountability vertical pode ocorrer nas eleições, quando os cidadãos punem o mau político através do não voto ou premiam pelo bom desempenho. Esse fenômeno

só ocorre em países democráticos, ou seja, países nos quais os cidadãos participam livremente das eleições (ODONNELL, 1998).

2 PRESSUPOSTOS METODOLÓGICOS E EMPÍRICOS

O banco de dados utilizado no presente estudo foi construído a partir das informações obtidas no *site* da Câmara Municipal do Recife (produção legislativa) e do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (número de votos).

Nossa população é de 47 vereadores, incluindo aqui os suplentes que assumiram o mandato mesmo que temporariamente, no período de 2013 a 2016.

Somando a produção legislativa dos vereadores do Recife temos o seguinte detalhamento, ressaltando que todos os números são projetos de lei (sentido amplo):

Decreto Legislativo	Lei Ordinária	Requerimento	Resolução	Emenda à Lei Orgânica	Lei complementar
266	1776	39554	3124	22	1

Fica clara a desproporção entre requerimentos e os demais itens.

Vale ressaltar, que nos termos do art. 344, §3º, do Regimento Interno da Câmara, o projeto de decreto legislativo se destina exclusivamente a concessão de título de cidadão do Recife e para a entrega da medalha do mérito José Mariano, ou seja, são honrarias, que não impactam diretamente na vida dos cidadãos recifenses, mesmo assim é o quarto instrumento mais utilizado.

Há um limite regimental por vereador, nos termos do art. 414, §9º, do Regimento Interno, que é de duas medalhas do mérito José Mariano e de dois títulos de cidadão do Recife por cada legislatura.

No tocante à quantidade de mandatos, apenas 8 vereadores possuem mais que 4 mandatos e 19 vereadores estão no primeiro mandato.

Dentre os três vereadores com maior produção legislativa estão os que possuem entre 1 e 3 mandatos, contrariando a tese de que quem tem mais mandatos possui maior produção legislativa.

Em termos de quantidade de votos, temos que os 3 vereadores mais votados estão no primeiro mandato, o que novamente contraria a hipótese intuitiva de que os que possuem mais mandatos são mais conhecidos e conseqüentemente possuem mais votos.

Este trabalho se desenvolveu utilizando, além da estatística descritiva, a correlação de Pearson.

A correlação de Pearson estuda a existência ou não de relação entre duas variáveis, formalmente denominadas X e Y (FIGUEIREDO FILHO; JÚNIOR, 2009).

Por meio da correlação também é possível determinar a direção do relacionamento entre as variáveis e a magnitude, cujo coeficiente varia de 0 a 1 (DANCEY; REIDY, 2013, p. 181).

A direção do relacionamento pode ser positiva, negativo ou zero. A direção positiva indica que quando uma variável aumenta a outra variável também aumenta. A direção negativa mostra que quando uma variável diminui a outra variável aumenta. Quando a direção é zero é porque não existe relacionamento linear (DANCEY; REIDY, 2013, p. 182).

Segundo Figueiredo Filho e Júnior (2009), existem dois conceitos chaves em se tratando de correlação: associação e linearidade. A associação ocorre quando as variáveis possuem uma distribuição do escore semelhante. A linearidade corresponde à melhor forma de demonstrar o relacionamento entre as variáveis, que é em linha reta.

O coeficiente de correlação de Pearson é representado pela letra r, cuja variação vai de -1 a 1.

A correlação utilizada neste trabalho possui duas variáveis quantitativas, quais sejam: produção legislativa e quantidade de votos.

A produção legislativa corresponde a soma de todos os elementos legislativos abordados no capítulo anterior e a quantidade de votos é o total de votos obtidos na eleição de 2016.

Considerando que alguns vereadores possuem mais de um mandato, equilibramos a variável produção legislativa através da função log.

Para a realização dos cálculos estatísticos e gráficos, utilizamos o programa computacional SPSS, disponível na Universidade Federal de Pernambuco.

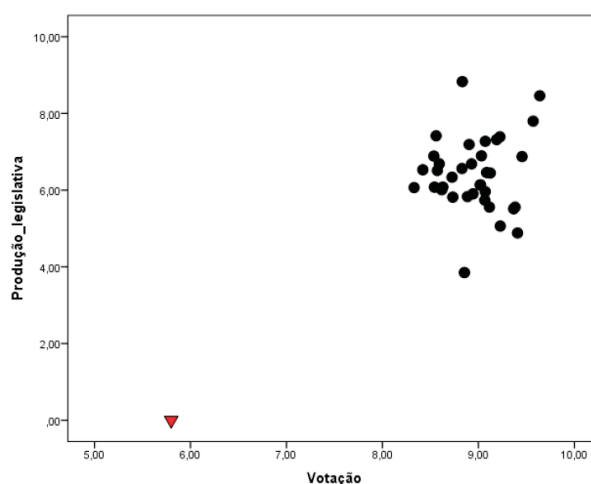
Através dos comandos analisar – correlacionar – bivariada, incluímos as variáveis produção legislativa e votação no modelo, chegando aos seguintes resultados:

Correlações			
		producao	votacao
Produção_legislativa	Correlação de Pearson	1	,660**
	Sig. (bilateral)		,000
	N	47	37
Votação	Correlação de Pearson	,660**	1
	Sig. (bilateral)	,000	
	N	37	37
**. A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).			

Observa-se que o valor de $r = 0,660$, o que segundo a literatura específica é fortemente relevante e positiva (FIGUEIREDO FILHO; JÚNIOR, 2009).

Apesar da população inicialmente ser de 47 casos, a correlação utilizou apenas 37 casos, pois existem vereadores que não se candidataram, por exemplo, assumiram cargo de deputado estadual, candidataram-se à Prefeito, não se candidataram, etc.

Para melhor visualização da correlação, utiliza-se o gráfico de dispersão, através dos seguintes comandos: gráficos – caixa de diálogos legadas – dispersão/ponto – dispersão simples – (y= produção legislativa e x = quantidade de votos).



Observa-se que há uma tendência positiva de crescimento, ou seja, em média, quanto maior a produção legislativa maior a votação do vereador.

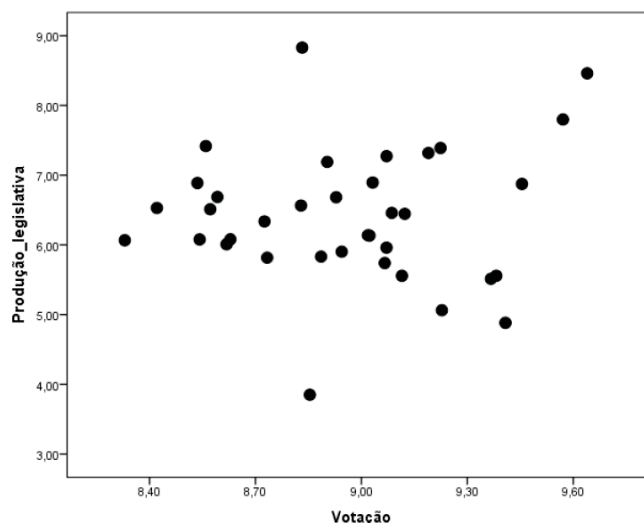
Entretanto, existe um caso muito destoante dos demais (triângulo vermelho), um *outlier*, que merece atenção especial.

Na literatura específica *outlier* é um caso que se posiciona muito distante da média dos demais casos, (FIGUEIREDO FILHO et al., 2014), um único caso pode influenciar muito o resultado da correlação, por isso é necessária a análise sem o *outlier* e a verificação de erro humano na coleta dos dados.

Correlações			
		Produção	Votação
		o	o
Produção legis lativa	Correlação de Pearson	1	,082
	Sig. (bilateral)		,635
	N	46	36
Votação	Correlação de Pearson	,082	1
	Sig. (bilateral)	,635	
	N	36	36

Processada a correlação de Pearson (r), sem o *outlier*, temos um $r = 0,082$ (antes, $r = 0,660$). Com um valor de r tão baixo, não se pode mais falar que há uma

relação entre Produção Legislativa e Votação.



Analisando o gráfico de dispersão, sem o *outlier*, observamos que não há uma relação nem positiva nem negativa entre as variáveis, ou seja, a produção legislativa do vereador do Recife não afeta a sua respectiva votação, existem outras variáveis não observadas que influenciam a votação.

3 CONCLUSÃO

Os dispositivos legais analisados e após dos dados nos sites da Câmara Municipal do Recife e do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco serviram de base epistemológica para o presente estudo.

Metodologicamente utilizamos estatística descritiva e correlação de Pearson para o tratamento dos dados.

Graças a análise do gráfico de dispersão identificamos um caso destoante, *outlier*, que alterou significativamente o valor da correlação.

Assim, considerando a produção legislativa dos vereadores no período de 2013 a 2016 e o desempenho eleitoral nas eleições 2016, detectamos uma correlação baixa ($r= 0,082$), o que nos conduz ao descarte da hipótese de pesquisa (não há relação entre produção legislativa e desempenho eleitoral).

REFERÊNCIAS

BRASIL (Comp.). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 08 de novembro de 2016.

DANCEY, Christine P.; REIDY, John. Estatística sem Matemática para Psicologia. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; SILVA JÚNIOR, José Alexandre da. Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r). *Política Hoje*, Recife, v. 18, n. 1, p.115-146, 2009. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/politica hoje/index.php/politica/article/viewFile/6/6>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto et al. Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson: O retorno. *Leviathan: Cadernos de Pesquisa Política*, São Paulo, n. 8, p.66-95, 2014. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjYvOuM5pfQAhXEhpAKHSQ7CloQFggbMA-A&url=http://www.fflch.usp.br/dcp/leviathan/index.php/leviathan/article/download/191/pdf_40&usg=AFQjCNFkY25MR1QpJy1K3EmKJCTZSY4mxg&sig2=gIUxLoc8WA5goep3f_EfPg&bvm=bv.137904068,d.Y2I&cad=rja>. Acesso em: 07 nov. 2016.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007. O'DONNELL, Guillermo. *Accountability Horizontal e novas Poliarquias*. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p.27-54, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200003&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 03 nov. 2016.

RECIFE (Município). *Lei Orgânica*, de 04 de abril de 1990. *Lei Orgânica do Município do Recife/pe*. Recife, PE, Disponível em: <<http://leismunicipa.is/tgsmh>>. Acesso em: 09 nov. 2016.

_____. *Resolução nº 1884*, de 29 de novembro de 1994. *Regimento Interno da Câmara Municipal do Recife*. Disponível em: <<http://www.recife.pe.leg.br/legislacao/regimento-interno/regimento-interno/view>>. Acesso em: 09 nov. 2016.