

XI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política

31 de julho a 03 de agosto de 2018

Curitiba – PR

Área Temática: Eleições e Representação Política

**ESTREITANDO LAÇOS: ANÁLISE DAS INDICAÇÕES DOS VEREADORES
DE TERESINA-PI (2009-2016)**

Caio José Leitão Pires¹ (UFPI)

¹ Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Trabalho orientado pelo prof. Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas (PPGCP/UFPI).

RESUMO

Este trabalho estuda a atuação dos vereadores da cidade de Teresina através das indicações parlamentares no ano de 2016. Sabe-se que as prerrogativas legislativas dos vereadores são limitadas, restando outros recursos como audiências públicas e indicações, que são instrumentos do Legislativo de levar à Administração Pública demandas da sociedade, solicitando as medidas cabíveis por parte do Executivo. Busca-se identificar a existência de relação entre indicações e a manutenção de uma rede política entre parlamentares e bases, a partir da identificação de vinculação das indicações a determinadas regiões e da votação obtida pelos parlamentares naquela localidade. A escolha do caso se justifica no fato de que um mesmo partido político tem vencido, há duas décadas, as eleições para o Executivo Municipal, o que implicaria em forte influência do Executivo sobre a atuação dos vereadores. Serão analisadas as indicações, que, pelo seu caráter de dependência do Executivo, poderiam ser utilizadas fortemente como recursos para atender demandas de suas bases eleitorais no município. Partindo de uma revisão da literatura acerca do tema, o trabalho apresenta ainda dados acerca da produção das indicações na cidade.

Palavras-chave: Indicações. Poder local. Câmara de Vereadores. Bases eleitorais.

Introdução

Os estudos acerca do legislativo no Brasil abrangem os diversos níveis que compõem a vida política do país, cada um com suas particularidades e com elementos em comum. Assim, há estudos específicos sobre as casas que compõem o Congresso Nacional, sobre as assembleias legislativas estaduais e as câmaras municipais.

No campo dos estudos legislativos municipais, se inserem as pesquisas sobre as indicações dos vereadores. Estas são uma das modalidades de produção dos parlamentares, ao lado de outras espécies, como projetos de lei, propostas de decretos, pareceres de comissões permanentes e especiais, dentre outros. A literatura aponta para a relevância destas na produção legislativa, bem como destaca a sua utilização pelos vereadores intermediação de interesses localizados

As indicações são proposições escritas, através das quais os vereadores sugerem ao poder público ou a outros órgãos medidas que considerem de interesse público. Podem, desse modo, tratar de temas básicos e concentrados, como o reparo de uma rua, ou até mesmo questões mais amplas, como problemas no atendimento hospitalar ou questões referentes ao transporte público e à mobilidade urbana. Ainda que de interesse público, as demandas apresentadas podem versar sobre interesses localizados, restritos a determinados bairros ou regiões.

Atuando na defesa de interesses paroquiais ou localizados, o vereador poderia obter benefícios eleitorais, uma vez que tal atuação poderia favorecer uma identificação do parlamentar com aquela base eleitoral. Nesse sentido, os estudos sobre conexão eleitoral têm destacado as influências da esfera eleitoral na atuação dos representantes.

Assim, este trabalho, que faz parte de uma pesquisa em andamento sobre as indicações dos vereadores de Teresina nos anos de 2013 a 2016, apresenta um debate bibliográfico, a fim de fornecer elementos que auxiliem na análise das indicações e da sua relação com a criação / manutenção de bases eleitorais por parte dos vereadores. O trabalho apresenta e analisa dados da produção das indicações no ano de 2016.

O caso analisado é o da cidade de Teresina, no Piauí. Esta escolha justifica-se pelo sucesso eleitoral obtido por um partido político (PSDB) nas eleições para prefeito há aproximadamente duas décadas. Este fator pode ampliar a influência do executivo sobre o poder legislativo no município.

Este trabalho conta com, além desta introdução e da conclusão, outras quatro seções. Na primeira, é apresentado o debate acerca de poder local; a segunda trata da conexão eleitoral e a terceira sobre as câmaras municipais e as indicações dos vereadores. Na quarta, se apresenta o caso e dados referentes à produção das indicações em Teresina (PI).

1. O poder local

No Brasil, diversos estudos foram feitos sobre o poder local, seja ele municipal ou estadual. De um modo geral, estes estudos percorreram desde perspectivas mais teóricas a estudos de caráter mais empírico. São relevantes, dentre outras, as obras de Leal (2012) e Carvalho (1997).

Leal (2012) conduz um estudo acerca do coronelismo, sistema político que representa a política no interior do Brasil, especialmente durante a Primeira República. Ainda que o coronelismo seja utilizado para explicar a política em nível local, é importante também ressaltar que suas consequências se espalhavam aos níveis mais amplos da política no país.

O sistema coronelista se caracterizava pela forte influência de certos indivíduos na vida política das cidades, tipicamente conhecidos como coronéis, que de modo geral eram os detentores do poder econômico e proprietários de terra, que dessa se valiam para mobilizar um capital político. Assim, o coronel mobilizava diversos eleitores (voto de cabresto) que tinha sob sua influência, para apoiar determinados candidatos, que, uma vez eleitos, se valiam do aparelho público para retribuir o apoio do coronel (LEAL, 2012).

Leal (2012) destaca ainda que o caráter de troca é marcante no coronelismo: “esse sistema político é marcado por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido” (p. 231). Poder público e privado se unem a fim de garantir o sucesso eleitoral de seus representantes, bem como o favorecimento de seus aliados.

O autor demonstra como, com o advento do sistema republicano, as eleições tomaram força dentro do regime. Desse modo, as influências da esfera privada “pura” foram sendo minadas. Para ter se chegar ao poder, se fazia necessário o crivo das eleições e do acesso aos cargos públicos. Como mencionado, contrariamente ao que se pode pensar, para o autor, o coronelismo se assenta não no poder dos coronéis, mas na sua decadência, que gerou ou fortaleceu sua necessidade de apoio dos políticos dos níveis mais amplos (estadual e federal). Este fator se alia à miserabilidade de parte significativa das populações rurais, que estavam sob sua influência. Assim, o poder privado encontrou no coronelismo uma forma de conservar seu poder residual sendo o coronelismo uma maneira de fazer “incursão do poder privado no domínio público” (LEAL, 2012, p. 230).

Sobre o debate apresentado por Leal, Carvalho (1997) destaca a necessidade de se distinguir entre diferentes vocábulos –como mandonismo, coronelismo, clientelismo -, frequentes nos estudos de política local, que possuem, não obstante o uso inadvertido como sinônimos, alcances distintos O primeiro destes é o coronelismo, estudado por Leal (2012) e que, como mencionado anteriormente neste capítulo, se trata de um sistema, um arranjo político nacional.

Um conceito distinto é o mandonismo, que para Carvalho (1997) diz respeito à “existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder” (p. 2), sendo uma característica da política tradicional, e não um sistema como o coronelismo. No mandonismo, há a presença de um indivíduo que exerce algum tipo de domínio sobre a população. No caso do coronelismo, o coronel pode ser considerado como este indivíduo.

Há ainda o clientelismo que, assim como o mandonismo, é uma característica do sistema político tradicional, onde se estabelece uma “relação de troca direta entre o representante e um ou mais eleitores – os clientes –, na qual aquele entrega bens e serviços básicos mediante a expectativa de apoio político do eleitor, sobretudo na forma de voto” (ALMEIDA; LOPEZ, 2011, p. 10). Aqui, estabelecem-se relações de troca de favores entre os cidadãos / eleitores e os candidatos, os chamados patrões e clientes. Esta categoria, assim como o mandonismo, pode ser encontrada dentro do sistema coronelista, mas possui uma amplitude maior, visto que é uma maneira de identificar de forma bilateral as relações entre políticos e eleitores envolvidos na barganha política (CARVALHO, 1997).

O clientelismo é abordado por Nunes (2003) como uma das quatro gramáticas (clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos) ou padrões de comportamento que determinam as relações entre sociedade e instituições formais no país. Fazendo uma análise do clientelismo no sistema capitalista, Nunes (2003) afirma que as relações entre os indivíduos no clientelismo seguem um padrão de troca generalizada, onde as trocas e aquisições de bens incluem a expectativa de relações pessoais futuras. Esse padrão, ainda que contrastante com a troca específica (padrão do capitalismo moderno, sem expectativa de relações pessoais futuras), coexiste com aquele em diversas realidades.

Retomando as origens rurais da noção de clientelismo, o autor o define como “um tipo de relação social marcada por contato pessoal entre *patrons* e camponeses” (NUNES, 2003, p. 27), sendo aqueles, na realidade brasileira, identificados nos coronéis e os últimos nos clientes. Aqui, destaca-se a situação assimétrica das trocas entre os indivíduos envolvidos.

Carvalho (1997) faz uma comparação “gráfica” para demonstrar a amplitude e o alcance dos três conceitos:

O coronelismo retrata-se com uma curva tipo sino: surge, atinge o apogeu e cai num período de tempo relativamente curto. O mandonismo segue uma curva sempre descendente. O clientelismo apresenta uma curva ascendente com oscilações e uma virada para baixo nos últimos anos (p. 3).

Assim, os três conceitos apresentados caracterizam a realidade política local do Brasil, desde o século passado e a sua evolução.

É importante destacar que nos estudos mais recentes sobre o poder local, sobretudo com a consolidação de estudos empíricos, as visões excessivamente críticas do coronelismo e do clientelismo têm sido se não superadas, ao menos revistas. Como sugerem Rocha e Kerbauy (2014), estas categorias podem ser tomadas como formas de interação entre os atores políticos, que podem se adaptar a contextos diversos.

Com os avanços institucionais nas últimas décadas, especialmente com a maior autonomia das decisões políticas locais e aumento no interesse pelas eleições municipais, um novo cenário de pesquisas também se formou. Os estudos legislativos municipais têm se voltado especialmente para as relações entre Executivo e Legislativo (como a dominância daquele sobre este, no que diz respeito ao processo legislativo), bem como para o acirramento da competição eleitoral e as estratégias adotadas pelos atores para garantirem seu sucesso nesta arena (SILVA, 2013).

2. Conexão eleitoral

Mayhew (1974) promoveu um dos estudos pioneiros acerca do comportamento dos congressistas americanos. Identificando altas taxas de reeleição no Congresso, o autor considera estes atores como indivíduos racionais, que pautam suas atividades no exercício do mandato de modo a prolongar suas carreiras políticas, sendo, para tanto, a reeleição sua meta principal, em uma visão econômica da política. Partindo daí, identificou estratégias utilizadas pelos congressistas para obterem sucesso nas eleições, a partir de sua atuação como parlamentares.

O modelo de Mayhew (1974) analisa dois espaços de atuação (*two-arena model*): a arena legislativa e a arena eleitoral. Esta última condicionaria a primeira, uma vez que os congressistas atuariam na arena legislativa para obter sucesso na busca da reeleição. Deste modelo de atuação em duas arenas, em que o momento das eleições adquire papel central, vem a ideia de conexão eleitoral.

Três questões nortearam o seu trabalho: primeiramente, o Congresso americano é um lugar onde os seus membros desejam permanecer, uma vez que nele ingressem? Em seguida, considerando que os congressistas busquem a reeleição, seria correto considerar apenas este objetivo como norteador de sua atuação, em detrimento de outros? Assumindo que a primeira questão é verdadeira, pode-se entender que a segunda também é, pelo menos, parcialmente. Ainda que não seja a única, a reeleição é a principal meta dos congressistas (MAYHEW, 1974).

Uma terceira questão ainda pode ser feita. Seria razoável supor que os congressistas, individualmente considerados, estariam em uma posição que lhes permitisse alcançar seus objetivos, influenciando no jogo político? Segundo Mayhew, no modelo americano, isso é

possível, uma vez que mesmo dentro do partido há grande concorrência. Para conseguir concorrer pelo partido e passar na fase das primárias, o candidato deve mobilizar recursos antes mesmo de concorrer às eleições propriamente ditas. Assim, constrói uma base de eleitores que poder ser consideravelmente independente do partido: “o importante aqui é que os congressistas podem – na verdade devem – construir uma base de poder que é substancialmente independente do partido². Os congressistas americanos seriam, desse modo, buscadores individuais de reeleição, a partir de sua atuação no Congresso (MAYHEW, 1974).

A fim de alcançarem o êxito eleitoral, os congressistas teriam adotado algumas estratégias de atuação. A primeira delas é o que chama de *advertising*, que seria a atividade do congressista no sentido de tornar seu nome conhecido, divulgando sua reputação pessoal. A partir desse processo, o nome do político se tornaria quase como uma marca, que inclusive poderia ser aproveitada posteriormente por outros indivíduos a ele relacionados (MAYHEW, 1974).

Os congressistas também atuam reclamando para si o crédito pela realização de determinada política ou a locação de recursos para certos programas ou regiões, o *credit claiming*. A partir dessa estratégia, os eleitores associariam à figura do congressista algum benefício recebido, o que aumentaria as chances de votar nele em uma próxima eleição (MAYHEW, 1974).

A terceira atividade é a *position taking*, ou tomada de posição. Quando um congressista assume uma posição com relação a um determinado tema, gera identificação com os grupos que militam naquela área. Ainda que possa perder apoio de grupo s contrários, a tomada de posição geraria identificação com os grupos com igual opinião (MAYHEW, 1974).

Pereira e Mueller (2003), estudando a atuação dos parlamentares brasileiros no Congresso Nacional, propõem um modelo que considera a ideia de que a arena eleitoral influencia a arena legislativa, mas não é o único fator relevante. Levando em conta outros estudos, que apontam para a força dos partidos sobre o comportamento dos parlamentares, bem como os fortes poderes do presidente da república na democracia brasileira, apontam para a relevância de todos estes fatores: partidos, presidente e reeleição:

por um lado, pelas regras de seleção dos parlamentares, os deputados recebem incentivos para se comportarem individualmente, por outro lado, em função do funcionamento centralizado o processo decisório interno da Câmara, os deputados recebem incentivos para se comportarem de acordo com o líder do partido e, por que não dizer, de acordo com os interesses do presidente, no caso do presidencialismo

² “The important point here is that a congressman can – indeed must – build a power base that is substantially independent of the party” (MAYHEW, 1974, p. 26).

de coalizão majoritário brasileiro atual (PEREIRA; MUELLER, 2003, p. 738).

Ao contrário do que este cenário de múltiplas influências possa sugerir (com o parlamentar recebendo incentivo tanto para agir individualmente quando coletivamente, alinhado ao partido), este sistema proporciona estabilidade e um equilíbrio que combina as duas teorias: da influência da esfera eleitoral e da esfera legislativa na atuação do parlamentar. (PEREIRA; MUELLER, 2003).

Trazendo esta ideia da conexão eleitoral para o campo municipal, mais especificamente para o campo das indicações dos vereadores, objeto de estudo deste trabalho, a ideia é que estas ajudam os vereadores a mobilizar eleitores, uma vez, que a partir da atuação de determinado vereador em uma comunidade (um bairro ou região específica da cidade) através das indicações “o eleitor mede a eficiência parlamentar local não apenas em termos de sua produção legislativa, mas, e talvez principalmente, em termos de ‘melhorias’ obtidas para o local onde ele vive” (D’ÁVILA FILHO; ALVES; JORGE, 2014).

3. Câmaras Municipais e os estudos sobre indicações

As Câmaras Municipais, desde o advento da Constituição de 1988 possuem atribuições de fiscalizar atos do Executivo Municipal, legislar sobre temas de interesse local, julgar seus membros e membros do executivo local em caso de infrações político-administrativa e administrar internamente sua própria estrutura. Essas mudanças aumentaram a autonomia dos poderes locais, bem como trouxeram para esta arena novas responsabilidades decisórias (SILVA, 2014).

Este aumento na relevância institucional dos municípios após 1988 é um dos fatores que justificam a importância de se estudar os legislativos municipais. Outros dois motivos são elencados por Almeida e Lopez (2011):

A importância de se conhecer como ocorre a representação política nos Legislativos locais não se justifica apenas do ponto de vista acadêmico. Tal conhecimento pode contribuir também para [1] subsidiar ações e políticas governamentais voltadas para o município. É fato que os municípios passaram a ter importância substancialmente maior na estrutura federativa do período pós-19881 – é neles que os serviços públicos são entregues – onde a maior parte do funcionalismo público se encontra alocado (PESSOA, 2010) e [2] onde o cidadão se envolve de forma mais intensa nas discussões políticas, pelo menos nos meses que circunscrevem as campanhas políticas municipais (p. 8).

Além formas e atuação, previstas legalmente, a praxe aponta que os vereadores atuam também em outra frente, chamada pela literatura de função participativa ou intermediação de interesses paroquiais. Nessa função, tida como contraposição à suas funções constitucionais normativas, os vereadores operam como “ouvidores públicos” de uma base eleitoral territorializada, direcionando sua atuação para determinadas regiões (D’ÁVILA FILHO, ALVES; JORGE, 2014). Não se trata aqui do envolvimento dos parlamentares com as bandeiras identitárias comuns nos estudos de movimentos sociais, como gênero, raça, classe, etc., mas se trata de grupos mais restritos e com caráter regional. Ainda nesse sentido, Joffre Neto (2001) destaca que um dos fatores que contribuem para esta atuação dos vereadores fora das suas funções estritamente legais é a demanda da sociedade. Uma vez demandados por setores da sociedade, especialmente de regiões à qual se vinculam ou onde têm suas origens (o autor fala da figura dos vereadores de bairro), os vereadores passam a atuar em prol destas.

Os estudos sobre o legislativo municipal no Brasil foram mapeados por Silva (2013), que identificou como principais objetos de pesquisa:

[1] a interação Executivo e Legislativo no que diz respeito a formação de maiorias, apoio ao Executivo e uso do instrumento das indicações pelos vereadores solicitando ações da prefeitura em determinada matéria que extrapola a capacidade legislativa do parlamentar; [2] o comportamento dos vereadores em suas ações políticas cotidianas, bem como as redes sociais nas quais consegue se inserir diversificando assim seu capital político e social; e [3] as relações entre elites políticas municipais, conexão eleitoral, representantes de conselhos municipais, burocracia de estado e formação de gabinetes coalescentes (p. 16-17).

Estes subcampos abrangem, dessa maneira, as pesquisas sobre a área.

Almeida e Lopez (2011) destacam que à época de sua pesquisa, pouco se conhecia do funcionamento dos legislativos locais, bem como da relação entre os parlamentares desta arena e seus eleitores. No tempo decorrido até agora, este quadro tem se alterado, com a publicação de diversos trabalhos sobre o legislativo municipal.

Analisando a produção legislativa na cidade do Rio de Janeiro de 2001 a 2014, D’Ávila Filho, Alves e Jorge (2014) identificaram que, nesse período, de tudo o que foi produzido pela Câmara Municipal, 57% eram moções, 29% indicações, 4% projetos de lei, 9% requerimentos e 1% homenagens. Em Fortaleza (CE), segundo levantamento de Facundo (2015), as indicações também possuem grande relevância no total da produção. Em Salvador (BA), de 2001 a 2012, Indicações e Requerimentos, se somados juntos, superam a produção de Leis (BARBOSA, 2015). Nota-se, assim, que as indicações ocupam um papel importante na atuação dos parlamentares municipais.

As indicações são uma das modalidades de atuação dos vereadores, como a edição de leis, aprovação do orçamento, realização de audiências públicas. Constituem um instrumento mais acessível, visto que possui tramitação simples nas casas. Com relação ao conteúdo, as indicações podem abranger uma série de situações, desde questões de determinadas regiões ou bairros a situações que abrangem toda a municipalidade. O mais comum é que sejam usadas como forma de intermediação de interesses paroquiais, como mencionado anteriormente:

A indicação é um instrumento do Legislativo previsto nas câmaras municipais brasileiras por meio do qual os vereadores podem solicitar aos órgãos e autoridades públicas do município, e de outras esferas de governo, o atendimento de reivindicações dos eleitores e grupos sociais a respeito de problemas dos municípios, bem como de seus bairros e regiões (ROCHA; SILVA, 2017, p. 188).

De acordo com Bezerra (1999), as pessoas recorrem aos parlamentares devido à facilidade de acesso que estes têm aos órgãos do poder público. Assim, este seria um elemento de distinção entre o cidadão comum e o parlamentar. O vereador agiria, desse modo, como um “peticionário qualificado junto ao Poder Executivo” (JOFFRE NETO, 2001, p. 44). Além disso, um elemento de distinção entre o parlamentar que possui uma boa relação com o governo e o aquele que não possui.

Silva (2013) destaca que ainda que não possuam força de lei, as indicações contam como parte da produção do vereador. A partir da solicitação do parlamentar, é possível de identificar algumas informações acerca do pedido, como autor da indicação, conteúdo do pedido, órgão ou setor destinatário e beneficiários do pedido, em algumas indicações.

D’Ávila Filho, Alves e Jorge (2014) conduziram uma das primeiras pesquisas acerca das indicações dos vereadores. O estudo aconteceu em um momento posterior ao auge dos estudos de conexão eleitoral, focados primeiramente nos trabalhos sobre Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas. Os autores agruparam as indicações, segundo o conteúdo, em dois grandes grupos: indicações de melhoria, “destinadas a investimentos em serviços básicos e de infraestrutura” e indicações de manutenção, ligadas à conservação dos serviços mencionados anteriormente e uma terceira categoria, chamada de “outros / imaterial”, abrangendo as demais matérias.

Diante das baixas taxas de produção de leis por iniciativa dos vereadores na capital carioca, D’Ávila Filho, Alves e Jorge (2014) plantearam a hipótese de que talvez os vereadores elegeram as indicações como uma forma preferida de atuação. Estas carregam a vantagem de favorecerem maior proximidade com a população.

As vantagens da utilização de indicações também envolvem as dificuldades institucionais que outras formas de atuação têm. A aprovação de leis e políticas públicas socialmente relevantes, por exemplo, exigem grande esforço, uma vez que a mobilização de maiorias na casa demanda uma série de acordos e alianças. Outra atividade custosa seria a fiscalização do Executivo, dado que este concentra grande poder (SILVA, 2013; ROCHA; SILVA, 2017).

Utilizar indicações traria uma série de vantagens para o vereador. Dentre elas, pode-se citar a comunicação ao eleitor dos feitos do parlamentar. O atendimento da solicitação do vereador depende de uma série de arranjos e trocas entre o vereador e, por exemplo, o prefeito. No entanto, ainda que não tenha seu pedido atendido, o parlamentar pode alegar ter atuado em favor do eleitor, a partir da comprovação de que fez a indicação. Além disso, três objetivos pelos quais os parlamentares se valem das indicações: preservar seus eleitores, conquistar novos e tirar votos do concorrente (D'ÁVILA FILHO; ALVES; JORGE, 2014).

Outros padrões encontrados pelos pesquisadores são: concentração das indicações nas zonas mais pobres da cidade (zonas norte e oeste); as indicações mais frequentes são as relativas a vias e iluminação públicas; quase a totalidade dos vereadores se utilizou deste instrumento, além de outras observações (D'ÁVILA FILHO; ALVES; JORGE, 2014).

Silva (2013) pesquisou a produção legislativa e a relação executivo – legislativo no município de Araraquara. Diferente de outros casos, em que não há registro da resposta dada pelo poder público às indicações, naquele caso esta informação estava disponível, sendo possível identificar os prefeitos que mais atenderam aos pedidos, possivelmente como estratégia de captar apoio político.

O autor dividiu as indicações em dezesseis categorias com relação ao seu conteúdo, sendo elas: administrativa e financeira; cidadania, cultura e serviço social; educação; energia; esportes e lazer; fiscalização; negócios jurídicos e legislação; obras e serviços públicos, saneamento; saúde; segurança pública e violência; telecomunicações e comunicação; trânsito; transporte público; urbanização e meio ambiente (SILVA, 2013, p. 69-71). Nas três legislaturas analisadas, as referente a obras e serviços foram as mais utilizadas, seguidas de energia e transporte público.

Outra classificação apresentada por Silva (2013) diz respeito à abrangência do pedido feito. Levando em conta este aspecto, uma indicação pode ser qualificada como geral, quando envolve um benefício para todo o município; setorializada, quando o benefício é destinado a um ou mais bairros determinados; local / específica quando alguma prestação para uma entidade especificamente ou indefinida quando não é possível identificar o beneficiário. Aqui, a maior parte das indicações estudadas se encaixou na categoria local / específica.

Rocha e Silva (2017), em sua pesquisa sobre vereadores no estado de São Paulo, destacam que as indicações podem ser usadas pelos vereadores como forma de estreitar

laços com seus eleitores, ou com os cidadãos em geral. Do outro lado, os eleitores preferem procurar os vereadores ao invés de direto ir direto ao poder público por crerem que estes estão em posição privilegiada para mediar o atendimento de suas demandas junto à Administração.

A pesquisa de Rocha e Silva (2017) demonstrou que as indicações são mais utilizadas em municípios de grande e médio porte. Além disso, identificaram que os vereadores da base do prefeito apresentam mais indicações e tem mais sucesso com relação ao atendimento de suas demandas. Este fato que se liga à maior facilidade de acesso que estes parlamentares têm aos órgãos da administração municipal. Os critérios de sexo e ideologia não são relevantes na produção de indicações. Entre os temas mais frequentes, estão os pedidos de melhoria nas ruas e bairros, além de pedidos de atendimento em órgãos públicos.

Rangel (2014) fez um estudo das indicações dos vereadores de Salvador (BA) no período de 2001 a 2012, abrangendo três legislaturas. A pesquisa identificou padrões na produção das indicações, como: maior quantidade de indicações produzidas pelos vereadores da situação; aumento expressivo da quantidade de indicações apresentadas (na primeira legislatura foram 335 indicações, ao passo que na terceira, chegaram a 1.002). O executivo municipal foi identificado como maior destinatário das indicações, seguido do governo do estado, do executivo federal e, por último, da presidência da Casa.

Um dado importante destacado pelo autor diz respeito ao retorno das indicações enviadas ao executivo. Segundo os dados coletados, não haveria, na Câmara de Salvador, controle do atendimento ou não das solicitações feitas pelos parlamentares. Tal fato poderia indicar “não haver tanto interesse nos resultados e [que] também não há garantias de retorno quanto a execução das proposições aprovadas” (RANGEL, 2014, p. 130). Ainda assim, os vereadores se utilizam das indicações como um elemento sugestivo de sua atuação, buscando aumentar sua visibilidade.

Estes estudos apontam para a importância das indicações, na medida em que representam uma parcela significativa da produção legislativa. Além disso, a procura por parte da sociedade demonstra que a atuação paroquial dos vereadores é recorrente. Demonstra também que a sua função de “intermediários” de interesses da população ocupa importante espaço entre suas atribuições.

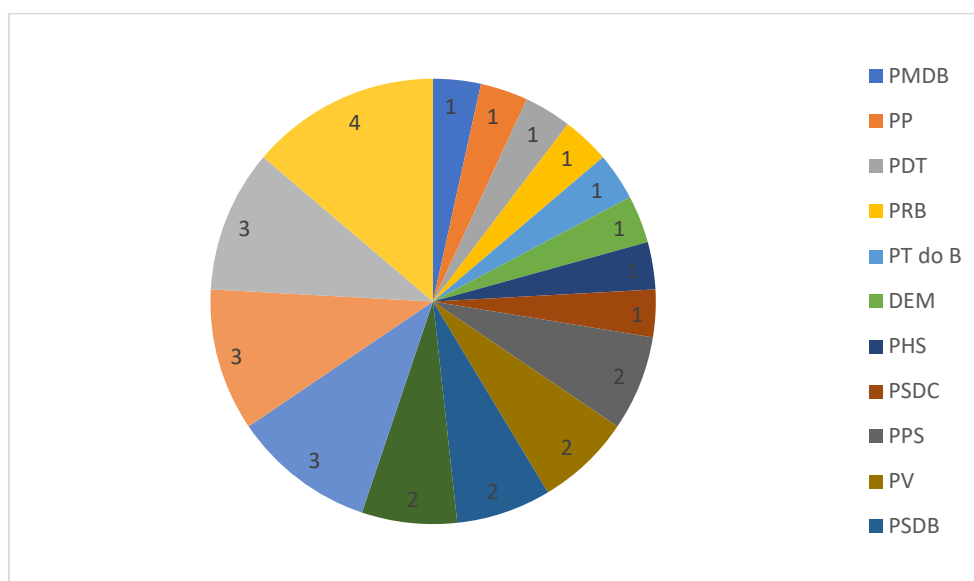
4 As indicações dos vereadores de Teresina (PI)

Serão apresentados nesta seção algumas características da produção de indicações dos vereadores da cidade de Teresina, capital do estado do Piauí. Contando com aproximadamente meio milhão de eleitores, a cidade possui população estimada pelo IBGE em torno de 850.198 pessoas. Um ponto relevante a ser destacado na vida política da capital

é a vitória consecutiva de candidatos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) nas eleições municipais há aproximadamente vinte anos.

A Câmara Municipal de Teresina conta com 29 cadeiras (desde as eleições de 2013) e se encontra atualmente em sua 17ª legislatura. Estruturalmente, conta com plenário, salão nobre, biblioteca, gabinetes dos vereadores. No pleito de 2012, as cadeiras ficaram distribuídas conforme a gráfico 01.

Gráfico 01: Distribuição das cadeiras da Câmara Municipal de Teresina após as eleições (2012)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Câmara Municipal de Teresina.

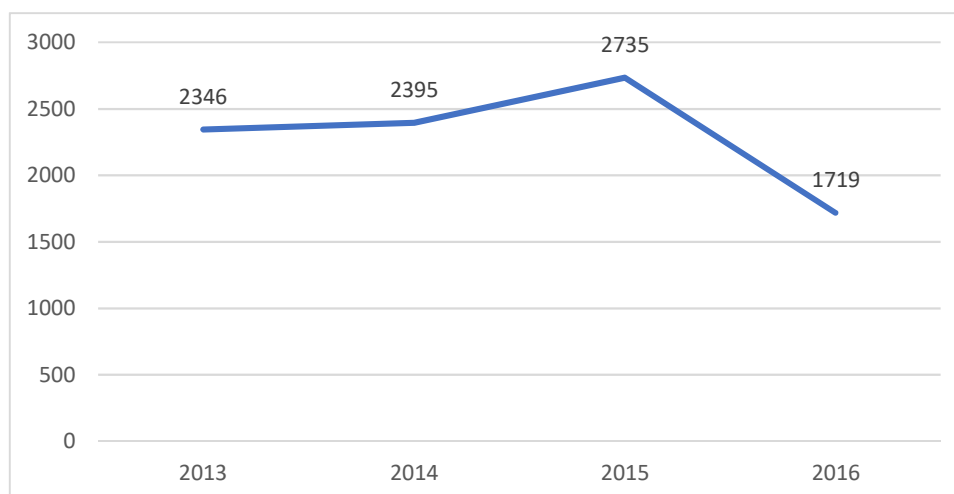
As vagas ficaram distribuídas entre 16 partidos. Destes, oito deles com uma vaga, quatro partidos com duas vagas, três partidos com três vagas e um com quatro vagas. Esta configuração sofreu alterações ao longo da legislatura, a partir da saída de titulares para ocupar cargos no executivo e sua substituição por suplentes. Um destaque importante é que o partido do prefeito (PSDB) somente conseguiu uma cadeira na casa.

Os vereadores eleitos, na ordem

Até o ano de 2016, as indicações dos vereadores eram registradas apenas em livros-ata, sendo o registro manual. Desse modo, na realização da pesquisa à qual se liga este artigo, os dados ainda estão sendo coletados e digitados. Assim, os dados se encontram ainda sendo analisados.

O gráfico 1 mostra a evolução da produção de indicações ao longo dos anos, levando-se em conta a 15ª legislatura (2013 a 2016).

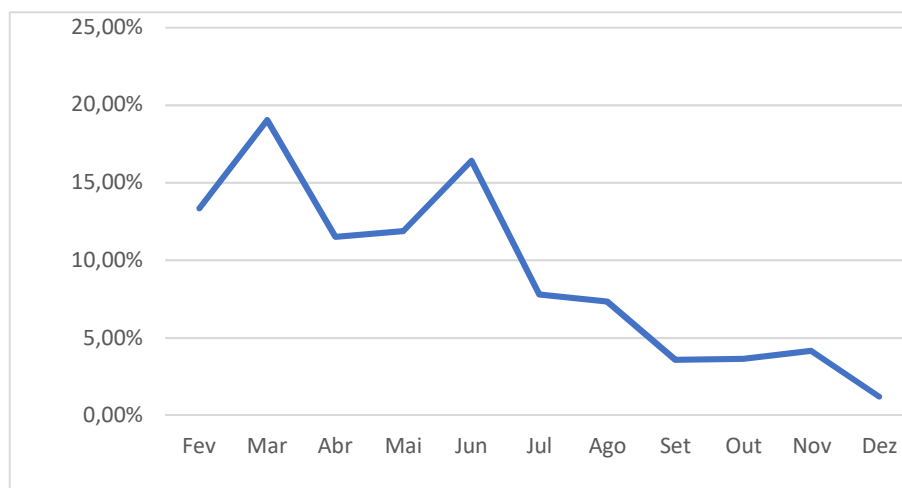
Gráfico 02: Indicações realizadas por vereadores na Câmara Municipal de Teresina-PI por ano (2013-2016)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Câmara Municipal de Teresina.

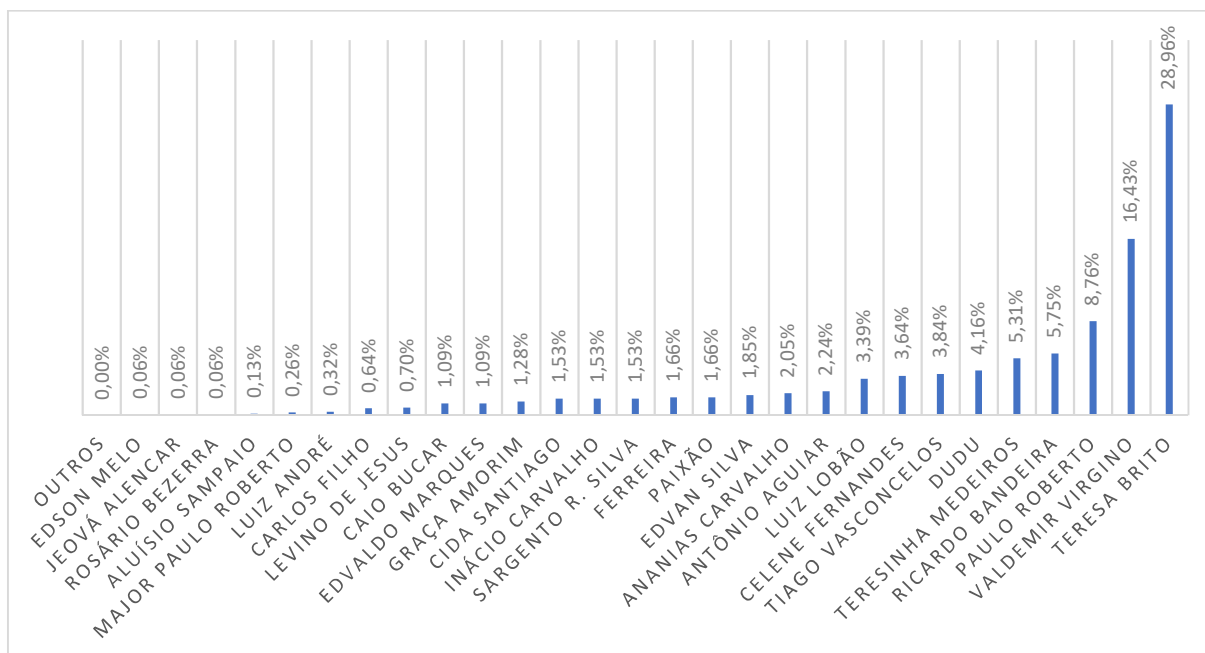
Como se pode observar, a produção de indicações pelos vereadores seguiu um ritmo de crescimento durante os três primeiros anos da legislatura. No último ano (no qual se insere o período eleitoral), porém, a produção foi reduzida.

Gráfico 3: Indicações realizadas por vereadores na Câmara Municipal de Teresina-PI por meses do ano (2016)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Câmara Municipal de Teresina.

A produção também cai quando se observa a distribuição com relação aos meses do ano (gráfico 3). Nos meses de fevereiro, março e junho, foram produzidas 48,81% das indicações, ficando o restante distribuído nos meses restantes do ano. Sendo um ano eleitoral, é interessante notar que a curva decresce à medida que se aproxima das eleições e volta a subir levemente uma vez que se passa o pleito, no início de outubro.

Gráfico 4: Indicações realizadas por vereadores na Câmara Municipal de Teresina-PI (2016) ³

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Câmara Municipal de Teresina.

No ano de 2016, com relação à autoria das indicações, a distribuição apresenta irregularidade, conforme se depreende do Gráfico 04. Enquanto que há parlamentares que não apresentaram nenhuma indicação no ano, outros parlamentares apresentaram grande produtividade. Somados, dois vereadores (Teresa Brito -PV e Valdemir Virgino – PTC) são responsáveis por quase metade (e torno de 45%) das indicações. Destes, o parlamentar do PTC, segundo informações do *site* da Câmara Municipal, possui uma trajetória como líder comunitário e junto a associações de moradores de bairro.

Conclusão

O principal objetivo deste artigo foi apresentar parte da discussão da literatura acerca do poder local, da conexão eleitoral e dos estudos sobre o legislativo municipal. Estes três temas foram reunidos a fim de favorecer uma melhor compreensão acerca dos estudos das indicações dos vereadores. Além disso, apresentou informações iniciais acerca das indicações no município de Teresina durante os anos de 2013 a 2016, sobretudo do último ano desta legislatura.

³ Na categoria “outros” estão reunidos os vereadores que não produziram indicações durante o ano. São os parlamentares: Antônio José Lira, Bruno Vilarinho, Joninha, Pedro Fernandes e Samuel Silveira.

Com relação ao Poder local, foram apresentados estudos que apresentam o coronelismo, clientelismo e mandonismo. Ainda que com acepções distintas, carregam características em comum e auxiliam na compreensão dos arranjos políticos do Brasil a partir da República Velha. A conexão eleitoral foi debatida nos termos das relações entre arena eleitoral e arena legislativa e como estas podem mutuamente se influenciar, a partir de uma noção de que os parlamentares buscam a reeleição.

Os estudos sobre o legislativo municipal destacam as indicações como uma das modalidades de atuação dos vereadores, que atuam como intermediários de interesses paroquias. Essa intermediação aproxima os vereadores de suas bases, sendo um elemento que pode ser utilizado pelos parlamentares a fim de obter o sucesso nas eleições, ligando-se à ideia de conexão eleitoral.

Os dados apresentados, ainda que iniciais, favorecem uma compreensão dos padrões na produção de indicações na cidade estudada. Estudos posteriores poderão aprofundar a caracterização das indicações, sua destinação, conteúdo e regiões mais beneficiadas por elas. Ainda podem ser utilizadas no estudo da conexão eleitoral, a partir de sua análise junto aos dados das votações dos parlamentares nos bairros da cidade.

Referências

ALMEIDA, A. e LOPEZ, F.G. **Representação política local: padrões de atuação dos vereadores em quatro cidades mineiras.** IPEA, Brasília, 1625, p. 1- 44, 2011.

BARBOSA, A. R. Relação Executivo-Legislativo municipal brasileiro: produção dos Projetos de Leis em Salvador. **Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos**, v.4, n.7, jan-jun 2015. Disponível em: <<http://cadernos.iesp.uerj.br/index.php/CESP/article/viewArticle/160>>. Acesso em 30.abr.2018.

BEZERRA, M. O. **Em nome das “bases”:** política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1999.

CARVALHO, J. M. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo:** Uma Discussão Conceitual. Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 25.abr.2018.

D'AVILA FILHO, P. M.; LIMA, P. C. G. de C.; JORGE, V. L. Indicação e intermediação de interesses: uma análise da conexão eleitoral na cidade do Rio de Janeiro, 2001-2004. **Revista de Sociologia Política**, v. 22, n. 49, p. 39-60, mar. 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782014000100003>. Acesso em 11.jan.2018.

FACUNDO, L. D. T. **Conexão eleitoral e atuação parlamentar dos vereadores de Fortaleza.** Fortaleza, CE, 2015. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado,

Universidade Federal do Ceará. Disponível em <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/12657>>. Acesso em 24.mai.2018

JOFFRE NETO, J. M. **Câmaras Municipais do Brasil**. Um estudo introdutório do afastamento dos Legislativos Municipais de suas funções constitucionais. Originalmente apresentada como Dissertação de Mestrado ao Curso de Administração Pública e Governo. São Paulo, EAESP/FGV, 2001, 162 p.

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

NUNES, E. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3.ed. - Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF: ENAP, 2003.

MAYHEW, David R. **Congress: the electoral connexion**. Yale University Press, 1974.

PEREIRA, C. e MUELLER, B. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 4, 2003, pp. 735 a 771. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582003000400004&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em 15 mAi.2018.

RANGEL, A. Produção parlamentar municipal: os projetos de indicação. **Caderno eletrônico de Ciências Sociais**, Vitória, v. 2, n. 1, p. 113-132, 2014. Disponível em <<http://www.periodicos.ufes.br/cadecs/article/view/8430/5963>>. Acesso em 23.mai.2018.

ROCHA, M. M. e KERBAUY, M. T. M. Poder local e representação política nos municípios brasileiros: contribuições para uma agenda de pesquisas. In: ROCHA, M. M. e KERBAUY, M. T. M. (org.). **Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros**. Juiz de Fora, Editora UFJF, 2014, p.17 a 34.

ROCHA, M. M. e SILVA, B. S. O poder de indicar: preferências legislativas de vereadores mineiros. **Cadernos Adenauer XVIII** (2017) nº2. Disponível em <<http://www.kas.de/wf/doc/23304-1442-5-30.pdf>>. Acesso em 15.jan.2018.

SILVA, B. S. Partidos políticos e processo decisório em Araraquara – SP (1997-2008). Araraquara (SP), 2013. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Unesp. Disponível em < <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/123135>>. Acesso em 20.mai.2018.

_____. Legislativos municipais: balanço da produção Recente na ciência política brasileira e suas implicações metodológicas. In: III Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política - UFPR, Curitiba. **Anais**. Curitiba, 2013. Disponível em <<http://e-democracia.com.br/forumcienciapolitica/edicoesanteriores/2013/lista/>>. Acesso em 26.mai.2018.

_____. Produção legislativa e relações Executivo-Legislativo no nível local: uma análise das indicações e dos requerimentos na Câmara Municipal de Araraquara – SP. In: ROCHA, M. M. e KERBAUY, M. T. M. (org.). **Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros**. Juiz de Fora, Editora UFJF, 2014, p.215 a 245.

SILVA, P. C. **O Poder Legislativo Municipal: Estrutura, Composição e Produção**., 2014. São Paulo (SP), 2014. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-21052015-113557/pt-br.php>>. Acesso em 15.jan.2018.