



## **Uma análise sobre o uso das indicações como um instrumento de conexão eleitoral durante a oitava legislatura da Câmara Municipal do Rio de Janeiro (2009-2012)**

Marcus Vinicius Teixeira Valle<sup>1</sup>

**Resumo:** Este trabalho se propõe a analisar a relação entre a conexão eleitoral construída pelos vereadores eleitos na cidade do Rio de Janeiro no ano de 2008 com seus eleitores a partir de uma orientação clientelista com o uso da proposição das indicações.

**Palavras-chave:** Eleições; Conexão Eleitoral; Vereador; Clientelismo; Indicações.

### **1- Introdução**

A democracia moderna é a forma de governo na qual a maioria da população adulta escolhe os membros dos poderes executivo e legislativo (representantes), por meio de eleições periódicas e livres, que exercem funções públicas e políticas em nome de seus eleitores nos parlamentos. O conceito de representação tem vários sentidos e, por essa razão, pode ser considerado como um fenômeno de múltiplos significados, mas seu significado neste trabalho deve ser associado exclusivamente à atividade política. Essa forma de representação deve ser entendida como um tipo especial que se caracteriza pela eleição de parlamentares ou chefes de governo por meio de sufrágios periódicos. A proposta deste trabalho é analisar a conexão eleitoral partir do uso das indicações, entendidas como uma relação clientelista, desenvolvida pelo representante local (vereador) no interior do poder legislativo (Câmara Municipal). Neste sentido, usamos como referência a produção legislativa dos vereadores da oitava legislatura, que estendeu de 2009 até 2012.

### **2- O resultado das eleições de 2008 para os vereadores e suas peculiaridades**

Tenho como proposta, nesta seção, verificar e analisar como ocorreu o resultado das eleições de 2008 para os vereadores na cidade do Rio de Janeiro. Nesse caso, temos como

---

<sup>1</sup> Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. E-mail: [marcuscsuff@hotmail.com](mailto:marcuscsuff@hotmail.com)

proposta apresentar o desempenho dos parlamentares no processo eleitoral. Isso tem sua importância porque, de acordo com Gighinio:

Os dados quantitativos eleitorais são o primeiro passo, não um fim em si mesmo, e exigem desdobramentos analíticos. O resultado quantitativo não exemplifica as motivações, os valores que estão imbuídos na prática cotidiana desses eleitores, e a pesquisa não irá ter esse alcance. Porém, pretende investigar o movimento posterior ao voto, isto é, elucidar o que move os parlamentares partir da sua geografia eleitoral a fim de compor o mosaico retratado pelo resultado da eleição. (GIGHINIO, 2013, p.13)

Devemos chamar a atenção também que a cidade do Rio de Janeiro, de acordo com Terron, Ribeiro & Lucas (2012), se destaca por ser um distrito eleitoral complexo com uma padronização de territórios eleitorais e uma boa concentração local, mais até do que uma abrangência municipal. Uma megacidade dividida em cinco grandes áreas de planejamento, trinta e três regiões administrativas e cento e sessenta bairros (IPP, 2012). De acordo com as autoras, em outubro de 2008, o quantitativo eleitoral desta cidade era de 4.562.225, esses números correspondem a 40,6% de todos os eleitores do estado do Rio de Janeiro (TSE, 2008 *apud* TERRON, RIBEIRO; LUCAS, 2012).

Em 2008, foram eleitos, para a oitava legislatura da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 51 vereadores de 21 partidos. Durante a vigência dessa legislatura, que compreende o período compreendido entre 2009 e 2012, onze vereadores foram afastados definitivamente ou temporariamente. Isso se deu por diferentes motivos. Os vereadores Claudinho da Academia (PSDC) por causa de seu falecimento; Cristiano Girão (PMN) por perda de mandato; Cristiane Brasil (PTB) e Luiz Antônio Guaraná (PSDB) para assumirem cargos na Prefeitura; e sete para assumir cargos de deputado federal ou estadual conquistados nas eleições de 2010: Alfredo Sirkis e Aspásia Camargo (PV), Clarissa Garotinho (PMDB), Liliam Sá (PR), Lucinha (PSDB), Marcio Pacheco (PSC) e Stepan Nercessian (PPS). Devemos ressaltar que considerado número de vereadores afastados temporariamente ou não, que em termos percentuais representa 21,5% de afastados, e acaba interferindo no andamento da formação de blocos e atuação de partidos na Câmara Municipal durante esse mandato.

Atentamos também para uma característica presente na cidade do Rio de Janeiro de possuir uma formação histórica e geográfica fragmentada. Isso é constatado por Terron, Ribeiro & Lucas (2012) quando estes atestam as enormes diferenças de urbanismo, que levaram alguns analistas a considerarem uma “cidade partida”:

isso se verifica pelas áreas que correspondem à zona sul e o centro-leste são as que apresentam maiores oportunidades aos seus moradores. Já a extensão que vai da zona norte à zona noroeste as oferecem de maneira inadequada e insuficiente. Isto porque os valores foram distribuídos irregularmente. As variedades do cenário carioca replicam uma visão dualista que mostra o embate entre cidade e

favela ou entre a área central, que é coesa, e a área periférica, que é abandonada (TERRON; RIBEIRO; LUCAS, 2012, p.30).

Ao abordarem o processo eleitoral sob uma perspectiva analítica, Terron, Ribeiro & Lucas destacam as pesquisas que tratam da relação entre conexão eleitoral e geografia eleitoral dos deputados federais elaboradas por Ames (2003) e Carvalho (2003). A respeito disso, devemos ressaltar o trabalho de Carvalho (2009), no qual o autor pesquisou a geografia eleitoral dos deputados federais nas áreas urbanas e metropolitanas, identificando um padrão predominantemente concentrado que se propõe a superar outras pesquisas. Isso pode ser observado nas seguintes palavras:

Ora, se sabemos pela literatura voltada à análise da conexão eleitoral que a extração concentrada, numa ponta, gera comportamento- paroquial, na outra ponta, poderíamos estar diante de fenômeno novo, não previsto pelo otimismo da velha sociologia eleitoral: um paroquialismo com base urbana. É de esperar que a ausência de temas metropolitanos da agenda pública tenha por raiz o que podemos chamar de paroquialismo metropolitano. (Carvalho, 2009: 381). [...] Em síntese, ao lado da análise da disjuntiva- rural/urbano e interior/capital, o eixo que tem nas extremidades um padrão concentrado e outro disperso de distribuição dos votos no espaço geográfico, está na raiz, respectivamente, do paroquialismo e do universalismo legislativos. (CARVALHO, 2009, p. 373).

As análises feitas pelos autores supracitados tiveram como objeto de estudo o comportamento eleitoral de legisladores nacionais. Infelizmente, não há análises similares acerca do comportamento dos vereadores.

Para prosseguirmos em nossa descrição acerca da política carioca, vamos nos basear nas análises de Terron, Ribeiro & Lucas, na qual as autoras analisaram como se deu a distribuição dos votos para os vereadores no pleito de 2008. Em seu estudo, elas empregaram um sistema de classificação com<sup>2</sup>:

dois indicadores (Concentração e Dominância) em alto e baixo tomando a média da distribuição da respectiva variável como divisor (I de Moran e Índice de Dominância), reproduzindo a taxonomia de Ames (2003). Para as autoras as divergências, casos de dominância baixa e conexão alta, e vice-versa, foram reclassificadas no que denominamos de taxonomia adaptada (TERRON; RIBEIRO; LUCAS, 2012, p. 35).

A Tabela a seguir apresenta o desempenho dos vereadores durante as eleições no ano de 2008.

**Tabela 1.**  
**Vereadores eleitos a partir dos “Indicadores de concentração, dominância e conexão, e taxonomias dos vereadores”.**

---

<sup>2</sup> Esse foi o método que as autoras utilizaram para compreender como ocorreram as eleições de 2008.

| <b>Partido</b> | <b>Candidato (identificação)</b> | <b>Concentração<br/>(índice de<br/>Moran)</b> | <b>Dominância</b> | <b>Taxonomia<br/>de Ames</b> | <b>Conexão<br/>com<br/>território<br/>eleitoral</b> | <b>Taxonomia<br/>adaptada</b> | <b>Votos no<br/>município</b> |
|----------------|----------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------|------------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| PSDB           | Lucinha (45620)                  | 0,687                                         | 12,02             | 1                            | 84,58                                               | 1                             | 68.799                        |
| DEM            | Rosa Fernandes (25625)           | 0,715                                         | 2,70              | 4                            | 68,23                                               | 1                             | 64.259                        |
| PV             | Alfredo Sirkis (43333)           | 0,696                                         | 3,71              | 4                            | 54,74                                               | 1                             | 47.729                        |
| PMDB           | Chiquinho Brazão (15101)         | 0,614                                         | 10,83             | 1                            | 75,35                                               | 1                             | 37.845                        |
| PMDB           | S. Ferraz (15688)                | 0,505                                         | 12,49             | 1                            | 75,23                                               | 1                             | 34.546                        |
| PTdoB          | Jorge Pereira (70633)            | 0,919                                         | 22,20             | 1                            | 81,63                                               | 1                             | 33.280                        |
| PV             | Aspásia Camargo (43123)          | 0,761                                         | 3,83              | 4                            | 56,88                                               | 1                             | 31.880                        |
| PSDB           | Andrea Gouvêa Vieira (45123)     | 0,710                                         | 4,66              | 1                            | 61,46                                               | 1                             | 28.213                        |
| DEM            | Eider Dantas (25678)             | 0,579                                         | 2,89              | 4                            | 53,99                                               | 1                             | 27.718                        |
| DEM            | Aloisio Freitas (25640)          | 0,710                                         | 5,10              | 1                            | 60,01                                               | 1                             | 26.545                        |
| PMDB           | Jorge Felipe (15800)             | 0,479                                         | 2,63              | 4                            | 64,41                                               | 1                             | 24.480                        |
| PSC            | Dr. Jairinho (20126)             | 0,608                                         | 4,29              | 1                            | 81,70                                               | 1                             | 23.880                        |
| PTdoB          | Carminha Jerominho (70670)       | 0,482                                         | 7,17              | 1                            | 86,19                                               | 1                             | 22.068                        |
| PPS            | Paulo Pinheiro (23000)           | 0,762                                         | 1,66              | 4                            | 57,75                                               | 1                             | 20.936                        |
| PRB            | João Mendes de Jesus (10123)     | 0,816                                         | 1,66              | 4                            | 83,19                                               | 1                             | 20.005                        |
| DEM            | Jorge Silva (25105)              | 0,669                                         | 3,89              | 4                            | 64,41                                               | 1                             | 18.557                        |
| PSOL           | Eliomar Coelho (50000)           | 0,716                                         | 1,33              | 4                            | 55,11                                               | 1                             | 15.703                        |
| PP             | Vera Lins (11111)                | 0,415                                         | 5,71              | 2                            | 67,75                                               | 2                             | 23.528                        |
| PTC            | Renato Moura (36500)             | 0,291                                         | 4,65              | 2                            | 84,01                                               | 2                             | 18.012                        |
| DEM            | João Cabral (25101)              | 0,410                                         | 5,79              | 2                            | 64,37                                               | 2                             | 17.790                        |
| PMDB           | Professor Uóston (15633)         | 0,421                                         | 4,11              | 3                            | 58,98                                               | 2                             | 14.282                        |
| PSB            | Rubens Andrade (40603)           | 0,207                                         | 3,79              | 3                            | 61,92                                               | 2                             | 11.989                        |
| PSDC           | Claudinho da Academia (27777)    | 0,226                                         | 14,12             | 2                            | 75,70                                               | 2                             | 11.513                        |
| PT             | Elton Jorge (13444)              | 0,454                                         | 3,91              | 3                            | 72,96                                               | 2                             | 11.279                        |
| PMN            | Cristiano Girão (33123)          | 0,253                                         | 9,03              | 2                            | 54,45                                               | 2                             | 10.445                        |
| PP             | Ivanir de Mello (11211)          | 0,380                                         | 6,25              | 2                            | 74,86                                               | 2                             | 6.413                         |
| PV             | Paulo Messina (43001)            | 0,177                                         | 1,58              | 3                            | 52,62                                               | 2                             | 5.201                         |
| PSDB           | Teresa Bergher (45245)           | 0,235                                         | 8,07              | 2                            | 47,98                                               | 3                             | 31.375                        |
| PP             | Carlos Bolsonaro (11120)         | 0,420                                         | 1,40              | 3                            | 23,90                                               | 3                             | 28.209                        |
| PSB            | Dr. Carlos Eduardo (40044)       | 0,127                                         | 1,25              | 3                            | 14,18                                               | 3                             | 27.297                        |
| DEM            | Tio Carlos (25008)               | 0,333                                         | 2,52              | 3                            | 30,98                                               | 3                             | 25.382                        |
| PSDB           | Luiz Antonio Guaraná (45001)     | 0,476                                         | 2,04              | 3                            | 44,64                                               | 3                             | 23.476                        |
| PR             | Dr. Fernando Moraes (22007)      | 0,337                                         | 1,81              | 3                            | 26,71                                               | 3                             | 19.762                        |
| PDT            | Nereide Pedregal (12787)         | 0,157                                         | 7,70              | 2                            | 32,44                                               | 3                             | 19.562                        |
| PR             | Liliam Sá (22222)                | 0,393                                         | 1,27              | 3                            | 6,52                                                | 3                             | 15.742                        |
| PTB            | Cristiane Brasil (14123)         | 0,295                                         | 1,88              | 3                            | 22,42                                               | 3                             | 14.583                        |

**Tabela 1.** Continuação...

| <b>Partido</b> | <b>Candidato (identificação)</b> | <b>Concentração<br/>(índice de<br/>Moran)</b> | <b>Dominância</b> | <b>Taxonomia<br/>de Ames</b> | <b>Conexão<br/>com<br/>território<br/>eleitoral</b> | <b>Taxonomia<br/>adaptada</b> | <b>Votos no<br/>município</b> |
|----------------|----------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------|------------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| PC do B        | Roberto Monteiro (65123)         | 0,402                                         | 0,89              | 3                            | 12,37                                               | 3                             | 14.061                        |
| PDT            | Jorge Manaia (12580)             | 0,358                                         | 0,51              | 3                            | 26,16                                               | 3                             | 14.040                        |
| PDT            | Leonel Brizola Netto (12345)     | 0,398                                         | 0,53              | 3                            | 17,45                                               | 3                             | 12.988                        |

|         |                            |       |      |   |       |   |        |
|---------|----------------------------|-------|------|---|-------|---|--------|
| PT      | Adilson Pires (13620)      | 0,025 | 1,42 | 3 | 8,80  | 3 | 11.555 |
| PRTB    | Bencardino (28123)         | 0,375 | 1,16 | 3 | 45,51 | 3 | 5.361  |
| PHS     | Marcelo Piuí (31031)       | 0,373 | 0,35 | 3 | 42,72 | 3 | 3.200  |
| PPS     | Stepan Nercessian (23123)  | 0,589 | 2,53 | 4 | 42,07 | 4 | 50.532 |
| PMDB    | Clarissa Garotinho (15123) | 0,490 | 1,75 | 4 | 12,83 | 4 | 42.062 |
| PSC     | Marcio Pacheco (20010)     | 0,547 | 1,02 | 4 | 24,38 | 4 | 26.932 |
| PT do B | Jorge Braz (70070)         | 0,703 | 1,98 | 4 | 48,50 | 4 | 23.157 |
| PSDB    | Patricia Amorim (45007)    | 0,517 | 2,29 | 4 | 46,95 | 4 | 21.140 |
| DEM     | Carlo Caiado (25622)       | 0,558 | 2,70 | 4 | 44,37 | 4 | 19.042 |
| DEM     | Alexandre Cerruti (25123)  | 0,563 | 1,59 | 4 | 46,49 | 4 | 17.172 |
| PRB     | Tânia Bastos (10789)       | 0,502 | 1,32 | 4 | 36,70 | 4 | 15.742 |
| PT      | Reimont (13333)            | 0,549 | 1,51 | 4 | 24,16 | 4 | 10.723 |

Fonte: TERRON, S.; RIBEIRO, A.; LUCAS, J. F. Há padrões espaciais de representatividade na câmara municipal do Rio de Janeiro? *Análise dos territórios eleitorais dos eleitos em 2008*. Revista de Ciência Política: *teoria & pesquisa*. vol. 21, n. 1, p. 28-47, jan./jun. 2012.

De acordo com a Tabela 1, elaborada pelas autoras, podemos verificar o desempenho dos vereadores que foram eleitos nas eleições de 2008. Nesse sentido, o desempenho dos parlamentares pode ser analisado a partir de três indicadores, duas classificações, além do total de votos e do partido de cada um dos candidatos eleitos. Além disso, foi utilizada a dimensão da dominância e compartilhamento, formulado a partir da taxonomia de Ames (2003) (TERRON; RIBEIRO; LUCAS, 2012, p. 35).

A tabela supracitada também apresenta o desempenho dos vereadores, em termos de votação, na qual as autoras identificaram uma votação teve uma variação entre 3.200 votos (Marcelo Piuí – PHS) e 68.799 votos (Lucinha – PSDB). Também é apresentada uma média de 22.900 votos, possuindo um desvio padrão de 50% que tem uma variação mínima de acordo com esse valor (13.509). De acordo com as autoras,

O território eleitoral de menor peso na votação do candidato contribuiu para apenas 6,5% de sua votação (Lilam Sá – PR), e o de maior peso contribuiu com 86,2% dos votos recebidos em todo município (Carminha Jerominho – PT do B). Em média os territórios eleitorais contribuíram com cerca de 50% para a votação total dos candidatos, e desvio padrão de 22,6% (quase metade da média) (TERRON; RIBEIRO; LUCAS, 2012, p. 33).

Devemos ressaltar também que a tabela 1 também apresenta os candidatos que se destacaram na votação para o tipo concentrado, mais especificamente o concentrado-dominante. Devemos destacar que “dos 17 candidatos, 70% têm votação acima da média de 22.900 votos. No caso do concentrado-compartilhado, são 33%. Por outro lado, na dispersão os percentuais são mais baixos: disperso-dominante é 10%; e disperso-compartilhado é 20%” (TERRON; RIBEIRO; LUCAS, 2012, p.35).

A seguir, a Tabela 2 apresenta a distribuição de votos nos partidos políticos.

**Tabela 2. Total de votos dos Partidos Políticos**

| <b>Partidos</b> | <b>Total de votos para<br/>vereador no<br/>Município</b> | <b>Partidos</b> | <b>Total de votos para<br/>vereador no<br/>município</b> |
|-----------------|----------------------------------------------------------|-----------------|----------------------------------------------------------|
| DEM             | 477.183                                                  | PPS             | 113.247                                                  |
| PMDB            | 343.173                                                  | PCdoB           | 110.260                                                  |
| PSDB            | 266.993                                                  | PSB             | 102.060                                                  |
| PT              | 201.663                                                  | PTB             | 86.863                                                   |
| PV              | 198.964                                                  | PSDC            | 82.713                                                   |
| PT do B         | 175.154                                                  | PTC             | 72.485                                                   |
| PDT             | 174.220                                                  | PSOL            | 64.714                                                   |
| PRB             | 151.421                                                  | PHS             | 50.008                                                   |
| PSC             | 145.253                                                  | PMN             | 35.239                                                   |
| PP              | 140.584                                                  | PRTB            | 25.667                                                   |
| PR              | 135.928                                                  |                 |                                                          |

Fonte: TERRON, S.; RIBEIRO, A.; LUCAS, J. F. Há padrões espaciais de representatividade na câmara municipal do Rio de Janeiro? *Análise dos territórios eleitorais dos eleitos em 2008*. Revista de Ciência Política: *teoria & pesquisa*. vol. 21, n. 1, p. 28-47, jan./jun. 2012.

De acordo com os dados da Tabela 2, o partido dos Democratas (DEM) foi o que demonstrou maior força eleitoral nas eleições de 2008. Isso porque este partido elegeu o maior número de vereadores naquele pleito. Além disso, Terron, Ribeiro & Lucas (2012) mostram que os candidatos do DEM obtiveram votos em praticamente todas as regiões do município, com exceção da Zona Sul da cidade<sup>3</sup>, revelando uma vantagem do partido na disputa territorial dos votos. No âmbito intrapartidário, dos 153 bairros, apenas em 21 (13,7%) há dois ou mais candidatos do partido com percentual alto de votos.

Outro aspecto que devemos chamar a atenção é para a peculiaridade da política local brasileira: as diferenças ideológicas dos partidos não é uma variável explicativa do comportamento do legislador municipal. Cito, por exemplo, a observação de Ghignio (2013) acerca das diferenças partidárias no município do Rio de Janeiro no período que estamos estudando:

Num quadro de Executivo municipal hipertrofiado, explicar a dinâmica partidária em nível municipal apresenta-se como uma empreitada sem coerência para esclarecer o comportamento efetivo entre políticos de diferentes partidos. Não há diferenças quanto às tomadas de decisão nem quanto às opiniões emitidas entre partidos dentro de um *continuum* ideológico de direita, centro e esquerda... poderíamos afirmar que os partidos, dentro do legislativo municipal carioca, têm baixa capacidade na mediação institucional na representação, prevalecendo os interesses dos parlamentares, de forma individual, frente às pressões de suas bases eleitorais, o que pode reforçar atitudes localistas, mais imediatas e particulares de representação parlamentar (GHIGNIO, 2013, p. 45-46).

Rocha & Kerbaui (2014) afirmam que, nas capitais e municípios de grande porte, partidos e blocos possuem um papel relevante na composição do governo. Além disso, ajudam a minimizar

<sup>3</sup> A Zona sul tradicionalmente é a região onde os candidatos de esquerda ou de centro-esquerda obtêm uma boa quantidade de votos (os mapas de Cluster (ver anexo) apresentam essa tendência).

problemas que se formam na Câmara Municipal e com isso gera uma situação de confiabilidade e estabilidade a partir de acordos estabelecidos. No caso da cidade do Rio de Janeiro, em particular, não há de certa forma uma interferência partidária, pois há uma relação de dependência entre o Legislativo e o Executivo. Isso porque o executivo detém o controle dos recursos para ser distribuído nas ações do Legislativo. Já o Executivo para ter a promulgação e execução de seus projetos depende do Executivo. Essa relação entre o Legislativo e o Executivo leva a um dinamismo na relação entre as duas esferas. Porém, devemos ressaltar ainda que há uma relação de subordinação do Legislativo ao Executivo (ROCHA; KERBAUY, 2014, p.23).

### 3- Sobre produção legislativa e suas relações clientelísticas

Nesta seção procuro abordar a produção legislativa dos vereadores e relacionar um dos dispositivos utilizados pelos vereadores como um elemento que representa uma relação clientelista.

Para a análise da produção legislativa da Câmara Municipal de Rio de Janeiro, é importante lembrar quais são as proposições que os vereadores possuem: (I) indicações; (II) requerimentos; (III) moções; (IV) projetos de resolução; (V) projetos de decreto legislativo; (VI) projetos de lei; (VII) projetos de lei complementar, (VIII) projetos de emenda à Lei Orgânica.

A Tabela 10 mostra o número total das proposições legislativas apresentadas pelos vereadores cariocas entre os anos de 2009 e 2012.

**Tabela 3**  
**Quadro Geral das Proposições Apresentadas na 8ª Legislatura**

| <b>PROPOSIÇÕES</b>                | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>2012</b> | <b>Total</b> | <b>%</b> |
|-----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|----------|
| PROJETOS DE LEI                   | 534         | 273         | 452         | 331         | 1590         | 2%       |
| PROJETOS DE DECRETOS LEGISLATIVOS | 85          | 82          | 69          | 80          | 316          | 0%       |
| PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR      | 37          | 9           | 24          | 50          | 120          | 0%       |
| PROJETOS DE EMENDA À LEI ORGÂNICA | 11          | 6           | 0           | 2           | 19           | 0%       |
| PROJETOS DE RESOLUÇÃO             | 31          | 9           | 13          | 10          | 63           | 0%       |
| REQUERIMENTOS DE INFORMAÇÕES      | 694         | 759         | 871         | 570         | 2894         | 4%       |
| REQUERIMENTOS NUMERADOS           | 539         | 497         | 546         | 436         | 2018         | 3%       |
| REQUERIMENTOS S/Nº                | 664         | 473         | 375         | 370         | 1882         | 2%       |
| MOÇÕES                            | 13261       | 13212       | 19539       | 5976        | 51988        | 68%      |

|            |       |       |       |       |       |      |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| INDICAÇÕES | 5741  | 3385  | 4146  | 2599  | 15734 | 21%  |
| TOTAL      | 21597 | 18705 | 26035 | 10424 | 76624 | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir do sítio da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

Observando os dados apresentados na Tabela 3, podemos identificar as proposições que foram utilizadas com maior frequência. Das 76.624 proposições, os vereadores apresentaram em todo período 51.988 moções. Esse número corresponde a mais da metade do total das proposições apresentadas em todo período analisado: 68%, conforme mostra a tabela 3. A segunda proposição mais utilizada, de acordo com a referida tabela, foram as indicações. Estas ocupam 21% do total da produção legislativa dos vereadores no período estudado.

O que os dados supracitados mostram é que a apresentação de projetos de leis não apenas não domina a produção dos parlamentares cariocas como também está muito longe de ser sua principal atividade. Durante o período analisado foram apresentados apenas 1.590 projetos de lei, o que corresponde a 2% do total (ver tabela 3). Os vereadores dão menos atenção à produção de leis e utilizam mais seu tempo na produção de moções e de indicações. Em suma, a tendência observada na 8ª legislatura é similar à encontrada por D'Ávila, Jorge & Lima (2014) em seus estudos sobre a Câmara Municipal do Rio de Janeiro (D'ÁVILA; JORGE; LIMA, 2014, p. 44).

O uso dos dispositivos parlamentares, abordados anteriormente, revelam as múltiplas formas de representação parlamentar na cidade do Rio de Janeiro. De acordo com D'Ávila e seus companheiros, os vereadores, além de formular leis no âmbito municipal, exercem funções administrativas através de moções, requerimentos e indicações que fazem parte da sua produção parlamentar. Devemos destacar que é formada uma rede político-representativa dos vereadores com a população e o poder executivo. Essa rede leva a uma intermediação de interesses construída a partir das solicitações do eleitorado e encaminhada ao executivo. Para os autores:

O predomínio do uso de alguns desses recursos frente a outros que caracteriza o “fazer” cotidiano dos vereadores, é o que nos aproxima mais da realidade e possibilita vislumbrar as atividades legislativas concretas além das definições abstratas – legislar, julgar, fiscalizar e administrar (D'ÁVILA; JORGE; LIMA, 2011).

Dentre essas funções que fazem parte do cotidiano desses parlamentares, as indicações podem ser identificadas como uma forma de “intermediação de interesses paroquiais”. Com isso, o uso das indicações pode ser entendido como um tipo de representação política que os vereadores exercem junto aos seus eleitores. Esse tipo de “intermediação de interesses” representa uma prática do clientelismo.

Sobre o clientelismo, destacamos inicialmente a perspectiva de Edson Nunes (2010). Este autor chama a atenção para o fato de que as instituições formais brasileiras atuam a partir de uma variedade de modos de acordo com uma ou mais gramáticas. Dessa forma, os grupos sociais

podem agir também de acordo com uma ou mais gramáticas. Para Nunes (2010), o domínio público é regulado por normas e instituições baseadas universalismo de procedimentos, isto é, normas que podem ser formalmente utilizadas pelos indivíduos da *polity*, ou a elas aplicadas, ao elegerem representantes, protegem-se dos abusos do poder do Estado, testar o poder das instituições formais e fazerem demandas ao Estado.

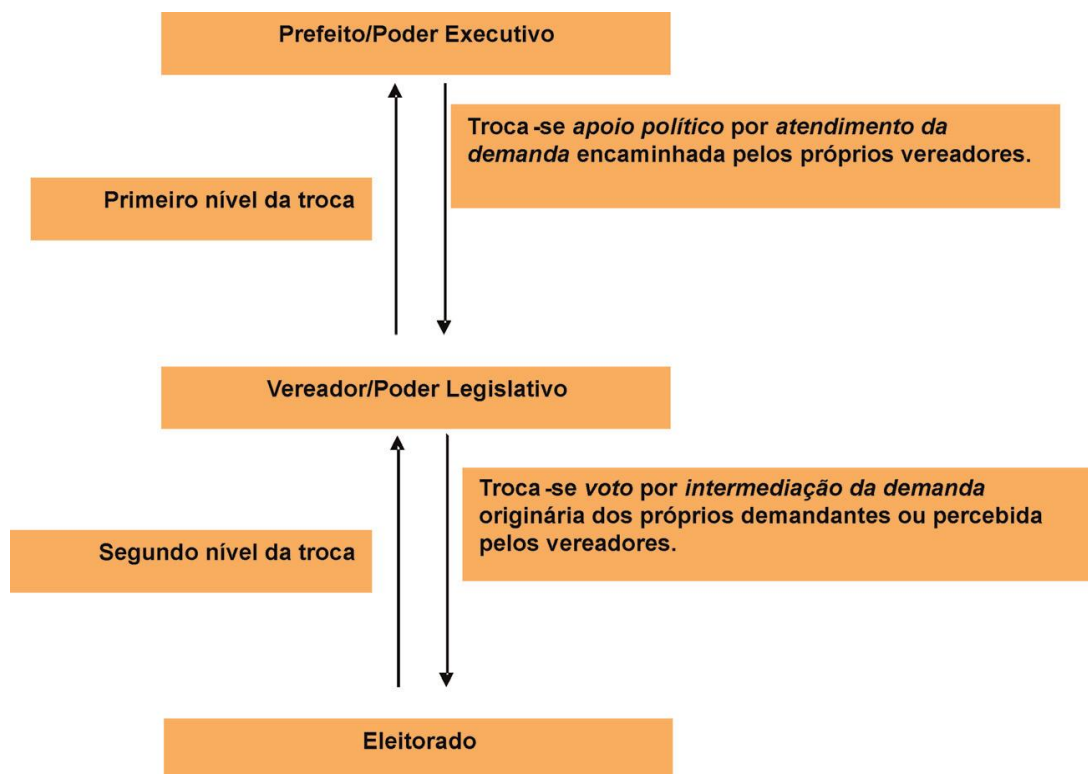
Por outro lado, D'Ávila desenvolve outra perspectiva estabelecendo uma abordagem mais histórica sobre o tema. O clientelismo é caracterizado como um sistema de trocas assimétricas formado desde a antiguidade. O modelo atual sofreu fortes influências desde o século XIX, formado a partir do sufrágio universal. Essa interpretação adotada por Bahia (2003) identifica o fenômeno do clientelismo, não somente em sociedades atrasadas, mas endogenamente no mundo moderno. Isso pode ser verificado da seguinte forma:

Luiz Henrique Nunes Bahia (2003) deu uma grande contribuição às análises sobre o clientelismo no Brasil. Segundo Bahia, a abordagem da troca constituiria a melhor forma de interpretar o jogo da política em seu sentido mais geral, da ordem pública e da aspiração ao poder, e no processo mais restrito que se refere ao processo decisório da organização política. A troca política se diferenciaria das trocas tanto sociais em seu sentido mais geral, quanto das econômicas em particular, na medida em que não constitui trocas tão inespecíficas quanto as primeiras, nem tão específicas quanto as segundas. O problema da simetria ou assimetria nas trocas, um elemento fundamental para a definição conceitual da troca política em geral e da clientelista em particular, não escapa ao autor: “entende-se por simetria, as trocas em equilíbrio e por assimetria, as situações em desequilíbrio. Estas últimas expressam situações de troca em que as recompensas não são iguais, seja da perspectiva do observador, do ator ou de ambos. A troca política se caracteriza por [ser] sempre assimétrica [...]” (BAHIA, 2003, p. 33, *apud* D'ÁVILA, 2003).

Dessa forma, o clientelismo pode estar associado a um tipo de troca política assimétrica que se organiza de acordo com a distribuição do poder político-patrimonial. A propriedade, seja ela privada ou pública, por ser principalmente excludente precisa organizar-se em forma de poder patrimonial excludente, segundo um modelo hierárquico qualquer, é aí que proliferam as potencialidades do clientelismo (D'Ávila, 2003, p.151).

A Figura 1, apresentada por D'Ávila, Jorge & Lima, representa essa conexão que os vereadores fazem (com o objetivo de buscar a reeleição) junto ao prefeito (Executivo) para obter apoio político e junto aos seus eleitores para atendê-los. Esse tipo de relação se apresenta em dois níveis de troca como verificaremos a seguir:

**Figura 1.**



Fonte: Extraído de D'ÁVILA FILHO, P. M.; JORGE, V. L.; LIMA, P. C. G. C. *Produção legislativa na Câmara Municipal do Rio de Janeiro: indicações, representação política e intermediação de interesses*. Desigualdade & diversidade (PUCRJ), v. Esp., p. 185-206, 2011.

Nesse caso, os parlamentares procuram atender esses tipos de interesses que, de acordo com D'Ávila e seus companheiros, são considerados “paroquiais” e procuram atender pequenos grupos de forma geográfica e territorial. Possui uma abrangência de um bairro ou parte dele ou até a um conjunto de bairros. Isso acaba formando uma base eleitoral territorializada. Os atendimentos que os vereadores prestam na sua base eleitoral é o que mais aparece nos seus discursos. Dessa forma, os vereadores, de acordo com os autores, são considerados como “ouvidores públicos”, pois procuram atender as demandas da sua base eleitoral (D'ÁVILA; JORGE; LIMA, 2010).

#### 4- O uso das indicações como uma forma de conexão eleitoral

Nesta seção apresento o resultado da minha pesquisa procurando relacionar o uso das indicações com a conexão eleitoral dos vereadores que mais utilizaram este dispositivo.

A partir disto, apresento a Tabela 4 que demonstra o desempenho comparativo dos vereadores que mais utilizaram as indicações durante os anos de 2009, 2011 e 2012<sup>4</sup>.

**TABELA 4**

<sup>4</sup> Para esta análise criamos um banco de dados contendo toda a produção dos vereadores em relação a todas as proposições. Infelizmente não conseguimos os dados oficiais do ano de 2010, por isso não foram incluídos em nossa análise. Para obter os dados utilizei os relatórios apresentados nos diários oficiais da Câmara Municipal da cidade do Rio de Janeiro, disponibilizados na internet.

**Número de indicações propostas por vereadores – 2009, 2011 e 2012**

| <b>Vereador</b>             | <b>Partido Político</b>       | <b>2009</b> | <b>2011</b> | <b>2012</b> | <b>Total</b> | <b>Média</b>   | <b>%</b>    |
|-----------------------------|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|----------------|-------------|
| <b>Vera Lins</b>            | <b>PP</b>                     | <b>578</b>  | <b>802</b>  | <b>341</b>  | <b>1721</b>  | <b>573,667</b> | <b>14%</b>  |
| <b>Rosa Fernandes</b>       | <b>DEM, Sem Partido, PMDB</b> | <b>1190</b> | <b>392</b>  | <b>33</b>   | <b>1615</b>  | <b>538,333</b> | <b>13%</b>  |
| <b>Dr. Eduardo Moura</b>    | <b>PSC</b>                    | <b>237</b>  | <b>570</b>  | <b>298</b>  | <b>1105</b>  | <b>368,333</b> | <b>9%</b>   |
| <b>João Mendes de Jesus</b> | <b>PRB</b>                    | <b>116</b>  | <b>250</b>  | <b>89</b>   | <b>455</b>   | <b>151,667</b> | <b>4%</b>   |
| <b>Fausto Alves</b>         | <b>PTB</b>                    | <b>453</b>  | <b>0</b>    | <b>0</b>    | <b>453</b>   | <b>151</b>     | <b>4%</b>   |
| <b>Dr. Jorge Manaia</b>     | <b>PDT</b>                    | <b>48</b>   | <b>286</b>  | <b>88</b>   | <b>422</b>   | <b>140,667</b> | <b>3%</b>   |
| <b>Teresa Bergher</b>       | <b>PSDB</b>                   | <b>140</b>  | <b>273</b>  | <b>0</b>    | <b>413</b>   | <b>137,667</b> | <b>3%</b>   |
| <b>Elton Babu</b>           | <b>PT</b>                     | <b>212</b>  | <b>1</b>    | <b>150</b>  | <b>363</b>   | <b>121</b>     | <b>3%</b>   |
| <b>Bencardino</b>           | <b>PRTB, Sem Partido, PTC</b> | <b>147</b>  | <b>11</b>   | <b>168</b>  | <b>326</b>   | <b>108,667</b> | <b>3%</b>   |
| <b>Dr. Fernando Moraes</b>  | <b>PR, PMDB</b>               | <b>83</b>   | <b>36</b>   | <b>123</b>  | <b>242</b>   | <b>80,6667</b> | <b>2%</b>   |
| <b>Carlinhos Mecânico</b>   | <b>PPS, PSD</b>               | <b>0</b>    | <b>96</b>   | <b>99</b>   | <b>195</b>   | <b>65</b>      | <b>2%</b>   |
| <b>Chiquinho Brazão</b>     | <b>PMDB</b>                   | <b>113</b>  | <b>0</b>    | <b>77</b>   | <b>190</b>   | <b>63,3333</b> | <b>2%</b>   |
| <b>Cristiano Girão</b>      | <b>PMN</b>                    | <b>156</b>  | <b>7</b>    | <b>0</b>    | <b>163</b>   | <b>54,3333</b> | <b>1%</b>   |
| <b>Dr. Gilberto</b>         | <b>PT do B, PTN</b>           | <b>17</b>   | <b>126</b>  | <b>0</b>    | <b>143</b>   | <b>47,6667</b> | <b>1%</b>   |
| <b>Roberto Monteiro</b>     | <b>PC do B</b>                | <b>8</b>    | <b>65</b>   | <b>48</b>   | <b>121</b>   | <b>40,3333</b> | <b>1%</b>   |
| <b>Renato Moura</b>         | <b>PTC</b>                    | <b>9</b>    | <b>78</b>   | <b>33</b>   | <b>120</b>   | <b>40</b>      | <b>1%</b>   |
| <b>Marcelo Piuí</b>         | <b>PHS</b>                    | <b>0</b>    | <b>53</b>   | <b>29</b>   | <b>82</b>    | <b>27,3333</b> | <b>1%</b>   |
| <b>Dr. Carlos Eduardo</b>   | <b>PSB</b>                    | <b>52</b>   | <b>9</b>    | <b>0</b>    | <b>61</b>    | <b>20,3333</b> | <b>0%</b>   |
| <b>Paulo Messina</b>        | <b>PV</b>                     | <b>6</b>    | <b>26</b>   | <b>27</b>   | <b>59</b>    | <b>19,6667</b> | <b>0%</b>   |
| <b>Dr. João Ricardo</b>     | <b>PSDC</b>                   | <b>0</b>    | <b>36</b>   | <b>1</b>    | <b>37</b>    | <b>12,3333</b> | <b>0%</b>   |
| <b>Eliomar Coelho</b>       | <b>PSOL</b>                   | <b>0</b>    | <b>3</b>    | <b>1</b>    | <b>4</b>     | <b>1,33333</b> | <b>0%</b>   |
| <b>Outros</b>               |                               | <b>2020</b> | <b>1026</b> | <b>994</b>  | <b>4040</b>  | <b>1346,67</b> | <b>33%</b>  |
| <b>Total</b>                |                               | <b>5585</b> | <b>4146</b> | <b>2599</b> | <b>12330</b> | <b>4110</b>    | <b>100%</b> |

Fonte: Elaboração própria através dos diários oficiais e do site da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

Diante dos dados apresentados (tabela 4), destacamos a atuação das vereadoras Vera Lins PP com 1721 indicações, uma média de 573,67 e com 14% do total de indicações produzidas e Rosa Fernandes que teve um desempenho um pouco inferior com 1615 de indicações, uma média de 538,33, e 13% do total. Outro dado interessante é que elas fazem parte dos partidos que mais se destacaram no uso das indicações (PP e DEM) que verificamos anteriormente.

Destacamos também a atuação de Eduardo Moura que pertence ao PSC que é o vereador da situação que mais se destaca com um total de 1105 indicações, uma média de 368,33 e 9% do total.

Chamamos a atenção também para o vereador Jorge Manaia do PDT com 442 indicações, uma média de 140,67 e 3% que foi o vereador de esquerda que mais se destacou na produção das indicações. De uma maneira geral, não é uma atuação de destaque, compara com as demais.

Elton Babu que teve uma forte conexão eleitoral foi outro vereador de esquerda que também não destacou no uso das indicações com a quantidade de 363, o que equivale a 3% do total. O comportamento destes vereadores reforça um pouco a hipótese abordada anteriormente, de que parlamentares de esquerda se enquadram num perfil ideológico de se propor a fiscalizar o executivo (D'ÁVILA; JORGE; LIMA, 2014).

De acordo com Gighinio (2013), os partidos políticos dentro do legislativo municipal carioca acabam possuindo baixa capacidade na mediação institucional na representação, prevalecendo os interesses dos parlamentares, de forma individual, frente às pressões de suas bases eleitorais, o que reforçam ações localistas, mais imediatas e particulares da representação parlamentar.

Levando em consideração que a conexão eleitoral, de acordo com D'Ávila e seus companheiros, se enquadra numa relação da origem dos votos e o comportamento parlamentar. Nesse sentido, podemos observar que as indicações podem ser utilizadas como um instrumento que favorece “ganhos na formação de sua rede de apoio político” (D'ÁVILA; JORGE; LIMA 2014, p. 46). Esse aspecto pode ser observado no comportamento das vereadoras Vera Lins (PP) e Rosa Fernandes (DEM), no que diz respeito à conexão eleitoral e no uso das indicações.

Posto isso, dos vereadores apresentados anteriormente, destacamos a campeã no uso de indicações que é a vereadora Vera Lins (PP), que teve o maior destaque entre os vereadores, estando sempre entre os três primeiros parlamentares que mais fizeram as indicações durante os anos de 2009, 2011 e 2012. A parlamentar teve uma conexão territorial de votos<sup>5</sup> de 67,75 e obteve uma grande concentração de votos nos bairros da Zona Norte (GHIGGNIO, 2013). Ressaltamos também que a atuação dela condiz com seu perfil biográfico: “Vera Lins, nascida e criada no subúrbio, local onde vive até os dias atuais, retribuindo a confiança que lhe foi conferida, luta arduamente por uma qualidade de vida mais justa para a população, uma vez que por ela foi eleita e por ela se dedica” (GHIGGNIO, 2013). Poderíamos chamar a atenção também que a própria parlamentar vê como uma virtude o uso das indicações durante o seu mandato. Essa característica da vereadora é apresentada na sua descrição no site da CMRJ da seguinte forma: “Orgulha-se por ser a Vereadora que mais apresentou Indicações Legislativas no ano de 2009, totalizando 540 Indicações, ou seja, uma política que honra o seu mandato” (site da CMRJ).

A vereadora Rosa Fernandes que iniciou seu mandato no DEM e terminou no PMDB que também se destaca no uso das indicações. Foi a segunda vereadora mais votada na cidade do Rio de Janeiro com uma forte conexão territorial de votos (68,23), seus votos se dividiram nas Zonas norte, sul e oeste (GHIGGNIO, 2013) com uma concentração de votos na Zona norte. Rosa Fernandes é uma vereadora que construiu sua carreira em função da sua família, pois seu pai Pedro Fernandes foi o vereador e deputado estadual que se destacou com 10 mandatos na ALERJ.

---

<sup>5</sup> Ver tabela 1.

Também é mãe do deputado estadual Pedro Fernandes, eleito em 2006 e 2010 (GHIGGNIO, 2013). A parlamentar procurar destacar o fato de ter nascido na Zona Norte e morar no bairro de Irajá e atuar em função da região que mora (site da CMRJ). Sobre a apresentação das indicações feita por Rosa Fernandes no ano de 2001 a 2004, D'Ávila e seus companheiros observaram que esta vereadora fez uso das indicações de forma considerável na zona norte (89,1%) (D'ÁVILA; JORGE; LIMA, 2014). Podemos levantar a possibilidade de que Rosa Fernandes possa repetir o mesmo padrão do uso das indicações nesta legislatura (2009-2012). Também podemos fazer o mesmo com Vera Lins.

Parece que a estratégia eleitoral das vereadoras deu certo, tendo em vista que elas conseguiram se reeleger.

## **5- Conclusão**

Este trabalho teve como proposta principal contribuir para o desenvolvimento dos estudos legislativos no âmbito municipal, de um modo geral, e da produção legislativa dos vereadores do Rio de Janeiro, em particular.

Podemos destacar que segundo as tabelas, todos os vereadores diminuíram o número de indicações apresentadas ao longo do mandato. Estes demonstram um aspecto interessante dos vereadores: eles apresentaram um número maior de indicações no início dos seus mandatos (2009) e, ao longo do período, a produção de indicações diminuiu ano a ano até o ano de 2012. Isso foi observado por D'Ávila, Jorge & Lima ao fazer referência a este aspecto quando os autores apontam em seus estudos que indicam:

... uma tendência dos parlamentares de utilizar os primeiros anos do mandato para “pagar dívidas” eleitorais, priorizando o atendimento de demandas localizadas dos eleitores, e os últimos para “costurar” acordos e apoios político-partidários (institucionais) com vistas à viabilização e financiamento da campanha nas eleições seguintes (D'ÁVILA; JORGE; LIMA 2014, p. 50)

Os resultados demonstraram que a Câmara Municipal do Rio de Janeiro, assim como em outras cidades, há uma preponderância do executivo sobre o legislativo em relação dependência da produção legislativa como nos projetos de leis, por exemplo, como foram verificados em outros trabalhos (ROCHA; KERBAUY, 2014).

Um ponto interessante a ser abordado, diz respeito à atuação das vereadoras Vera Lins e Rosa Fernandes que se destacaram no uso das indicações e possuíam uma forte conexão eleitoral. Apesar de não possuir os dados suficientes para identificar o destino das indicações produzidas pelas vereadoras, como foi destacado anteriormente, podemos supor que as indicações foram destinadas para as regiões que as parlamentares possuem maior conexão eleitoral. A partir disso,

poderíamos supor que estes tipos de casos representam um modelo de atuação do parlamentar que busca a reeleição ou ascensão a outros cargos. Pelo que foi apresentado, parece que a estratégia eleitoral utilizada pelas vereadoras teve êxito, tendo em vista que elas conseguiram se reeleger.

## Referências Bibliográficas

AMES, Barry. **Os Entraves à democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

BAHIA, Luiz Henrique Nunes. (2003), **O poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política**. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar.

CARVALHO, N.R. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. REVAN, Rio de Janeiro, 2003.

\_\_\_\_\_. **Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil**. *Caderno Metrópole*, 11(22), 367-384, 2009.

D'ÁVILA FILHO, M. P. **O Clientelismo como Gramática Política Universal**. *PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 13(2):149-160, 2003.

\_\_\_\_\_; JORGE, V. L., LIMA, P. C. G. C. **Produção Legislativa e Intermediação de Interesses na Câmara Municipal do Rio de Janeiro**. In: VII Encontro da ABCP, Recife, Anais, Recife: ABCP, 2010, p. 2 -24.

\_\_\_\_\_. **Produção legislativa na Câmara Municipal do Rio de Janeiro: indicações, representação política e intermediação de interesses**. *Desigualdade & diversidade (PUC-RJ)*, v. Esp., p. 185-206, 2011.

\_\_\_\_\_. **Indicação e intermediação de interesses: uma análise da conexão eleitoral na cidade do Rio de Janeiro, 2001-2004**. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 22, n. 49, p. 39-60, mar. 2014.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

GHIGGINO, B. **Uma Análise sobre a Representação Política da Câmara Municipal do Rio de Janeiro**. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional. Ano 2013.

ROCHA, M. M. da; KERBAUY, M. T. M. **Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros**. Ed. UFJF, Juiz de Fora, 2014.

TERRON, S.; RIBEIRO, A.; LUCAS, J. F. **Há padrões espaciais de representatividade na câmara municipal do Rio de Janeiro?** Análise dos territórios eleitorais dos eleitos em 2008. *Revista de Ciência Política: teoria & pesquisa*. vol. 21, n. 1, p. 28-47, jan./jun. 2012.

## Outras Fontes

Sítio da CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/>

Diário Oficial do Poder Legislativo do Município do Rio de Janeiro. Disponível em: [http://www.doinet.com.br/camara2/pesquisa\\_DO.aspx](http://www.doinet.com.br/camara2/pesquisa_DO.aspx)