1625
TEXTO PARA DISCUSSÃO

ipea

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA LOCAL: PADRÕES DE ATUAÇÃO DOS VEREADORES EM QUATRO CIDADES MINEIRAS

Acir Almeida
Felix G. Lopez

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

1625
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Brasília, junho de 2011

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA LOCAL: PADRÕES DE ATUAÇÃO DOS VEREADORES EM QUATRO CIDADES MINEIRAS*

Acir Almeida **
Felix G. Lopez**

* Os autores agradecem aos colegas de diretoria as sugestões que ajudaram a aprimorar este projeto em seu estágio de formulação. Agradecem também aos participantes do seminário temático sobre Partidos e Sistemas Partidários, do XXXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), realizado em outubro de 2010, pelos comentários em versão anterior deste trabalho.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest). *E-mails*: acir.almeida@ipea.gov.br e felix.lopez@ipea.gov.br

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Wellington Moreira Franco

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ISSN 1415-4765
JEL: Y80.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E CLIENTELISMO 9

3 METODOLOGIA E DESENHO DA PESQUISA 13

4 DESCRIÇÃO DOS DADOS 16

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 33

REFERÊNCIAS 35

ANEXO 38

SINOPSE

Este trabalho descreve e analisa os resultados de pesquisa piloto sobre o exercício da representação política no nível local, do ponto de vista do vereador. As principais questões que nortearam esta pesquisa foram: o que o vereador entende ser a sua função? Como ele exerce a sua função? Como ele interage com os eleitores e o Poder Executivo local? Evidência com base em entrevistas semiestruturadas com 37 vereadores de quatro municípios do estado de Minas Gerais sugere a existência de duas percepções bem distintas do que seja a função do vereador: legislar e fiscalizar a prefeitura; e prestar serviços à população. Os prestadores de serviços são maioria na amostra, e a evidência sugere que a demanda dos eleitores por essa atividade é função do grau de pobreza e do tamanho do município. A evidência sugere também que os prestadores de serviços dividem-se em *assistencialistas* e *mediadores*. Por fim, constatou-se que a interação dos vereadores com o Poder Executivo local segue o padrão observado em outros níveis de governo, de preponderância e domínio do Poder Executivo.

ABSTRACT[i]

This paper describes and analyses the results from a pilot study about the exercise of political representation at the local government level, from the viewpoint of city councilors. The key questions that guided this study were: What do councilors perceive as their functions? How do they exercise their functions? How do they interact with voters and the local executive branch? Evidence from semi-structured interviews with 37 councilors from four cities of the state of Minas Gerais points to the existence of two well distinguished perceptions of what is the councilor's function: to legislate and to oversee the mayoral office; and to provide services to the population. Service providers comprise most of the sample cases, and the evidence suggests that voters' demand for this activity is a function of the level of poverty and the size of the city. The evidence also suggests that service providers are divided into *assistencialistas* and *mediadores*.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.

Finally, it was found that the interaction of city councilors with the local executive branch follows the pattern seen in other government levels, which is the preponderance and dominance of the executive.

1 INTRODUÇÃO

O volume de pesquisas realizadas sobre o Legislativo no Brasil apresentou grande crescimento nos últimos 15 anos (SANTOS, 2006, caps. 3 e 4). Em que pese esse avanço, as pesquisas dirigem-se principalmente à compreensão do funcionamento do Legislativo federal e, em menor medida, dos estaduais. Além disso, elas tendem a enfatizar aspectos formais da atividade parlamentar, como a produção e a organização legislativa, o papel das comissões permanentes e dos partidos políticos e a formação de coalizões de apoio ao Executivo. Duas dimensões particularmente importantes do sistema político não têm recebido o devido esforço investigativo, a saber, o funcionamento dos Legislativos locais e a relação entre parlamentares e eleitores.

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 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-1988[1] – é neles que os serviços públicos são entregues – onde a maior parte do funcionalismo público se encontra alocado (PESSOA, 2010) e onde o cidadão se envolve de forma mais intensa nas discussões políticas, pelo menos nos meses que circunscrevem as campanhas políticas municipais (PALMEIRA; HEREDIA, 1995; PALMEIRA, 1996).

Exemplo concreto de política pública que pode se beneficiar deste tipo de conhecimento é o Programa Interlegis, do Senado Federal (DANTAS FILHO, s.d., p. 3), voltado para o fortalecimento institucional das câmaras municipais. Este programa prevê investimentos da ordem de US$ 64 milhões na modernização das câmaras, de maneira a aumentar a eficiência e a autonomia dos vereadores no exercício das suas funções institucionais de legislar e fiscalizar o Executivo local. A premissa do programa é que o modelo de representação dominante no município privilegia aquelas funções, que na maior parte das vezes não são exercidas de forma adequada

1. A respeito do novo papel do estado no nível local, ver Abrúcio e Couto (1996) e Souza (1996).

por falta de recursos e de capacitação. Todavia, os estudos empíricos existentes sobre o Legislativo local sugerem que o modelo de representação dominante nos municípios é outro, baseado na prestação de serviços aos eleitores, o que coloca em dúvida a eficácia dos investimentos do programa.

Os estudos existentes sobre a política local sugerem que grande parte do esforço dos vereadores está voltada para o atendimento de pedidos vindos das bases eleitorais, em detrimento das atividades de natureza mais formal e institucional, como legislar e fiscalizar o Executivo (JOFFRE NETO, 2001; LOPEZ, 2004; KUSCHNIR, 2000a, 2000b). A ocorrência dessa prática informal da atividade parlamentar, que a literatura indica ter forte conotação clientelista, ainda não foi devidamente mensurada no Brasil, a despeito da sua aparente relevância empírica.[2]

Neste trabalho, pretendemos contribuir para preencher parte dessas lacunas empíricas apresentando informações coletadas no âmbito de estudo piloto que realizamos em quatro municípios brasileiros. O estudo teve como principal objetivo investigar *a percepção dos vereadores a respeito das suas funções, como eles as desempenham, e como eles interagem com os eleitores e com o Poder Executivo local*. Como práticas clientelistas parecem ser dominantes no nível municipal, teremos a oportunidade de observar como elas interagem com as atividades formais dos vereadores, isto é, as atividades de legislar e fiscalizar a prefeitura.

Estruturamos o artigo da seguinte forma: na seção 2 discutimos os conceitos de representação política e de clientelismo, nos quais a nossa análise está centrada. Na seção 3 apresentamos a metodologia e o desenho da pesquisa. Na seção 4 descrevemos e analisamos os dados coletados relativos às seguintes dimensões: *i*) quem são os vereadores; *ii*) o que é representar, na visão dos vereadores; *iii*) a atividade política cotidiana dos vereadores; *iv*) a produção legislativa da câmara; *v*) a interação com o

2. Como bem notaram Helmke e Levitsky (2004), regras e práticas informais têm sido sistematicamente desconsideradas como variáveis relevantes nos modelos explicativos dos sistemas políticos latino-americanos, a despeito de algumas delas serem parte integrante da rotina política. No Brasil, isso ocorre a despeito de a sociologia política brasileira ser pródiga em textos que apontam para a importância de instituições informais. Oliveira Vianna talvez tenha sido o teórico que mais acentuou este aspecto.

Poder Executivo; e *vi*) o grau de relevância dos partidos políticos. E, por fim, na seção 5, resumimos os principais achados e tecemos algumas considerações finais.

2 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E CLIENTELISMO

Em sistemas políticos democráticos, os cidadãos dispõem de diferentes meios para canalizar seus interesses ao sistema político. A literatura especializada destaca três canais: o voto, os grupos de pressão e o contato direto com um representante. Por óbvio, esses canais de expressão de interesses não são mutuamente excludentes. Todavia, as frequências relativas do uso desses canais podem variar substancialmente entre países e, provavelmente, também entre os níveis de governo de um mesmo país.

Àqueles meios de canalização de interesses correspondem modelos distintos de agregação e representação de interesses. Não obstante algumas variações conceituais, quatro modelos podem ser identificados: partidário, pluralista, corporativista e clientelista. No modelo partidário, o principal mecanismo de agregação de interesses são os partidos políticos, cuja função primordial é identificar os interesses majoritários entre os eleitores e expressá-los na forma de programas de governo. Cada eleitor vota no partido cujo programa melhor reflete o seu interesse. O partido que recebe a maioria dos votos conquista o controle do governo e, motivado pelo desejo de ser reeleito, executa as políticas públicas do seu programa. Devido à necessidade de conquistar grandes quantidades de votos, os partidos tendem a priorizar interesses mais gerais, difusos, fazendo com que as políticas executadas sejam verdadeiramente públicas. O exemplo clássico de modelo partidário é o sistema político britânico da primeira metade do século XX.

No modelo pluralista, o principal mecanismo de agregação de interesses é a formação espontânea de grupos de indivíduos com interesses em comum e que almejam, por meio da sua organização, influenciar decisões políticas, mas sem entrar na disputa eleitoral pelo controle do governo. Devido à multiplicidade de interesses que existem nas sociedades modernas, esses grupos tendem a ser numerosos. Eles competem entre si para influenciar as políticas governamentais, o que é feito exercendo-se "pressão" sobre representantes eleitos, seja por meio de canais institucionais, seja por meio da mobilização da opinião pública. Nesse modelo, as políticas produzidas

tendem a expressar a força relativa e os esforços dos vários grupos que se mobilizam em torno delas e podem assumir caráter mais ou menos particularista. O exemplo mais conhecido de modelo político pluralista são os Estados Unidos.

No modelo corporativista grupos organizados também são o principal mecanismo de agregação de interesses. Todavia, nesse modelo os grupos não são espontâneos nem fragmentados – eles são poucos, têm abrangência nacional e expressam interesses econômicos, de classe. O acesso desses grupos ao sistema político dá-se de forma institucionalizada – eles não apenas são reconhecidos pelo governo como têm envolvimento direto na formulação e até na execução de políticas governamentais. As políticas produzidas refletem os compromissos entre as elites governamentais e os representantes dos grupos organizados, o que confere a elas caráter geral, não particularista. São exemplos típicos do modelo corporativista os países escandinavos, no pós-Segunda Guerra Mundial.

Por fim, no modelo clientelista, não há agregação dos interesses, que têm natureza essencialmente particular, sendo ou individuais ou comuns a número reduzido de indivíduos, geralmente da mesma localidade. Nesse caso, estabelece-se 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.

A principal característica da relação clientelista é o caráter pessoal da troca.[3] Pelo lado do cliente, é provável que a personalização esteja fundada no seu sentimento de gratidão ao representante, sentimento esse que, por sua vez, decorre da percepção que ele faz um favor ao lhe prover bens e serviços essenciais. O representante, por sua vez, tem incentivo para estimular a personalização na medida em que ela cria laços de lealdade e, assim, reforça a expectativa de que o eleitor retribua com o voto.

3. A assimetria de poder costuma ser condição indispensável para a disseminação de relações clientelistas. Ela se traduz na capacidade e no poder que o assim chamado "patrão" detém para influenciar outros atores e acessar recursos e bens para os quais o potencial cliente não teria acesso por outros meios. Essa capacidade de acessar bens e recursos e entregá-lo ao cliente, na maior parte das vezes utilizando as próprias prerrogativas que o cargo político lhe confere – nesse caso, desempenhando o papel de mediador – é fundamental para compreender a natureza da relação clientelista.

O clientelismo pode assumir formas diferentes, que variam em função da natureza do bem distribuído. A *patronagem* é um tipo de clientelismo no qual os benefícios distribuídos são cargos e empregos públicos. Quando a patronagem se orienta à parentela, trata-se de *nepotismo*. O *casework* – termo usualmente utilizado na ciência política norte-americana – refere-se à prestação de serviços de caráter assistencialista diretamente aos eleitores, muitas vezes com recursos privados. O *pork barrel* (idem) refere-se a benefícios particulares na forma de recursos e projetos de infraestrutura.

No modelo clientelista, os interesses, em vez de agregados, são representados por meio de relações diretas, pessoalizadas e em rede (LANDÉ, 1977a, 1977b). A rede clientelista mais simples é formada por um único representante e, abaixo dele, um conjunto de eleitores, cada um desses últimos conectado àquele por vínculos individuais. Embora o mais comum seja que nenhum cliente tenha mais de um patrão, o patrão pode ser cliente em alguma outra relação clientelista. Isso ocorre, por exemplo, quando o patrão não detém os bens e serviços demandados por sua clientela, mas os consegue por meio de outro representante, com *status* político superior ao primeiro, também com base em relação de troca clientelista. Nesse caso, o representante de *status* inferior atua como mediador (*broker*) entre a clientela e o representante de *status* superior, localizando-se então em ponto intermediário na pirâmide de relações clientelistas. Da mesma forma, onde a quantidade de votos a conquistar é muito grande, é natural que o representante procure ampliar sua rede de mediadores, ampliando sua "rede diádica"[4] por meio de vínculos com outros indivíduos, que não necessariamente têm cargos eletivos – por exemplo: cabos eleitorais. A complexificação da rede, no sentido do aumento do número de mediadores entre um representante e os seus clientes, embora não elimine a personalização, torna-a mais fraca porque indireta e dependente dos laços criados entre os mediadores e os clientes.[5] No modelo clientelista as políticas assumem caráter estritamente particularista, visando atender a interesses imediatos.

4. "O conjunto de relações pessoais diádicas do indivíduo constitui sua rede diádica". *"An individual's personal set of dyadic relationships constitutes his dyadic web"* (LANDÉ, 1977c, p. 77).

5. Uma das razões do aumento do número de mediadores foi o advento das associações de bairro e de moradores nas regiões urbanas. A esse respeito, ver o caso relatado em Gay (1990).

Vários estudos sobre o funcionamento do sistema político brasileiro sugerem a ubiquidade do modelo clientelista de representação de interesses, especialmente na política local (BEZERRA, 1999; JOFFRE NETO, 2001; LOPEZ 2004; KUSCHNIR, 2000a, 2000b). Como o clientelismo se manifesta no Brasil? Os estudos que descrevem e analisam o clientelismo no país identificam algumas dimensões relevantes que são comuns, mas com lógicas teóricas que variam de acordo com linhagens disciplinares. Na vertente da antropologia política, domina o argumento que concebe e explica o funcionamento da política local com base nas redes de relações pessoais entre membros das esferas política e societária. Naquela abordagem, são ressaltados os papéis que tanto a sociabilidade fundada nas relações pessoais, compromissos morais e interpretações contextuais dos atores locais, como as expectativas socialmente legítimas, desempenham na constituição do fenômeno do clientelismo. Este não expressaria apenas, ou de forma preponderante, uma resposta estratégica que tanto eleitores quanto parlamentares dão aos incentivos conferidos pelo desenho das instituições políticas em seu objetivo maximizante de benefícios – por parte dos eleitores – e votos – por parte dos políticos (PALMEIRA; BARREIRA, 2006). Os estudos que derivam das linhagens analíticas da ciência política institucionalista observam o fenômeno do clientelismo como resposta a uma combinação entre instituições políticas que incentivam o cultivo da troca de benefícios, por parte dos políticos, e cidadãos racionais que percebem nos políticos um meio possível para acessar recursos de que necessitam, ainda mais quando os cidadãos vivem em condição de carência de recursos econômicos (JOFRE NETO, 2001; AVELINO FILHO, 1994). A despeito das diferenças, ambas as linhagens ressaltam que, do ponto de vista empírico, no Brasil há ampla predominância de relações de troca entre os parlamentares locais e parcelas da sociedade como canal relevante para acessar bens públicos ou privados.

A literatura também destaca a forte ascendência do Poder Executivo sobre as deliberações dos vereadores, em razão desse papel distributivo que a maior parte dos vereadores exerce, uma vez que as prerrogativas para a liberação e, efetivamente, os recursos materiais, provêm das secretarias de governo da prefeitura, ou seja, do Poder Executivo. A literatura também dá conta, mas sem preocupação em observar a variação quantitativa, da predominância de atividades extralegislativas e informais como aspecto mais importante da atividade política dos vereadores (LOPEZ, 2004; KUSCHNIR, 2000a).

Por fim, ressalta-se também que a predominância de um sistema político local que não se estrutura com base na representação de interesses agregados relegaria papel menor ao partido político como instância a estruturar a divisão de poder local e as práticas representativas, pelo menos se comparado ao papel que os partidos políticos desempenham na esfera política federal. Neste artigo procuramos avaliar de forma mais detida e sistemática algumas dessas questões.

3 METODOLOGIA E DESENHO DA PESQUISA

Para compreender como a representação política é exercida no Legislativo municipal, elaboramos a pesquisa incorporando metodologia de natureza qualitativa e quantitativa. A dimensão qualitativa deriva da nossa preocupação em compreender como os vereadores *percebem* e *experimentam* a questão da representação política no município. Interrogamo-nos: qual é o modelo de representação com o qual os parlamentares operam no dia a dia? A partir de quais lógicas eles justificam os modelos de representação com os quais operam? A dimensão quantitativa decorre da intenção de mensurar, quando possível, aspectos relevantes da atividade cotidiana dos vereadores, particularmente a frequência de demandas e atividades clientelistas.

Neste primeiro estágio da pesquisa, o trabalho de campo incluiu apenas quatro casos (municípios). Como qualquer projeto piloto, nosso objetivo não é fazer generalizações, mas avaliar a aplicação e a operacionalização de conceitos, assim como os instrumentos de coleta de dados – enfim, preparar o terreno para ampliar a abrangência da pesquisa. Não obstante, a investigação de quatro casos selecionados criteriosamente no mesmo desenho de pesquisa representa avanço em relação às pesquisas já realizadas sobre o Legislativo municipal brasileiro, praticamente todas centradas em casos singulares (FIORILO, 2006; LOPEZ, 2004; RAIMUNDO, 2005; TEIXEIRA, 1999).[6]

6. A única exceção é Joffre Neto (2001), que analisa dois municípios. O autor também coletou informações de 112 vereadores de diversos municípios por meio de questionários, mas a amostra é de vereadores e não de municípios (ou câmaras).

A técnica utilizada na seleção dos casos foi a de amostragem estratificada sem representatividade estatística (TROST, 1986), consistindo nos seguintes passos: primeiro, identificamos as variáveis mais relevantes que a literatura aponta como condicionantes do clientelismo no nível local, a saber: o tamanho da população e o grau de desenvolvimento socioeconômico, este último expresso na porcentagem de pessoas pobres. A literatura sugere que, onde a população é muito pequena, o contato pessoal, direto, entre legisladores e eleitores tende a ser privilegiado em detrimento das formas de relacionamento indiretas, o que facilita o clientelismo. Quanto à pobreza, a literatura sugere que, como as pessoas mais pobres, por conta de seu maior grau de privação, têm maiores demanda e urgência por favores da parte dos políticos, então quanto maior o número de pessoas em estado de pobreza maior a demanda por clientelismo e, portanto, maior a intensidade dessa atividade.[7]

O passo seguinte foi dicotomizar cada uma dessas duas variáveis em categorias de valores *elevados* e *baixos*, de maneira a termos apenas quatro combinações, a saber: população e pobreza elevadas (grande-pobre), população e pobreza baixas (pequeno-rico), população elevada e pobreza baixa (grande-rico), população baixa e pobreza elevada (pequeno-pobre). Para efeito desta pesquisa, são considerados "pequenos" os municípios cuja população é menor que 10 mil habitantes e "grandes" aqueles cuja população é maior que 50 mil habitantes. "Grande" e "pequeno", nesse caso, não devem ser entendidos em termos absolutos, mas relativamente ao conjunto de municípios brasileiros, pois apenas 10% deles têm mais de 50 mil habitantes e praticamente metade tem até 10 mil habitantes. Da mesma forma, são considerados "pobres" os municípios com mais de 40% de habitantes em situação de pobreza, e "ricos" os municípios com até 20% de pobres. Essa dicotimização pelos extremos permite-nos maximizar

7. Textos que resumem esses argumentos e as críticas potenciais que podem ser dirigidas a eles estão em Schmidt *et. al* (1977), Roniger e Günes-Ayata (1994), Piattoni (2001), além do artigo de Kitschelt (2007). A antropologia política brasileira recente também reúne análises críticas à explicação das práticas políticas locais com base em processos de modernização socioeconômica e em variáveis como níveis de renda e dimensão populacional. Os textos mais relevantes nesse sentido estão albergados nas publicações do Núcleo de Antropologia da Política (NuAP), sediado no Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

a capacidade da pesquisa de identificar variações no fenômeno de interesse, dado o reduzido número de casos para análise.[8]

Por fim, para minimizar o risco de violação do pressuposto de homogeneidade dos casos, restringimos o universo aos municípios urbanos de áreas não metropolitanas do estado de Minas Gerais e nos quais o prefeito pertence ao Partido dos Trabalhadores (PT). A opção por municípios urbanos e não metropolitanos decorre simplesmente do fato de estes serem o tipo modal no país. A opção pelo estado de Minas Gerais deveu-se aos seus municípios apresentarem maior variabilidade nas duas variáveis independentes relevantes para a pesquisa, tamanho da população e pobreza, o que amplia o leque de casos para escolha. Dada a severa restrição do número de casos passíveis de estudo, o que nos impede de controlar por partido político, a opção de selecionar a amostra entre o conjunto de municípios cujos prefeitos pertencem ao PT foi motivada tanto pela variedade de casos disponíveis (106 municípios) como pelo "princípio do caso menos favorável", por assim dizer. Como o PT é tido como um dos partidos mais programáticos (SAMUELS, 1999), é provável que ele seja um dos menos clientelistas. Assim, se acharmos que o clientelismo é atividade frequente nos municípios controlados pelo PT, então é bastante provável que ele seja tão ou mais frequente nos municípios não controlados por esse partido.

Para preservar o sigilo dos entrevistados, designaremos os quatro municípios selecionados apenas pelas categorias das variáveis independentes usadas como critério de seleção, ou seja, pequeno-pobre (PP), pequeno-rico (PR), grande-pobre (GP) e grande-rico (GR). Os municípios "grandes" da nossa amostra têm cerca de dez vezes a população dos "pequenos", enquanto que nos municípios "pobres" a porcentagem de pessoas pobres é praticamente o dobro da dos municípios "ricos".

O trabalho de campo foi realizado nos meses de julho e agosto de 2010 e consistiu principalmente em entrevistar *in loco* os vereadores dos quatro municípios

8. Os dados populacionais e de pobreza são do Censo 2000. São consideradas "pobres" pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior a R$ 75,50, equivalentes a meio salário mínimo vigente em agosto de 2000 pelo instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

selecionados. Para as entrevistas, utilizou-se questionário semiestruturado (apensado no anexo) com questões relativas à atividade legislativa do vereador, sua relação com eleitores e com o prefeito. Do total de 38 vereadores (nove em cada município pequeno, mais dez em cada município grande), apenas um não participou da pesquisa. Entre aqueles que participaram apenas um não concedeu entrevista, preferindo entregar por escrito as respostas ao questionário. Com exceção de uma, todas as entrevistas concedidas foram gravadas em áudio.[9] Além das entrevistas, coletamos dados sobre a produção legislativa de cada câmara municipal relativa a 2009.

4 DESCRIÇÃO DOS DADOS

4.1 QUEM SÃO OS VEREADORES?

A tabela 1, a seguir, apresenta algumas informações descritivas dos vereadores dos quatro municípios da amostra.[10] Note-se que, no conjunto dos quatro municípios, a existência de *vereadoras* é exceção, a idade média dos vereadores está em torno de 45 anos, a maioria (65%) completou pelo menos o segundo grau, e bem mais da metade (68%) é composta por trabalhadores, sendo 38% de não especializados (quase todos trabalhadores braçais ou motoristas) e o restante de nível médio (em sua maioria professores não universitários ou trabalhadores administrativos, incluindo servidores públicos).

9. As entrevistas foram realizadas pelos próprios autores, com cada vereador individualmente e em locais escolhidos por eles. Cada entrevistado foi informado do compromisso de preservação do anonimato, tanto dos entrevistados como dos municípios. A duração média de cada entrevista foi de 50 minutos.

10. Os dados coletados usados neste trabalho estão disponíveis no Banco de Bases Estatísticas (BBE), do Ipea.

TABELA 1
Vereadores entrevistados, por tipo de município e características selecionadas

	PP	PR	GP[1]	GR	**Total**
Homens	8	9	9	9	**35**
Mulheres	1	0	0	1	**2**
Idade (média)	43	46	45	45	**45**
Escolaridade (%)					
Até a 4ª série	11	22	0	0	**8**
5ª à 8ª série	33	22	33	20	**27**
2º grau completo	56	33	56	30	**43**
3º grau completo	0	22	11	50	**22**
Ocupação (%)					
Trabalhador não especializado	56	44	33	20	**38**
Trabalhador de nível médio	22	22	33	40	**30**
Pequeno comerciante/produtor	22	22	11	10	**16**
Profissional liberal/empresário	0	11	22	30	**16**

Fonte: Banco de dados da pesquisa.
Nota: [1] Um vereador não concedeu entrevista.

Embora a pesquisa não inclua dados sociodemográficos dos municípios, os dados da tabela 1 sugerem a ausência do que Manin (1997) denominou *princípio da distinção* entre representante e representado.[11] Nos casos observados, os representantes apresentam poucos traços de elitismo. A observação direta propiciada pela pesquisa revelou que as câmaras são compostas, em sua maior parte, por vereadores que não detém recursos econômicos ou educacionais substancialmente superiores ao que se espera da maioria dos eleitores do município,[12] nem apresentam diferenças que indiquem se tratar de grupo seleto ou especial de cidadãos municipais. Importa

11. "Quando o governo representativo foi instituído, havia plena consciência de que os representantes eleitos seriam e deveriam ser cidadãos com distinção, socialmente diferentes daqueles que os elegeram. Chamaremos isso de 'princípio da distinção'". *"Representative government was instituted in full awareness that elected representatives would and should be distinguished citizens, socially different from those who elected them. We shall call this the 'principle of distinction'"* (MANIN, 1997, p. 94). Por trás da noção de distinção se encontra um processo que se repete na história dos governos representativos, no qual se forma "um governo de elites, distintas da massa dos cidadãos por meio da posição social, do estilo de vida e dos níveis de educação." "*a governance of elites distinguished from the bulk of citizens by social standing, way of life, and education.*"

12. Kerbauy (2005, p. 341) mostrou que, pelo menos quanto à escolaridade, essa é uma tendência que está presente em todo o país.

dizer que fração expressiva dos vereadores (38%) é composta por trabalhadores não especializados e que exercem ocupações consideradas inferiores na hierarquia social, por exemplo, motoristas, trabalhadores rurais e da indústria. Parece-nos, portanto, correto pressupor que, a despeito do viés de gênero, os atributos, os problemas e as rotinas dos vereadores da amostra espelham a média dos cidadãos do município, inclusive suas limitações e dificuldades.

TABELA 2
Trajetória política dos vereadores, por tipo de município
(Em %)

	PP	PR	GP	GR	**Total**
Tempo de vereança					
1 mandato	67	22	56	50	**49**
2 mandatos	11	56	11	40	**30**
Mais de 2 mandatos	22	22	33	10	**21**
Tempo na política					
Menos de 5 anos	33,0	22	22	30	**27**
De 5 a 10 anos	33,5	11	22	40	**27**
10 anos ou mais	33,5	67	56	30	**46**
Herdeiros políticos	0	11	11	30	**14**
Membros de associações	89	44	67	30	**57**
Iniciativa para entrar na política					
Iniciativa própria	44,5	44,5	33,0	78	**50**
Pedido popular	33,5	11,0	33,5	11	**22**
Convite de políticos	22,0	44,5	33,5	11	**28**

Fonte: Banco de dados da pesquisa.

A tabela 2 resume algumas informações relativas à trajetória política dos vereadores. Em todas as cidades, a maioria deles está exercendo ou o primeiro ou o segundo mandato se vereador. Embora o tempo em que estão na política é mais variável entre as cidades, em todas elas os novatos (menos de 5 anos) são em número bem menor, chegando, no máximo, a um terço.

O percentual de vereadores que têm herança política, isto é, que afirmaram ter se beneficiado do capital político de algum ascendente ou familiar próximo quando da sua entrada na política, é muito pequeno no total (14%), sendo o máximo observado de 30%, no município GR. Observou-se número substancial (57%) de vereadores que, antes do atual mandato, participaram de alguma associação voluntária (de bairro,

religiosa, sindicato etc.), embora neste caso haja forte variação entre os municípios, com máximo de 89% em PP e mínimo de 30% em GR. Perguntados sobre de quem partira a motivação para entrar na política, metade dos vereadores afirmou terem entrado por iniciativa própria, cerca de um quinto afirmou ter entrado a pedido de populares do bairro ou comunidade, e quase 30% afirmou ter entrado na política a convite de políticos.

4.2 O QUE É REPRESENTAR, PARA OS VEREADORES?

Para responder a esta questão, coletamos informações a respeito da percepção dos vereadores sobre duas dimensões da representação. A primeira delas é a função do vereador, tanto da ótica dele quanto daquele que o vereador supõe ser o ponto de vista do eleitor. A outra dimensão é o tipo do mandato, se imperativo ou virtual. Por fim, nós verificamos se existe associação entre essas duas dimensões.

Perguntamos aos vereadores o que, na visão deles, os eleitores querem que eles façam no cargo. A tabela 3 resume as respostas à seguinte pergunta: *Quais são as atividades que, no seu entender, os eleitores querem que o senhor exerça como vereador?* Como alguns entrevistados fizeram menção a mais de uma atividade, as porcentagens da tabela referem-se ao total de menções, e não ao total de respondentes. Nós separamos as menções relativas às atividades institucionais de legislar e fiscalizar das demais, que foram agrupadas na categoria *prestação de serviços* (menções relativas a *conseguir recursos pro município*, *atender pedidos dos eleitores* e *fazer obras*). Como pode ser observado na última coluna à direita, pouco menos de 40% das menções referiram-se a alguma das atividades institucionais do vereador. As diferenças entre os municípios não são substanciais quando se considera o reduzido número de observações em cada um deles.

De qualquer maneira, cumpre registrar que o município pequeno-rico é o que apresenta o padrão mais distinto, com igual número de menções nas duas categorias.

TABELA 3
Percepção do vereador sobre o que os eleitores querem que ele faça

	PP	PR	GP	GR	**Total**
Função institucional (%)	40,0	50,0	30,0	27,3	**37,2**
Prestação de serviços (%)	60,0	50,0	70,0	72,7	**62,8**
Total (%)	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Total (N)	**10**	**12**	**10**	**11**	**43**

Fonte: Banco de dados da pesquisa.
Obs.: N = número de menções dos vereadores.

Em seguida, entre os vereadores cuja percepção é que os eleitores preferem majoritariamente a prestação de serviços, identificamos aqueles que exercem ou gostariam de exercer prioritariamente alguma atividade institucional, seja legislar, seja fiscalizar. Conforme pode ser observado na última coluna da tabela 4, um terço dos 23 vereadores que acreditam que os eleitores valorizam somente a prestação de serviços afirmou que exercem ou gostariam de se dedicar a pelo menos uma das atividades institucionais. Notam-se algumas diferenças marcantes entre os municípios nesse aspecto. O município grande-rico é o que apresenta maior frequência relativa de vereadores (87,5%) que concordam com os eleitores que a função do parlamentar é a prestação de serviços. O município pequeno-pobre apresenta padrão oposto ao dos demais: apenas 40% dos vereadores concordam com os eleitores que a função do parlamentar é a prestação de serviços.

TABELA 4
Vereadores que exercem ou gostariam de exercer funções institucionais, entre os que afirmaram que os eleitores preferem a prestação de serviços

	PP	PR	GP	GR	**Total**
Exerce ou gostaria de exercer (%)	60,0	25,0	42,9	12,5	**33,3**
Não exerce nem gostaria de exercer (%)	40,0	75,0	57,1	87,5	**66,7**
Total (%)	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Total (N)	**5**	**4**	**7**	**8**	**23**

Fonte: Banco de dados da pesquisa.
Obs.: N = número de vereadores.

Procuramos identificar também a percepção dos vereadores quanto ao tipo dos seus mandatos, se virtual ou imperativo. No mandato imperativo, o representante vê-se obrigado a agir de acordo com os interesses diretos dos seus eleitores. No mandato virtual, embora o representante atente para aqueles interesses, ele entende que tem autonomia para tomar decisões que acha melhor para a sociedade.

Os vereadores foram solicitados a manifestar seu grau de concordância com a seguinte afirmação: *o vereador deve sempre tomar decisões de acordo com a preferência dos seus eleitores, mesmo que às vezes ele pense diferente dos eleitores*. Nós classificamos o mandato do vereador como imperativo se ele respondeu que concorda e virtual, se não. As respostas estão consolidadas na tabela 5, a seguir. Nota-se pequena predominância (59,5%) do mandato virtual na amostra total, padrão este verificado também em cada um dos municípios pesquisados.

TABELA 5
Percepção quanto ao tipo de mandato

	PP	PR	GP	GR	**Total**
Imperativo (%)	44,4	44,4	33,3	40,0	**40,5**
Virtual (%)	55,6	55,6	66,7	60,0	**59,5**
Total (%)	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Total (N)	**9**	**9**	**9**	**10**	**37**

Fonte: Banco de dados da pesquisa.
Obs.: N = número de vereadores.

Verificamos ainda se a percepção do vereador quanto ao tipo do seu mandato, se imperativo ou virtual, é condicionado pelo seu modo de representar, isto é, se focado nas funções institucionais ou na prestação de serviços.[13] Como pode ser visto na tabela 6, a seguir, quanto mais "forte" a ideia da representação focada nas funções institucionais, menos frequente o mandato do tipo imperativo e mais frequente o do tipo virtual. Entre os vereadores que exercem prioritariamente pelo menos uma das funções institucionais, 26,7% percebem o seu mandato como imperativo. Esse percentual aumenta apenas levemente (33,3%) entre os vereadores que se dedicam prioritariamente à prestação de serviços, mas que gostariam de se dedicar às funções institucionais (institucional latente), e aumenta substancialmente (56,3%) entre os vereadores que entendem que representar é, de fato, prestar serviços. Como a prestação de serviços visa exatamente satisfazer os interesses imediatos e diretos dos eleitores, tal como prevê o mandato imperativo,

13. Tomar o modo de representar como a variável exógena no cruzamento parece-nos mais apropriado porque a grande maioria dos vereadores afirmou que a prestação de serviços é um imperativo eleitoral, sem a qual suas chances de (re) eleição ficam prejudicadas.

pode-se dizer que a direção da aparente associação entre o tipo de mandato e a forma de representação é consistente com o que poderia se esperar.

TABELA 6
Tipo de mandato do vereador, por modo de representar

	Institucional	Institucional latente[1]	Prestação de serviços	**Total**
Imperativo (%)	26,7	33,3	56,3	**40,5**
Virtual (%)	73,3	66,7	43,8	**59,5**
Total (%)	**100**	**100**	**100**	**100**
Total (N)	**15**	**6**	**16**	**37**

Fonte: Banco de dados da pesquisa.
Nota: [1] Vereador que dedica-se à prestação de serviços, mas gostaria de se dedicar às funções institucionais.
Obs.: N = número de vereadores.

Nas entrevistas, fica claro que os vereadores identificam as preferências dos seus eleitores como o fator determinante do modo de representação que adotam, se dedicado às atividades institucionais ou à prestação de serviços. Na percepção dos vereadores, aquelas preferências estão associadas à condição socioeconômica, seja em termos de privações particulares, de infraestrutura ou serviços públicos precários, ou mesmo de baixo grau de instrução. A seguir, transcrevemos os depoimentos de dois vereadores para ilustrar como, na percepção deles, diferentes níveis de privação alteram o tipo de bem ou serviço da troca clientelista.

> A classe que tem um pouco mais de cultura, cobra mais a fiscalização. Agora, o resto, eles não se interessam muito por aquilo que você faz, se você faz um bom trabalho dentro da Câmara (...). Eles se interessam pelo favor pessoal.
> [Mesmo que eu tivesse uma margem confortável de votos] eu continuaria fazendo [os favores pessoais], por a gente conhecer as necessidades realmente das pessoas. (...) A maioria das pessoas quando chegam a pedir é que realmente elas tão precisando. [14]
> Nos meus dois primeiros mandatos, o que eu ajudei muito foi cesta básica e remédio. Hoje, o povo pede só o remédio. Mas diminuiu 70%. Era 100%. (...) A miséria que tinha na nossa cidade diminuiu. Você dava material para fazer uma casa. Hoje, não te pedem mais isso. [15]

14. Entrevista 004, de 3 de agosto de 2010, 18m23s a 21m23s.

15. Entrevista 009, de 4 de agosto de 2010, 6m37s a 10m40s.

4.3 A ATIVIDADE COTIDIANA DOS VEREADORES

O segundo conjunto de informações a ser analisado é relativo à atividade cotidiana dos vereadores. Como vimos na subseção 4.2, o que a maioria dos eleitores espera dos vereadores – na percepção desses últimos – é a prestação de serviços ou favores pessoais. A quase totalidade dos vereadores afirmou que o contato direto com os eleitores e o recebimento de pedidos diversos é uma constante no seu dia a dia. Em função disso, perguntamos aos vereadores quantos pedidos de eleitores eles costumam receber por mês, em média. A tabela 7, a seguir, resume as informações obtidas.

TABELA 7
Média mensal de pedidos recebidos de eleitores, por vereador e por mil habitantes

	PP	PR	GP	GR
Média	16,7	5,2	3,6	2,8
Coeficiente de variação (%)	93,3	60,0	75,6	93,8
Total (N)	**9**	**9**	**8**	**10**

Fonte: Banco de dados da pesquisa.
Obs.: N = número de vereadores

Considerando a média mensal de pedidos por vereador, medida em unidades de mil habitantes do município, o número de pedidos no município pequeno-pobre (16,7) é muito maior que nos demais, o que é consistente com o teoricamente esperado, como função do porte populacional e do grau de pobreza do município. Outro achado consistente com o esperado é o menor número médio de pedidos no município grande-rico (2,8), embora a diferença não seja substancial em relação ao que se observa no município grande-pobre, que tem a segunda menor média. Uma observação relevante é o fato de ser muito elevada a dispersão em torno da média em cada um dos municípios, como indicam os coeficientes de variação (CVs), todos muito acima de 30%, que é o valor a partir do qual a dispersão pode ser considerada muito alta.[16]

16. O coeficiente de variação é uma medida de dispersão cuja principal qualidade é permitir a comparação de distribuições diferentes. Ele expressa a magnitude do desvio-padrão da distribuição como porcentagem da respectiva média, sendo calculado por meio da fórmula CV = (dp/média) ´ 100.

Esta constatação é consistente com os achados da subseção 4.2, que sugerem haver uma divisão nas câmaras entre vereadores que priorizam a prestação de serviços e os que priorizam as funções institucionais da vereança.[17]

Perguntamos aos vereadores como esses pedidos estão distribuídos entre questões de interesse pessoal e de interesse coletivo, tais como benefícios para um bairro ou para uma associação. As respostas, apresentadas na tabela 8, mostram que os pedidos de natureza pessoal representam pouco mais de dois terços do total, não havendo variação substancial entre os municípios quanto a esse aspecto.

TABELA 8
Pedidos que os eleitores fazem aos vereadores

	PP	PR	GP	GR	**Total**
Maioria é pessoal (%)	66,7	77,8	66,7	60,0	**67,6**
Maioria é coletivo (%)	0	11,1	33,3	20,0	**16,2**
Meio a meio (%)	22,2	11,1	0	10,0	**10,8**
Não recebe pedidos (%)	11,1	0	0	10,0	**5,4**
Total (%)	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Total (N)	**9**	**9**	**9**	**10**	**37**

Fonte: Banco de dados da pesquisa.
Obs.: N = número de vereadores.

Praticamente todos os vereadores mencionaram, entre os pedidos pessoais mais frequentes, os relacionados à saúde, como compra de remédio, pagamento de exames e transporte para atendimento médico em outras cidades, com melhor infraestrutura na área. Outros pedidos pessoais citados porém com menor frequência, foram pagamentos de contas de água e luz, botijão de gás, materiais de construção e cestas básicas.

17. Em estudo sobre os vereadores do Rio de Janeiro, Kuschnir (2000b) constatou que os próprios parlamentares se vêem classificados entre "assistencialistas" e "ideológicos". Os primeiros utilizam o mandato prioritariamente para resolver demandas pessoais. Os vereadores ideológicos orientam o mandato para resolução de questões coletivas.

A tabela 9, a seguir, traz informações resumidas a respeito das principais estratégias utilizadas pelos vereadores diante dos pedidos dos eleitores. Apenas 16% dos vereadores afirmaram que não costumam atender pedidos pessoais dos eleitores.[18]

Os demais estão divididos entre os que lançam mão principalmente de recursos próprios (43,2%) e os que costumam acionar a prefeitura (35,1%). Na comparação entre os municípios, cumpre apenas notar que no município pequeno-rico nenhum vereador afirmou usar como estratégia principal *acionar a prefeitura*.

TABELA 9
Formas de atendimento dos pedidos dos eleitores

	PP	PR	GP	GR	**Total**
Usa recursos próprios (%)	44,4	55,6	44,4	30,0	**43,2**
Aciona a prefeitura (%)	44,4	11,1	44,4	40,0	**35,1**
Ambos (%)	0	11,1	0	10,0	**5,4**
Não costuma atender (%)	11,1	22,2	11,1	20,0	**16,2**
Total (%)	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Total (N)	**9**	**9**	**9**	**10**	**37**

Fonte: Banco de dados da pesquisa.
Obs.: N = número de vereadores.

Com base nas declarações dos vereadores a respeito das atividades às quais eles mais se dedicam, do número e do tipo de pedidos que recebem e do que fazem diante desses pedidos, nós os tipificamos de acordo com as seguintes categorias:

- *Institucional*: vereador que se dedica principalmente a pelo menos uma das atividades institucionais (legislar e fiscalizar o Executivo).
- *Assistencialista*: dedica-se mais ao atendimento de pedidos dos eleitores, para o que utiliza principalmente recursos próprios.

18. É praticamente consensual entre os vereadores a percepção segundo a qual pedidos relacionados à saúde devem ser atendidos. Esses pedidos são considerados legítimos mesmo pelos vereadores que condenam a atividade de prestação de serviços, justificando o seu atendimento com argumentos do tipo "a pessoa não tem a quem recorrer", "ninguém escolhe ficar doente" ou "é um dever cristão".

- *Mediador*: dedica-se mais ao atendimento de pedidos dos eleitores, para o que aciona principalmente a prefeitura ou deputados. O mediador pode distribuir volume e tipo de bens que sejam equivalentes àqueles do tipo assistencialista, mas para tanto se utiliza principalmente do seu acesso aos recursos da prefeitura.

As frequências desses tipos de vereadores, definidos a partir da sua principal atividade cotidiana, estão descritas na tabela 10. Estes cuja principal atividade é o exercício das funções institucionais representam menos da metade do total (40,5%). A incidência de vereadores assistencialistas é levemente menor (37,8%) e a de mediadores é menor ainda (21,6%). A distribuição dos vereadores entre esses tipos é praticamente uniforme nos dois municípios grandes. A figura do mediador, no entanto, é rara nos municípios pequenos.

TABELA 10
Tipos de vereadores, de acordo com a principal atividade cotidiana

	PP	PR	GP	GR	**Total**
Institucional (%)	44,4	55,6	33,3	30,0	**40,5**
Assistencialista (%)	44,4	44,4	33,3	30,0	**37,8**
Mediador (%)	11,1	0	33,3	40,0	**21,6**
Total (%)	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Total (N)	**9**	**9**	**9**	**10**	**37**

Fonte: Banco de dados da pesquisa.
Obs.: N = número de vereadores.

Com o objetivo de ilustrar as atividades daqueles três tipos de vereadores, selecionamos os seguintes depoimentos, que entendemos serem exemplares do dia a dia das suas estratégias de representação.

A atividade do vereador institucional:

> A atividade que mais consome o meu tempo é aquela atividade de estar aqui, na Câmara, porque eu sou muito presente na questão de comissão permanente. (...) Eu sou muito de tá pedindo informações ao poder jurídico nosso, ao advogado nosso, à assessoria parlamentar, para que eu esteja interado do que eu estou votando. Então, eu gosto de estar aqui.
> O meu eleitor, uma boa parte, são pessoas politizadas, são pessoas que conhecem o trabalho da gente. (...) E [tenho] muito eleitor da classe pobre, não por favor, mas por tantos anos (...). O eleitor

meu, a maioria, é eleitor que realmente vota com a gente porque acredita no trabalho nosso. (...) A maioria dos meus eleitores, eles querem atividade parlamentar, cobrança do prefeito.[19]

A atividade do assistencialista:

Meu tema mais é saúde. (...) Eu tenho as parcerias com médicos, com a [nome de uma clínica], tenho parcerias com outros médicos aqui da região, (...) e a gente tem um deputado também que a gente apoia né, então a gente tem parceria também individual.
A gente faz esses pedidos [de natureza mais coletiva, para o bairro]. Às vezes não é atendido [pela prefeitura], ou às vezes não leva o seu nome. Então, é complicado. Então, você mesmo fazendo, nesse foco na área de saúde, aparece o seu nome.
O que consome mais tempo é o atendimento dos pedidos dos eleitores.
Os meus eleitores são as pessoas mais carentes. O principal que o pessoal cobra da gente é o trabalho social.[20]

A atividade do mediador:

Praticamente todo o meu tempo é pra atender pedido de eleitor.
Minha atuação não é uma atuação pro eleitor aqui do botijão de gás, da cesta básica. (...) Meu eleitor é um eleitor mais consciente. É uma associação que me pede pra interceder junto ao governo do estado pra liberar recursos; a polícia militar que pede pra fazer um projeto de lei a nível estadual ou federal pra trazer viaturas; (...) o funcionário público que precisa utilizar da influência nossa [na prefeitura] pra agilizar um processo para a sua categoria; uma diretora que quer a liberação de uma reforma de escola; no DNIT, a liberação de um mata-burro.
Meus eleitores esperam isso: que eu vá trazer recursos, benefícios pro município. (...) Se eu tivesse mais estrutura aqui dentro [da Câmara], eu faria muito mais [para atender os eleitores].[21]

4.4 PRODUÇÃO LEGISLATIVA

Os dados relativos aos projetos de lei apresentados durante 2009 em cada uma das câmaras da amostra estão consolidados na tabela 11, a seguir. A intensidade da atividade

19. Entrevista 002, de 18 de agosto de 2010, 12m32s a 25m5s.

20. Entrevista 007, de 4 de agosto de 2010, 5m8s a 17m30s.

21. Entrevista 018, 5 de julho de 2010, 9m5s a 27m40s.

legislativa difere substancialmente entre as câmaras. As duas câmaras dos municípios "ricos" apresentaram atividade legislativa muito mais intensa que as dos "pobres". A diferença se deve ao maior volume de projetos de iniciativa do Executivo naqueles casos. Com exceção do município grande-pequeno, onde os projetos de iniciativa do Executivo representaram apenas 29% do total, em todos os demais municípios o prefeito é o principal propositor de leis.

TABELA 11
Projetos de lei apresentados,[1] por origem e tipo – 2009

	PP	PR	GP	GR	**Total**
Prefeito (%)	65,4	84,0	29,4	86,8	**72,0**
Vereadores (%)	34,6	16,0	70,6	13,2	**28,0**
Total (%)	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Total (N)	**26**	**50**	**68**	**167**	**311**
Vereadores, por tema (%)					
Administração da Câmara	22,2	0,0	6,3	18,2	**10,3**
Honrarias	11,1	62,5	37,5	13,6	**31,0**
Reconhecimento e utilidade pública	33,3	0,0	22,9	22,7	**21,8**
Regulação	33,3	37,5	33,3	45,5	**36,8**
Total (%)	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Total (N)	**9**	**8**	**48**	**22**	**87**

Fonte: Câmaras municipais.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Exceto a lei orçamentária e os planos plurianuais.
Obs.: N = número de vereadores.

Considerando-se apenas os projetos iniciados pelos vereadores, a atividade de proposição legislativa foi mais intensa nos dois municípios "grandes", particularmente no grande-pobre. Nós classificamos esses projetos em quatro categorias temáticas. O tema *administração da C*âmara refere-se a medidas internas à câmara, como mudanças no regimento, política de pessoal etc. O tema *honrarias* diz respeito a feriados, denominação de logradouros e homenagens. O tema *reconhecimento de utilidade pública* diz respeito a um tipo único de projeto, de ementa igual ao tema, e que identificamos ser frequente na maioria dos municípios. Por fim, o tema *regulação* refere-se a todas as outras medidas.

Como pode ser observado na tabela 11, parte substancial da proposição legislativa dos vereadores – entre um terço e metade – pertence à categoria *regulação*, fazendo-nos crer (por eliminação) que seja potencialmente relevante para a sociedade.

As honrarias, que geralmente são medidas sem relevância, representam um terço das proposições dos vereadores, tendo sido predominantes apenas no município pequeno-rico. Isto nos permite concluir que a atividade de proposição legislativa dos vereadores, embora de fraca intensidade na maior parte dos casos, está longe de ser apenas trivial, considerando-se o cenário municipal.

4.5 INTERAÇÃO COM O PREFEITO

A interação dos vereadores com o prefeito segue o padrão que se observa em outros níveis de governo no Brasil, que é o da predominância das iniciativas do Executivo na agenda do Legislativo. Este ponto está bem documentado na literatura que trata da relação entre Executivo e Legislativo no nível local (JOFFRE NETO, 2001). Como mostrado na subseção 4.4 (tabela 11), com exceção de um município, os projetos de lei de autoria do prefeito representam de 65% a 85% da agenda legislativa.

A predominância das iniciativas do prefeito pode ser explicada por duas circunstâncias, apontadas de forma não sistemática pela quase totalidade dos vereadores entrevistados. Em primeiro lugar, as limitadas prerrogativas legislativas e institucionais dos legisladores municipais *vis-à-vis* àquelas conferidas ao Poder Executivo. Em segundo lugar, por conta da lógica de funcionamento da representação política, que se orienta para atender às demandas por benefícios cujo controle da distribuição se encontra na esfera executiva, prestar apoio ao prefeito torna-se recurso importante para obter deste a boa vontade para autorizar a liberação de seus "pleitos". A grande maioria dos vereadores entrevistados (85%) reconhece que o apoio ao prefeito amplia a chance de ter suas indicações legislativas atendidas. Por isso, a atividade assistencialista também se torna mais fácil e pode ser potencializada. Os poucos vereadores que responderam que não faz diferença para o vereador apoiar ou não o prefeito são assistencialistas que utilizam apenas recursos próprios no atendimento aos eleitores – ou seja, não utilizam o expediente da mediação política. Há, portanto, um poderoso mecanismo de estímulo ao governismo, "o cofre das graças e o poder da desgraça" que está ao lado do Poder Executivo, como anotou Leal (1997).

4.6 IMPORTÂNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Contrariamente ao que parece ocorrer na política nacional, no nível municipal os partidos não são unidade analítica indispensável para se compreender a relação

do Legislativo com o Executivo. De forma geral, a terminologia utilizada pelos atores locais é "grupo político", antes que partido político. O termo "grupo" apela precisamente à noção de proximidades interpessoais, vínculos relacionais que não podem ser subsumidos e não foram instituídos por parâmetros institucionais formais, ainda que esses possam ser desdobramento da formação dos grupos. Por exemplo, um grupo político pode se conformar a uma legenda partidária, mas não é esta que define aquele. Procuramos neste texto dar conta das diferenças e conexões entre grupo político e partido político.

Para os vereadores, por exemplo, distinções baseadas em contrastes ideológicos não definem posições que norteiem a interação entre eles. É assim que, ao mencionar o papel que a legenda partidária desempenha na política municipal, os entrevistados acentuaram seu papel como sinalizador da estruturação de grupos em potencial. Mas os grupos têm maior importância na política e podem dar bases para estruturação dos partidos no nível local. Nesses termos, o devido entendimento da relação entre o Poder Executivo e Legislativo pode prescindir da análise partidária, mas não de como se relacionam os grupos políticos locais. São esses que retratam a unidade social e política em torno da qual se formam e estruturam as disputas de poder local. As redes de aliança, ou atores em competição, se enfeixam em grupos políticos.

O que torna complexa a relação entre partido e grupo é o fato de a filiação partidária ser um requisito necessário para disputar eleições e exercer a representação parlamentar e, nesse sentido, o partido se torna unidade analítica importante, pois as estratégias de filiação e formação de coligações são feitas com base nele. Mas a formação das alianças e as cisões faccionais não derivam da vinculação prévia ao partido, mesmo que o partido possa cumprir a função de albergar grupos políticos previamente constituídos.

A formação da relação da câmara com o prefeito é, pois, mais tributária das relações pessoais ou grupais, que das relações partidárias. Com vistas a avaliar o caráter dos partidos políticos nos municípios, se personalista ou não, perguntamos aos vereadores quais eram os principais *grupos políticos* do município. A ausência de referência direta a *partidos* na pergunta foi deliberada e com o objetivo de verificar se os vereadores mencionariam algum partido espontaneamente, pois a referência ao termo "grupo político" é usual – por exemplo, "grupo do prefeito" ou "grupo do ex-prefeito

fulano". Para os vereadores que tiveram dúvida a respeito do que eram grupos políticos, foi dada a explicação adicional que grupos políticos podiam se referir a partidos ou a pessoas sob a liderança de alguma personalidade. A tabela 12, a seguir, apresenta a distribuição das respostas.

TABELA 12
Caráter dos grupos políticos do município

	PP	PR	GP	GR	**Total**
Partidário (%)	100	11,1	22,2	40,0	**43,2**
Personalista (%)	0	55,6	33,3	30,0	**29,7**
Ambos (%)	0	33,3	44,4	30,0	**27,0**
Total (%)	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Total (N)	**9**	**9**	**9**	**10**	**37**

Fonte: Banco de dados da pesquisa.
Obs.: N = número de vereadores.

Pouco menos da metade dos vereadores entrevistados (43%) identificou como partidos os principais grupos políticos de seus municípios, enquanto cerca de 30% dos vereadores associaram os grupos políticos a personalidades locais. 27% deles identificaram parte dos grupos das suas cidades a partidos e parte a personalidades. Entre os municípios, porém, existem diferenças substanciais.

No município PP, contrariamente ao esperado, todos os vereadores identificaram os grupos políticos como sendo partidários, padrão esse bem diferente do observado no município PR, em que mais da metade dos vereadores identificaram os grupos políticos como sendo personalistas.

De forma a avaliar a importância da organização partidária para o vereador, também coletamos informações sobre os partidos nos quais os vereadores militaram e desde quando. A tabela 13 resume as informações coletadas.

TABELA 13
Número de filiações partidárias e tempo de filiação

	PP	PR	GP	GR	**Total**
Número de filiações					
1 (%)	77,8	44,4	22,2	30,0	**43,2**
2 (%)	22,2	44,4	22,2	20,0	**27,0**
Mais de 2 (%)	0	11,1	55,6	50,0	**29,7**
Total (%)	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Total (N)	**9**	**9**	**9**	**10**	**37**
Tempo mediano (anos)	10,0	9,0	3,7	4,0	**6,5**
Tempo médio (anos)	10,5	10,8	6,5	4,4	**8,0**
Coeficiente de variação (%)	60,2	51,9	85,4	39,5	**72,4**

Fonte: Banco de dados da pesquisa.
Obs.: N = número de vereadores.

Como pode ser visto na tabela 13, 70% dos vereadores entrevistados militaram em no máximo dois partidos ao longo de suas vidas políticas. Entre os municípios, é marcante a diferença entre os "pequenos", onde raramente um vereador militou em mais de dois partidos, e os "grandes", onde metade dos vereadores militou em mais de dois partidos.

As diferenças entre os municípios no que concerne ao tempo mediano e médio de militância dos vereadores em cada partido são consistentes com as diferenças de número de filiações. Nos municípios "pequenos", também o tempo mediano e o tempo médio de militância são bem maiores que nos "grandes", descartando a possibilidade de as diferenças relativas ao número de filiações decorrerem principalmente da maior frequência de vereadores com pouco tempo de militância nos municípios "pequenos".[22]

22. O que poderia ser descartado também em função da pouca diferença na distribuição do número de mandatos dos vereadores, conforme mostrado na tabela 2.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto, apresentamos e discutimos os achados de projeto piloto no âmbito de pesquisa cujo principal objetivo é compreender a lógica da representação política no nível municipal. Com base nas constatações de estudos anteriores sobre a política local e, em particular, sobre a atuação cotidiana dos vereadores, procuramos medir a importância relativa de dois padrões de representação: o institucional, que privilegia as atividades formais de legislar e de fiscalizar o Executivo, e o clientelista, que privilegia o atendimento às demandas particulares dos cidadãos.

Entrevistas com 37 vereadores de quatro municípios do estado de Minas Gerais revelaram que, ao menos nesses municípios, tanto o padrão institucional de representação como o clientelista estão presentes. Embora o número de vereadores que exercem atividades clientelistas (22 ao todo) seja maior do que os que exercem atividades institucionais (15), 16 daqueles afirmaram que gostariam de se dedicar mais às atividades institucionais da vereança.

Mensuramos a quantidade de pedidos feitos pelos eleitores diretamente aos vereadores e constatamos que, tal como sugerido pela literatura teórica, ela é maior no município menor e mais pobre, onde um número proporcionalmente maior de cidadãos sofre de carências básicas e, presume-se, o contato pessoal com o parlamentar é mais fácil, e menor no município maior e mais rico. Identificamos duas estratégias usadas pelos vereadores no atendimento daqueles pedidos: o assistencialismo com recursos próprios e a mediação entre o eleitor e a prefeitura. Nos municípios investigados, existem mais vereadores assistencialistas (37,8%) que mediadores (21,6%).

No que diz respeito à interação dos vereadores com o Executivo local, observamos que ela segue padrão que se observa em outros níveis de governo no Brasil, qual seja, a predominância do Executivo. Em geral, o prefeito domina a agenda legislativa. Os vereadores, por sua vez, entendem que apoiar o prefeito é importante para as atividades cotidianas daqueles, principalmente devido à necessidade de atendimento dos pedidos dos cidadãos. Esse padrão de relacionamento, por sua vez, prescinde de partidos políticos para estruturá-lo. A predominância de pedidos particulares entre as demandas interpostas ao Legislativo e o controle dos recursos pelo Poder Executivo

municipal constituem as principais razões para que o Executivo seja a peça crucial na forma de estruturação do sistema político local, de acordo com a quase totalidade dos entrevistados.

Cumpre lembrar que os padrões identificados e discutidos neste texto não são passíveis de generalização, haja vista a amostra ainda não ser representativa. Não obstante, mesmo com base nesses resultados parciais, permitimo-nos algumas reflexões preliminares.

Por estar o sistema político orientado para o atendimento às demandas imediatas e particulares dos seus eleitores, a assimetria entre os poderes torna-se elemento estruturante daquele. Porque as demandas dos cidadãos estão mais centradas nas necessidades materiais e menos na atividade propriamente legislativa o parlamentar torna-se dependente daquele que abriga a possibilidade de efetivar suas demandas: o Poder Executivo.[23] Portanto, essa atração que o Executivo exerce sobre os vereadores é expressão da própria forma como, no nível municipal, se articulam eleitores, vereadores e prefeito. Se ao Executivo interessa aprovar os seus projetos e leis, bem como minorar o ímpeto fiscalizatório da câmara, aos vereadores interessa obter os benefícios concedidos pelo Executivo, sem os quais, como reconhecem nas entrevistas, reduz-se sua capacidade de "atender" ao eleitor. Trata-se, portanto, de sistema que tem lógica coerente.

O papel de representação dos vereadores tem atributo importante. Ele serve como canal de informação ao Poder Executivo. Ao mediar as demandas diretas do eleitorado, e serem atores que incorporam como uma de suas atribuições – informais – relevantes estar em contato permanente com a população, eles estão informados o suficiente sobre os problemas, as demandas e as necessidades, coletivas ou particulares, em cada ponto do município. É como se o vasto número de indicações legislativas dirigidas ao Executivo, combinado com igual número de "pleitos" informais feitos diretamente à administração, assumissem papel informativo crucial para as secretarias

23. Kuschnir (1996, p. 116) sintetizou, de forma objetiva, em que reside, na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, a fraqueza perante o Executivo: "Enquanto a principal reivindicação dos eleitores junto ao vereador continuar sendo por empregos e obras, e não por leis, a relação Legislativo/Executivo tenderá a se manter desequilibrada."

de governo. Nesses termos, a atividade parlamentar dirigida ao assistencialismo, ao processamento de demandas particulares ou imediatas dos eleitores, desempenha função importante na própria entrega de serviços à população. Pode-se mesmo pensar quão menos informação sobre as demandas da população a prefeitura teria se as câmaras não desempenhassem esse papel. Esse argumento, entretanto, não desconhece o menosprezo que a função legislativa formal recebe nas câmaras, apesar de termos mostrado que ela ocorre com frequência não desprezível.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, F. L.; COUTO, G. C. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 40-47, 1996.

AVELINO FILHO, G. Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas. **Novos Estudos,** CEBRAP, São Paulo, n. 38, p. 225-240, 1994.

BEZERRA, M. O. **Em nome das "bases"**: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

DANTAS FILHO, J. **Programa Interlegis do Senado Federal**: a comunidade virtual do Poder Legislativo. Brasília: Senado Federal, Interlegis, [s.d.]. Mimeografado.

FIORILO, P. **A Relação entre Executivo e Legislativo no governo petista de Marta Suplicy 2001-2004**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

GAY, R. Community organization and clientelist politics in contemporary Brazil: a case study from suburban Rio de Janeiro. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 14, n. 4, p. 648-666, 1990.

HELMKE, G.; LEVITSKY, S. Informal Institutions and Comparative Politics: a Research Agenda. **Perspectives on Politics**, v. 2, n. 4, p. 725-740, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Indicadores Sociais Municipais 2000**. 2000. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm>.

JOFFRE NETO, J. M. **Câmaras municipais** no Brasil: um estudo introdutório do afastamento dos legislativos municipais de suas funções constitucionais. 2001. Tese (Mestrado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2001.

KERBAUY, M. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opin.Publica**, Campinas, v. 11, n. 2, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 maio 2011.

KITSCHELT, H. Citizen-politician linkages: an introduction. *In*: KITSCHELT, H.; WILKINSON, I. (Ed.). **Patrons, Clients and Policies**. Cambridge: Cambridge Universisty Press, 2007.

KUSCHNIR, K. Cultura e representação política no Rio de Janeiro. *In*: PALMEIRA, M.; GOLDMAN, M. (Org.). **Antropologia, voto e representação política**. Rio de Janeiro: Contracapa, 1996.

_____. **O cotidiano da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000a.

_____. **Eleições e representação no Rio de Janeiro**. 1. ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ NUAP, 2000b.

LANDÉ, C. H. Group politics and dyadic politics: notes for a theory. *In*: SCHMITD, S. W. *et al*. (Ed.). **Friends, followers, and factions**. Berkeley: University of California Press, 1977a. p. 506-510.

_____. Introduction: the dyadic basis of clientelism. *In*: SCHMITD, S. W. *et al*. (Ed.). **Friends, followers, and factions.** Berkeley: University of California Press, 1977b. p. 13-37.

_____. Networks and groups in Southeast Asia. *In*: SCHMITD, S. W. *et al*. (Ed.). **Friends, followers, and factions**. Berkeley: University of California Press, 1977c. p. 75-99.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LOPEZ, F. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre Executivo e Legislativo em âmbito municipal. **Revista de Sociologia Política**, n. 22, p. 153-177, jun. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782004000100012&lng=en&nrm=iso>.

MANIN, B. **Principles of representative government**. New York: Cambridge University Press, 1997.

PALMEIRA, M. Política, facções e voto. *In*: PALMEIRA, M.; GOLDMAN, M. (Org.). **Antropologia, voto e representação política**. Rio de Janeiro: Contracapa, 1996. p.41-56.

PALMEIRA, M.; BARREIRA, C. (Org.). **Política no Brasil**: visões de antropólogos. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2006.

PALMEIRA, M.; HEREDIA, B. Os comícios e a política de facções. **Anuário Antropológico 94**, p. 31-94, 1995.

PESSOA, E. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores: de 1930 aos dias atuais. *In*: CUNHA, A.; AQUINO, L.; MEDEIROS, B. (Ed.). **Estado, instituições e democracia**: República. Brasília: Ipea, 2010. p. 343-386. v. 1. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol1.pdf>.

PIATONNI, S. (Ed.). **Clientelism, Interests, and Democratic Representation**: the European experience in historical and comparative perspective. Cambridge: Cambrige University Press, 2001.

RAIMUNDO, B. **Executivo e Legislativo na esfera local**: o caso do município de São Paulo. 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2005. 60 p.

RONIGER, L.; GÜNES-AYATA, A. (Ed.). Democracy, clientelism and civil society. London: Lynne Rienner Publishers, 1994.SAMUELS, D. J. Incentives to Cultivate a Party Vote in Candidate-centric Electoral Systems: Evidence from Brazil. **Comparative Political Studies**, v. 32, n. 4, p. 487-518, 1999.

SANTOS, M. L. W. D. **As teorias positivas sobre a organização do Legislativo e as explicações sobre o Congresso Nacional**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

SCHMIDT, S.W. *et al*. (Ed.). **Friends, followers, and factions**. Berkeley: University of California Press, 1977.

SOUZA, C. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 103-112, 1996.

TEIXEIRA, M. **Clientelismo e voto na cidade de São Paulo (1993/1999)**: uma análise das relações Executivo/Legislativo e seus impactos no sistema político local. 1999. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1999.

TROST, J. E. Statistically non representative stratified sampling: a sampling technique for qualitative studies. **Qualitative Sociology**, v. 9, n. 1, p. 54-57, 1986.

ANEXO

QUESTIONÁRIO DE COLETA DE DADOS

Esta é uma pesquisa do Ipea sobre o que pensam e o que fazem os vereadores. O objetivo é conhecer melhor a atividade política nos municípios e, assim, ajudar na realização de ações para melhorar a democracia brasileira e a vida das pessoas. Gostaríamos de contar com a sua colaboração para responder algumas perguntas. Por favor, sinta-se totalmente à vontade para falar o que pensa. O Ipea assegura que nem o seu nome nem qualquer informação que permita identificá-lo será divulgada em qualquer momento.

[Ligar o gravador e dizer em voz alta os nomes do vereador e da cidade, para registro]

Inicialmente, eu gostaria que o(a) Sr.(a) fornecesse algumas informações pessoais e sobre a sua trajetória política

1. A sua data de nascimento?

2. Até que série o(a) Sr.(a) estudou?

3. Há quanto tempo o(a) Sr.(a) vive neste município?

4. Antes de se tornar vereador(a), quais foram as principais atividades profissionais o(a) Sr.(a) exerceu?

5. Além do trabalho de vereador, atualmente o(a) Sr.(a) exerce alguma outra atividade profissional?

6. O(a) Sr.(a) já participou de alguma associação, tais como movimentos sociais, associações de bairro, sindicatos, clubes etc.? Qual(is)? [apenas se respondeu sim] Exerceu algum cargo de liderança nessa(s) organização (ões)? Qual(is)?

7. Além da última eleição para vereador, que outras eleições o(a) Sr.(a) já disputou? Para que cargos e em que anos?

8. O(a) Sr.(a) já ocupou algum cargo político na prefeitura ou no governo do estado? Se sim, quais?

9. Algum familiar seu ocupa ou já ocupou cargo político? Se sim, que familiar? Qual cargo?

10. Por fim, o(a) Sr.(a) poderia me dizer o que o(a) levou a entrar pra política?

Gostaria agora de saber um pouco a respeito do seu trabalho como vereador(a)

11. O(a) Sr.(a) costuma receber muitos pedidos diretamente dos cidadãos? [apenas se respondeu sim]

12. Quantos desses pedidos o(a) Sr.(a) diria que são para resolver problemas individuais? E quantos são para resolver problemas da comunidade, do bairro?

13. Que tipos de pedidos individuais aparecem mais?

14. O(a) Sr.(a) costuma atender a esses pedidos individuais? Se sim, o que costuma fazer para atendê-los?

15. Com que frequência o(a) Sr.(a) procura algum político estadual ou federal para conseguir recursos para o município? Se sim, com que frequência consegue recursos para o município?

16. O(a) Sr.(a) diria que dedica mais tempo do seu trabalho como vereador a qual dessas atividades: conseguir recursos, atender pedidos dos eleitores, fazer leis ou a fiscalizar a prefeitura? Quanto mais que às demais?

17. E qual dessas atividades o(a) Sr.(a) acha mais importante na prática: conseguir recursos, atender pedidos dos eleitores, fazer leis ou a fiscalizar a prefeitura? E qual é a segunda mais importante?

18. Para um vereador aprovar um projeto de lei dele, ele precisa conseguir o apoio de outras pessoas. Na sua experiência, deve-se buscar principalmente

o apoio de quem para se ter um projeto de lei aprovado aqui na Câmara? O apoio do prefeito, do presidente da Câmara, da comissão que analisa o projeto ou dos vereadores, individualmente?

19. O quanto o(a) Sr.(a) conhece o regimento interno da Câmara? Conhece bem, mais ou menos, pouco ou não conhece?

20. Em que medida os trabalhos e as decisões aqui na Câmara seguem as regras formais do regimento e em que medida seguem regras informais?

21. Gostaria agora que o(a) Sr.(a) me dissesse mais ou menos quantos projetos de lei apresentou nesta legislatura.

E quantos pedidos de informação à prefeitura?

E quantas emendas o(a) Sr.(a) apresentou ao último orçamento?

E quanto a pedidos de eleitores? Quantos o(a) Sr.(a) costuma receber por mês?

E quantos pedidos de providências à prefeitura (indicações legislativas) o(a) Sr.(a) costuma fazer por mês?

Vou agora fazer algumas perguntas a respeito dos seus eleitores

22. Eles estão concentrados em algum bairro ou localidade? São membros de alguma entidade ou associação? Alguma classe de trabalhadores?

23. Quais são as atividades que, no seu entender, os seus eleitores querem que o(a) Sr.(a) exerça como vereador(a)?

24. E o(a) Sr.(a) gostaria de exercer alguma atividade diferente daquela que os seus eleitores querem? Qual?

Vou fazer agora algumas perguntas a respeito do prefeito do município

25. Na sua opinião, quanto de apoio o prefeito tem hoje entre os eleitores?

26. E qual é a sua avaliação do trabalho do prefeito?

27. O vereador apoiar ou não apoiar o prefeito faz diferença pro trabalho dele (vereador)? Muita ou pouca? Por quê?

28. Na sua avaliação, qual é o grau de influência do prefeito nos trabalhos e nas decisões da Câmara?

29. O(a) Sr.(a) tem interesse em ser secretário municipal? Quanto interesse?

Vamos falar a respeito dos grupos políticos aqui do município

30. Quais são os grupos políticos mais importantes aqui do município? [Somente se não mencionar partidos]

31. Os partidos políticos têm ou tiveram algum papel na formação desses grupos?

32. A quais partidos o(a) Sr.(a) já foi filiado(a) e quais foram os cargos mais importantes que exerceu nesses partidos?

33. Com que frequência o(a) Sr.(a) participa das reuniões do seu partido?

34. Dos votos que o(a) Sr.(a) recebeu na última eleição pra vereador, qual parte o(a) Sr.(a) acredita que conseguiu com o seu nome apenas e qual parte conseguiu graças ao partido?

35. Na política, é comum os partidos e os políticos serem classificados como de esquerda, centro ou direita. Esse tipo de classificação também é usado entre os partidos e grupos políticos aqui do município?

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2011

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Njobs Comunicação

Supervisão
Cida Taboza
Fábio Oki
Thayse Lamera

Revisão
Ângela de Oliveira
Cristiana de Sousa da Silva
Lizandra Deusdará Felipe
Regina Marta de Aguiar

Editoração
Marília Assis

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto gráfico
Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br
Tiragem: 500 exemplares

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

ISSN 1415-4765

Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA