



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE HUMANIDADES III
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

LÉO DAVID TERTO FACUNDO

**CONEXÃO ELEITORAL E ATUAÇÃO PARLAMENTAR DOS VEREADORES DE
FORTALEZA**

FORTALEZA

2015

LÉO DAVID TERTO FACUNDO

CONEXÃO ELEITORAL E ATUAÇÃO PARLAMENTAR DOS VEREADORES DE
FORTALEZA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Sociologia. Área de Concentração: Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Jakson Alves de Aquino.

Fortaleza
2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca de Ciências Humanas

F128c Facundo, Léo David Tertó.

Conexão eleitoral e atuação parlamentar dos vereadores de Fortaleza / Léo David Tertó Facundo. – 2015.

155 f. : il. color., enc. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Fortaleza, 2015.

Área de Concentração: Sociologia política.

Orientação: Prof. Dr. Jakson Alves de Aquino.

1.Vereadores – Fortaleza(CE) – Eleições – 2008. 2.Eleições municipais – Fortaleza(CE) – 2008.
3.Câmaras municipais – Fortaleza(CE). 4.Governo representativo e representação – Fortaleza(CE).
5.Poder legislativo – Fortaleza(CE). 6.Administração municipal – Fortaleza(CE). 7.Fortaleza(CE) –
Política e governo. 8.Fortaleza(CE).Câmara Municipal. I. Título

CDD 324.98131

LÉO DAVID TERTO FACUNDO

CONEXÃO ELEITORAL E ATUAÇÃO PARLAMENTAR DOS VEREADORES DE
FORTALEZA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Sociologia. Área de Concentração: Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Jakson Alves de Aquino

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Jakson Alves de Aquino (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Martonio Mont'Alverne Barreto Lima
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Prof. Dr. Francisco Paulo Jamil Almeida Marques
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Dr^a. Danyelle Nilin Gonçalves
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Aos meus queridos pais, Leondenés e Regina.

AGRADECIMENTOS

Não se chega a lugar nenhum sem apoio. As conquistas tem um sabor maior quando temos pessoas queridas para compartilhar momentos importantes. Nesse sentido, agradeço a todos que direta ou indiretamente contribuíram para eu pudesse finalizar está pesquisa.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus e a fé que tenho em Jesus Cristo, esse sentimento me motiva a seguir em frente mesmo quando as coisas se tornam difíceis. Aos meus pais, João Leondenés e Regina Célia, por todo esforço, sacrifício e respeito as minhas decisões individuais. Agradeço aos meus irmãos, Gerardo Facundo, João Leondenés e Maryvanda Terto, por todo apoio, amizade e companheirismo.

Ao professor Jakson Aquino por ter me orientado nessa pesquisa, sendo essencial na análise dos dados e na produção dos gráficos. Obrigado por sempre ter cobrado o meu melhor, seja no rigor metodológico, na coesão teórica e na produção dos trabalhos.

Um agradecimento especial aos amigos, quase irmãos, Carlos Antônio, Herson Herbster, João Paulo Gomes, Josilene Araújo, Lana Vasconcelos, Régis Wendel e Saulo Fonsceca. A vocês, muito obrigado pelo apoio em todas as fases desta pesquisa.

Aos amigos: Ana Amélia Facundo, Alan Lavour, Alanna Facundo, Ammanda Facundo, Aline Silva, Caio Anderson, Eliakim Lucena, Gracyanne Caldas, Gilbero Maciel, Jonas Filho, Joyce Miranda, Luciana Alves, Simone Faustino, Suyanne Menezes, Valéria Paulino e Wladymir Alcântara.

Por fim, agradeço à Renata Aguiar Nunes pela correção do texto final e à Edilaine Facundo pelas traduções.

RESUMO

Esta pesquisa teve por objetivo investigar de que forma ocorre o fenômeno da *conexão eleitoral* na produção legislativa dos vereadores da Câmara Municipal de Fortaleza (CMF), em sua 16ª legislatura (2009-2012). O trabalho está dividido em seis capítulos. No segundo capítulo, levantamos alguns fatos históricos a respeito da formação das Câmaras Municipais no Brasil e, concomitantemente, analisamos o papel do município na federação, tendo como foco as transformações em suas atribuições, principalmente, após a Constituição de 1988. No terceiro capítulo, apresentamos o funcionamento da Câmara Municipal de Fortaleza e as instituições que a compõem, tendo como objetivo descrever a dinâmica de trabalhos dessa casa legislativa. No capítulo seguinte, debatemos o conceito de conexão eleitoral e analisamos historicamente os pleitos municipais em Fortaleza, nosso foco foi identificar o surgimento e a atuação de grupos políticos relevantes na capital cearense. Em seguida, expomos características gerais do pleito de 2008 e dos candidatos eleitos: contexto da disputa, competição e coligações partidárias. No quinto capítulo, desenvolvemos, como ferramenta metodológica, uma tipologia para classificar os vereadores. Para desenvolver essa tipificação levamos em conta teoria sobre os vereadores, o perfil de votação, os mapas de votação e a relação com as bases eleitorais. Nesse sentido, definimos os seguintes tipos: (1) vereador territorializado; (2) vereador hierárquico e; (3) vereador ideológico. No quinto capítulo, apresentamos um banco de dados sobre a produção parlamentar dos vereadores, justificando a opção por quatro espécies legislativas específicas: projetos de lei ordinária, projetos de lei complementares, projetos de emenda à lei orgânica e indicações. Em seguida, analisamos a produção legislativa tendo como variável dependente os três tipos de vereador e como variáveis independentes, as espécies legislativas, o alcance das proposições e as áreas temáticas. Por fim, concluímos a existência da conexão eleitoral em pelo menos em dois tipos, a saber, o territorializado e o ideológico. Sobre o tipo hierárquico não podemos afirmar com certeza que ele atue em função de bases eleitorais, já que sua relação com eleitores é alternada e descontínua. Entretanto, podemos afirmar que os três tipos atuam no parlamento a partir de lógicas distintas. Apesar dos incentivos advindos das regras de funcionamento da câmara, existe, com certeza, espaço para uma atuação legislativa vinculada às bases eleitorais, contrariando parte das pesquisas que apontam para uma conexão eleitoral externa aos trabalhos de proposição legislativa.

Palavras-chave: Conexão eleitoral. Vereadores de Fortaleza. Produção Legislativa.

ABSTRACT

This argumentative text aimed to investigate how the phenomenon of electoral connection occurs in the production of Legislative Councillors of the Câmara Municipal de Fortaleza (CMF), in the 16th legislature (2009-2012). The work is divided into six chapters. In the second chapter, we raise some historical facts about the training of Municipalities in Brazil and, concomitantly, we analyze the role of the municipality in the Federation, focusing on transformations in its mission, especially after the Constitution of 1988. In the third chapter, we introduce the operation of the Câmara Municipal de Fortaleza and the institutions that make up, having as objective to describe the dynamics of work of this legislative House. In the next chapter, we discussed the concept of electoral connection and analyze historically the municipal elections in Fortaleza, our focus was to identify the relevant political groups acting in the cearense capital after redemocratization. Then we expose General characteristics of the election of 2008 and the candidates elected: context of the dispute, competition and party coalitions. In the fifth chapter, we develop, as methodological tool, a typology for classifying the aldermen. To develop this typification take into account theory about the aldermen, the profile of voting, the voting maps and the relationship with the electoral bases. In this sense, we define the following types: (1) territorial Councillor; (2) Councillor and hierarchical; (3) Councillor ideological. In the next chapter, we present a database on the production of parliamentary Commissioners, justifying the choice of four species specific legislative: ordinary bills, supplementary law projects, projects for amendment to the organic law and guidance. Then, we analyze the legislative production having as dependent variable the three types of Alderman and as independent variables, the species, the legislative reach of propositions and the thematic areas. Finally, we conclude the existence of electoral connection in at least two types, namely, the territorial and ideological. About the tiered type we cannot say for sure that he acts on the basis of electoral bases, since his relationship with voters is toggled and discontinuous. However, we can say that the three types Act in Parliament from separate logics. Despite incentives from the rules of operation of the camera, there is certainly room for a legislative action linked to electoral bases, contrary to part of the polls that point to a connection to the works of foreign electoral legislative proposition.

Keywords: electoral Connection. Aldermen of Fortaleza. Legislative Production.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Informações qualitativas sobre os vereadores de Fortaleza eleitos em 2008-----	63
Quadro 2 – Número de bairros necessários para que os vereadores atinjam 60% de sua votação e tipo de votação-----	86
Figura 1 – Vereadores com votação do tipo concentrada-----	88
Figura 2 – Vereadores com votação do tipo dispersa-----	90
Quadro 3 – Vereadores do tipo territorializado e principais bases eleitorais-----	95
Quadro 4 – Vereadores do tipo hierárquico-----	98
Quadro 5 – Vereadores do tipo ideológico-----	100
Gráfico 1 – Despesas de campanha por cada tipo de vereador-----	101
Gráfico 2 – Concentração/ dispersão de votos por cada tipo de vereador-----	102
Gráfico 3 – Distribuição das proposições por espécies legislativas-----	107
Gráfico 4 – Produção de grupos parlamentares-----	111
Gráfico 5 – Número de proposições de acordo com seu escopo legislativo-----	114
Gráfico 6 – Proposições distribuídas de acordo com área temática -----	118

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição de espécies legislativas por tipo de vereador-----	110
Tabela 2 – Distribuição de espécies legislativas por grupos parlamentares-----	112
Tabela 3 – Proposições aprovadas por cada grupo legislativo-----	113
Tabela 4 – Distribuição do alcance das proposições de acordo com o tipo de vereador-----	116
Tabela 5 – Distribuição das proposições por área temática e de acordo com o tipo de vereador-----	119

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCR	Associação Beneficente Cearense de Reabilitação
ACEPEME	Associação Cearense de Pequena e Média Escola
AI	Assuntos Institucionais
AUMEF	Autarquia Municipal da Região Metropolitana de Fortaleza
CEB's	Comunidades Eclesiais de Base
CMF	Câmara Municipal de Fortaleza
CIC	Centro de Indústria do Ceará
CUT/CE	Central Única dos Trabalhadores do Ceará
CBTU/FOR	Companhia Brasileira de Trens Urbanos de Fortaleza
CAGECE	Companhia de Água e Esgoto do Ceará
COELCE	Companhia Energética do Ceará
DOM	Dominância
DEM	Democratas
ECC	Encontro de Casais com Cristo
EMLURB	Empresa de Limpeza Urbana
EME	Emendas
ETTUSA	Empresa de Transportes Urbanos de Fortaleza
EUA	Estados Unidos da América
FBFF	Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza
FEC	Fortaleza Esporte Clube
FUNDEP	Fundação de Desenvolvimento a Pesquisa
HABITAFOR	Fundação Habitacional de Fortaleza
HEG	Horário Eleitoral Gratuito
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IJF	Instituto José Frota
IMPHAR	Instituto Municipal de Administração e Recursos Humanos
IND	Indicações
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IURD	Igreja Universal do Reino de Deus
LOM	Lei Orgânica do Município

MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PFL	Partido de Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PPS	Partido Popular Trabalhista
PP	Partido Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PR	Partido Republicano
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRP	Partido Republicano Progressista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
PDL	Projetos de Decreto Legislativo
PIP	Projeto de Iniciativa Popular
PEL	Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município
PLC	Projeto de Lei Complementar
PLO	Projeto de Lei Ordinária
PRE	Projeto de Resolução
REFESA	Rede Federal Ferroviária SA
REQ	Requerimentos

SAM	Secretaria de Administração do Município
SEDE	Secretaria de Desenvolvimento Econômico
SEAC	Secretaria Estadual de Administração do Ceará
SEPLAG	Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão
SER's	Secretarias Executivas Regionais
SEINFRA	Secretaria de Infraestrutura
SPC/CE	Serviço Regional de Patrimônio da União no Ceará
SESEF	Serviço Social de Estradas de Ferro
SEEB/CE	Sindicato dos Bancários do Ceará
SEC	Sindicato dos Empregados no Comércio de Fortaleza
SOEC	Superintendência de Obras do Estado do Ceará
TUF	Torcida Uniformizada do Fortaleza
UFC	Universidade Federal do Ceará
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO-----	16
2	O MUNICÍPIO E A ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA NO BRASIL-----	18
2.1	Colônia e império-----	18
2.2	Federalismo e presidencialismo-----	20
2.3	Estado Novo-----	21
2.4	A experiência democrática-----	22
2.5	O golpe de 1964-----	23
2.6	Clientelismo e a lógica de atuação da política brasileira-----	25
2.7	A constituição de 1988 e as novas atribuições municipais-----	27
3	A CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA-----	32
3.1	Estudo do parlamento: entre a cultura e a individualidade-----	32
3.2	A Câmara Municipal e seus órgãos-----	35
3.3	Espécies legislativas-----	38
3.4	Trabalhos que analisam o parlamento municipal-----	39
4	CONEXÃO ELEITORAL E ELEIÇÕES EM FORTALEZA-----	45
4.1	Definindo a conexão eleitoral-----	45
4.2	Regras eleitorais e seus efeitos-----	46
4.3	As eleições como objeto de observação-----	50
4.4	Maria Luiza Fontenele, a esquerda conquista sua primeira capital-----	51
4.5	Ciro Gomes e a consolidação de um projeto político-----	53
4.6	Juracy Magalhães, o surgimento de uma nova liderança-----	54
4.7	Antônio Cambraia, um governo desenvolvimentista-----	55
4.8	“O Juracismo”-----	55
4.9	Luizianne Lins, contra tudo e contra todos-----	56
4.10	Uma cidade que se transforma e um parlamento que se renova?-----	57
4.11	Apresentando os atores políticos-----	58
4.12	O grupo da prefeita-----	66
4.13	Resquícios do “Juracismo”-----	67
4.14	Herdeiros Eleitorais e apadrinhados políticos-----	67
4.15	Meu bairro, minha vida-----	70
4.16	Ideologia e profissão-----	72
4.17	Eleições para vereador e regras do campo em disputa-----	76

5	IDENTIFICANDO TIPOS DE VEREADOR -----	79
5.1	Metodologia e coleta de dados -----	79
5.2	Geografia do Voto e classificação dos vereadores -----	80
5.3	Concentração e dispersão de votos na eleição de 2008 -----	85
5.4	Práticas eleitorais e natureza das bases -----	91
5.5	Da comunidade ao território -----	93
5.6	Vereadores Hierárquicos -----	95
5.7	Vereadores Ideológicos -----	98
5.8	Tipos de vereador e cruzamento de variáveis -----	100
5.9	Definições de hipóteses -----	103
6	A PRODUÇÃO LEGISLATIVA -----	104
6.1	A construção do banco de dados e aspectos empíricos -----	104
6.2	O caminho das proposições -----	105
6.3	Analisando a produção parlamentar -----	106
7	CONCLUSÃO -----	122
	REFERÊNCIAS -----	126
	APÊNDICE A – QUADRO COM O NÚMERO MÍNIMO DE BAIRROS EM QUE O VEREADOR OBTEVE O PERCENTUAL ESPECIFICADO DOS SEUS VOTOS -----	130
	APÊNDICE B – PROPOSIÇÃO DE VOTOS DO BAIRRO QUE FORAM PARA O VEREADOR MAIS VOTADO NO BAIRRO (DOM), NÚMERO DE VOTOS PARA VEREADORES ELEITOS (NEL) E IDH SEGUNDO O BAIRRO -----	132
	APÊNDICE C – MAPA DE DISTRIBUIÇÃO DOS VOTOS POR VEREADOR -----	136

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem por objetivo analisar a produção legislativa dos vereadores de Fortaleza eleitos no pleito de 2008. Com isso, buscamos apreender existência ou não existência do fenômeno denominado *conexão eleitoral*, ou seja, uma atuação parlamentar despendida na busca de produção legislativa, obras e serviços que contemplem localidades ou grupos de interesse ligados ao vereador.

Para a compreensão do fenômeno é necessário perceber como se dá, em um primeiro momento, a relação entre o vereador e as suas bases eleitorais, objetivando apreender a natureza da votação e a forma como o vereador relaciona-se com seu eleitorado. Em seguida, analisamos a relação entre a natureza da votação e a produção legislativa do parlamentar.

Os dados empíricos primários foram coletados do site da Câmara Municipal via sistema Interlig¹, por meio desta plataforma reunimos em um banco de dados a produção dos vereadores de Fortaleza. Dados secundários foram recolhidos de sites oficiais dos vereadores, páginas pessoais em redes sociais, blogs especializados em política local e em notícias dos jornais “O Povo”² e Diário do Nordeste³. Informações sobre resultados eleitorais, votações, partidos, coligações, profissões e gasto de campanha foram coletados do site de Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE-CE)⁴.

O percurso metodológico foi delineado da seguinte forma: entender as regras e incentivos de ação do jogo (sistema eleitoral e sistema político), compreender a natureza das votações e a relação dos atores com suas bases eleitorais (vereadores/ parlamentares) e classificá-los de acordo com seu perfil de votação. Em seguida, construímos um banco de dados com a produção legislativa dos vereadores de Fortaleza e debatemos os resultados a luz da teoria em Ciências Sociais que se ocupa da função de vereador.

O trabalho está dividido em seis capítulos. Inicialmente, levantamos alguns fatos históricos a respeito da formação das Câmaras Municipais no Brasil e, concomitantemente, analisamos o papel do município na federação tendo como foco as transformações em suas atribuições, principalmente, após a Constituição de 1988. No terceiro capítulo, apresentamos o funcionamento da Câmara Municipal de Fortaleza e as instituições que a compõem, tendo como objetivo descrever a dinâmica de trabalhos dessa casa legislativa. No capítulo seguinte,

¹ http://216.59.16.201:8080/sapl/default_index_html/

² <http://www.opovo.com.br/>

³ <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/>

⁴ <http://www.tre-ce.jus.br/>

debateamos o conceito de conexão eleitoral e analisamos historicamente os pleitos municipais em Fortaleza, nosso foco foi identificar a atuação de grupos políticos relevantes na capital cearense após a redemocratização. Em seguida, expomos características gerais do pleito de 2008 e dos candidatos eleitos: contexto da disputa, competição e coligações partidárias. No quinto capítulo, desenvolvemos, como ferramenta metodológica, uma tipologia para classificar os vereadores. Para desenvolver essa tipificação levamos em conta teoria sobre os vereadores, o perfil de votação, os mapas de votação e a relação com as bases eleitorais. Nesse sentido, definimos os seguintes tipos: (1) vereador territorializado; (2) vereador hierárquico e; (3) vereador ideológico. No sexto capítulo, apresentamos um banco de dados sobre a produção parlamentar dos vereadores, justificando a opção por quatro espécies legislativas específicas: projetos de lei ordinária, projetos de lei complementar, projetos de emenda à lei orgânica e indicações. Em seguida, analisamos a produção legislativa tendo como variável dependente os três tipos de vereador e como variáveis independentes, as espécies legislativas, o alcance das proposições e as áreas temáticas. Por fim, concluímos a existência da conexão eleitoral em pelo menos em dois tipos, a saber, o territorializado e o ideológico. Sobre o tipo hierárquico não podemos afirmar com certeza que ele atue em função de bases eleitorais, já que sua relação com eleitores é alternada e descontínua. Entretanto, podemos afirmar que os três tipos atuam no parlamento a partir de lógicas distintas. Apesar dos incentivos advindos das regras de funcionamento da câmara, existe, com certeza, espaço para uma atuação legislativa vinculada às bases eleitorais, contrariando parte das pesquisas que apontam para uma conexão eleitoral externa aos trabalhos de proposição legislativa.

2 O MUNICÍPIO E A ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA NO BRASIL

2.1 Colônia e império

Os estudos que analisam a formação dos municípios e das câmaras legislativas no Brasil o fazem por meio de debate sobre o conteúdo dos textos constitucionais e na medida em que as constituições concederam maior autonomia ou hipertrofia às atribuições municipais. Nesse sentido, procederemos de forma similar neste capítulo.

O relato histórico da criação e consolidação dos municípios no Brasil é sublinhado pela alternância de períodos de centralização político-administrativa, na maior parte das vezes consequência de regimes autoritários e por períodos de descentralização política, principalmente nos intervalos democráticos. De acordo com Costa (2004) foi no período colonial que apareceram as primeiras câmaras locais, esse período se caracterizou pelo acentuado controle do Estado e a predominância dos interesses privados dos latifundiários.

Para Leal (1975) a primazia dos chefes locais é fruto da incompetência da metrópole portuguesa que não conseguiu implantar um sistema efetivo de controle e fiscalização do território da colônia. Os membros das câmaras locais, os quais representavam os interesses dos latifundiários, atuavam de forma autônoma nas vilas que, posteriormente, transformaram-se em municípios, decidindo sobre questões econômicas, fundiárias, judiciais entre outras (COSTA, 2004, p. 175).

De acordo com Neto (2005) o surgimento dessas instituições se deu pela necessidade de um poder local para mediar às relações entre os colonos, pois nessas questões existia uma dificuldade ou uma indiferença por parte do poder central. Inicialmente, seus membros eram eleitos indiretamente, podiam votar e serem votados apenas os chamados “homens bons”. As câmaras tinham mais funções judiciais, por mediar pequenos conflitos, e burocráticas, já que era sua atribuição implantar medidas do governo central, do que propriamente legislativas. (NETO, 2005, p. 419)

Na obra *Coronelismo, enxada e voto* (1975), Vitor Nunes Leal descreve de forma clara como se deu o processo de formação e consolidação das Câmaras Locais que, posteriormente, transformaram-se em Câmaras Municipais. Este órgão político-administrativo (a câmara local) era composto por dois juizes e três vereadores. Também compunham a estrutura administrativa o procurador, o tesoureiro e o escrivão. As Câmaras Locais tinham como atribuições:

Os oficiais da câmara, especialmente os vereadores em suas deliberações conjuntas com o juiz, e os funcionários subordinados incumbiam-se no limite de suas atribuições, de todos os assuntos de ordem local, não importando que fossem de natureza administrativa, policial ou judiciária. [...] Resumindo as atribuições de caráter local, dispunham as Ordenações que “aos vereadores pertence ter cargo de todo rendimento da terra das obras do concelho, e de tudo que puderem saber, e entender, porque a terra e os moradores dela possam bem viver e nisto hão de trabalhar”. Para a satisfação desses encargos dispunham as câmaras de rendas próprias, em regra exíguas, ou recorriam a contribuições especiais para determinada obra. (LEAL, 1975, p. 61)

Nesse sentido, estes órgãos administrativos possuíam amplos poderes político-econômicos, até mesmo na esfera policial e judiciária. Seus membros só prestavam contas à coroa, entretanto pela dimensão do território brasileiro, pela inexistente fiscalização e condescendência da metrópole, acabavam servindo aos chefes locais. Para Leal (1975) as câmaras representavam um braço do poder privado, ou seja, os senhores feudais atuando na esfera pública.

Entretanto, a Coroa logo tomou providências para coibir a autonomia nos municípios, escolheu funcionários especializados e externos que passaram a ser nomeados e a controlar a estrutura administrativa local. Isso representa o aumento do poder político e econômico da Metrópole que buscou uma maior centralização do poder para aumentar sua autoridade nos municípios. Em parte, o Estado retomava o controle do poder público, que outrora se concentrava nas mãos dos donos das terras.

Com o estabelecimento da corte portuguesa no Brasil e, posteriormente, a independência da colônia, o governo aparelhou a burocracia estatal com mecanismo de fiscalização e intervenção na política dos municípios. Nesse sentido, o Estado buscava centralizar o poder, conseguir uma maior arrecadação dos impostos e evitar a fragmentação do território (COSTA, 2004, p. 176). No império começa-se a definir com mais clareza o papel dessas instituições, as Câmaras Locais são subordinadas aos Presidentes das Províncias e na Constituição de 1824 perdem sua competência judicial (NETO, 2005, p. 429). Vejamos:

A translação da corte para o Brasil e, depois, a independência e a constitucionalização do país contribuiu para cancelar o processo de redução progressiva do poder privado. Mais próximo e melhor aparelhado, pode o governo estender sua autoridade sobre o território nacional com muito maior eficiência. No decorrer do século XIX (sobretudo com a reação conservadora que, a partir de 1840, erigiu a centralização política e administrativa em princípio básico do governo), assistimos a um trabalho perseverante de consolidação do poder do Estado. (LEAL, 1975, p. 72)

Leal (1975) entende que a Renúncia de Dom Pedro I representou o desligamento da Metrópole sobre a política no Brasil e a ascensão dos senhores da terra, anteriormente indivíduos atuantes nos municípios e que passaram a controlar a política em âmbito nacional.

Desta forma, as câmaras locais foram aos poucos transformadas em instrumentos puramente técnico-administrativos, isso representou um processo de dependência dos municípios em relação aos Estados, que passaram a controlar a política, as receitas e as nomeações ocorridas no município. Prova disso é que as leis de exclusivo interesse local eram decididas pelas Assembleias Legislativas Provinciais (DE MARCO, 2003, p. 08). Vejamos:

Restabelecida a ordem, que significa principalmente centralização política, e abafada as pretensões das categorias inferiores da população, a paz interna vai assentar-se na solidez da nossa estrutura agrária, fundada na escravidão, e as contendas políticas passarão a travar-se no plano nacional e no seio das poderosas classe dos senhores rurais. O eixo político deslocar-se-á mais ou menos segundo o itinerário da riqueza agrícola, que pousava principalmente nas culturas de açúcar, algodão e café, e na escravaria que as tornava produtivas. (LEAL, 1975, p. 73)

2.2 Federalismo e presidencialismo

Com a proclamação da república em 1889 e a constituição de 1891, temos a adoção do sistema federalista, a opção por esse arranjo, de inspiração norte-americana, buscava uma descentralização do poder. Juntamente com a mudança na organização política-administrativa, também se adotou o presidencialismo em substituição ao parlamentarismo. (DE MARCO, 2003, p. 8).

O federalismo é um sistema de organização política-administrativa em que seus participantes, os entes federados, abdicam de parte de sua soberania em troca de segurança e objetivos comerciais comuns. No sistema federalista existe um poder central, no Brasil esse poder foi denominado de União, instância que faz a mediação e a regulação sobre questões políticas, econômicas e transferência de recursos referentes às unidades subnacionais, a saber, os Estados Federados.

O federalismo foi implantado no Brasil a partir dos moldes norte-americanos, entretanto se no país da América do Norte existiu um processo histórico de amadurecimento, conflito e mediação até se chegar a esse modelo administrativo, no Brasil saiu-se da monarquia parlamentarista passando à república federalista presidencialista. Inicialmente, a república foi operacionalizada de forma peculiar, já que não foi a União quem saiu fortalecida, mas sim os Estados Federados que passaram a ter maior autonomia. Nesse sentido, os mais ricos passaram a controlar o poder central, a indicar o presidente e a projetar os seus interesses econômicos. Nas primeiras décadas da república os pilares foram a *política dos governadores* e o sistema coronelista. (ANDRADE, 2004, p. 209).

O coronelismo representa uma lógica de atuação baseada na dependência dos trabalhadores rurais, os quais viviam em condições miseráveis e tinham pouca ou quase nenhuma instrução, centrando-se na figura do coronel, grande proprietário de terras e chefe político local. Essa relação era alicerçada pela conivência do Estado, que por meio do coronel garantia o apoio político de que necessitava na esfera estadual. Em contrapartida, concedia ao chefe local amplos poderes como os de nomeação de cargos, acesso às receitas municipais, perseguição dos adversários, crédito por obras na comunidade e carta branca para recorrer às eleições “bico de pena” e ao tradicional “voto de cabresto” (LEAL, 1975).

No âmbito municipal, as casas legislativas permaneceram reduzidas à condição de órgãos burocráticos, sendo instrumentos de poder e de dominação dos governadores. Na teoria, pelo texto constitucional, os municípios receberam autonomia para legislar a respeito de assunto de interesses locais, entretanto na prática foram sucumbidos pelo coronelismo. (DE MARCO, 2003, p. 09). Também é nesse período que surge a figura do chefe executivo para compor as câmaras, esse foi denominado de diferentes formas: “prefeito, intendente, superintendente, agente executivo”. (NETO, 2005, p. 421)

2.3 Estado Novo

Com a crise econômica mundial provocada pela queda da bolsa de valores norte-americana em 1929, entra em declínio o modelo brasileiro cafeicultor baseado no tripé: monocultura, exportação e mão de obra abundante. Com a fuga de investimentos do país, a impossibilidade de empréstimos estrangeiros e a super-safra do produto que não foi absorvida pelo mercado, o governo brasileiro, descentralizado, não conseguiu criar mecanismo para superar a crise. Os efeitos disso foram à necessidade de políticas coordenadas em nível nacional, um estado forte, intervencionista e um projeto de industrialização nacional e fomentação do consumo interno.

Esse estado forte surgiu por meio da intervenção militar em 1930, levando ao poder uma junta de oficiais que, por um breve período, passaram a governar o país até a ascensão de um de seus membros ao poder, Getúlio Vargas. Em 1934 entra em vigor uma nova carta constitucional, considerada por alguns analistas o renascimento dos municípios. (KERBAUY, 2012; DE MARCO, 2003). Os principais pontos referentes à organização municípios são os seguintes: (a) a criação dos conselhos municipais, que tinham por atribuição fiscalizar as contas dos municípios, modernizar a administração local e elaborar o orçamento municipal (DE MARCO, 2003, p. 11); (b) a criação de um sistema de partilha de recursos transferidos

para estados e municípios (KERBAUY, 2012, p. 66) e; (c) eleições obrigatórias para vereadores e facultativas para prefeitos (DE MARCO, 2003, p. 12).

O período de autonomia municipal é curto. Com o arrefecimento do governo Getulista entra em vigor uma nova constituição no ano de 1937. A nova carta tem o texto claramente centralizador dando amplos poderes ao presidente. Em nível estadual, os governadores passam a ser nomeados pelo presidente e, por sua vez, passam a nomear os prefeitos. Vejamos:

Atendendo aparentemente a dois objetivos – de um lado, desmontar a máquina política corrompida e, de outro, moralizar e dar eficiência à administração municipal – a legislação do Governo Provisório, além de instituir em cada município um prefeito nomeado, assistido em regra de um conselho consultivo, estabeleceu um sistema de recursos, que subia o prefeito ao interventor e deste ao chefe do governo nacional. Abrangia-se, desse modo, efetivamente, toda a esfera da administração municipal, posta sob a tutela dos órgãos superiores, não só do ponto de vista da legalidade senão também da conveniência e oportunidade dos seus atos. (LEAL, 1975. p. 85)

Nesse modelo de interventores federais as decisões locais ficaram concentradas nas mãos dos prefeitos nomeados, em contrapartida os vereadores não foram eleitos e mais uma vez as Câmaras Municipais perderam a sua autonomia. (DE MARCO, 2003, p. 12)

2.4 A experiência democrática

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a derrota da maioria das potências que tinham governos totalitários, a conjuntura internacional contribuiu para que regimes autoritários fossem substituídos por regimes democráticos. No Brasil, diversos eram os grupos que reivindicavam a volta das eleições e dos direitos civis e políticos, como liberdade de imprensa e direito a organização partidária. Em 1945 Getúlio Vargas é deposto por uma junta militar e novas eleições são convocadas. No mesmo ano, em evento inédito, os brasileiros vão às urnas para escolher o chefe do executivo federal, é eleito Eurico Gaspar Dutra.

Nos anos seguintes, o país passa por sua primeira experiência de democracia representativa, os partidos que outrora eram organizados em nível estadual passam a ter alcance nacional, tornando-se instituições de massa com programas ideológicos definidos. Os sindicatos trabalhistas, que já tinham recebido incentivos no Governo Vargas, também passam atuar de forma incisiva na política do país, processo esse acentuado pela rápida urbanização de algumas cidades brasileiras.

Em âmbito local são realizadas eleições diretas para prefeitos e vereadores. Nesse sentido, na organização do texto constitucional de 1946 são definidos o prefeito como chefe do executivo e a Câmara Municipal como órgão legislativo, essa divisão persiste até os dias atuais. Kerbaury (2012, p. 66).

De Marco (2003, p. 13) destaca que pela primeira vez os municípios passaram a receber fundos de participação tributária, antes destinados apenas a União e aos estados. Nessa conjuntura, os municípios tiveram autonomia para organizar burocracia própria, desenvolver orçamento e cobrar impostos.

2.5 O Golpe de 1964

No início dos anos 60, o panorama político internacional era marcado pela polarização ideológica entre EUA e URSS. Anos antes, Getúlio Vargas voltou à presidência pela via democrática. Nesse governo, resumidamente, Vargas implantou um programa nacional-desenvolvimentista no Brasil, ampliou direitos trabalhistas e criou empresas estatais para administrar os recursos naturais do país. Contudo, o presidente sofreu forte oposição no parlamento e na imprensa. A partir de um incidente envolvendo um membro de sua guarda oficial, em que um militar foi assassinado, a situação de Vargas fica insustentável. Recusando-se a renunciar ao cargo, como última manobra política o presidente suicida-se.

Em 1955, novas eleições são convocadas e o vencedor é Juscelino Kubitschek, este presidente é responsável pela abertura do país ao capital financeiro e realizador de grandes obras de infraestrutura, entretanto entrega um país endividado e com altos índices de inflação.

Em 1960, Jânio Quadros é eleito de forma inesperada, no entanto próximo a completar um ano de mandato o presidente renúncia gerando uma crise institucional. O Brasil é posto sob regime parlamentarista, dois anos depois, o vice de Jânio, João Goulart, assume a presidência. Entretanto, a situação política no país era tensa, Jânio Quadros tinha adotado uma política internacional independente e firmado parcerias comerciais com URSS, China e Cuba.

No governo Goulart os discursos extremados se intensificavam alicerçados na polarização capitalismo/comunismo. No plano interno o presidente se posicionou favorável a reformas de bases, inclusive, a reforma agrária. Nesse clima de efervescência, em 1964 os militares tomam o poder por via armada e instala-se outro regime autoritário no país.

Em 1967 uma nova constituição entra em vigor no Brasil. Nos municípios a autonomia das Câmaras Locais é reduzida, estes órgãos passam a atuar de forma burocrática e as

principais decisões referentes às cidades são transferidas a figura do prefeito. Sobre essa relação entre poderes, vejamos o que diz Kerbauy (2012, p. 66):

As características que se desenhavam constituições brasileiras – de que o legislativo local é um órgão meramente administrativo, diferente, portanto, dos Legislativos estaduais e federais, e da importância do Executivo Local que, ao controlar o poder de decisão do município, coloca o Legislativo com dependente da ação dos prefeitos, firmam-se na Constituição de 1967.

Com suas funções reduzidas ao âmbito administrativo, para Kerbauy (2012, p. 67) as Câmaras Municipais e seus membros passaram a assumir novas funções na engenharia política. Inicialmente, fiscalizando com mais intensidade as ações do Executivo, por outro lado o parlamento passou a ser espaço de recrutamento de novas lideranças políticas.

Sobre esta função do parlamento, Max Weber já discorria de forma eficiente em sua obra *Parlamentarismo e Governo em uma Alemanha reconstruída* (1996). Na perspectiva weberiana, o parlamento deve ser um espaço efetivo de fiscalização das atividades do Chefe do Executivo e essencialmente uma arena de formação de lideranças. Por isso, o autor contrapõe-se de maneira categórica ao processo de burocratização dos partidos políticos e a dominação do executivo sobre o legislativo. Nessa configuração, os chefes partidários reduzem-se a funcionários especializados com pouca autonomia de tomar decisões, já que são guiados por um conjunto de procedimentos pré-estabelecidos. Os partidos concentram-se essencialmente na aquisição de cargos na burocracia estatal, e menos na formulação de um projeto político para a nação. Como alternativa, o autor propõe um parlamento em que as decisões voltem a ser tomadas pelos chefes políticos e que estes possam ocupar os cargos mais altos na hierárquica governamental. Essas lideranças seriam formadas pela experiência em diferentes postos parlamentares como comissões, ministérios e afins. Desta forma, estariam preparados para a tomada de decisões, mais do que isso, para a mediação dos conflitos que são inerente a arena política. Os grandes líderes devem reunir características como coragem, intuição, negociação e prestígio pessoal. Além de se aterem as questões orçamentárias, os membros dos partidos devem fomentar o conflito político, ter acesso aos dados dos diferentes setores do governo e debater temas de interesse nacional.

Apesar das diferenciações entre regimes políticos e conjunturas históricas entre Alemanha e Brasil, o fato é que Weber critica o processo de burocratização dos partidos, em opção a habilidade política dos líderes partidários. No Brasil, durante a ditadura militar, o que aconteceu foi que os parlamentares municipais, restringidos em sua liberdade de movimentação política, saíram de suas atividades legislativas nas Câmaras Municipais para estabelecer relações clientelistas com o eleitor. Vejamos o que diz Kerbauy (2012, p. 67):

[...] Os candidatos à vereança passaram a funcionar, no processo eleitoral, como cabos eleitorais de candidatos a prefeitos e de candidatos a cargos estaduais e federais, pelo fato de os candidatos à vereança estarem mais próximos da população e da Câmara Municipal cada vez mais como receptora das demandas dos municípios. Os vereadores passaram, assim, a mediar os interesses do eleitorado e do Executivo municipal.

2.6 Clientelismo e lógicas de atuação da política brasileira

Observando os sucessivos acontecimentos da história do país, podemos identificar alguns elementos que foram se cristalizando em nossa cultura política e que são pontos fundamentais para que possamos entender as relações de poder entre os membros do Estado e da sociedade civil. Nesse sentido, compreender de que modo foram operacionalizadas essas lógicas de ação e de que forma ainda persistem em nossa organização social é imprescindível para o entendimento do papel das Câmaras Municipais no Brasil.

Carvalho (1997, p. 01) ao analisar o conceito de *coronelismo* levanta questões importantes para o debate. Este autor definiu o coronelismo não como uma lógica de ação, mas como um sistema político específico, uma rede constituída por relações assimétricas de poder e de dependência em que no topo da pirâmide está o presidente, no meio estão os governadores e na base da estrutura estão os chefes locais, os coronéis.

Dito isto, assim como no coronelismo, os sistemas políticos possuem formas específicas de operacionalização, sustentação e mediação do poder. Nesse sentido, este autor identifica algumas dessas formas. Para Carvalho (1997) o *mandonismo* é uma forma de dominação em que o chefe local detém o monopólio de alguns recursos econômicos, políticos ou culturais e se utiliza disso para coagir os moradores de determinada localidade. Nessa lógica, o chefe local estabelece as relações de trabalho, acesso a itens básicos de sobrevivência e acesso a serviços de acordo com os seus interesses. Esta relação, que é peculiar as sociedade rurais, é formada a partir de um laço de pessoalidade, reconhecimento e arbitrariedade. Desta forma, para Carvalho (1997, p. 03) o mandonismo é uma das lógicas que perpassam o coronelismo, mas que é anterior e posterior a ele.

De acordo com este autor, o *clientelismo* é outra lógica de atuação característica da política brasileira presente no período do coronelismo, mas que ganha força com o avanço da república no Brasil. Trata-se de uma rede de dependência em que indivíduos, grupos ou instituições estabelecem relações assimétricas de poder ao negociar cargos na administração pública ou ofertar serviços que são de responsabilidade do Estado, mas que por algum motivo não são oferecidos de maneira adequada, por exemplo, participação em serviços e obras de

responsabilidade do Estado; isenções fiscais etc, em troca de apoio eleitoral e político. Se no mandonismo a relação de dominação é construída, predominantemente, a partir da força e do monopólio de recursos parte do chefe local, no clientelismo a relação se estabelece por meio de um laço de carisma entre aquele que oferece e o cliente. Os clientes reconhecem no político alguém que pode resolver o seu problema. Nesse sentido, o vínculo se estabelece a partir de uma relação de pessoalidade, confiança e retribuição. Vejamos:

A principal característica da relação clientelista é o caráter pessoal da troca. Pelo lado 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 essenciais. O representante, por sua vez, tem incentivo para estimular a personalização na medida em que cria laços de lealdade e, assim, reforça a expectativa de que o eleitor retribua com o voto. (ALMEIDA; LOPES, 2011, p. 10)

Para Nunes (2003) o clientelismo compõe juntamente com o insulamento burocrático, o corporativismo e o universalismo de procedimentos as quatro gramáticas políticas do Brasil. O autor analisa o clientelismo sob uma perspectiva histórica em que, se levássemos em conta a implantação do capitalismo nas primeiras sociedades, a tendência seria que o avanço desse sistema econômico e a proliferação de relações cada vez mais impessoais, inerente a esse modelo, sobrepujassem as relações clientelistas baseadas em confiança. No entanto, para Nunes (2003, p. 29) o clientelismo não só persiste como elemento fundamental nas relações políticas, ao mediar às relações entre o Estado e a sociedade civil, como também se diversificou gerando outras modalidades. Almeida e Lopes (2011, p. 11) discorrem sobre alguns dos tipos de clientelismo. Vejamos:

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 dão cargos em 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 a 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.

Das formas de clientelismo referidas na citação acima, chama-nos a atenção o *pork barrel*, que em nossa pesquisa denominaremos de políticas paroquialistas. Inicialmente, por essa prática ser fruto da atuação parlamentar por meio da atividade legislativa. Segundo, por não termos pesquisas que tenham analisado de forma sistemática a existência desse fenômeno na produção legislativa dos vereadores.

Como veremos, a literatura especializada sobre a conexão eleitoral apresenta evidências sobre a existência de práticas clientelistas como a patronagem, a distribuição de

cargos, a prestação de serviços à comunidade (LOPES, 2005; SILVA 2012; FACUNDO, 2014; PRAÇA; MESQUITA, 2006, COSTA, 2003), entretanto uma produção legislativa voltada para localidades específica é fenômeno que precisa ser investigado, muito por conta de algo que abordaremos na próxima seção, a saber, o papel dos municípios na federação e sobre quais competências podem os vereadores legislar.

2.7 A Constituição de 1988 e as novas atribuições municipais

Após anos de forte repressão militar por parte da “linha dura” do regime o Brasil sofre um pequeno abrandamento em relação a perseguição política com a entrada do General Ernesto Geisel na presidência da República (1974 – 1979). Contudo, para entendermos o motivo desta sutil abertura se faz necessário analisar o contexto do país naquele período.

O milagre econômico, alicerce da Ditadura, tinha se esvaído, o regime estava bastante desgastado pelas crises econômicas e as divergências entre os comandos militares. O Movimento Democrático Brasileiro (MDB), “partido de oposição”, conseguia resultados eleitorais expressivos, junte-se a isso uma mobilização popular acentuada, mesmo com o esmagamento dos grupos de luta armada, e as fortes pressões por parte da opinião pública para que se iniciasse o processo de transição democrática. O processo de abertura política durou onze anos e ocorreu da maneira que os militares desejavam: “lenta, segura e gradual”.

Contudo, já no período Geisel algumas mudanças relevantes aconteceram na sociedade brasileira. Em 1974, a censura sobre veículos de comunicação foi suspensa e a eleição para cargos no legislativo transcorreu normalmente. Geisel conseguiu habilmente controlar a pressão civil por maior liberdade e a pressão militar por uma nova “repressão”, assim passando o cargo ao sucessor João Figueiredo.

O governo Figueiredo (1979 – 1985) marca a decadência do regime militar que perpassado por uma forte crise econômica não mais se sustentava. Muitas das medidas do presidente só confirmaram o “afrouxamento do regime” e a quase completa abertura política. Em 1979 foi aprovada a lei da anistia, mesmo que de forma não definitiva, proporcionando aos milhares de exilados a volta ao país. Outra importante transformação ocorrida no governo Figueiredo foi a reforma partidária, se constituindo no Brasil o retorno ao modelo pluripartidarista. Novos partidos se formaram ou saíram da clandestinidade, nessa nova configuração cinco partidos se consolidaram no cenário nacional: PMDB, PDS, PTB, PDT e PT.

Desse modo, as mobilizações populares ganharam força e os movimentos sociais passaram a se organizar visando a derrubada do regime militar e a redemocratização. Prova disso foi a pressão popular feita sobre o Congresso Nacional para a aprovação da emenda Dante de Oliveira (1984), que propunha eleições diretas para presidente da república. Mesmo com a derrota da proposta no Congresso ficou claro que a sociedade civil brasileira mostrava pujança e que em breve diversas pautas de reivindicação seriam postas em debate.

A partir da redemocratização, da eleição de Tancredo Neves, primeiro presidente civil eleito, mesmo que de forma indireta, com os debates que envolveram a promulgação da Constituição de 1988 e, posteriormente, com a eleição de Fernando Collor (1989), eclodiram diversos movimentos sociais pelo país.

Inicialmente, destacamos os movimentos comunitários e de bairros que tinham por objetivo pressionar os governos em busca de direitos básicos previstos constitucionalmente, como moradia, saúde, saneamento básico, educação, mobilidade urbana e outros. Talvez, essa seja a primeira experiência propriamente de base no Brasil. Nessa perspectiva, para Dagnino (2002, p. 10) no Brasil dissemina-se a ideia de compreender os indivíduos como portadores de direitos básicos e inalienáveis. Desta experiência surge a noção de cidadania, que nas palavras da autora seria: “o conjunto de direitos, tomados como parâmetros básicos de convivência em sociedade”. (2002)

Nesse mesmo período ganharam força pautas históricas e surgiram novos movimentos reivindicatórios. Assuntos como a questão da divisão de terras e a luta pela Reforma Agrária conseguiram ser canalizados a partir do processo de formação dos Movimentos dos Trabalhadores Sem Terra (MST). Inspirados com o êxito nos protestos de operários das fábricas do ABC paulista⁵ teve início a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT)⁶. Por parte da Igreja Católica aumentam as Comunidades Eclesiais de Base (CEB's), um novo jeito de ser Igreja que interpretam o anúncio do evangelho a partir de causas sociais e emancipatórias. Ganham força os sindicatos, a organização de categorias trabalhistas e as lutas por ampliação de direitos civis, sociais e políticos.

Entendemos que nesse período os movimentos surgiram sob uma lógica de que o Estado é quase ator hegemônico responsável por atender as demandas da sociedade civil, trata-se de uma relação unilateral de produção de demandas por parte dos grupos de pressão e de capacidade responsiva pelos governos.

⁵ Complexo de indústrias automobilísticas que recebe esse nome pela proximidade das cidades de Santo André, São Bernardo e São Caetano.

⁶ http://www.abcdeluta.org.br/materia.asp?id_CON=599

É nesse contexto político que os parlamentares reúnem-se para discutir um novo texto constitucional. Em suma, com o fim do período oligárquico e o início dos períodos autoritários (1937-1945, 1964-1985), contando apenas com um pequeno intervalo democrático (1945-1964), os municípios continuaram ora dependentes do poder central, ora dependentes dos estados. Com a redemocratização e a constituição de 1988, que tinha como princípio a promoção da descentralização do poder, os municípios passaram a ocupar um papel bem mais importante na federação brasileira (ANDRADE, 2004, p. 214).

De acordo com a Constituição de 1988, o Brasil é uma República Federativa composta pela União, pelos 26 estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. Segundo Costa (2004, p. 178), o texto constitucional define que o ato de legislar pode ser *exclusivo*, ou seja, permitido apenas para a União; *comum*, em que todos os membros da federação podem legislar; e *concorrente*, em que a União e os estados possuem poder de legislação. Nos dois últimos tipos, caso ocorra conflito entre o conteúdo das leis prevalece à lei federal. Se no ato de legislar a União apresenta domínio, no entanto no rateio de recursos, na arrecadação de tributos e na organização administrativa, a carta constitucional fortaleceu os outros dois membros da federação. Um aspecto peculiar observado por parte da literatura que analisa o tema (COSTA, 2004; ANASTASIA, 2008; ARRETICHE, 2008) é que com a nova constituição os municípios também foram considerados entes federativos, passando a ter: autonomia financeira, autonomia administrativa, capacidade de legislar sobre os assuntos que lhe competem, poder de cobrar tributos específicos e acesso a recursos federais por meio dos fundos de participação.

De acordo com Piquet e Tavares (2008, p. 406), a autonomia administrativa municipal relaciona-se com a prerrogativa de formar aparelho burocrático e criar ou suprimir distritos. A autonomia financeira se relaciona com a instituição e arrecadação de impostos, elaboração do orçamento municipal e capacidade de distribuir recursos locais.

Para os municípios já eram permitidos cobrar alguns impostos, mas a Constituição de 1988 aumentou a participação municipal em matéria de tributação e no recebimento de fundos de participação. Vejamos o que diz sobre o assunto Melo (2001, p. 84-85):

No que se refere às receitas municipais, a Constituição de 1988 não apenas aumentou a participação dos municípios nas receitas federais e estaduais definidas no texto constitucional, como passou para quatro os impostos que incidem sobre: propriedade territorial e urbana; a transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos a sua aquisição; vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel (este imposto foi extinto em 1996) e; os serviços de qualquer natureza, definidos em lei complementar e que são mais de 100.

Em relação aos fundos de participação de recursos da União e dos estados, os municípios vêm aumentando gradativamente a sua parcela de arrecadação. Dentre as principais arrecadações podemos destacar: metade da arrecadação de impostos cobrados pela União sobre propriedade territorial rural; metade da arrecadação sobre imposto cobrado pelos Estados referente à propriedade de veículos automotores licenciados em seu território; um quarto de arrecadação sobre impostos cobrados pelos Estados Federados e relativos à mercadorias e a circulação e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal. Os municípios ainda arrecadam sobre operações comerciais, industriais e de extração de gás e minérios, realizados pela União e pelos estados em seus territórios. Contudo, boa parte das maiores rendas municipais vem da cobrança do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

Juntamente com a maior arrecadação os municípios também assumem mais responsabilidades políticas e administrativas na Federação. Em alguns casos atuando de forma independente e em outros casos em parceria com os outros entes federativos.

São de competência dos municípios a concessão de linhas de ônibus, transporte alternativo e táxis. Também é atribuição da administração municipal a educação básica, infantil e fundamental. Para desempenhar essa tarefa, os municípios recebem auxílio federal do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e da Valorização do Magistério (FUNDEB).

É de responsabilidade dos governos municipais oferecer aos munícipes, em conjunto com a União e os estados, serviço de saúde gratuito. Os municípios não podem organizar força policial, entretanto têm autonomia para criar guarda patrimonial, assim como organizar o trânsito da cidade a partir das autarquias municipais de trânsito.

Com a expansão das atribuições municipais e maior transferência de recursos para as cidades, o efeito foi que após a Constituição de 1988 aumentou significativamente o número de municípios no Brasil. Segundo a lei complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967, para que um distrito seja alçado a condição de município são necessárias as seguintes condições⁷: população superior a dez mil habitantes; eleitorado não inferior a dez por cento da população do distrito; centro urbano já constituído e com mais de 200 residências e; arrecadação de pelo menos cinco por cento de milésimo da receita estadual de impostos.

Sobre as regras que estabelecem a criação de novos municípios, Tomio (2003, p 107) argumenta que, ao contrário das experiências de criação de governos locais em outros países,

⁷ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp01.htm

no Brasil os municípios criados não eram ligados a conglomerados urbanos, mas sim desmembramentos de zonas urbanas. A segunda observação feita pelo autor é que o processo de criação de um município tramita na alçada estadual, por conta disso não é feito um planejamento adequado sobre os impactos da criação de novas cidades para os recursos da União. (TOMIO, 2003, p 107).

Nesse sentido, pela falta de planejamento técnico os novos municípios possuem dificuldades para cumprir de forma adequada as suas funções, mesmo aquelas que são básicas aos munícipes. Em locais menores as Câmaras Municipais se reúnem de forma esporádica, uma vez por mês, e as principais rendas municipais advêm do Fundo de Participação. Entretanto, como não conseguem desenvolver um corpo técnico-burocrático eficiente estes lugares deixam de receber verbas advindas dos programas federais.

Por conta disso, Melo (2001, p. 92) argumenta que no Brasil existe, desde o governo Fernando Henrique Cardoso, por parte dos prefeitos uma forte reivindicação para que se rediscuta o pacto federativo. Dentre os pontos de revisão estão uma maior transferência de recursos aos municípios e definições mais claras sobre as atribuições municipais.

Nesse sentido, concluímos que a Constituição de 1988 descentralizou a federação e deu mais autonomia ao poder local, nesse contexto os municípios passaram a gozar de autonomia legislativa, ou seja, podem produzir leis dentro de suas competências sem revisão ou interferência dos outros entes federativos. As cidades passaram a organizar suas competências a partir da Lei Orgânica do Município (LOM) aprovada em dois turnos pela Câmara de Vereadores.

Portanto, se por um lado foi dada mais liberdade de organização ao poder local, por outro lado, o modo como se deu a expansão municipal torna difícil a implantação e coordenação de políticas combinadas entre os entes federativos.

3 A CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA

3.1 Estudo do parlamento: entre a cultura e a individualidade

As Ciências Sociais têm por finalidade explicar como se desenrolam os mais variados processos sociais. Como na maioria das disciplinas científicas, diversos são os paradigmas teóricos e os caminhos metodológicos que estão dispostos ao cientista para que ele possa observar um fato social, entretanto, mais do que uma ferramenta, optar por determinado método é também um modo de apreender determinados elementos, em preferência a muitos outros que são negligenciados por essa escolha.

Esta pesquisa analisa a produção legislativa dos vereadores de Fortaleza eleitos no pleito de 2008. Nesse sentido, nosso esforço interpretativo está voltado para determinada instituição política, a Câmara Municipal de Fortaleza. Tanto em Sociologia como em Ciência Política existe um fecundo debate denominado neo-institucionalista, surgido por volta dos anos 1980, sobre a necessidade das instituições e a melhor forma de estudá-las.

Existem três escolas neo-institucionalistas, a saber, teoria da escolha racional, institucionalismo sociológico e institucionalismo histórico. Em nossa leitura sobre o conteúdo de cada corrente de pensamento, entendemos que as duas últimas têm abordagens similares. Nesse sentido, quando nos referirmos às duas em conjunto, nossa exposição vai denominá-las de *abordagens culturalistas*.

Hall e Taylor (2003, p. 194) estabelecem o debate neo-institucionalista a partir dos seguintes questionamentos: “(1) como explicar a relação entre instituição e comportamento; (2) como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam?”.

Para Théret (2003, p. 3) a principal diferença entre as abordagens é que para o institucionalismo histórico, as instituições seriam criadas com o objetivo de mediar conflitos entre grupos com interesses assimétricos de poder. Em contrapartida, para o institucionalismo sociológico e para a teoria da escolha racional as instituições funcionam como canais de coordenação de ação coletiva.

No entanto, as abordagens culturalistas se aproximam quando analisam a tomada de decisão dos indivíduos que fazem parte das instituições. Nesse sentido, as instituições seriam fruto da forma como a sociedade se organiza, levando em conta aspectos como normas, hábitos, convenções, padrões morais, cultura, necessidades econômicas etc. Nessa perspectiva, as instituições não só seriam produto das necessidades coletivas, além disso, os atores inseridos nessa estrutura agiriam de forma individual buscando seus objetivos.

Portanto, as ações dos indivíduos não seriam completamente racionalizadas, mas condicionadas por aspectos culturais e por determinadas regras de conduta que são pré-estabelecidas socialmente. Desta forma, nas abordagens culturalistas os indivíduos recorrem a protocolos sociais, entretanto existe margem para escolhas autônomas. Contudo, deve-se levar em conta a trajetória de cada indivíduo e, principalmente, as assimetrias de poder de decisão. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 198-200; THÉRET, 2003, p. 3).

Em polo oposto, temos a teoria da escolha racional, essa escola de pensamento defende que todos os indivíduos agem em sociedade buscando satisfazer suas preferências, necessidades e objetivos. Nesse sentido, os indivíduos atuam de forma calculada, buscando a forma mais racional para maximizar seus ganhos, para isso analisam o comportamento dos outros e aquilo que é esperado do seu próprio comportamento. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 205). Quando se referem às instituições políticas, os teóricos da escolha racional justificam sua existência pela finalidade de realizar tarefas que não seriam possíveis de serem feitas de forma individual. No entanto, como criar uma instituição competente se os atores que dela participam agem buscando os próprios interesses? Para a teoria da escolha racional as instituições são constituídas por meio de uma estrutura jurídica com regras e procedimentos que contribuam para que os indivíduos busquem seus objetivos e, concomitantemente, resolvam problemas de ação coletiva. Portanto, a ação individual, mesmo direcionada para um fim próprio, é moldada em benefício da coletividade.

A diferença principal entre a teoria da escolha racional e as abordagens culturalistas é que para a primeira escola as regras institucionais tem um filtro sobre a cultura, ou seja, funcionam a partir de uma lógica própria. Nessa perspectiva, cada instituição tem um *modo operandis* que se desenrola a partir de regras estabelecidas em função da finalidade de cada instituição, elementos como a cultura e a história são relevantes na medida em se constituem como matrizes de informações sobre as melhores possibilidades de ação do sujeito e sobre a forma esperada de ação dos outros atores. Nas abordagens culturalistas as instituições surgem e funcionam como um sistema de convenções gerais que são moldados a partir de elementos como a cultura, os hábitos, a história, a economia etc. Nessa configuração, os atores são produtos dessa conjunção de elementos e sua ação é em parte condicionada por eles.

Consideramos relevante esse debate sobre as abordagens neo-insitucionalista porque estamos analisando o fenômeno da conexão eleitoral no caso dos vereadores de Fortaleza. Para explicar a lógica de atuação destes atores fomos buscar elementos históricos e culturais que nos dessem suporte para a construção de um modelo e para o desenvolvimento de uma tipologia dos vereadores.

Ao analisar os textos constitucionais na história brasileira e as novas atribuições dos municípios na federação, a nossa proposta foi entender em que espaço de movimentação os vereadores estão livres para produzir leis, entretanto é impossível negligenciar, tal qual nas abordagens culturalistas, aspectos culturais e históricos que influenciam essa produção. Entretanto, a teoria da escolha racional é a abordagem mais utilizada para o estudo dos temas legislativos, essa escola de pensamento argumenta que os parlamentares agem de forma racional a partir de determinado arranjo institucional. Nesse sentido, o próprio conceito de conexão eleitoral, de inspiração da abordagem citada, demonstra que os parlamentares atuam buscando a reeleição ou atingir melhores cargos. Portanto, para a análise da produção legislativa na Câmara Municipal de Fortaleza levamos o mesmo dilema de pesquisas consagradas a respeito do legislativo brasileiro: no parlamento os políticos agem em função das regras internas ou em função de influência externas?

Sobre esse questionamento, de um lado temos autores que defendem, mesmo levando em conta todas as alianças e compromissos assumidos no período eleitoral, que as regras de funcionamento do Congresso Nacional, os mecanismos de coação dos líderes partidários e do presidente fazem com que os parlamentares votem de acordo com os interesses do partido, deixando de lado compromissos eleitorais. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2008). Em contrapartida, alguns autores argumentam que no Brasil o legislativo é pouco disciplinado e que os parlamentares agem buscando contemplar suas bases de sustentação eleitoral. (AMES, 2003; MAINWARING, 1993). Carvalho (2003) tem um tom mais moderado nesse debate e admiti que no Congresso existem diferentes lógicas de atuação e que os parlamentares tomam decisões a partir do cálculo de ganhos e perdas, ora agindo em favor da bancada, ora privilegiando os interesses de seu eleitorado.

Os vereadores têm modos diferentes de atuação eleitoral, entretanto investigaremos se no parlamento eles possuem postura similar ou se são coagidos pelas orientações partidárias ou do bloco político do qual fazem parte.

3.2 A Câmara Municipal e seus órgãos

A partir desta seção vamos expor as principais normas de funcionamento da Câmara Municipal de Fortaleza⁸. Neste capítulo, nosso esforço será bem mais descritivo, objetivando identificar os instrumentos legislativos que dão impulso a esse sistema institucional. No sexto capítulo analisaremos a produção legislativa dos vereadores, buscando investigar a existência do fenômeno da conexão eleitoral e relacionando com algumas problematizações que levantamos ao longo do texto.

Nesta e nas próximas seções, iremos: (1) explicar como estão estruturados os trabalhos na Câmara Municipal de Fortaleza e como se dá a tramitação das proposições legislativas; (2) justificar a opção por determinadas espécies legislativas, em opção a outras e; (3) expor os resultados da produção legislativa.

A Câmara Municipal de Fortaleza tem sede própria localizada na Rua Thompson Bulcão, 830, no Bairro Patrolino Ribeiro. Sua 16ª legislatura, caso analisado, teve início em 1º de janeiro de 2009 e terminou em 31 de dezembro de 2012 contou, a princípio, com 41 vereadores eleitos pelo voto popular.

Incluídas no texto constitucional de 1988 e reforçadas em nível municipal por meio da lei orgânica, as funções do legislativo são essencialmente: (1) fiscalizar ações do executivo em diversas áreas: orçamento, patrimônio, saúde, obras e outros; (2) propor leis para regulação, fiscalização ou mediação de interesses em diferentes áreas; (3) definir o funcionamento da Câmara Municipal sobre contratação de funcionários, horários das sessões, dinâmica interna, segurança, publicização de informações e outros; (4) investigar casos de irregularidades cometidas por membros do executivo ou do legislativo.

Existem dois documentos que são essenciais para a regulação das atividades na Câmara Municipal de Fortaleza. O primeiro é a lei orgânica do município⁹ que, grosso modo, seria uma espécie de carta constitucional da cidade em que se determinam regras e diretrizes essenciais para a organização do município. A lei orgânica estabelece atribuições dos três poderes, hierarquia, publicização de informações, patrimônio, canais de participação política, responsabilidades orçamentárias, obras públicas, tributação e outros.

⁸As informações sobre o funcionamento da Câmara Municipal de Fortaleza foram obtidas no site dessa instituição por meio de seu regimento interno: http://216.59.16.201:8080/sapl/default_index_html/

⁹http://cmfor.virtuaserver.com.br/Leis_Brasil/Lorg.htm

O segundo documento essencial para a compreensão dos trabalhos na Câmara Municipal Fortaleza é o regimento interno¹⁰, documento que regula as atividades de funcionamento desta casa. No regimento estão contidos diferentes processos para criação e funcionamento das instituições que formam o sistema legislativo municipal. Por exemplo, mesas diretoras, bancadas, colégio de líderes, comissões e outros. Por meio do regimento interno é possível mapear os trâmites necessários para encaminhamento, discussão e aprovações de proposições legislativas. Portanto, as informações sobre os processos políticos que vamos abordar na próxima seção foram retirados, principalmente, desses dois documentos. Além dessas fontes de pesquisa, tivemos conversas informais com indivíduos que auxiliam ou participam do processo legislativo: vereadores, assessores, consultores legislativos e apoiadores de campanha.

Começada uma nova legislatura, após a posse dos vereadores a primeira ação é a escolha da Mesa Diretora da Câmara, este órgão é formado por um presidente, dois vice-presidente e três secretários. O mandato é de dois anos, a eleição é feita em turno único, cargo a cargo, por maioria absoluta. Caso não se preencha as vagas em turno único, promove-se outra rodada de votações. As principais funções da Mesa Diretora são: organizar e regularizar os trabalhos da casa; preencher, criar ou extinguir cargos na burocracia da casa; propor emendas na lei orgânica do município e decidir constitucionalidade ou inconstitucionalidade das proposições apresentadas. O presidente da mesa assume o cargo de prefeito ou vice-prefeito em caso de ausência dos mesmos, este parlamentar é responsável por distribuir as matérias para as diferentes comissões, convocar sessões, encaminhar projetos para a apreciação do Executivo, publicizar a produção legislativa da casa, presidir e mediar às seções legislativas etc.

No caso analisado, dois parlamentares revezaram-se, respectivamente, na função de presidente da Câmara Municipal, a saber, Salmito Filho¹¹ e Acrísio Sena, ambos do Partido dos Trabalhadores (PT). Comumente, os cargos na mesa diretora e nas comissões parlamentares são ocupados de acordo com a representação proporcional dos partidos, assim os grupos detentores de mais vagas no parlamento costumam ocupar os cargos mais relevantes. Além da mesa diretora, compõem a Câmara Municipal os seguintes órgãos: comissões legislativas; bancadas partidárias; colégio de líderes e o plenário.

Na hierarquia da Câmara Municipal, após a Mesa Diretora, as comissões parlamentares ocupam papel de relevância na estrutura de funcionamento. As comissões

¹⁰ http://cmfor.virtuaserver.com.br/Leis_Brasil/Regint.htm

¹¹ Hoje esse parlamentar é filiado ao PSB.

parlamentares seriam grupos de discussão sobre áreas específicas, que dentre outras atribuições, auxiliam na elaboração das leis, na constitucionalidade e em aspectos técnicos e especializados das matérias. As comissões parlamentares podem ser *permanentes* quando tem vigência contínua de uma legislatura para outra. Essas comissões funcionam como filtro sobre aquilo que vai ser posto em votação no plenário e em alguns casos especiais os grupos temáticos podem deliberar sem a necessidade de votação. Seus membros podem convocar funcionários dos outros poderes para prestar esclarecimentos. As comissões também tem atribuição de realizar audiências públicas (Art 57, 2008), são formadas pelos vereadores e estão distribuídas levando em conta a proporcionalidade de cadeiras legislativas de cada agremiação, seus membros permanecem no cargo por um período de dois anos.

O outro tipo de comissão parlamentar é a *temporária*, trata-se de grupos de discussão mais imediatos, com temas direcionados e prazo determinado para a sua extinção. As comissões temporárias podem ser especiais, como, por exemplo, a comissão especial da Copa do Mundo de 2014 ou podem ter um caráter investigativo, como a Comissão Parlamentar de Inquéritos (CPI). Na legislatura que estamos abordando, a casa contava ao todo com doze comissões permanentes¹² e duas comissões temporárias¹³, além de comissões *especiais* que são formados para debater projetos de alteração na lei orgânica. (Art 61, 2008).

O Plenário da Câmara Municipal corresponde ao conjunto de todos os vereadores que compõem a legislatura e também é o espaço físico onde os parlamentares se reúnem para proferir discursos, votar proposições, encaminhar projetos, solicitações, requerimentos, emendas etc.

Na Câmara Municipal os partidos que tem pelo menos um representante se organizam a partir das bancadas, cada bancada deve ter um líder e um vice-líder, as agremiações também podem se coligar para formar um bloco partidário. O líder é o elo entre a bancada e a Mesa Diretora, tem a função de transmitir o posicionamento de seu grupo parlamentar e é responsável por indicar quais parlamentares participam das comissões. (Art 19; Art 20, 2008).

O prefeito pode escolher um parlamentar como líder do executivo na Câmara Municipal, este vereador terá a função de transmitir o pensamento do governo sobre os temas debatidos. Os líderes de cada bancada formam o colégio dos líderes, trata-se de um grupo

¹² (1) Legislação Justiça e Cidadania; (2) Orçamento, Fiscalização e Administração Pública; (3) Educação, Cultura, Desporto e Lazer; (4) Defesa dos Direitos Humanos, da Mulher, da Juventude, da Criança e do Idoso; (5) Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente; (6) Desenvolvimento Econômico, Turismo, Emprego e Renda; (7) Defesa dos Direitos do Consumidor e do Contribuinte; (8) Viação e Transporte; (9) Segurança Pública; (10) Ciência, Tecnologia, Informática e Inovação; (11) Seguridade Social e Família; (12) Legislação Participativa.

¹³ (1) Comissão de Legislação e Meio Ambiente; (2) Comissão do Regimento Interno.

parlamentar consultivo que se reúne por solicitação do Presidente da Câmara em momentos de impasse. (Art 22, 2008).

3.3 Espécies Legislativas

A produção legislativa dos vereadores é feita a partir de diferentes tipos, cada qual com um procedimento específico, denominados espécies legislativas: projetos de lei, decreto legislativo, moção, parecer, indicação, reunião, requerimento e outros.

Os projetos de lei podem ser: (1) *Projeto de Emenda a Lei orgânica* (PEL), proposta que visa anexar artigos à lei orgânica, que é a norma por onde o município se organiza administrativamente, em assuntos que são de competência municipal e não se chocam com as legislações federais e estaduais, por exemplo, tributações, transporte público, serviço de limpeza urbana, rede de saúde etc. As emendas a lei orgânica podem ser requeridas pelo prefeito, pelas comissões ou pelos vereadores e são necessários dois terços dos votos dos parlamentares em processo de dois turnos para sua aprovação; (2) *Projeto de Lei Ordinária* (PLO), proposta baseada nas intenções individuais do vereador, ou seja, o parlamentar transforma em lei aquilo que ele considera relevante para a cidade, considerando as atribuições legislativas do município; (3) *Projetos de Lei Complementar* (PLC), proposta que visa à alteração ou a modificação de algum artigo já existente em norma jurídica, é necessária maioria absoluta para que o complemento seja anexado; (4) *Projeto de Iniciativa Popular* (PIP), quando a sociedade civil sugere ao parlamento algum projeto referente considerado de interesse coletivo. É necessário para sua proposição abaixo-assinado que contenha no mínimo 5% das assinaturas dos eleitores do município; (5) *Projeto de Decreto Legislativo* (PDL), proposição que visa regularizar e controlar atividades externas à Câmara Municipal, viagens oficiais de prefeitos e vereadores, licenças médicas e outros; (6) *Projetos de Resolução* (PRE), relaciona-se com atividades administrativas e burocráticas do parlamento, texto de projetos, tomada de posse, horários das sessões etc. O tipo mais comum de espécie legislativa são os requerimentos. Vejamos:

Requerimento é a proposição dirigida à Mesa ou ao presidente, por qualquer vereador ou Comissão, sobre matéria de competência da Câmara Municipal e será precedido sempre, de ementa elucidativa (Art 150, 2008).

Outras espécies legislativas são a *moção* e o *parecer*. A primeira trata-se de um comunicado da Casa Legislativa a sociedade aprovando ou reprovando algum ato cometido pelas diferentes instâncias dos poder público. A moção representa uma mensagem de todos

os vereadores, por isso deve ser aprovada em plenário. O parecer é um tipo legislativo em que as comissões parlamentares emitem sua opinião sobre a validade e a constitucionalidade das proposições apresentadas em determinada área.

A *indicação* é um procedimento legislativo que consideramos fundamental para a nossa pesquisa. De acordo com o artigo 149 do regimento interno da Câmara Municipal de Fortaleza, a indicação é a proposição em que o vereador solicita a manifestação da Câmara Municipal acerca de determinado assunto, visando à elaboração de projeto sobre matérias de competência do Executivo. As indicações são sugestões que os vereadores dão a Mesa Diretora com o objetivo de cobrar do executivo iniciativa sobre determinado assunto considerado de interesse público, mas que não é atribuição do legislativo. Por exemplo, o vereador pode solicitar por meio de uma indicação que a Secretaria de Infraestrutura realize obra em determinado bairro ou pode cobrar das Regionais a execução de determinados serviços à população.

Por fim, exporemos a *emenda* que não é propriamente um tipo legislativo, mas é um instrumento legislativo auxiliar as outras proposições, principalmente aos projetos de lei. As emendas podem ser: (a) supressivas, quando visam retirar algum artigo do texto final de determinado projeto; (b) aglutinativas, quando tentam juntar dois ou mais artigos de um projeto de lei formando um só artigo; (c) substitutiva, visam alterar, em parte, algum ponto do texto de artigos de determinada lei; (d) modificativas, visam modificar completamente o texto, ou seja, alterar artigo de uma lei e; (e) aditivas, visam acrescentar parágrafos ou artigos de texto a uma lei.

3.4 Trabalhos que analisam o parlamento municipal

Algumas pesquisas se ocuparam em debater o modo como atuam os vereadores nas Câmaras Municipais. Nesse sentido, entendemos ser pertinente sistematizar algumas questões sobre a teoria referente ao estudo dos parlamentos municipais.

O primeiro conjunto de trabalhos que gostaríamos de debater analisa a relação entre os vereadores e o executivo, dando ênfase no postulado em que os vereadores atuam mais fora do parlamento operacionalizando redes clientelistas do que propriamente fiscalizando o executivo e propondo leis. Desta forma, cria-se uma lógica de compromissos em que estão envolvidos a negociação de cargos públicos e de obras para bases eleitorais em troca de governabilidade.

Nesse sentido, D'Avila (2008) ao analisar produção legislativa na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, na legislatura 2001-2004, investiga de que forma os vereadores direcionam suas atividades no sentido de criar e manter uma rede de apoio político-eleitoral. Nessa perspectiva, a função do vereador seria de certa forma ambígua e, em nossa avaliação, contrária a finalidade do poder legislativo de fiscalizar as ações do executivo e produzir leis. Sendo mais claro, o autor detecta que os vereadores além de suas funções tradicionais, também atuam como mediadores e intermediadores entre o executivo e as demandas de determinadas localidades. Desta forma, para que vereador possa fazer essa intercessão é necessário que o primeiro esteja em harmonia com o projeto político do segundo. Por conta disso, cria-se um vínculo de dominação do executivo em relação aos vereadores o que compromete a função de fiscalização.

Nessa mesma esteira, Almeida e Lopes (2001) ao estudarem de que modo os vereadores interpretam as suas funções, tomando como campo as Câmaras Municipais de quatro cidades mineiras, encontram dados que comprovam o argumento de que para os parlamentares suas atividades devem ser mais voltadas para atender as demandas do eleitorado do que as funções legislativas. De acordo com os autores:

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. Portanto, essa atração do Executivo exerce sobre os vereadores é expressão da própria forma como, no nível municipal, se articulam eleitores, vereadores e prefeitos. Se ao Executivo interessa aprovar os seus projetos de lei, 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. (ALMEIDA; LOPES, 2001, p. 34)

Entretanto, existem outros elementos que também são utilizados para operacionalizar essa rede de relações políticas. Para D'Avila, Cerqueira e Lombardo (2003) as indicações são um dos principais instrumentos legislativos em que os vereadores pressionam o prefeito em relação a melhorias para as suas bases eleitorais. Para estes autores, as indicações seriam:

De um ponto de vista regimental, a indicação é um dispositivo parlamentar que faculta ao vereador a possibilidade de contribuir com a administração pública realizada pelo Executivo através do envio de sugestões de prestação de serviços de interesse público ou ao órgão administrativo cabível. As indicações não têm a força legal de um projeto de lei ou de resolução, não precisam ser submetidas a um processo de aprovação na Câmara, mas passam por procedimentos formais: são lidas, registradas em atas, protocoladas e cadastradas como produção legislativa do vereador, documentado, assim, sua autoria. Trata-se, contudo, de uma sugestão que

pode ou não ser atendida pela Prefeitura, sem que esta tenha de prestar contas formalmente de sua decisão. (2003, p. 1)

Portanto, a indicação é um dos meios disponíveis e utilizados pelos vereadores para que no período de mandato possam preservar os vínculos que estabeleceram durante a campanha eleitoral. Desta forma, este instrumento legislativo seria um elemento constitutivo de uma rede política-eleitoral em que estão envolvidos prefeitos, vereadores e eleitores. Os prefeitos precisam do apoio dos vereadores para aprovar matérias de seu interesse, os vereadores precisam dos prefeitos para conseguir melhorias para as suas bases eleitorais e, assim, conseguir outro mandato. Os eleitores necessitam de melhorias nas suas condições de vida e utilizam-se dos vereadores para a intermediação de seus interesses.

Desta forma, as indicações seriam um conjunto de reivindicações dos vereadores ao executivo. Nesse sentido, considerando que a produção legislativa é condicionada e o tempo de tramitação para a votação de um projeto de lei é muito grande, portanto é por meio das indicações que os vereadores buscam melhorias para as suas localidades e mostram ao seu eleitorado que estão trabalhando pela comunidade.

Outro ponto destacado pelos autores é que quanto maior a base do prefeito, mais acirrada é a disputa por atendimento de demandas. Por conta disso, quando uma indicação é atendida é sinal de prestígio do vereador. O atendimento das demandas das bases tem para o vereador três utilidades: (1) preservar os eleitores, pois se está trabalhando pela comunidade; (2) conquistar novos eleitores e; (3) tirar votos dos concorrentes, aqueles que disputam votos na mesma localidade e os novatos que disputarão o primeiro mandato.

Outro trabalho que reforça esse argumento é o de Costa (2003) que faz uma etnografia sobre as relações de poder na Câmara Municipal do Rio de Janeiro no período entre 1997-2000. A autora encontrou resultados similares aos descritos acima, entretanto desenvolve com maior riqueza de detalhes como ocorre o processo de costura das redes políticas dos vereadores. De acordo com Costa (2003), a lógica de atuação dos vereadores passa, inicialmente, pelo controle das lideranças locais da comunidade. Nesse sentido, o vereador por meio de alianças eleitorais indica, posteriormente, aqueles que comandarão as Associações Comunitárias e os apoiadores que ocuparão cargos na administração do município em postos em que se tem contato direto com os moradores, por exemplo, nas Regionais Administrativas.

Concomitantemente a isso, os vereadores mantém suas redes de apoio oferecendo pelo menos um dos dois tipos de serviços: (a) podem prestar, em concorrência com o Estado,

serviços médicos, odontológicos, culturais e profissionalizantes ou; (b) podem intermediar junto ao prefeito ou as secretarias obras para as comunidades. (COSTA, 2003, p. 219).

Portanto, a partir dos estudos apresentados fica evidente em diversas Câmaras Municipais Brasileiras a incidência de executivo forte, legislativo submisso e parlamentares mais preocupados com o contato direto com os eleitores e com as dádivas do executivo, do que propriamente com a atividade legislativa. Entretanto, entendemos que estas pesquisas de certa forma homogeneizaram o modo de atuação dos vereadores. Nesse sentido, surgem questionamentos sobre a atuação parlamentar dos vereadores de oposição ou de vereadores que representam categorias e não comunidades, como estes parlamentares montam sua rede de apoio político e que estratégias utilizam para que suas ações sejam publicizadas? Outro questionamento passa pelo panorama descrito em que o Executivo Municipal tem primazia de ditar as regras do jogo, entretanto como agem os vereadores quando o prefeito tem minoria na Câmara?

Sobre esse questionamento, a pesquisa desenvolvida por Couto (1998) avança de forma teórica na compreensão entre o Executivo Municipal e o Legislativo. De acordo com o autor, é indubitável que o prefeito necessita de maioria parlamentar para que sejam aprovados seus principais projetos na Câmara, entretanto essa maioria pode ser conseguida de diferentes formas. Para Couto (1998, p. 47) existem dois tipos acordos com o legislativo. A primeira opção é montar uma *Coalizão Programática de Governo*, nessa estrutura o prefeito negocia com sua base de sustentação um plano de governo comum em que os membros os aliados participam de sua formulação tendo seus interesses contemplados. Nessa conjuntura, as ações são proporcionadas de forma mais coerente, no sentido ideológico, e o parlamento tem incentivos para apoiar as ações do governo. A negociação não é feita a partir de cargos na burocracia municipal, mas sim por meio de conteúdos programáticos (COUTO, 1998, p. 48).

Em contrapartida, existe um tipo de acordo denominado *Coalizão Fisiológica do Governo*, nessa estrutura o prefeito opta por uma estratégia de negociação pontual que pode ser alocativa ou fisiológica. No primeiro tipo, os vereadores negociam com o executivo obras de melhorias para suas bases. No modelo fisiológico a divisão é feita a partir de postos nas regionais administrativas e em outros órgãos da burocracia municipal. De acordo com Couto (1998) quando a coalizão é programática o parlamento ocupa um papel bem mais atuante, os vereadores aliados participam do debate sobre programa de governo e a oposição fiscaliza a execução desse programa. Na coalizão fisiológica o que acontece é um loteamento da máquina pública e a satisfação de interesses individuais. Desta forma, a oposição fica bastante reduzida e o parlamento não fiscaliza as ações do Executivo. (COUTO, 1998, p. 48).

Avançando no debate, Pralon e Ferreira (1998) analisam a coalizão programática de governo montada na cidade de São Paulo pela prefeita eleita pelo Partido dos Trabalhadores, Luíza Erundina (1989-1991). Entretanto, o mais relevante dessa pesquisa é que as autoras recuperam alguns pontos normativos e alguns elementos de negociação utilizados na relação entre executivo e legislativo municipal. As autoras definem o processo negociação entre poderes tendo como ponto de análise o poder legislativo e dois tipos de motivações: *fatores estruturais positivos* e *fatores estruturais negativos*. No primeiro tipo, argumentam sobre os avanços da Constituição de 1988, no sentido de maior autonomia aos municípios e, principalmente, maior escopo legislativo, também ressaltam a possibilidade dos vereadores proporem emendas ao orçamento municipal. (PRALON, FERREIRA, 1998, p. 75).

Outro argumento utilizado pelas autoras é que o legislativo municipal é uma instância mais próxima do eleitor tanto geograficamente, pois os vereadores moram na cidade e alguns representam comunidades, quanto na forma de competência, já que produzem leis de impacto imediato na vida dos munícipes em áreas como educação básica, transporte público, saúde, coleta de lixo, etc. (PRALON, FERREIRA, 1998, p. 76).

Outro ponto favorável ao legislativo no processo de negociação com o executivo é o papel de destaque dado pela mídia local sobre aquilo que é debatido no parlamento ou sobre as ações do prefeito. Nesse sentido, para as autoras existe maior possibilidade para a oposição influenciar a opinião pública e para que sejam publicizadas as intenções políticas dos atores envolvidos no processo. (PRALON, FERREIRA, 1998, p. 76).

Quanto aos fatores estruturais negativos ao legislativo, Pralon e Ferreira (1998) destacam que para formar uma coalizão com o parlamento, independente do tipo, é o prefeito quem tem o monopólio de iniciar a negociação e estabelecer, inicialmente, em que termos se dará o acordo com a base aliada. Outro ponto posto em questão é que o Executivo tem maior eficiência técnica e burocrática de seus membros, em comparação à assessoria dos vereadores. O efeito disso é uma maior capacidade de informação e, conseqüentemente, melhor negociação por parte do Executivo. (PRALON, FERREIRA, 1998, p. 77). Aliado aos fatores estruturais positivos e aos fatores estruturais negativos, Pralon e Ferreira (1998) acrescentam os fatores conjunturais para a construção de um modelo de entendimento da relação entre executivo e legislativo municipal.

Entendemos que alguns questionamentos devem ser feitos sobre os estudos que analisam a forma como os vereadores atuam no parlamento, para nós fica evidenciado que a engenharia institucional das Câmaras Municipais e os incentivos advindos do sistema eleitoral

são determinantes para que os vereadores optem por estratégias fisiológicas ou alocativas na negociação com o executivo.

Investigamos com profundidade o perfil de votação dos vereadores de Fortaleza e percebemos que estes se utilizam de estratégias diferentes na eleição e que nem todos representam bases eleitorais territorializadas. Portanto, os parlamentares possuem diferentes motivações e diferentes interesses a serem atendidos na Câmara Municipal e a partir disso definimos três ideais-tipos de vereador: (1) territorializado, (2) hierárquico e; (3) ideológico.

As pesquisas que analisamos acima colocam a relação entre vereadores e prefeitos de forma homogeneizada, como se os vereadores se movessem de forma unilateral, talvez analisando a produção legislativa possamos encontrar outros padrões de conduta.

4 CONEXÃO ELEITORAL E ELEIÇÕES EM FORTALEZA

4.1 Definindo a conexão eleitoral

O conceito de conexão eleitoral tenta explicar a relação entre práticas eleitorais e atuação parlamentar. Nesse sentido, o objetivo principal dessa dissertação é investigar se esse fenômeno ocorre no caso dos vereadores de 16º legislatura da Câmara Municipal de Fortaleza (2009-2012).

O estudo sobre esse tema advém da tradição estado-unidense em Ciência Política. De acordo com Carvalho (2003, p. 20), como nesse país o sistema de escolha para o legislativo é feito via voto distrital, por meio do qual os deputados concorrem de forma majoritária em distritos preestabelecidos, os parlamentares tendem a atuar institucionalmente visando reverter o maior número de benefícios para as localidades as quais representam. Nessa lógica, os deputados trabalham em prol do “seu distrito” para que o eleitorado contemple-o com outro mandato. Portanto, conexão eleitoral seria uma atuação parlamentar local visando à reeleição.

O conceito de conexão eleitoral aplicado ao caso brasileiro recebeu algumas adaptações que levaram em conta as peculiaridades do nosso sistema eleitoral. Um dos pontos que merecem destaque, é que no Brasil o legislativo, com exceção do senado, é escolhido via método proporcional de lista aberta. Nesse sentido, de acordo com Nicolau (2002, p. 223) esse modelo de escolha provocaria um número exacerbado de candidatos concorrendo nos pleitos e seria propulsor do enfraquecimento da ideologia partidária e da não identificação do eleitor para com os representantes.

Outra questão a ser ressaltada é que no modelo brasileiro o mesmo distrito eleitoral pode ser base de apoio para muitos candidatos. Por conta disso, é alto o custo político para que um parlamentar seja reconhecido nos municípios os quais “representa” e para que mantenha o relativo controle de seus eleitores. Se no caso americano o deputado pertence ao distrito, em contrapartida, na experiência brasileira um deputado pode não ter a publicidade esperada sobre benefícios intermediados para determinadas localidades, já que existem outros parlamentares atuando na mesma área geográfica.

Assim, no caso brasileiro, podemos afirmar que a conexão eleitoral tem uma maior volatilidade. Em alguns distritos ainda persiste, mesmo que de forma atenuada, o poder dos chefes locais e de políticos ligados às oligarquias, esses parlamentares ainda conseguem manter as suas bases de um pleito para outro. Entretanto, principalmente nas grandes cidades

as disputas estão cada vez mais intensas e nem sempre um bom mandato parlamentar é garantia de reeleição.

O conceito de conexão eleitoral foi aplicado, predominantemente, em pesquisas que analisavam a atuação de deputados federais e estaduais. (AMES, 2003; CARVALHO, 2003). Questionamo-nos se em nível municipal existe essa relação entre vereadores e as suas bases eleitorais. Movidos por essa indagação, discutiremos de que forma acontece a atuação parlamentar dos vereadores de Fortaleza, eleitos em 2008, visando ou não a satisfação de interesses locais.

4.2 Regras eleitorais e seus efeitos

Inicialmente, entendemos ser necessário expor de forma sucinta alguns aspectos do sistema eleitoral brasileiro, em especial dos pleitos para o legislativo municipal. No Brasil, a forma de escolha dos parlamentares e dos chefes do executivo está baseada em um sistema representativo misto, em que se adota o método majoritário para o senado e para cargos executivos¹⁴ – presidente, governador e prefeito - e o método proporcional para os cargos legislativos – deputados e vereadores. Em nossa organização os distritos eleitorais se confundem com os limites territoriais, assim sendo, federação, estados e municípios são jurisdição de disputa para os escrutínios.

Nas disputas para o legislativo, com exceção do senado, adota-se o sistema representativo proporcional com fórmula de lista aberta, ou seja, os partidos organizam uma relação prévia e pública com os nomes dos candidatos que representarão a legenda no pleito. Assim, o eleitor pode votar em um candidato da lista ou pode dar o voto na legenda. As cadeiras são distribuídas de acordo com as votações individuais e com o cálculo do quociente eleitoral, esta medida é feita a partir da divisão dos votos válidos em todo o distrito eleitoral pelo número de cadeiras legislativas que estão disponíveis. Todas as vezes que um partido ou uma coligação atingir o valor do quociente partidário, ou seja, a divisão do quociente eleitoral pelo número de votos totais conseguidos pela legenda, o candidato mais votado da lista partidária ocupa uma cadeira parlamentar. À medida que os candidatos atingem o valor do quociente eleitoral, os votos excedentes a esse valor destinam-se ao segundo candidato mais votado da lista partidária e assim sucessivamente. Existem candidatos, denominados

¹⁴ O método usado para a escolha dos chefes do Executivo é o da maioria absoluta, ou seja, vence quem tiver a metade dos votos totais mais um. Caso não se consiga maioria absoluta, a eleição vai para o segundo turno com os dois candidatos mais bem votados, com exceção da eleição para prefeito em cidades com menos de 300 mil habitantes.

“puxadores de votos”, que por terem votações muito grandes contribuem para eleição direta de outros candidatos da legenda.

O voto é obrigatório para cidadãos de 18 anos ou mais e facultativo para jovens entre 16 a 17 anos. As eleições alternam-se em ciclos de dois em dois anos, os mandatos dos representantes são de quatro anos, com exceção dos senadores que permanecem no parlamento por oito anos, com direito a uma reeleição para cargos do executivo e seguidos mandatos para cargos do legislativo.

O número de cadeiras destinadas às Câmaras Municipais é calculado a partir do tamanho da população¹⁵. No caso da cidade de Fortaleza, como em 2008 a população era acima de 1,8 milhões e abaixo de 2,4 milhões, foram disputadas 41 cadeiras.

No Brasil, os financiamentos de campanha eleitoral podem ser considerados mistos, pois o Estado subsidia as eleições por meio do Horário Eleitoral Gratuito (HEG) e do fundo partidário. Todos os partidos que possuem candidatos concorrendo em eleições tem direito a um tempo mínimo para propaganda política em televisão e rádio, a outra parte do tempo disponível nos meio de comunicação é alocada de acordo com a representatividade dos partidos na Câmara dos Deputados. As agremiações tem acesso aos recursos do fundo partidário que também auxiliam nos gastos eleitorais, a divisão desse fundo leva em conta o êxito eleitoral dos partidos no último pleito. Os investimentos privados em campanhas eleitorais podem ser feitos por meio de doações individuais ou de pessoas jurídicas, a Lei Eleitoral determina um teto máximo para ambos os casos. Os gastos dos candidatos são ilimitados, mas estes precisam prestar contas de todas as doações e dos financiadores de sua campanha. De acordo a Lei dos Partidos Políticos de 1997, os candidatos são proibidos de receberem contribuições de entidade ou governo estrangeiro; autoridade ou órgãos públicos, autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais; e entidade de classe ou sindical. (Lei 9.096/97).

No sistema eleitoral brasileiro as coligações podem ser feitas de forma liberada, ou seja, os partidos podem se unir a todos os outros, em todos os níveis federativos, sem a necessidade de verticalização. Na coligação verticalizada, os partidos em nível estadual e municipal, devem seguir a coligação firmada em âmbito nacional As alianças eleitorais são necessárias aos partidos grandes para que eles possam aumentar seu tempo de horário eleitoral gratuito nos meios de comunicação, em especial nas eleições para o executivo. Para os

¹⁵ Ver: http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/quadros/qd_007.html

partidos menores as coligações servem para aumentar as chances de que um candidato se beneficie dos votos excedentes do quociente partidário, já que uma coligação atua nas eleições como se fosse um partido único. Obtendo êxito, estas agremiações almejam fazer parte da base do governo e assim negociar, ocupar e distribuir cargos na administração pública.

Para Marengo (2006, p. 725) e Nicolau (2006, p. 700) as coligações permissivas e o sistema de representação com lista aberta para as escolhas dos legisladores incentivam a competição intrapartidária, pois, como os integrantes de um mesmo partido ou coligação disputam o topo da lista, a primeira disputa é travada dentro do partido. Nessa competição o candidato busca obter o maior número de votos nominais possíveis e assim atingir o quociente eleitoral, caso não consiga alcançá-lo apenas com os seus votos, tenta ser beneficiado pelos votos dos candidatos que estão abaixo dele na ordenação da lista partidária. Em polo oposto, para Figueiredo e Limongi (2002, p. 310), a competição intrapartidária pode ser benéfica para os partidos, pois funcionam como uma seleção natural dos candidatos, já que em um primeiro momento as instituições definem quem são os candidatos e, posteriormente, são confirmados ou rejeitados pelo eleitor, estabelecendo um diálogo entre essas instituições e seu eleitorado.

Autores como Maiwaring (1993) e Ames (2003) argumentam que o modelo de lista aberta adotado no Brasil enfraquece os laços partidários já que os candidatos organizam suas campanhas de forma independente, são responsáveis pelos gastos e pela busca de apoio. Nesse sentido, as campanhas são personalistas, ressaltando-se qualidades individuais dos pleiteantes, em opção ao programa partidário. Em polo oposto, Figueiredo e Limongi (2002, p. 310) rechaçam esse argumento expondo que por meio das convenções partidárias os líderes das agremiações têm certo controle e capacidade de seleção sobre aqueles que vão disputar as eleições. Um segundo ponto é que dificilmente consegue-se diferenciar nas motivações do eleitor um voto personalista de um voto de legenda. Os autores argumentam que a própria escolha de um candidato é influenciada pelo partido a qual ele pertence.

Para Wanderley dos Santos (2005, p. 39) quanto maior, proporcionalmente, é a competição eleitoral menor é o controle político de grupos oligárquicos ou elites políticas. Nesse sentido, como estamos analisando eleições em uma grande capital, entendemos que essa competição é ainda mais acentuada em decorrência do grande número de candidatos por partido ou coligação. Dessa forma, “incham-se” os distritos eleitorais e deixam pouca margem de previsibilidade sobre o resultado do pleito. Corroborando com esse argumento, nas eleições municipais de Fortaleza temos alguns vereadores que só conseguem eleger-se por um mandato e que se beneficiam de determinada conjuntura política. Por exemplo, a stripper

Debora Soft, o entregador de pizza “Aonde é”, ou o radialista e deficiente físico Wilame Correia (MATTOS, 2004).

Estes “vereadores meteóricos” possuem maior possibilidade de obter êxito nas eleições para a Câmara Municipal por ser uma disputa em que existe menor diferença entre recursos econômicos (mesmo que ainda seja grande), menor número de votos para a eleição e em que o candidato tem maior facilidade para fazer corpo-a-corpo com o eleitor, ou seja, pode-se estabelecer uma relação mais estreita. Por exemplo, práticas eleitorais que não seriam suficientes em disputas para outros cargos, como rezar o terço nas comunidades, organizar eventos culturais, prestar serviços aos moradores e etc, foram eficientes para a eleição de alguns parlamentares.

Com relação ao papel dos partidos na eleição para vereador, entendemos que a natureza do voto de cada candidato vai influenciar em que medida o partido vai ou não apoiar a candidatura. Por exemplo, o vereador Iraguassú Teixeira, que obteve seu sexto mandato pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) nas eleições de 2008, recebeu forte apoio de sua legenda, esse parlamentar já foi presidente do partido e tem relações históricas com o mesmo. Em contrapartida, Adail Junior elegeu-se em 2008 pelo PRP, entretanto foi expulso na convenção partidária e quase não conseguia legenda para sua eleição. No pleito subsequente, o vereador conseguiu a reeleição pelo Partido Verde (PV) e ainda conseguiu dobrar a sua votação.

O que percebemos analisando os vereadores de 2008 é que na maioria dos casos o grupo político a qual pertencem tem mais relevância do que o partido a qual escolhem se candidatar. Vereadores como Paulo Gomes (PMDB), apoiado pelo Governador do Estado; Gelson Ferraz (PRB) e Carlos Dutra (PSDB), eleitos com os votos da Igreja Universal; e Vitor Valin (PMDB), eleito a partir de votos de seus telespectadores, são exemplos de certa preponderância da base eleitoral em relação à filiação partidária.

Outro ponto a ser destacado na relação entre vereadores e partidos são as opções de ação e o cálculo estratégico feito por cada candidato. Influenciam nessa decisão fatores como: (a) o alinhamento político de alguns vereadores em torno do projeto político do prefeito - assim, o vereador tem motivações para agir buscando conquistar cargos na burocracia municipal, apoio institucional e verbas para os bairros que lhe servem como bases eleitorais; (b) as possibilidades de êxito eleitoral - a maioria dos candidatos quando lançam suas candidaturas levam em conta elementos circunstanciais como o apoio político da legenda, o espaço individual ocupado dentro do partido, o quociente partidário, a coligação e o número de candidatos relevantes eleitoralmente dentro da mesma legenda. Nesse sentido, como estes

elementos são muito instáveis, frequentemente os candidatos mudam de legenda buscando melhores condições de disputa.

De acordo com Piquet Carneiro e Tavares (2008, p. 409), outro aspecto que contribui para enfraquecimento dos partidos é que no Brasil os pleitos ocorrem em ciclos diferentes, ou seja, em um mesmo ciclo eleitoral elegem-se os representantes para os cargos executivos e legislativos, em níveis federais e estaduais, enquanto em outro período eleitoral escolhem-se os representantes em nível municipal. Nesse sentido, esse modelo eleitoral tem como consequências uma exacerbada autonomia dos partidos e dos candidatos para firmarem alianças e coligações municipais, independentes das outras esferas federativas. Esse fator dificultaria a coordenação partidária.

Em polo oposto, Fábio Wanderley dos Reis (2005, p. 23) argumenta que no Brasil foi criado um mito que os partidos só funcionariam caso tivessem um forte apelo ideológico. Entretanto, para este autor os partidos grandes vivem em um dilema entre sua ideologia, a necessidade de vencer as eleições e de recorrer a estratégias pragmáticas visando êxito eleitoral. Nos partidos pequenos, conhecidos como “legendas de aluguel”, não existe essa tensão já que o objetivo é o poder, independente da ideologia. Nessa perspectiva, Wanderley dos Reis defende que as organizações partidárias necessitam adequar o programa do partido e as práticas que visam o êxito eleitoral. Deste modo, para o autor são importantes diferentes formas de coligação, mas que respeitem um conjunto ideológico.

4.3 As eleições como objeto de observação

Nas eleições muitos são os fatores que presumivelmente podemos elencar como determinantes para a disputa. Esses elementos que são conteúdo de análise da Ciência Política podem ter uma natureza mais ampla como, por exemplo – os programas partidários, a influência das conjunturas nacionais e estaduais na alocação de apoios e coligações eleitorais e o papel dos meios de comunicação às eleições – até aspectos individuais e psicológicos que influenciam na decisão do eleitor como, por exemplo, a influência das pesquisas de opinião e dos meios de comunicação.

No estudo das disputas eleitorais é impossível não levar em conta causas acidentais que são próprias de cada escrutínio, ou seja, eventos incomuns, situações inesperadas, reviravoltas e acontecimentos que determinam o curso do pleito.

Nos trabalhos em que se propõem reconstruir a história de uma eleição são abordados, principalmente, o contexto histórico em que ocorreu a disputa e as principais forças políticas a época. Algumas pesquisas concentram-se em apreender de que modo são forjados apoios, acordos e adesões.

As eleições como objeto de estudo transita na análise de fatores gerais como, por exemplo – a influência da avaliação popular sobre o governo federal; os impactos da política macroeconômica no período pré-eleitoral e eleitoral; as alianças e apoios firmados pelo Governador do Estado; o marketing político e o papel das mídias de comunicação que são, cada vez mais, considerados determinantes para o êxito eleitoral; as decisões das executivas partidárias e o apoio de figuras de projeção nacional a determinadas candidaturas – até minúcias dos pleitos nos municípios como, por exemplo – os grupos tradicionais de poder e as novas elites políticas; o papel do prefeito em busca a reeleição ou de fazer seu sucessor e a os candidatos a vereança que ele apoia; as motivações, anseios e percepções do eleitor em relação ao papel da política e sobre a capacidade dos representantes em solucionar problemas individuais e coletivos.

Cada ponto acima listado possui uma parcela de relevância para entendermos as eleições, no entanto existem aspectos da realidade que escapam a percepção do pesquisador e é impossível analisar com profundidade todos esses elementos.

Nesse sentido, nas seções subsequentes, buscaremos expor alguns fatos históricos dos pleitos municipais na cidade de Fortaleza. Nosso recorte temporal inicia-se com a eleição para prefeito de Maria Luiza Fontenele em 1986 e se finda com a eleição para o mesmo cargo de Luizianne Lins em 2008. Nossa motivação é traçar ao leitor uma retrospectiva sobre o contexto das eleições municipais na capital cearense, objetivando apreender conexões entre o a disputa para o prefeito e a sua relação com os vereadores.

4.4 Maria Luiza Fontenele, a esquerda conquista sua primeira capital

Alguns eventos políticos são clássicos na historiografia brasileira e funcionam como marcadores de determinadas épocas históricas. Começamos o nosso relato a partir das eleições para prefeito de Fortaleza em 1985, um ano antes a emenda *Dante de Oliveira* que propunha eleições diretas para presidente tinha sido derrotada no Congresso Nacional, entretanto o regime militar já dava sinais de desgaste e setores da sociedade civil brasileira cada vez mais reivindicavam uma organização política democrática. Nesse esteio, aprova-se o escrutínio

direto para prefeito nas capitais, com uma ressalva, prorrogaram-se o mandato dos vereadores por mais uma legislatura, logo estes não foram escolhidos pelo voto popular.

No Ceará era muito presente a figura dos chefes locais, os chamados coronéis, que tinham essa alcunha tanto pela hegemonia política em determinados territórios como pelas patentes militares. As forças políticas dessa época giravam em torno de três líderes principais, Virgílio Távora, Adauto Bezerra e Cesar Cals, todos militares e ex-governadores do Estado do Ceará.

A eleição para prefeito teve três candidatos fortes: (1) Lúcio Alcântara (PFL), (2) Paes de Andrade (PMDB) e Maria Luiza Fontenele (PT). De acordo com LOPES (2005, p. 102) os dois primeiros candidatos eram ligados ao grupo político do Governador Gonzaga Mota e representavam as forças tradicionais da política cearense. Maria Luiza representava uma coalizão de esquerda, contando com o apoio de movimentos sociais, setores da Igreja Católica e de grupos que ajudaram na mobilização das “Diretas Já”.

Quando se expõem os fatores que levaram a vitória da candidata petista, alguns estudiosos (LOPES, 2005; MORAES, 2008) apontam que a inicial polarização entre PMDB e PFL, as inovações do marketing político adotadas pela campanha de Maria Luiza e a forte militância urbana desempenhada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) foram determinantes para que a candidata petista fosse crescendo nas intenções de voto e se tornasse de modo inesperado a primeira prefeita eleita da cidade.

No que tange a relação com os vereadores, como estes não foram eleitos via voto popular, já que receberam outro mandato indireto, a prefeita encontrou bastante dificuldade no relacionamento com o parlamento. Além dos inúmeros problemas administrativos e de governabilidade, das dificuldades nas finanças no município e em obter recursos repassados pela Federação e pelo Governo do Estado, o perfil dos vereadores de Fortaleza desta época era extremamente clientelista. Os vereadores eram representantes dos bairros, reconhecidos e estimados nas comunidades, assemelhando-se muito aos deputados distritais. Entretanto, a função do vereador se dava mais fora do parlamento – por meio da montagem de redes de atendimentos e prestação de favores nos bairros, busca de obras de iluminação e calçamento via executivo, empreguismos em órgão da administração municipal, como hospitais, escolas, posto de saúde, e órgãos administrativos – do que propriamente no parlamento produzindo leis e votando projetos. Em contrapartida, o governo da Maria Luiza se propunha a ser um governo de esquerda e inovador tanto ideologicamente como na forma de administrar o município. Nesse sentido, a partir do momento em que a prefeita sinaliza para uma ruptura com a estrutura alicerçada no clientelismo e na troca de favores, e propõe uma mudança na

relação entre o executivo e o legislativo, os vereadores se mostraram contrariados e passaram a fazer forte oposição.

Outro fator que contribuiu decisivamente para a crise de governabilidade do governo foi que os recursos federais eram passados aos estados que redistribuíam para os municípios. Nesse sentido, o Governo do Estado restringiu boa parte dos recursos destinados a capital. Por conta disso, administração ocorreu de forma conturbada, com constante clima de tensão política e dissidências entre os próprios aliados da prefeita, o governo terminou de forma desgastada e a Câmara Municipal descredibilizada por conta de uma séria de denúncias de corrupção. (LOPES, 2005, p. 138)

4.5 **Ciro Gomes e a consolidação de um projeto político**

Para que possamos entender o contexto da eleição de **Ciro Ferreira Gomes** em 1988 é necessário voltarmos ao ano de 1986, em que um novo grupo político assume papel de protagonismo na política cearense. Essa elite ascendente era formada por jovens empresários que faziam parte do Centro de Indústria do Ceará (CIC) e que, anos antes, articulavam-se politicamente com a finalidade de disputar o poder do Estado do Ceará. No ano de 1986, lança-se a candidatura a governador do estado de **Tasso Jereissati** (PMDB), com uma plataforma inovadora alicerçada em pontos como o enxugamento da máquina pública, o equilíbrio das contas do estado e uma administração eficiente baseada na empresa racional. O grupo do CIC favoreceu-se da divisão das forças políticas, representadas pela figura dos três coronéis, e com uma sociedade brasileira que se transformava a passos largos. Desta forma, existia uma efervescência social por mudanças e por transformações profundas.

Adotando discurso baseado na renovação da política e na eficiência da administração, **Tasso Jereissati** foi eleito para o governo do Estado do Ceará. Para **Parente** (2002, p. 148) essa nova elite tinha um projeto hegemônico de poder e para colocá-lo em prática era essencial a conquista de Fortaleza, capital e maior cidade do estado.

É nesse contexto que na eleição de 1988 o grupo do CIC lança o nome do deputado **Ciro Gomes** para concorrer ao executivo municipal. **Ciro Gomes** é advogado por formação e começou a sua carreira política a partir da militância no movimento estudantil. A construção de sua campanha para prefeito foi feita a partir da figura e do capital político do governador **Tasso Jereissati** (DIOGENES, 2002, p. 110). Com o fracasso da administração **Maria Luiza** e a sua saída do PT para o PSB, a oposição fragmentou-se e **Ciro Gomes** saiu vencedor do pleito.

No âmbito legislativo, para Lopes (2005, p. 139) as eleições para vereador no ano de 1988 marcam um período de renovação do parlamento municipal de Fortaleza. A tese deste autor é esse processo de deu por conta de fatores como a redemocratização e, conseqüentemente, o pluripartidarismo, o surgimento de novas lideranças, a formação de novos movimentos sociais reivindicando direitos básicos como saúde, educação, moradia etc. Nesse sentido, os interesses do eleitorado diversificaram-se, as necessidades modificaram-se e a antiga estrutura assistencialista/clientelista não mais se sustentava de forma completa. Junto a isso, Lopes (2005) ressalta as mudanças na relação Executivo/Legislativo ocorridas no governo Maria Luiza, como, por exemplo, a diminuição da troca de cargos e da troca de apoio por obras nos bairros. Como efeito, lideranças tradicionais perderam muita força e o vereador tradicional foi gradativamente substituído por outros tipos de liderança.

4.6 Juracy Magalhães, o surgimento de uma nova liderança

Nos dois anos de governo Ciro Gomes, o prefeito implantou linha administrativa similar a do Governo do Estado. Visando o enxugamento da máquina pública e eficiência administrativa, o prefeito criou uma comissão de modernização urbana, acabou com algumas secretarias e fez a fusão de outras.

No ano de 1990, já pelo PSDB, Ciro Gomes deixa a prefeitura de Fortaleza, antes do fim do mandato, para concorrer ao Governo do Estado sucedendo Tasso Jereissati. Por conta disso, a prefeitura é assumida por seu vice, o médico Juracy Magalhães, que se torna figura relevante na história política fortalezense. Juracy Magalhães concluiu o mandato iniciado por Ciro Gomes e lançou como candidato a sua sucessão Antônio Cambraia, que tinha sido secretário de finanças do seu governo. Esse fato foi responsável pelo rompimento entre o prefeito e o grupo do CIC que tinha migrado todo para o PSDB. É nesse contexto que Antônio Cambraia derrota o candidato apoiado por Tasso Jereissati, Assis Machado.

A primeira administração de Juracy Magalhães é marcada por um forte impulso na infraestrutura da cidade, especialmente em obras viárias. (MORAIS, 2008, p. 2). No âmbito do legislativo municipal, Lopes (2005, p. 142) aponta para uma mudança na atuação eleitoral e parlamentar dos vereadores de Fortaleza. O vínculo territorial como critério hegemônico para o êxito eleitoral foi extinto e, acompanhando a diversificação da sociedade brasileira, passaram a surgir vereadores eleitos a partir do reconhecimento de categorias profissionais.

Os bairros que antes eram base eleitoral de um ou dois candidatos passaram a ter seus

votos fragmentados. Nesse período ganha proeminência a figura das lideranças comunitárias, em especial os cabos eleitorais.

4.7 Antônio Cambraia, um governo desenvolvimentista

O governo Cambraia (1993-1996) tem como marca os investimentos em obras de infraestrutura. A cidade passa por grandes transformações, obras de asfaltamento, iluminação pública e rede de esgoto. Acompanhando o ritmo das mudanças na cidade surgem novas lideranças municipais, tratam-se de vereadores que advém da administração pública ou da iniciativa privada, em sua maioria, burocratas que por sua atuação profissional credenciam-se a disputar a eleição para vereador. Lopes (2005, p. 185) denomina-os “vereadores institucionais”, estas lideranças tem sua sobrevivência política ligada ao Executivo e por isso alinham-se no parlamento em defesa dos projetos do prefeito.

A administração de Antônio Cambraia não tem grandes problemas de governabilidade na relação com os vereadores. O governo termina o mandato bem avaliado e Juracy Magalhães não têm dificuldades para ser reconduzido ao cargo de prefeito de Fortaleza, na eleição subsequente.

4.8 “O Juracismo”

Juracy Magalhães ampliou o projeto de desenvolvimento urbano de Fortaleza. Em seus governos o prefeito realizou grandes obras de infraestrutura na cidade, como a construção de viadutos, terminais de integração de ônibus, o Instituto José Frota (IJF) e a via expressa. Em seu segundo mandato, Juracy criou uma engenharia administrativa baseada nas Secretarias Executivas Regionais (SER's), modelo mantido até hoje. As regionais, ao todo são cinco, funcionam como as antigas subprefeituras que existiam no regime militar. A administração é descentralizada visando maior rapidez e eficiência na resolução de problemas.

As secretarias regionais além do aspecto administrativo reforçaram a negociação política entre o Executivo e o Legislativo. Com a sua implantação aumentaram o número de cargos na administração pública o que contemplou os vereadores da base de apoio do prefeito.

O segundo ponto é que cada vez mais passaram a surgir vereadores ligados a esses órgãos, isso se explica pela visibilidade dado ao trabalho nas regionais e pelo número de contatos e apoiadores que podem ser obtidos por meio dessas instituições.

Com o aumento de postos de trabalho também cresceram as denúncias sobre uma prática denominada “uso indevido da máquina pública”, ou seja, quando se tenta intimidar ou cooptar funcionários da burocracia pública em favor de apoio eleitoral para candidatos ligados ao prefeito.

Em seu terceiro mandato Juracy Magalhães sofreu forte oposição na Câmara dos Vereadores, seu governo foi marcado por casos de corrupção envolvendo vereadores da base aliada, membros da burocracia e parentes de Juracy. O prefeito tinha um quadro de saúde com complicações em decorrência de um câncer no pulmão e após oito anos ininterruptos governando a cidade (1997-2004), no período político denominado de “juracismo”, sua administração terminou mal avaliada, fato este, que contribuiu para um cenário de disputa acirrada nas eleições subsequentes.

4.9 Luizianne Lins, contra tudo e contra todos

Por toda a década de 1990 e até a metade dos anos 2000 apenas uma elite política deteve o poder na capital do Ceará. Se em âmbito estadual o grupo do CIC, reunidos em torno da figura do Governador Tasso Jereissati, conseguiu consolidar sua hegemonia política, na capital fenômeno parecido ocorreu em torno do Juracismo. No entanto, ambos os projetos já davam sinais de desgaste político e dificuldade em manter a hegemonia. Os pleitos eleitorais ficaram cada vez mais acirrados e decididos no segundo turno. A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva na eleição presidencial de 2002 deu novo ânimo para o fortalecimento dos partidos de esquerda e dos grupos que faziam oposição, em nível estadual e local, tanto a Tasso Jereissati quanto a Juracy Magalhães.

É nesse contexto que as eleições para prefeito em 2004 apresentam-se como as mais acirradas após a redemocratização. Ao todo foram onze candidatos a prefeito, quatro com chances reais de vitória: (1) Inácio Arruda (PCdoB), que na eleição anterior tinha disputado o segundo turno com Juracy Magalhães quase saindo vitorioso do pleito, tinha o apoio do Governo Federal e de parte do Partido dos Trabalhadores (PT). (2) Luizianne Lins (PT), professora do Curso de Comunicação da Universidade Federal do Ceará (UFC), liderança advinda do movimento estudantil que teve ascensão muito rápida na política cearense. Em 1996 é eleita vereadora com uma votação expressiva, em 2000 é reeleita quase dobrando sua votação. Em 2002 é eleita deputada estadual e mesmo sem o apoio de seu partido em nível nacional, Luizianne Lins lança-se candidata a prefeitura de Fortaleza. (3) Moroni Torgan (PFL) é uma liderança que surgiu a partir do primeiro Governo Tasso Jereissati. Nessa

primeira administração ele foi o Secretário de Segurança, já no segundo governo Tasso, Moroni ocupou o cargo de vice-governador. O pleiteante também foi deputado federal e adotava um discurso moralista de combate à violência e a impunidade. (4) Antônio Cambraia (PSDB), ex-secretário de finanças do governo Juracy e ex-prefeito de Fortaleza, tinha rompido a aliança com Juracy Magalhães e se filiado ao PSDB, partido em que obteve dois mandatos como deputado federal.

A campanha transcorreu em clima de grande competitividade, Inácio Arruda que no começo do pleito surgia como favorito nas pesquisas foi perdendo força na reta final. Antônio Cambraia que representava o grupo de Tasso Jereissati teve bons resultados durante as pesquisas, no entanto, mais uma vez o grupo do governador saiu derrotado nas eleições da capital. Nessa conjuntura, de forma inesperada Luizianne Lins e Moroni Torgan passam para a disputa do segundo turno.

Mesmo contra a vontade do partido e contrariando todas as previsões, apoiada principalmente pela militância estudantil e pelos movimentos sociais, Luizianne Lins vence a disputa no segundo turno e torna-se prefeita de Fortaleza.

Em seu primeiro governo a prefeita realiza ações visando à limpeza da cidade, principalmente em rios, córregos e áreas de risco. Cria políticas de combate a doenças sexualmente transmissíveis e mantém a estrutura administrativa por meio das regionais. Realiza um grande programa de construção de casas populares e na Câmara Municipal não encontra forte oposição.

A partir de uma aliança com o então governador, Cid Gomes (PSB), Luizianne Lins garante mais um mandato, entretanto nesse período a prefeita sofre grande derrota no parlamento ao não conseguir eleger o presidente da casa. Críticas sobre a sua gestão, ruas esburacadas, obras inconclusas e o fim da aliança com Cid Gomes fazem com que Luizianne Lins não consiga eleger o seu sucessor.

4.10 Uma cidade que se transforma e um parlamento que se renova?

A vitória de Maria Luiza Fontenele, na eleição de 1982, marca o início de um ciclo democrático na cidade de Fortaleza. Após longos anos, a população voltava a escolher o chefe do executivo municipal. A redemocratização, a promulgação da constituinte de 1988, as novas prerrogativas municipais e o surgimento de novos movimentos sociais contribuíram para que tivéssemos um quadro político paradoxal e descompassado, principalmente na relação entre executivo e legislativo.

Se por um lado, temos com a vitória da esquerda na capital e com a ascensão do grupo do CIC ao Governo do Estado o surgimento de novas elites políticas. Grupos com uma mentalidade inovadora, amplificada pelo clima de transformação que passava o país. Nesse sentido, via-se a necessidade de mudança na forma de pensar política, no papel do Estado e na administração pública. Por outro lado, tínhamos um parlamento municipal que era baseado em relações clientelistas, na troca de favores e na lógica de que o vereador atua como mediador entre as demandas da comunidade e o Poder Executivo.

A tentativa de modificação desta estrutura acarretou dificuldades de governabilidade para os prefeitos, entretanto, acompanhando a demanda de grupos da sociedade civil, novas lideranças locais surgiram. Elementos como a troca de cargos e obras por apoio político continuam sendo uma prática tradicional na política de Fortaleza, entretanto transformaram-se os canais e os atores da relação. Novos modos de se relacionar com as bases eleitorais foram desenvolvidos pelos vereadores e a competição nos pleitos extinguiu os antigos territórios.

Recuperando a tese de Lopes (2005) em que o vereador comunitário estava em declínio, já que pelo alto custo econômico era cada vez mais difícil manter bases territoriais, entendemos que surgiram novas estratégias de vencer a eleição e de se relacionar com as bases. Nesse sentido, ganham relevo os vereadores que representam uma categoria profissional. Também, entram em evidência vereadores ligados a igrejas evangélicas; parlamentares que possuem programas televisão ou rádio; vereadores ligados causas ideológicas e parlamentares advindos da administração pública.

Nesse sentido, a renovação do parlamento provoca um quadro em que estão dispostos os vereadores de localidade, muitas vezes herdeiros políticos dos antigos vereadores, e lideranças que representam grupos que ganharam força a partir da redemocratização.

Dito isto, um questionamento que move essa pesquisa é: levando em conta que os vereadores possuem orientação ideológica cada vez mais heterogênea e que os grupos ou moradores de localidades que são bases eleitorais também possuem demandas específicas, será que no parlamento os vereadores atuam de forma distinta, ou seja, mais próximos dos interesses de suas bases ou atuam de forma descolada de suas bases, optando por uma produção que acompanhe a dinâmica de negociação e coerção no parlamento?

4.11 Apresentando os atores políticos

Nesta seção, temos por objetivo expor um pouco da trajetória política dos vereadores de Fortaleza eleitos no pleito de 2008 e que compuseram a 16ª legislatura da Câmara

Municipal de Fortaleza, buscamos compreender suas estratégias eleitorais, padrões de votação e relação com bases eleitorais.

Como método de análise, classificamos os vereadores em três tipos: (1) vereador territorializado; (2) vereador hierárquico e; (3) vereador ideológico. O primeiro tipo diz respeito a parlamentares que possuem bases eleitorais territorializadas, ou seja, vinculadas a comunidades específicas. O tipo hierárquico tem relação com vereadores que advêm da burocracia pública ou de empresas privadas e que por sua trajetória profissional recebem apoio político para concorrerem ao cargo de vereador. Também foram enquadrados nessa categoria parlamentares que tem relação estreita ou parentesco com políticos que ocupam cargos no executivo ou no legislativo, por exemplo, prefeitos, governadores, deputados etc. O vereador ideológico é o parlamentar que possui como bases eleitorais grupos da sociedade civil, categorias profissionais ou áreas específicas, por exemplo, saúde, educação, meio ambiente e outros. Nas próximas seções, iremos desenvolver de forma clara essa tipologia e a modo como foi construída.

Nesta primeira parte da pesquisa as informações sobre os vereadores e as eleições foram coletadas a partir dos perfis institucionais de cada parlamentar no site da Câmara Municipal de Fortaleza¹⁶; coletamos no site do Tribunal Regional Eleitoral informações referentes a pleito de 2008, como a profissão dos vereadores, partidos políticos e coligações, coeficiente eleitoral, gastos de campanha e perfil do eleitorado. Sobre a trajetória política de cada vereador obtivemos informações por meio do Anuário de Fortaleza¹⁷, publicação da prefeitura de Fortaleza com informações relevantes sobre a história política de Fortaleza e sobre aspectos socioeconômicos do município; visitamos blogs pessoais, páginas nas redes sociais e conversamos informalmente com moradores dos bairros e pessoas que tem ligação com os vereadores.

Pode-se dizer que a nova composição da Câmara Municipal trouxe algumas mudanças significativas. A primeira modificação foi o aumento do número de partidos com cadeiras no parlamento, ao todo tivemos vereadores eleitos por vinte facções políticas diferentes, sendo apenas quatro parlamentares do sexo feminino. Um fato que chamou atenção foi que partidos considerados médios ou pequenos como PHS e o PMN conseguiram quatro vagas cada um, número igual ao do PT, partido da prefeita eleita Luizianne Lins.

A eleição de 2008, caso analisado, contou com a participação de 860 candidatos, registrados no Tribunal Regional Eleitoral do Ceará - TRE-CE, disputando 41 vagas. Nessa

¹⁶ <http://www.cmfor.ce.gov.br/acamara.html>

¹⁷ <http://www.anuariodefortaleza.com.br/administracao-publica/camara-municipal-de-fortaleza>

eleição os candidatos puderam receber votos em 126 bairros da cidade. O número total de votos válidos do pleito para vereador foi de: 1.183.720/ 92,66%, os votos em branco somaram 29.496/ 2,31% e os votos nulos 64.231/ 5,03%.

O quociente eleitoral foi de 29.299 votos, foram formadas sete coligações: PRB/PHS/PMN/PSL; PMDB/PT; PDT/PSDB; PR/PRTB; PSC/PRP; DEM/PP; e PSOL/PSTU. Nove partidos optaram por disputar a eleição de forma avulsa: PV; PTN, PSB, PTC, PT do B, PC do B, PTB, PPS, PSDC e PCB.

Segundo a profissão que os vereadores informaram ao TRE-CE¹⁸, os médicos foram o grupo profissional que conseguiu mais parlamentares, seis, se contabilizarmos os que fazem parte da área de saúde, esse número sobe para sete parlamentares. Em seguida, as profissões que mais tiveram representantes foram: vereadores, com seis componentes; comerciantes, com cinco componentes; empresários, com quatro componentes; professores, com três membros; e advogados, com três membros.

A coligação que mais conseguiu eleger vereadores foi formada por PMDB/PT. Os vereadores eleitos pelo Partido dos Trabalhadores (PT), por ordem de votação, foram Guilherme Sampaio¹⁹, proprietário de uma instituição de ensino; Acrísio Sena, parlamentar vinculado ao Sindicato dos Bancários do Ceará e ex-presidente, em nível estadual, da Central Única dos Trabalhadores (CUT); Ronivaldo Maia, professor da rede municipal, entretanto ganhou projeção política ao ser presidente da Empresa de Limpeza Urbana (EMLURB); Salmito Filho, professor universitário, o qual, na eleição de 2008, recebeu forte apoio de uma das correntes do Partido dos Trabalhadores, além do apoio da diretoria do Sindicato dos Empregados no Comércio de Fortaleza (SEC).

Os vereadores eleitos pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) foram Magaly Marques, irmã do Deputado Carlomano Marques, que conseguiu o seu quinto mandato; Paulo Gomes, estudante universitário e membro da família Ferreira-Gomes, uma das mais tradicionais linhagens da política cearense; Carlos Mesquita, vereador que em 2008 conseguiu o seu quinto mandato, trabalhou como engenheiro na Companhia Energética do Ceará (COELCE) e tem forte atuação no bairro Álvaro Weyne. Por fim, Marcus Teixeira, que conseguiu seu quarto mandato em 2008, advém da burocracia pública, tendo trabalhado em órgãos como a Empresa de Transporte Urbanos de Fortaleza (ETTUSA) e a Secretaria de Administração do Ceará (SEAC), onde foi auditor.

¹⁸ <http://www.tre-ce.jus.br/eleicao/eleicoes-anteriores/eleicoes-2008/eleicoes-2008>

¹⁹ As informações coletas são referentes à atuação dos vereadores até o pleito de 2008.

A segunda coligação que mais fez vereadores foi composta pelos partidos PRB/PHS/PMN/PSL. Do Partido Humanista da Solidariedade (PHS) foi eleito Walter Cavalcante, vereador que possui atuação assistencialista no bairro Vila Velha, além de ligação com grupos da Igreja Católica situados na área da Barra do Ceará e do Quintino Cunha, como o Terço dos Homens e o Encontro de Casais com Cristo (ECC). Pela mesma legenda, também foi eleito Vitor Valim, apresentador de Televisão, sua votação foi espalhada pela cidade, uma das possíveis explicações para isso é que seu programa que tem por foco a violência em Fortaleza, logo seu discurso tem um alcance difuso. Do Partido da Mobilização Nacional (PMN) foi eleito Mário Hélio, comerciante com forte atuação assistencialista nos bairros do Papicu e Cidade 2000.

O Partido Republicano Brasileiro (PRB) elegeu o vereador Gelson Ferraz, pastor e radialista, que em 2008 conseguiu o terceiro mandato. Sua base é composta pelos votos dos fiéis da Igreja Universal do Reino de Deus (IURD).

Por fim, o Partido Social Liberal (PSL) elegeu Luciram Girão, irmão do Deputado Estadual Lucílvio Girão, que tem forte atuação no bairro da Messejana. Outro eleito pelo partido é José do Carmo, que conquistou seu terceiro mandato. Essa liderança advém do setor dos transportes, mas sua base eleitoral está concentrada no Grande Bom Jardim. Por fim, a última vaga do partido foi ocupada por Leda Moreira, filha do ex-vereador Agostinho Moreira e irmã do Deputado Estadual Agostinho Moreira, o qual tem atuação assistencialista nos bairros Pirambú e Carlito Pamplona.

A coligação formada por PDT/PSDB elegeu três vereadores. Do Partido Democrático Trabalhista (PDT) foram eleitos Iraguassú Teixeira, que conquistou seu sexto mandato consecutivo, sendo o vereador mais antigo no parlamento. Esse vereador tem forte atuação no bairro Bela Vista, mas com boas votações nos bairros Panamericano, Bom Jardim e Granja Portugal. O segundo vereador do PDT foi Plácido Filho, liderança que advém da burocracia estadual, trabalhou prestando consultoria jurídica em órgãos como o Instituto José Frota (IJF), a Secretaria de Administração do Município (SAM) e a Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG). Sua estratégia eleitoral foi voltada para os servidores da saúde, o vereador foi fundador do sindicato da categoria.

O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) elegeu apenas o vereador Carlos Dutra, liderança que recebeu apoio dos ouvintes de seu programa na rádio e dos membros da Igreja Universal.

A coligação formada por DEM/PP elegeu três vereadores. Dos Democratas (DEM) foi eleito Mairton Félix, liderança de perfil religioso, recebeu votos dos membros da Assembleia

de Deus que se congregam em templos localizados nos bairros barra do Ceará e Vila Velha. O segundo candidato eleito pelo DEM foi Machadinho Neto, liderança ligada aos portadores de deficiência, fundou a Associação Beneficente Cearense de Reabilitação (ABCR).

O Partido Progressista (PP) elegeu Casimiro Neto, que em 2008 atingiu seu segundo mandato como vereador, também teve dois mandatos como Deputado Estadual, possui trabalhos assistencialistas no bairro da Bela Vista.

A coligação formada por PR/PRTB elegeu dois vereadores. Pelo Partido da República (PR), elegeu-se Dr. Adelmo, o qual em 2008 atingiu seu quinto mandato para vereador, tendo como pauta de atuação a área da saúde. O vereador recebeu votos dos servidores dessa área, mas também atuou institucionalmente como Secretário de Saúde no Governo Juracy Magalhães. O Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB) elegeu o vereador João Batista, major do corpo de bombeiros, que tem atuação concentrada no bairro Pirambú.

A coligação formada por PSC/PRP elegeu dois candidatos, ambos do PRP. O primeiro vereador foi Adail Junior, comerciante do ramo de ótica, tendo atuação assistencialista no bairro Antônio Bezerra. Foi também eleito pela legenda Irmão Léo, cuja atuação assistencialista concentra-se no bairro Itapery.

A coligação formada por PSOL/PSTU elegeu apenas João Alfredo, advogado, que recebeu a maior votação entre os vereadores. Sua atuação ideológica de esquerda está ligada à militância de seu partido e tem forte atuação junto ao movimento ambientalista.

Dos partidos que concorreram de forma autônoma no pleito de 2008, o Partido Trabalhista Nacional (PTN) e o Partido Verde (PV) foram os que obtiveram o maior número de vagas, três ao todo. Foram eleitos pelo PTN: Alípio Rodrigues, liderança com forte atuação no Pirambú; Antônio Henrique, Presbítero de Igreja Renovada de Fortaleza, grupo de onde retira boa parte de seus votos, sendo também ativista do Desafio Jovem de Fortaleza, instituição que trata dependentes químicos. O último candidato eleito pelo PTN foi José Freire, empresário do ramo de transportes, tem votação concentrada nos bairros Messejana e Santa Maria.

Pelo PV foram eleitos: Roberto Mesquita, empresário do ramo da construção civil, o qual obteve boa votação no bairro Panamericano; Carlos Sidou, filho do ex-vereador José Sidou, que desempenha atuação assistencialista nos bairros Presidente Kennedy e Álvaro Weyne; e Joaquim Rocha, liderança que vem da burocracia pública, que trabalhou vinte anos na Companhia Elétrica do Ceará (COELCE), possui atuação assistencialista no bairro Boa Vista.

Com duas cadeiras legislativas ficaram o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Trabalhista Cristão (PTC) e o Partido Trabalhista do Brasil (PT do B). Pelo PSB, elegeu-se Eliane Novais, irmã do Deputado Federal Sergio Novais, liderança que advém da Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE), teve votação dispersa por muitos bairros. Pela mesma legenda, também foi eleito Elpídio Nogueira, irmão do Deputado Estadual José Sarto, teve votos dos membros da Igreja Batista e representa também servidores da saúde.

O PTC elegeu o vereador Marcelo Mendes, liderança que também é originário da burocracia pública, trabalhou na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SEDE) e foi diretor da Regional IV. O segundo vereador eleito pelo partido foi Dr. Ciro, que recebe votos de servidores da área da saúde.

O PT do B elegeu Leonelzinho Alencar, liderança com trabalho assistencialista no bairro Messejana e que recebeu apoio institucional do Fortaleza Esporte Clube. Pelo mesmo partido foi eleito Paulo Facó, funcionário da CAGECE, possui votação dispersa.

Com uma cadeira legislativa ficaram o Partido Comunista do Brasil (PC do B), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Popular Socialista (PPS). Pelo PC do B foi eleita Eliane Gomes, liderança ligada a movimentos sociais, porém com forte atuação institucional, foi presidente da Fundação Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR) e foi diretora da Regional IV. O PTB elegeu Valdeck Vasconcelos, comerciante do ramo de limpeza, que tem atuação assistencialista no bairro Granja Portugal. Por fim, o PPS elegeu o vereador Glauber Lacerda com atuação assistencialista no Bairro Conjunto Ceará. Abaixo, podemos visualizar uma tabela com informações relevantes sobre os vereadores de Fortaleza.

Quadro 1 – Informações qualitativas sobre os vereadores de Fortaleza eleitos em 2008

Nome na Urna	Votos	Partido	Partido/ Coligação	Mandatos	Profissão²⁰
João Alfredo	14917	PSOL	PSOL/PSTU	1	Advogado
Walter Cavalcante	11759	PHS	PRB/PHS/PMN/PSL	4	Vereador
José do Carmo	11662	PSL	PRB/PHS/PMN/PSL	2	Vereador
Guilherme Sampaio	11282	PT	PMDB/PT	2	Empresário

²⁰ Profissões declaradas ao TRE-CE.

Vitor Valim	10996	PHS	PRB/PHS/PMN/PSL	1	Jornalista/ Apresentador
Elpídio Nogueira	10520	PSB	PSB	4	Médico
Eliane Novais	10308	PSB	PSB	1	Economista
Leda Moreira	10029	PSL	PRB/PHS/PMN/PSL	1	Advogada
Mário Hélio	9843	PMN	PRB/PHS/PMN/PSL	2	Comerciante
Magaly Marques	9813	PMDB	PMDB/PT	5	Médica
Gelson Ferraz	9584	PRB	PRB/PHS/PMN/PSL	3	Pastor e Radialista
Roberto Mesquita	9223	PV	PV	1	Empresário
Luciram Girão	9198		PRB/PHS/PMN/PSL	2	Vereador
Acrísio Senna	9147	PT	PMDB/PT	1	Professor do Ensino Médio
Ronivaldo Maia	8818	PT	PMDB/PT	1	Professor do Ensino Médio
Casimiro Neto	8766	PP	DEM/PP	3	Advogado
Paulo Gomes	8154	PMDB	PMDB/PT	1	Estudante Universitário
Glauber Lacerda	8102	PPS	PPS	5	Médico
Iraguassú Teixeira	8013	PDT	PDT/PSDB	6	Médico
Carlos Mesquita	8011	PMDB	PMDB/PT	5	Vereador
Dr. Adelmo	7573	PR	PR/PRTB	5	Médico
Salmito Filho	7534	PT	PMDB/PT	2	Professor de Ensino Superior
Marcus Teixeira	7389	PMDB	PMDB/PT	4	Vereador

Mairton Félix	7252	DEM	DEM/PP	1	Comerciante
Plácido Filho	6827	PDT	PDT/PSDB	1	Advogado
Carlos Sidou	6675	PV	PV	2	Servidor Público Municipal
Joaquim Rocha	6528	PV	PV	2	Agrônomo
João Batista	6524	PRTB	PR/PRTB	2	Médico
Carlos Dutra	6478	PSDB	PDT/PSDB	1	Pastor e Radialista
Eliana Gomes	6181	PC do B	PC do B	1	Servidor Público Municipal
Leonelzinho Alencar	6176	PT do B	PT do B	1	Formado em Saúde Pública
Alípio Rodrigues	6064	PTN	PTN	1	Comerciante Varejista
Marcelo Mendes	5172	PTC	PTC	1	Empresário
Adail Júnior	4991	PRP	PSC/PRP	1	Comerciante
Dr. Ciro	4770	PTC	PTC	1	Médico
Antônio Henrique	4702	PTN	PTN	1	Técnico em Contabilidade
Paulo Facó	4657	PT do B	PT do B	4	Servidor Público Municipal
Machadinho Neto	4474	DEM	DEM/PP	4	Vereador
José Freire	4321	PTN	PTN	1	Empresário
Irmão Léo	3434	PRP	PSC/PRP	1	Mecânico
Valdeck Vasconcelos	3419	PTB	PTB	1	Comerciante

Fonte: elaboração do autor

Nos trabalhos que discutem a temática dos vereadores, em especial a relação com o Executivo Municipal, um argumento que é defendido de forma categórica é a necessidade da

maioria dos vereadores de se alinharem ao projeto político do prefeito em troca de obras e cargos. (LOPES, 2005; D'AVILA; CERQUEIRA; LOMBARDO, 2011; GRIN, 2012).

Nesse sentido, alguns laços políticos firmados entre prefeito e vereadores reverberam nas eleições subsequentes. Como foi dito anteriormente, a cidade de Fortaleza foi governada por mais de uma década por Juracy Magalhães, o que nos leva a crer que alguns membros do parlamento se beneficiaram da estrutura administrativa e do suporte econômico dado pelo ex-prefeito. No pleito de 2008, Luizianne Lins obteve sua reeleição e, conseqüentemente, conseguiu eleger alguns membros do seu grupo político. Existem vereadores que recebem apoio de categorias profissionais ou grupos ideológicos, outros parlamentares são eleitos a partir de herança de capital político de familiares, principalmente nos bairros da periferia. O apoio também pode advir do Governado do Estado ou de deputados.

Dito isto, nos próximos tópicos tentaremos definir a que grupos políticos pertencem os vereadores eleitos em 2008, nossa tentativa é identificar a natureza do voto dos vereadores, o que nos dará suporte para enquadrá-los em tipologias.

4.12 O grupo da Prefeita

O Partido dos Trabalhadores (PT) fez ao todo quatro vereadores para a segunda gestão de Luizianne Lins, entretanto dois vereadores tiveram o apoio da prefeita: Acrísio Sena e Ronivaldo Maia. Ambos venceram a sua primeira eleição e foram projetados politicamente a partir de atividades desenvolvidas na burocracia municipal. Acrísio Sena é uma liderança que surgiu como ativista de movimentos sociais no bairro Antônio Bezerra, logo em seguida passou a militar em torno do movimento sindical. Presidiu o Sindicato dos Bancários do Ceará e a Central Única dos Trabalhadores do Ceará. No entanto, sua projeção política se deu a partir da presidência do Instituto Municipal de Administração e Recursos Humanos (IMPHAR). Após a eleição, o vereador foi convidado para ser líder do governo na Câmara Municipal nos dois primeiros anos da gestão e nos dois últimos presidiu a Câmara Municipal.

Ronivaldo Maia é uma liderança advinda do movimento estudantil e dos movimentos de base da Igreja Católica. O vereador tem sua atuação política ligada à da ex-prefeita Luizianne Lins, de quem foi assessor parlamentar. Sua ascensão política se deu após presidir a Empresa Urbana de Limpeza (EMLURB).

4.13 Resquícios do “Juracismo”

Alguns vereadores que acumulam mandatos sucessivos no parlamento, outrora, formaram base de sustentação para o ex-prefeito Juracy Magalhães (PMDB). Doutor Adelmo Martins (PR) é um dos vereadores com mais tempo na Câmara Municipal, o qual em 2008 conquistou seu quarto mandato. Teve seu primeiro mandato em 1992 e foi ocupando cargos no governo e na burocracia pública que lhe renderam apoio político para mandatos seguintes. Foi vice-líder de governo do ex-prefeito Juracy Magalhães, Coordenador de Saúde do Município e Secretário de Saúde e Desenvolvimento Social²¹.

Carlos Mesquita (PMDB), engenheiro eletricista, é outra liderança formada no grupo político de Juracy Magalhães. Carlos Mesquita atuou profissionalmente na COELCE onde obteve apoio dos funcionários da empresa e do sindicato²², no parlamento chegou a presidir a Câmara Municipal.

Walter Cavalcante (PHS) é uma das lideranças mais tradicionais do parlamento. Esse vereador tem atuação assistencialista no bairro Vila Velha. Entretanto, por ter um capital político maior do que a maioria dos vereadores territorializados, Walter Cavalcante consegue ter inserção em bairros como Quintino Cunha e Barra do Ceará. Tem bases eleitorais vinculadas a grupos da Igreja Católica como o Encontro de Casais com Cristo (ECC) e o Terço dos Homens e é um dos organizadores da Caminhada com Maria, tradicional evento religioso da cidade que tem início todo ano na Barra do Ceará²³.

4.14 Herdeiros Eleitorais e apadrinhados políticos

Alguns parlamentares ganham visibilidade frente ao eleitorado a partir de alguma figura relevante politicamente e com o poder de transferência de votos ou de recursos econômicos. Nesse sentido, após a primeira eleição de Dilma Rousseff com o apoio do ex-presidente Lula, esses parlamentares passaram a ser conhecidos como “postes eleitorais”. No entanto, entendemos que existem diferenças nas intensidades de apoio e na transferência de capital político, porém a peculiaridade desses parlamentares está na vinculação a outras figuras.

²¹ http://216.59.16.201:8080/sapl/consultas/parlamentar/parlamentar_mostrar_proc?cod_parlamentar=8

²² Lopes (2005, p. 188)

²³ As informações sobre o vereador Walter Cavalcante foram conseguidas via entrevista informal com um de seus cabos eleitorais.

A trajetória política de Carlos Sidou (PV) está intimamente ligada às bases eleitorais que herdou de seu pai. José Sidou foi vereador de base comunitária e mantinha uma rede de atendimentos no bairro do Presidente Kennedy. Carlos Sidou conservou os redutos eleitorais de sua família e via cabos eleitorais mantém uma rede de prestação de favores aos moradores dos bairros Presidente Kennedy, Olavo Bilac e Alvaro Weyne²⁴.

Casimiro Neto (PP), que está no seu quinto mandato, representa o maior período em que uma família permanece ocupando um assento na Câmara Municipal de Fortaleza. João Batista de Oliveira, pai de Casimiro, foi vereador de Fortaleza por três legislaturas mantendo uma rede de prestação de serviços no Bairro Bela Vista. Em seguida, foi eleito deputado e sua esposa e mãe de Casimiro Neto, Maria José de Oliveira, foi eleita a partir do capital político do marido, ocupando o cargo de vereadora por mais sete legislaturas²⁵. No ano de 2000, Casimiro Neto é eleito pela primeira vez vereador de Fortaleza mantendo a tradição política da família e herdando as bases eleitorais, principalmente no bairro da Bela Vista²⁶ e em parte do bairro Granja Portugal²⁷.

Eliane Novais (PSB) foi servidora da Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará (CAGECE) por mais de duas décadas, ocupou também na burocracia pública cargos na Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza (AUMEF) e na Secretaria de Infraestrutura do Estado (SEINFRA). Além dessa atuação institucional, a vereadora também foi projetada politicamente por seu irmão, o Deputado Estadual Sérgio Novais²⁸.

Elpídio Nogueira (PSB) é um vereador que recebe grandes votações dos membros da Igreja Batista de onde é diácono²⁹, entretanto sua projeção eleitoral se deu a partir da transferência de votos do seu irmão, o Deputado Estadual José Sarto, que foi vereador por duas vezes, inclusive sendo presidente da Câmara Municipal³⁰.

Leda Moreira (PSL) é outro exemplo de vereadora que herdou bases eleitorais. Seu pai, Agostinho Moreira, foi vereador de Fortaleza por mais de uma década, seu irmão Agostinho Moreira é deputado estadual, ambos eleitos com apoio dos moradores de grande

²⁴<http://www.opovo.com.br/app/opovo/politica/2012/09/29/noticiasjornalpolitica.2928585/alem-de-vereadores.shtml>

²⁵ Lopes (2005, p. 62)

²⁶<https://www.youtube.com/watch?v=3Hyd4P2s2oE>

²⁷<http://www.cmfor.ce.gov.br/casimironeto.html>

²⁸http://www.elianenovais.com.br/mandato/n_indice.asp?var=Quem%20%E9%20Eliane%20Novais

²⁹<http://elpidionogueira.com.br/site/conheca-dr-elpidio/>

³⁰<http://www.deputadosarto.com.br/perfi>

Pirambú³¹. Leda Moreira tem atuação assistencialista no bairro trabalhando em conjunto com o irmão³². A vereadora também tem votações expressivas no bairro Carlito Pamplona.

Leonelzinho Alencar (PT do B) herdou as bases eleitorais de seu pai, o ex-vereador Leonel Alencar. Este parlamentar tem atuação assistencialista na Grande Messejana, sobretudo, reivindicado obras de recapeamento das ruas do bairro. O vereador tem apoio institucional do Fortaleza Esporte Clube, clube de futebol do qual seu pai foi presidente, e de sua maior torcida organizada, a Torcida Uniformiza do Fortaleza (TUF)³³.

Luciram Girão (PSL) é advogado por formação, mas trabalha como gestor de escolas particulares. Apesar de ter participado da gestão do Governador César Cals, a sua chancela vem do capital político transferido por seu irmão, o Deputado Estadual Lucílvio Girão³⁴. No parlamento tem atuado visando os servidores municipais da educação.

Magaly Marques (PMDB) é médica anestesista, trabalhou no Instituto José Frota (IJF) e no Pronto Socorro dos Acidentados, além de ocupar cargo no Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS)³⁵. A parlamentar participa do seu quinto mandato de vereadora, sua projeção política se dá a partir do capital político do seu irmão, o Deputado Estadual Carlomano Marques. Magaly tem atuação assistencialista no bairro da Varjota³⁶.

Marcus Teixeira (PMDB) é formado em contabilidade. Na burocracia pública ocupou os cargos de Auditor da Secretaria de Administração do Estado do Ceará (SEAD), Diretor Administrativo da Empresa Técnica de Transportes S.A (ETTUSA) e Contador da Superintendência de Desenvolvimento de Obras do Estado do Ceará (SOEC)³⁷. Sua chancela política advém do seu irmão, o ex-deputado federal Marcelo Teixeira³⁸.

Paulo Gomes (PMDB) é estudante de direito, nunca ocupou nenhum cargo na administração pública, entretanto é chancelado por seu tio, o Deputado Estadual Tin Gomes e por seus primos, o então Governador do Estado, Cid Gomes, e o Secretário de Saúde Ciro Gomes³⁹.

³¹ http://www2.ufpel.edu.br/ifisp/ppgs/eics/old/dvd/documentos/gts_lleics/gt12/gt12genilria.pdf

³² <http://deputadoaugustinhomoreira.blogspot.com.br/2009/12/reuniao-com-liderancas-do-grande.html>

³³ <http://leonelzinho.com.br/>

³⁴ <http://www.anuariodefortaleza.com.br/administracao-publica/camara-municipal-de-fortaleza.php>

³⁵ http://216.59.16.201:8080/sapl/consultas/parlamentar/parlamentar_mostrar_proc?cod_parlamentar=28

³⁶ http://www2.ufpel.edu.br/ifisp/ppgs/eics/old/dvd/documentos/gts_lleics/gt12/gt12genilria.pdf

³⁷ http://216.59.16.201:8080/sapl/consultas/parlamentar/parlamentar_mostrar_proc?cod_parlamentar=32

³⁸ <http://www.anuariodefortaleza.com.br/administracao-publica/camara-municipal-de-fortaleza.php>

³⁹ <http://www.anuariodefortaleza.com.br/administracao-publica/camara-municipal-de-fortaleza.php>

4.15 Meu bairro, minha vida

Os vereadores comunitários (LOPES, 2005), ou seja, parlamentares que tem atuação voltada para comunidades específicas e demandas dos moradores, dominaram o legislativo municipal de Fortaleza do período militar até o final dos anos noventa. No entanto, com o aumento da competição política dentro dos bairros, a heterogeneidade dos eleitores e a diminuição dos laços de sociabilidade e pertença dos moradores com o seu local de residência, esse tipo de liderança foi perdendo força e os “vereadores do bairro” tiveram que diversificar suas estratégias eleitorais para sobreviverem na disputa política.

Entretanto, alguns vereadores ainda se autodenominam do “bairro” e mantêm redes de atendimento nas comunidades, sua votação é vinculada ao território, entretanto, se outrora os votos dos moradores eram o bastante para a eleição, agora esse tipo de liderança tende a expandir seu escopo eleitoral. Nessa perspectiva, o vereador de “bairro” não é somente aquele que é mediador entre o eleitorado e o executivo na busca de solucionar demandas dos moradores, mas também lideranças religiosas locais, médicos que prestam serviço na comunidade, advogados, comerciantes e outros.

Adail Junior (PRP), empresário do ramo de ótica, tem atuação assistencialista no bairro do Antônio Bezerra e adjacências. Este parlamentar presta serviços à comunidade, como emissão de documentos, cursos profissionalizantes, financiamento de eventos culturais, dentre outros.⁴⁰ Adail Junior possui um centro de prestação de serviços no bairro, denominado “A casa do povo”.

Alípio Rodrigues (PTN), comerciante varejista do Grande Pirambú⁴¹, mantém uma rede de prestação de serviços no bairro⁴², dentre suas atividades no local podemos destacar a organização do Festival Junino “Pirambú Festeiro”, tem atuação no Banco Popular do Pirambú e é idealizador de um curso preparatório para o concurso da Guarda Municipal⁴³.

O vereador Glauber Lacerda (PPS), médico, tem como base principal o bairro Conjunto Ceará, onde faz trabalho social e possui um centro cultural com o seu nome⁴⁴. Glauber Lacerda também tem forte atuação na Paróquia do São Pio X. Juntamente com sua esposa, Fátima Sindeaux, participa do terço das famílias e dos eventos da paróquia⁴⁵. Além de

⁴⁰ Ver Facundo (2012). Disponível em: http://www.cienciassociais.ufc.br/monografias/2012_Leo_Facundo.pdf

⁴¹ http://216.59.16.201:8080/sapl/consultas/parlamentar/parlamentar_mostrar_proc?cod_parlamentar=9

⁴² <https://www.youtube.com/watch?v=FdvFNoeaObA>

⁴³ <https://www.facebook.com/100002567745581/posts/460912364004351>

⁴⁴ <http://www.opovo.com.br/app/opovo/politica/2012/09/29/noticiasjornalpolitica.2928585/alem-devereadores.shtml>

⁴⁵ <http://nelaeuconfio.blogspot.com.br/>

sua base no Conjunto Ceará, por sua atividade profissional recebe votos de seus pacientes, o que faz com que tenha uma votação dispersa.

O vereador Irmão Léo (PRP) não montou uma rede de prestação de serviços no bairro que é a sua base eleitoral, entretanto construiu seu capital político a partir de atuação nos movimentos sociais do bairro Itapery⁴⁶. Também recebe votos dos membros da Igreja Assembleia de Deus localizada no bairro.

Dos vereadores territorializados, João Batista (PRTB) é um dos poucos que possui votação dispersa. Isso se explica pela forma como é construído seu vínculo político. O vereador desenvolveu o programa “S.O.S Vida”, em que realiza ações de atendimentos médicos em diferentes bairros da cidade e de maneira rotativa. Dessa forma, o vereador retira boas votações em diferentes localidades, entretanto tem atuação permanente no bairro Rodolfo Teófilo, onde organiza eventos culturais, como a Festa das Crianças⁴⁷, e atua como colaborador da Fundação Silvestre Gomes, que presta serviços aos moradores do bairro.

Joaquim Rocha (PV) é liderança ativa no bairro Castelão, especialmente na localidade da Boa Vista. O vereador tem uma pauta que combina assistencialismo, projetos esportivos e culturais no bairro nas comunidades⁴⁸ e defesa de projetos ambientais⁴⁹.

Jose Freire (PTN) é um dos parlamentares que possuem base eleitoral no bairro da Messejana, entretanto, além desse reduto, o vereador possui participação em Associações de Moradores dos bairros João Paulo II, Conjunto Palmeiras e Parque Santa Maria⁵⁰.

Mário Hélio (PMN) é uma liderança que presta serviços assistencialistas nos bairros do Papicú, Cidade 2000 e em áreas adjacentes da Aldeota⁵¹. O vereador é ex-taxista e recebe muitos votos dessa categoria. Contudo, sua principal base eleitoral vem mesmo do assistencialismo à comunidade. Mario Hélio controla uma Associação Comunitária no bairro Cidade 2000.

Paulo Facó (PT do B) foi funcionário da CAGECE por mais de vinte anos e teve quatro mandatos como vereador até ser eleito como Deputado Estadual⁵², o parlamentar faz parte da base de sustentação do Governador Cid Gomes. Têm, historicamente, como territórios de votação os bairros da Cidade dos Funcionários e da Messejana.

⁴⁶ https://www.youtube.com/watch?v=YHx8i0J_370

⁴⁷ <http://vereadordrjoabatista.blogspot.com.br/search?>

⁴⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=EUUzJ9ocJoo>

⁴⁹ http://joaquimrocha.zip.net/arch2010-03-21_2010-03-27.html

⁵⁰ http://216.59.16.201:8080/sapl/consultas/parlamentar/parlamentar_mostrar_proc?cod_parlamentar=24

⁵¹ <http://www.al.ce.gov.br/index.php/deputados/liderancas-partidarias/24-partidos/pmn/133>

⁵² <http://www.al.ce.gov.br/index.php/deputados/liderancas-partidarias/20-partidos/prb/128>

Roberto Mesquita (PV) é empresário da construção civil e em 2008 conquistou seu primeiro mandato⁵³, apesar de ter grande votação no bairro Panamericano onde realiza trabalho assistencialista⁵⁴, também possui votação dispersa pela cidade via lideranças locais dos bairros.

Valdeck Vasconcelos (PTB) é uma liderança que ganhou projeção entre os moradores do bairro da Granja Portugal por meio de programa em rádio comunitária⁵⁵. O vereador presta serviços aos moradores e organiza eventos culturais como o Arraiá do Cumpade Valdeck⁵⁶, possui atuação bastante restrita a esse bairro, onde busca obras via Executivo.

4.16 Ideologia e profissão

Alguns parlamentares são eleitos a partir do apoio de um grupo específico de interesse. Estes vereadores podem representar determinado conjunto de valores morais como, por exemplo, preceitos religiosos. Outras lideranças possuem estreita vinculação com partidos políticos, sindicatos ou subcategorias profissionais e por isso recebem legitimidade para representação.

O primeiro vereador que apresenta o perfil descrito é Antônio Henrique (PTN), essa liderança teve como plataforma de campanha um discurso de combate às drogas e de afirmação dos valores da família cristã. O vereador agrega dois grupos de sustentação eleitoral, o primeiro são os fiéis da Igreja Presbiteriana de onde é presbítero⁵⁷. O segundo grupo é formado pelos internos, funcionários e apoiadores da ONG Desafio Jovem de Fortaleza, instituição que trata de pessoas viciadas em drogas, da qual o vereador é militante ligado a mais de vinte anos.⁵⁸ Além dessa base agregadora, o vereador também tem ativismo no bairro Presidente Vargas, no entanto não tem perfil assistencialista.

Antônio Machado Neto (DEM), mais conhecido como Machadinho Neto, é médico ortopedista, está no seu quarto mandato como vereador. É fundador e já presidiu a Associação Beneficente Cearense de Reabilitação (ABCR)⁵⁹. Por conta do seu trabalho nessa instituição,

⁵³ <http://www.al.ce.gov.br/index.php/deputados/liderancas-partidarias/17-partidos/pv/98>

⁵⁴ <http://www.al.ce.gov.br/index.php/destaques-do-site/item/3695-1804la-roberto-mesquita>

⁵⁵ <http://www.opovo.com.br/app/opovo/politica/2012/09/29/noticiasjornalpolitica.2928585/alem-de-vereadores.shtml>

⁵⁶ <http://valdeckvasconcelos.blogspot.com.br/>

⁵⁷ <http://www.antoniohenrique.com.br/>

⁵⁸ <http://www.anuariodefortaleza.com.br/administracao-publica/camara-municipal-de-fortaleza.php>

⁵⁹ http://216.59.16.201:8080/sapl/consultas/parlamentar/parlamentar_mostrar_proc?cod_parlamentar=27

o vereador agrega em torno de seu projeto político o voto de portadores de deficiência e de pessoas que militam por melhores condições de vida para aqueles⁶⁰.

Carlos Dutra (PSDB) é pastor da Igreja Universal e radialista⁶¹. Seu programa de rádio tem a temática religiosa e por conta disso agrega o eleitorado religioso tanto dos membros da Igreja Universal como de seus ouvintes⁶².

Doutor Ciro Albuquerque (PTC) é outro vereador que tem por profissão a medicina e que construiu seu capital político e eleitoral a partir da chancela institucional em órgão da área da saúde. O vereador começou na vida política sendo Secretário de Saúde da cidade de Pindoretama, trabalhou no Hospital do Coração de Messejana, no Frotinha do Antônio Bezerra e foi Diretor do Gonzaguinha da Barra do Ceará⁶³, bairro onde retira seu maior número de votos. Apesar de aparentemente ter um perfil de vereador hierárquico, Ciro Albuquerque obtém suas votações, sobretudo, de funcionários e servidores da área de saúde⁶⁴.

Eliana Gomes (PC do B) começou sua trajetória política a partir de atuação em movimentos sociais no Bairro Ellery no final da década de 1980, neste local fundou a Associação de Moradores. Em seguida, foi Presidente da Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF). A vereadora caracterizou-se como atuante nas áreas de habitação e moradia, foi projetada eleitoralmente ao ser assessora comunitária da Fundação Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), entidade essa em que também ocupou a presidência⁶⁵.

Gelson Ferraz (PRB) é outro vereador que possui bases eleitorais religiosas. É pastor da Igreja Universal e radialista de um programa cuja temática é gospel⁶⁶. Além dos votos dos fiéis da Igreja Universal, o vereador também agrega fiéis da Assembleia de Deus⁶⁷.

Guilherme Sampaio (PT) tem sua trajetória política ligada a pautas relacionadas com a área da educação. Participou do Fórum de Educação Infantil, da Comissão de Defesa e Direito à Educação e da Campanha Nacional de Direito à Educação, também foi presidente da Associação Cearense de Pequena e Média Escola (ACEPEME)⁶⁸. Em torno de seu projeto

⁶⁰ <http://www.anuariodefortaleza.com.br/administracao-publica/camara-municipal-de-fortaleza.php>

⁶¹ http://216.59.16.201:8080/sapl/consultas/parlamentar/parlamentar_mostrar_proc?cod_parlamentar=10

⁶² <http://www.anuariodefortaleza.com.br/administracao-publica/camara-municipal-de-fortaleza.php>

⁶³ http://216.59.16.201:8080/sapl/consultas/parlamentar/parlamentar_mostrar_proc?cod_parlamentar=11

⁶⁴ Em entrevista com funcionária do Frotinha do Antônio Bezerra, ela relata que muitos colegas são eleitores de Ciro Albuquerque.

⁶⁵ <http://elianagomes.com.br/a-militante/>

⁶⁶ <http://gelsonferraz10.blogspot.com.br/>

⁶⁷ <https://www.facebook.com/pages/Pastor-Gelson-Ferraz/543706029070226?fref=ts>

⁶⁸ <http://guilherme13234.com.br/conheca-guilherme>

político, agrega profissionais e militantes da área da educação, principalmente aqueles das escolas privadas.

Iraguassú Teixeira (PDT) é outra liderança tradicional do parlamento municipal de Fortaleza, em 2008 conseguiu o seu sexto mandato. O vereador tem sua atuação política vinculada a sua profissão, a medicina. Trabalhou como cirurgião no Instituto José Frota, na Santa Casa de Misericórdia, no Hospital Angeline de Fortaleza, no Hospital Cura d'Ars, na Casa de Saúde São Pedro e no Hospital Fernandes Távora. Atende também no Centro de Saúde da Floresta, no bairro Alvaro Weyne⁶⁹. Classificamo-lo com um vereador institucional por sua atuação como médico e por seu extenso período no parlamento, entretanto Iraguassú Teixeira também possui bases territorializadas no bairro da Bela Vista e no Pan-americano⁷⁰.

João Alfredo (PSOL) foi o vereador mais votado do pleito de 2008, essa liderança tem sua trajetória política ligada aos movimentos sociais, principalmente organizações de defesa ao meio ambiente. O parlamentar foi umas principais figuras do PT no Ceará, obteve três mandatos como deputado estadual e um mandato como deputado federal⁷¹. João Alfredo também agrega em torno de seu projeto político, estudantes universitários e eleitores com maior escolaridade.

José do Carmo (PSL) é uma liderança que advém do setor de transportes ferroviários, ocupou seu terceiro mandato como vereador. Ingressou como funcionário da Rede Federal Ferroviária S.A (REFESA) e dentro desta empresa ocupou diversas funções como Técnico de Administração e Engenheiro, Chefe do Setor de Engenharia e Segurança Industrial, Superintendente da Companhia Brasileira de Trens Urbanos de Fortaleza (CBTU-FOR), Gerente do Serviço Social das Estradas de Ferro (CESEF) e Oficial de Gabinete do Ministro dos Transportes⁷². José do Carmo tem atuação em bairros específicos como Bom Jardim, Centro, Pirambú e Alvaro Weyne⁷³.

Mairton Felix (DEM) é outro vereador com base eleitoral religiosa. Seus principais eleitores são os fiéis da Assembleia de Deus e membros da Associação Filantrópica Evangélica, instituição que o vereador presidiu por mais de vinte anos⁷⁴.

Marcelo Mendes (PTC) é empresário da iniciativa privada, formado em Direito e Administração de Empresas⁷⁵, foi um dos maiores opositores na Câmara Municipal da ex-

⁶⁹ http://216.59.16.201:8080/sapl/consultas/parlamentar/parlamentar_mostrar_proc?cod_parlamentar=18

⁷⁰ <http://www.anuariodefortaleza.com.br/administracao-publica/camara-municipal-de-fortaleza.php>

⁷¹ <http://www.anuariodefortaleza.com.br/administracao-publica/camara-municipal-de-fortaleza.php>

⁷² http://216.59.16.201:8080/sapl/consultas/parlamentar/parlamentar_mostrar_proc?cod_parlamentar=23

⁷³ <http://www.anuariodefortaleza.com.br/administracao-publica/camara-municipal-de-fortaleza.php>

⁷⁴ <http://www.anuariodefortaleza.com.br/administracao-publica/camara-municipal-de-fortaleza.php>

⁷⁵ http://216.59.16.201:8080/sapl/consultas/parlamentar/parlamentar_mostrar_proc?cod_parlamentar=30

prefeita Luizianne Lins. O vereador na burocracia pública ocupou alguns cargos relevantes, como membro da Coordenadoria Geral de Estratégias Econômicas da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SED), foi diretor da Secretaria Executiva Regional IV (SER) e dirigiu o Serviço Regional do Patrimônio da União no Ceará (SPC-CE)⁷⁶.

Plácido Filho (PDT) é advogado por formação e já ocupou diversos cargos na administração pública. Trabalhou na Procuradoria Jurídica do IJF, na Secretaria de Administração do Município e na Secretaria de Planejamento do Estado do Ceará⁷⁷. No entanto, foi por meio de sua atuação junto a servidores da saúde que conseguiu agregar um grupo político forte. Plácido Filho participou da fundação e presidiu o Sindicato dos Servidores de Saúde do Município⁷⁸.

Salmito Filho (PT) é outro vereador que tem origem política no movimento estudantil. Salmito reúne em torno de seu projeto político dois grupos distintos. O primeiro é vinculado a sua atuação profissional já que o vereador é professor de História em escolas particulares⁷⁹. Nesse sentido, o parlamentar conseguiu seu primeiro mandato como apoio de alunos e colegas de profissão. O segundo grupo que apoiou a sua candidatura foi o Sindicato dos Comerciantes de Fortaleza⁸⁰.

Vitor Valim (PMDB) é apresentador de um programa diário de televisão. O conteúdo do programa é voltado para a temática da violência, possui um discurso moralista e de combate à criminalidade. Por sua atuação no meio televisivo, agrega os votos de seus telespectadores, principalmente de pessoas de baixa renda⁸¹.

Nessa primeira parte, nossa proposta foi contextualizar as eleições em Fortaleza e os atores políticos relevantes. No entanto, para que tenhamos uma compreensão mais ampla da conexão eleitoral é necessário, além da origem dos parlamentares, vinculação política dos vereadores e da natureza de sua votação, também compreender e debater o sistema eleitoral brasileiro: regras, incentivos e condicionantes. Nossa análise vai partir de regras mais gerais dessa estrutura de funcionamento tentando relacioná-las com as eleições para vereador.

⁷⁶ <http://www.anuariodefortaleza.com.br/administracao-publica/camara-municipal-de-fortaleza.php>

⁷⁷ http://216.59.16.201:8080/sapl/consultas/parlamentar/parlamentar_mostrar_proc?cod_parlamentar=35

⁷⁸ <http://www.anuariodefortaleza.com.br/administracao-publica/camara-municipal-de-fortaleza.php>

⁷⁹ <http://www.cmfor.ce.gov.br/salmitofilho.html>

⁸⁰ Informação conseguida a partir de conversa com um dos coordenadores de campanha do vereador.

⁸¹ <http://www.anuariodefortaleza.com.br/administracao-publica/camara-municipal-de-fortaleza.php>

4.17 Eleições para vereador e regras do campo em disputa

Neste tópico a proposta é analisar de que forma essa a organização da regras eleitorais se impõe ou condicionam as ações dos candidatos nos pleitos para vereador. Partimos do conceito bourdiesiano de *campo* (Bourdieu, 2008, p. 21), entendendo as relações entre indivíduos situados em espaço de disputa de poder, com regras próprias, diferentes posições dos agentes e necessidade de legitimação.

Na arena eleitoral a disputa pelo poder é travada por meio da aquisição de votos, nesse campo os agentes buscam estratégias de convencimento do maior número de pessoas, já que os eleitores é que detêm o poder de legitimar o candidato. A tentativa é passar ao público um conjunto de características que credenciem o indivíduo a ser representante de uma parcela da população. Como já foi dito anteriormente, no Brasil as campanhas eleitorais tem forte apelo personalista, o desdobramento dessa relação, para fins da análise que propomos, é uma constante tentativa de diferenciação, o pleiteante precisa ser notado em meio à constante competição e para isso recorre a uma pluralidade de estratégias. No entanto, mais uma vez recorrendo a Bourdieu (2008, p. 139), existem elementos que estão gravados na pele daqueles que estão inseridos em determinado campo, ou seja, regras e procedimentos inquestionáveis, não passados ou ensinados, apenas absorvidos, reconhecidos e reproduzidos. Esse conjunto de elementos formam o conceito de *illusio*.

Ninguém participa de uma eleição com o discurso de representar a si ou de adentrar no parlamento para buscar interesses próprios (LOPES, 2005, p. 138). O representante deve pelo menos parecer se candidatar porque alguém pediu: seja a comunidade, a classe profissional, o grupo religioso, as pessoas do bairro, os membros do partido ou da família. No campo político não se pode proferir abertamente que se está na disputa motivado pelo salário ou pelas vantagens concedidas aos que estão no poder. Frases do tipo: “para lutar por mais saúde, moradia e educação”, “para resolver os problemas do povo”, “para fazer a vontade de Deus”, “para representar a nossa categoria” – são facilmente encontradas nos discursos dos candidatos, trata-se de falar aquilo que é aceitável segundo as leis do campo.

Dessa forma, o vereador pode assumir uma condição de representante específico de um conjunto de eleitores e seu discurso eleitoral estará pautado na defesa dos interesses desse grupo. Esse tomar posse ideológico é amplificado pelo caráter de proximidade entre vereadores e eleitores, assim o pastor que celebra o culto no templo do bairro busca o apoio dos membros de sua Igreja, entretanto sua prática cotidiana deve parecer com o discurso que adota. Em eleições em que existe menos proximidade e trato entre candidatos e eleitores

torna-se mais fácil a criação de um personagem público dotado de virtudes pessoais, entretanto nas eleições para vereador o eleitorado possui um filtro maior de informações sobre a vida dos candidatos que tentam adentrar no mercado político das localidades.

Na construção da trajetória dos candidatos tenta-se de alguma forma traçar uma convergência entre a história do pleiteante, o apego à cidade ou a bairros específicos e o seu desejo de representar a população ou parte dela. Dessa maneira, dentro do campo de possibilidades de cada um, os aspirantes podem construir ou combinar, dentre outras coisas, a imagem de ativistas ligados a movimentos sociais, associações de moradores, causas ambientais e reivindicações sociais em geral; podem optar por traçar um perfil de gestor bem-sucedido no âmbito privado ou no âmbito público; podem reivindicar uma origem humilde, tal qual imagem e semelhança de boa parte do eleitorado; podem construir uma imagem ligada a manifestações religiosas ou categorias profissionais. Em suma, os candidatos têm que optar ou por uma estratégia que os identifique como representantes de um grupo específico ou/e elencar um conjunto de características que se aproximem do maior número de eleitores.

Na construção dessa imagem pessoal, a posição dos candidatos no campo político – no sentido de possuir um maior ou menor capital político ou de transformar capital econômico, cultural ou religioso em capital político – ganha relevância. Assim, determinados candidatos tem um conjunto maior de opções para participarem da luta pelo poder, os quais sejam: aqueles que já estão na vida pública há muito tempo e que por conta disso já criaram um vínculo mais forte com o eleitor; os que possuem maior capital econômico para investir em marketing eleitoral, conseguir financiamento e contratar um grande número de apoiadores; candidatos que fazem parte dos partidos que estão no governo e que recebem apoio institucional das agremiações para conduzirem suas campanhas; candidatos que possuem carisma, no sentido weberiano, e que conseguem agregar um grande número de pessoas em torno de seu projeto político.

Com estas afirmações não estamos excluindo práticas como a compra de votos e, em alguns casos, a indiferença por parte dos eleitores para com a trajetória de vida dos pleiteantes, porém entendemos que nesse tipo de disputa a interação é maior. Portanto, a eleição para vereador é mais intensa, nela os candidatos estão inseridos nos bairros fazendo parte ativamente da comunidade ou estão frequentado, participando, pedindo votos em determinadas categorias de trabalho ou grupos da sociedade civil. Assim, a eleição para vereador é próxima, íntima, possui um laço estreito entre candidatos, eleitores e apoiadores, o pleito é disputado no corpo-a-corpo, trata-se de uma eleição que exige fôlego.

Uma máxima bastante conhecida no meio político é que “em política é necessário tomar posição, demarcar território”. Nesse sentido, aqueles que disputam o poder nunca se encontram em posição de neutralidade. Os candidatos tendem a se aproveitar da conjuntura de momento, ou atacando determinado candidato ou partido, ou se utilizando em suas plataformas de pautas que estão em voga, como corrupção, insegurança, aborto, direitos de homossexuais etc. Fazendo o movimento oposto, existem candidatos que atrelam sua figura a de personagens importantes da política ou da sociedade, que de alguma forma podem transferir, mesmo que em pequena escala, o prestígio de seu capital político ou do seu capital global, como presidentes, governadores, prefeitos, esportistas, artistas, líderes religiosos, parentes, empresário etc. No caso dos vereadores é muito presente a figura do deputado estadual, pois aqueles, muitas vezes, atuam como cabos eleitorais desses parlamentares. Na eleição subsequente, os deputados retribuem o apoio.

Partindo para análise da eleição como um campo de disputas, entendemos que o pleito para vereador é manifestação de embate político dentro do campo. Alguns candidatos buscam a reeleição, já estão em posição dominante e tencionam manter o quadro vigente; outros candidatos estão na oposição ou fora do poder e, frequentemente, optam por um discurso mais incisivo e expressões como “fulano já tá quatro anos e não fez nada pela comunidade”. Nesse sentido, aqueles que estão fora do poder buscam reverter à ordem do campo.

Existem candidatos que se lançam a disputa mesmo sabendo que têm chances remotas de eleição, entretanto o objetivo é que tendo uma votação expressiva podem conseguir participação em um possível governo ou receber apoio para eleições futuras, estes buscam um atalho para subir de posição no campo. Existem aqueles que advogam em torno de uma ideologia bem definida e esperam aglutinar o maior número de eleitores que partilham das mesmas ideias. Em suma, no campo político/eleitoral, os indivíduos têm diferentes objetivos e adotam diferentes estratégias para alcançar êxito.

Apresentar ao leitor um quadro histórico das eleições municipais em Fortaleza e, em seguida, mostrar quem são os vereadores de Fortaleza, em que contexto foram eleitos e a partir de quais regras do sistema eleitoral foram os objetivos desse capítulo. No próximo capítulo, classificaremos os parlamentares de acordo com o padrão de votação, ou seja, a partir da distribuição espacial dos votos nos diferentes bairros da cidade.

5 IDENTIFICANDO TIPOS DE VEREADOR

5.1 Metodologia e coleta de dados

Nos capítulos anteriores nossa intenção foi construir um modelo de observação em que pudéssemos classificar os vereadores em tipos distintos e, em seguida, buscar correlações entre os tipos de vereador e a produção legislativa. Nesse sentido, além das informações que já temos referentes à trajetória política, as bases eleitorais e aos grupos a que pertencem os vereadores, vamos incluir a distribuição espacial de votos de cada parlamentar, ou seja, de que forma sua votação é dispersa ou concentrada nos bairros de Fortaleza.

Inicialmente, criamos um banco de dados em que foram coletados as votações individuais dos 41 vereadores, em seguida incluímos as informações apresentada no capítulo anterior e acrescentamos novas variáveis como gastos em campanha, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) por bairros e a concentração/ dispersão de votos por vereador.

Analisamos os resultados eleitorais e cruzamos as variáveis com o software “R” (R CORE TEAM, 2014). Utilizamos essa ferramenta para produzir mapas de votação e gráficos e tabelas relacionadas aos tipos de vereadores.

O primeiro passo metodológico que tivemos que adotar para a análise foi decidir como proceder em relação a algumas divergências que encontramos na nomenclatura dos bairros. No resultado das eleições de 2008⁸², que tivemos acesso por meio do site do TRE-CE, faltam alguns bairros que estão presentes na divisão administrativa da prefeitura de Fortaleza⁸³ e alguns bairros que estão presentes na classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Outro problema são as áreas territoriais que não tem um limite estabelecido ou uma nomenclatura correspondente, ou seja, bairros que no TRE-CE tem um nome e para o IBGE possuem outro. Por fim, existem conjuntos habitacionais ou comunidades que fazem parte de um bairro, mas que nas classificações são alçados a categoria de distritos administrativos. Inicialmente, buscamos esclarecer esse ponto de dissensão a partir da confecção de um mapa da cidade de Fortaleza, utilizamos o mapa cedido pelo IBGE. Em seguida, por meio do site dos correios, de mapas antigos da cidade Fortaleza e de uma análise exploratória dos endereços dos locais de seção, procuramos descobrir correspondência territoriais entre as localidades da classificação do TRE-CE e os bairros do

⁸² <http://apps.tre-ce.jus.br/tre/eleicoes/ele2008/resultados/HTML/votacao-FORTALEZA.html>

⁸³ <http://www.fortaleza.ce.gov.br/regionais>

IBGE. Assim, resolvemos o problema de bairros que ficam na mesma localidade, mas possuem nomes diferentes e de localidades que não são bairros, mas sim parte do território de bairros maiores.

Outro ponto que gostaríamos de ressaltar é que nos mapas de votação que serão apresentados existem dois bairros cujas áreas estão em branco, Aeroporto e Salinas, como são localidades em que quase não existem moradores, os votos destes bairros foram anexados a locais vizinhos.

5.2 Geografia do Voto e classificação dos vereadores

A Geografia do Voto é uma subárea da Ciência Política que se ocupa, dentre outras finalidades, de mapear a distribuição espacial das votações dos candidatos. Por meio dessa técnica seria possível apreender ou aferir padrões distintos de comportamento eleitoral, que gerariam estratégias de competição específicas e, posteriormente, atuação parlamentar diferenciada.

As pesquisas mais comuns nessa subárea abordam a existência ou a inexistência de um fenômeno que conceitualmente foi transportado da literatura norte-americana denominado de *conexão eleitoral*. Esse conceito foi cunhado com base na teoria da escolha racional e parte do princípio que os atores políticos agem de forma lógica buscando maximizar seus ganhos e minimizar os seus custos. Nesse sentido, a conexão eleitoral seria uma atuação política em que o parlamentar intenciona a conquista da reeleição por meio de ações direcionadas para contemplar os indivíduos que compõem as suas bases de sustentação eleitoral. Dessa forma, os políticos, dependendo do seu perfil de votação, podem optar por políticas paroquiais – projetos de lei, políticas sociais ou destinação de verbas a um território específico – ou optar por políticas universais – ações parlamentares com foco na população de forma geral.

No Brasil, a primeira tipificação dos perfis de votação mais sistemática foi desenvolvida por Ames (2003, p. 64). Esse autor desenvolveu uma classificação para os deputados federais em que se combinam concentração ou dispersão das votações juntamente com a relevância eleitoral entre localidades vizinhas.

A classificação de Ames (2003) baseia-se em duas dimensões de espacialidade das votações. A primeira dimensão está constituída na dominância dos deputados, a dominância é calculada a partir da quota ou porcentagem do total de votos recebidos por cada candidato em todo o estado. Em seguida, calcula-se a quota ou a porcentagem individual dos votos de todos os candidatos em cada município. Levando em conta o valor da média ponderada dos dois

índices, obtemos o resultado da dominância de cada candidato. Esse valor está enquadrado num intervalo entre dominação/compartilhamento das votações. Quanto maior a média ponderada de um deputado, mais ele é dominante, ou seja, possui boas votações em seus “municípios relevantes”. Em polo oposto, quanto menor a média ponderada, mais compartilhados são os votos desse candidato nos municípios.

A segunda dimensão da classificação desenvolvida por Ames (2003, p. 65) também recorre à porcentagem individual dos votos dos deputados em cada município, entretanto esse valor é calculado a partir do índice I de Moran. Essa medida calcula a relação de relevância espacial entre pontos próximos. Vejamos:

O índice I de Moran é similar ao coeficiente de correlação de Pearson, e também varia no intervalo entre 1 e -1. Os valores positivos indicam auto correlação espacial positiva (clusters), que ocorre quando valores altos ou baixos, respectivamente, em locais próximos ou vizinhos. Os valores negativos sugerem externalidades espaciais (outliers), ou seja, a ocorrência de valores altos cercados por valores baixos nas proximidades, e vice-versa. O valor 0 equivale à hipótese nula, ou seja, independência espacial (TERRON; RIBEIRO, LUCAS, 2012, p.6 apud MARTINS, 2011, p.49).

No caso de Ames (2003, p. 65), quanto mais relevante for à relação entre municípios próximos onde o parlamentar retira grandes votações, maior é o grau de concentração espacial de sua votação. Em contrapartida, quanto menor for relação entre municípios próximos onde o parlamentar retira votações relevantes, maior é o grau de dispersão de seus votos. O autor ao cruzar as duas dimensões cunhou uma tipologia dos padrões de votação composta por quatro tipos-ideais. Ressaltamos que essa tipologia pode referir-se tanto às localidades como aos perfis de votação dos parlamentares. Os dois primeiros tipos tem maior relação com as localidades, enquanto os dois últimos com o tipo de votação dos candidatos. Vejamos: (1) municípios concentrados-dominantes, localidades próximas geograficamente onde um restrito número de candidatos obtém quase que a totalidade dos votos. (2) Municípios concentrados-compartilhados, grandes colégios eleitorais que, mesmo com a fragmentação dos votos, proporcionam base eleitoral para muitos candidatos. (3) Municípios dispersos-compartilhados, o eleitorado dos deputados com esse tipo de padrão de votação é formado por grupos que partilham de uma mesma ideologia ou pertencem a uma mesma categoria profissional. (4) Municípios dispersos-dominantes, são localidades onde deputados, que por serem portadores de grande “capital político” e econômico, conseguem obter votações expressivas nas mais diversas localidades e modificar suas bases eleitorais de um pleito para o outro.

No entanto, Ames (2003) expõe poucos dados que provem que estes tipos acontecem de forma sistemática. Nesse sentido, a pesquisa de Carvalho (2003) contribuiu de forma relevante para o avanço dos métodos de estudo em Geografia do Voto. (PRAÇA; MESQUITA, 2006, p. 3). Carvalho (2003) aplicou a taxonomia de Ames (2003) nas votações dos deputados federais, buscando investigar a proporção de duas disjuntivas que considerou características do sistema político brasileiro: capital/interior e políticas distributivistas/políticas universais. Na primeira disjuntiva, Carvalho (2003) identificou uma sub-representação das áreas metropolitanas em relação as áreas interioranas. O argumento do autor é que para parte da literatura especializada, representantes de áreas metropolitanas tendem a ter uma atuação mais universal e os representantes de áreas interioranas tendem a ter uma atuação mais paroquial. Nesse sentido, o autor investigou se essa hipótese era verdadeira e usou a tipologia de Ames (2003) para identificar em que padrão de votação se enquadrava cada deputado federal nas eleições de 1994 e 1998.

No entanto, as pesquisa de Ames (2003) e Carvalho (2003) têm como foco a atuação dos deputados, já o escopo de nossa pesquisa é o padrão de votação dos vereadores. Para entender essa realidade, inicialmente, tentamos responder se a taxonomia de Ames (2003) é adequada para o caso dos vereadores de Fortaleza. Aliado a isso, analisaremos algumas pesquisas que aplicaram essa taxinomia ao caso dos vereadores, pois achamos pertinente explorar os trajetos metodológicos desses trabalhos com o objetivo de escolher a melhor forma de proceder em nosso modelo de explicação.

Antes de adentrar aos conteúdos dos trabalhos sobre padrão de votação dos vereadores, gostaríamos de discutir um ponto que não foi aprofundado nos trabalhos sobre o perfil de votação dos vereadores, a saber, a peculiaridade das unidades de disputas eleitorais. Se no caso do pleito para deputados federais o estado federativo é o distrito eleitoral e os municípios são as unidades de disputa, tratando-se dos vereadores o distrito eleitoral são os municípios e as unidades de disputa “informais” são os bairros. Nesse sentido, o primeiro aspecto dessa relação é que os bairros são, em geral, territórios menores e menos institucionalizados, tratam-se de unidades demarcadas, segundo critérios não eleitorais, pela administração do município. Na eleição para vereador, os candidatos disputam votos por toda a cidade, entretanto alguns trabalhos (PRAÇA; MESQUITA 2006; TERRON; RIBEIRO; LUCAS, 2012) debatem o caso de bairros que se constituem em “distritos eleitorais informais”, ou seja, que possuem dinâmica própria de competição.

Dos trabalhos que utilizaram a taxinomia de Ames (2003) para analisar as votações para vereadores, destacamos a pesquisa de Silva (2010) que buscou averiguar, em duas

legislaturas da cidade de São Paulo (2001-2008), a existência de políticas paroquiais via *pork barrel*, ou seja, a atuação parlamentar em que os atores agem buscando melhorias concentradas para as localidades que formam sua base de sustentação eleitoral. Apesar do autor não debater de forma aprofundada a construção do padrão espacial de Ames (2003), a riqueza metodológica da pesquisa está em duas observações. Silva (2011, p. 11) critica a classificação de Ames (2003) por não definir estatisticamente o intervalo em que o perfil de votação espacial de um candidato é considerado “concentrado” ou “disperso”. Por conta disso, Silva (2010) definiu como dispersos todos os vereadores com o $I < 0,6$. Outro ponto que merece ser destacado é que Silva (2011, p. 11) desenvolveu outro critério para calcular a dominância de um parlamentar em seu distrito. Em sua classificação, dominantes são “todos os parlamentares que obtiveram cinco vezes mais votos que o segundo colocado no distrito (administrativo), recebendo no mínimo 10% dos votos” (SILVA, 2011, p. 11). Esse redimensionamento do cálculo de dominância é relevante, pois os bairros são unidades territoriais bem menores que os municípios, logo a forma de calcular a concentração ou dominância de um candidato nos bairros deve levar em conta as particularidades desse tipo de pleito, ou seja, grau de competição, magnitude do distrito e distância entre as localidades.

Outro trabalho que podemos citar como importante para a discussão metodológica em torno dos padrões espaciais de votação dos vereadores é o de Praça e Mesquita (2006), esses autores analisaram o fenômeno da “distritalização” dos votos na cidade de São Paulo, nas eleições de 2000 e 2004. Vereadores “distritalizados” seriam parlamentares com grande concentração de eleitores em um mesmo bairro ou em localidades próximas. Nesse sentido, Praça e Mesquita (2006) objetivavam testar a hipótese de que esse tipo de vereador tem mais chance de reeleição do que outros com perfil de votação diferente. Ponto importante deste trabalho é que os autores concluem que para o caso paulistano a dimensão de concentração/dispersão descrita por Ames (2003) não existe. O argumento é que na cidade de São Paulo nenhum vereador conseguiu pelo menos a metade dos votos necessários para seu êxito eleitoral em distritos que eram considerados suas bases. (PRAÇA; MESQUITA, 2006, p. 10). Dessa forma, se existe a necessidade de buscar votos em muitos bairros e se a competição dentro de um bairro é muito forte, os casos de vereadores com votação concentradas seriam exceções. Logo se uma base de sustentação não dá nem a metade dos votos necessários para a eleição, é sinal que existe grande competição e compartilhamento nos distritos eleitorais.

Terron, Ribeiro e Lucas (2012, p. 2) investigaram a existência de padrões espaciais de representatividade na Câmara Municipal da cidade do Rio de Janeiro nas eleições de 2008.

Em caso afirmativo, as autoras buscavam saber se isso geraria uma disputa intrapartidária pelos territórios eleitorais. Como instrumento metodológico aplicaram a taxinomia de Ames (2003) nas votações dos vereadores. No entanto, para alguns cruzamentos adaptaram o índice para a realidade pesquisada. Os resultados apresentados pelas autoras confrontam o argumento desenvolvido por parte da literatura especializada (NICOLAU, 2006; MARENCO 2006) que diz que o sistema de lista aberta incentiva à competição intrapartidária. No caso analisado, as autoras concluíram que não é possível precisar se existe ou não exacerbada competição intrapartidária.

Por fim, analisamos a classificação cunhada por Lopes (2005) a respeito das lideranças municipais, vereadores que emergiram ou sucumbiram eleitoralmente na cidade de Fortaleza, no final da década de 1990 e início dos anos 2000. O trabalho do autor é uma etnografia que tem por objetivo apreender a transformação dos padrões de comportamento e atuação dessas lideranças. Nesse sentido, Lopes (2005) define três tipos ideais de vereador: (1) vereador comunitário, (2) vereador ideológico e (3) vereador institucional. O primeiro tipo de liderança sustenta-se à base de laços de carisma e prestação de serviços à comunidade, mantém uma extensa rede de “favores” que vão desde a aquisição de documentos até a garantia de transporte para enterro de familiares dos moradores do bairro. Sua votação é estritamente territorializada, ou seja, vinculada aos moradores de localidades específicas. A manutenção dessa estrutura clientelista demanda altos custos econômicos, o que consolida uma relação de dependência do vereador para com o Executivo Municipal (LOPES, 2005, p. 186). O segundo caso, trata-se de parlamentares que possuem suas trajetórias pessoais ou profissionais vinculadas à determinada categoria trabalhista, partido político, grupo religioso e outros (LOPES, 2005, p. 189). Desta forma, estes indivíduos credenciam-se a representar determinados segmentos sociais, que legitimam sua representação por meio do apoio eleitoral. Já o último tipo mencionado corresponde a indivíduos que, ao se destacarem em postos de confiança da burocracia estatal ou de instituições privadas, acumulam capital político para se elegerem para o cargo de vereador (LOPES, 2005, p. 189).

É grande a semelhança da tipificação de Lopes (2005) com os padrões de votação espacial de Ames (2003). Os vereadores comunitários aproximam-se do perfil de votação concentrado-dominante; o vereador ideológico tem um perfil próximo ao tipo disperso-compartilhado e; o vereador institucional tem um padrão similar disperso-dominante. O único padrão não contemplado pela classificação de Lopes (2005) é o tipo concentrado-compartilhado, isso acontece porque, como aprofundaremos na próxima seção, para a

realidade da cidade de Fortaleza o índice I de Moran, utilizado na classificação de Ames, mostrou-se inadequado.

5.3 Concentração e dispersão de votos na eleição de 2008

Para o caso de Fortaleza, optaremos em utilizar a dimensão de concentração/dispersão de votos para definir o padrão de votação dos vereadores. Uma proposta alternativa seria utilizarmos também a segunda dimensão proposta por Ames (2003) dominância/compartilhamento, entretanto, ao contrário da cidade de São Paulo em que nenhum vereador conseguiu pelo menos a metade dos votos necessários para seu êxito eleitoral em distritos que eram considerados suas bases (PRAÇA; MESQUITA, 2006, p. 10), em Fortaleza um candidato pode ser eleito apenas com os votos de um bairro. Nesse sentido, o Índice I de Moran global não se mostrou útil nesta pesquisa, pois candidatos que tiveram sua votação altamente concentrada em um único bairro ou em poucos bairros, mas sendo localidades distantes umas das outras apresentam valor baixo, porque o índice indica correlação com bairros vizinhos. O vereador eleito com menor número de votos recebeu 3419 votos, contudo em 37 bairros o número total de votos recebidos por vereadores eleitos foi superior a essa quantidade.

A taxinomia de Ames (2003) também foi adotada nos trabalhos de Silva (2010) e de Terron, Ribeiro e Lucas (2012), essa classificação foi utilizada para calcular padrões de votação, entretanto este índice foi construído para os pleitos de deputado, ou seja, calcula a relação de relevância eleitoral entre municípios.

Se levarmos em conta que o trabalho de Silva (2010) aborda a cidade de São Paulo e que o de Terron, Ribeiro e Lucas (2012) analisam as eleições no Rio de Janeiro, ou seja, dois dos maiores colégios eleitorais do país, além de cidades com grandes extensões territoriais, entendemos que a taxinomia de Ames (2003) é adequada, no caso dos vereadores, para localidades com alta magnitude eleitoral, onde os bairros próximos, mesmo que de forma informal, possuam relevância eleitoral, no entanto isso não acontece na cidade de Fortaleza, onde os vereadores podem possuir votações muito concentradas, mas sem nenhuma dominância em relação aos bairros vizinhos.

Dito isso, fez-se necessário trabalhar apenas com uma das dimensões de Ames (2003) e conceituar o que é um vereador com votação concentrada e o que é um vereador com votação dispersa. Para atingir esse objetivo, a proposta foi calcular o número de bairros necessários para que os vereadores atingissem uma porcentagem “X” de sua votação. Fizemos

testes com 30%, 40% e 50%⁸⁴ e o valor que mais nos permitiu diferenciar a votação dos vereadores foi o de 60%. Portanto, esse valor foi um dos parâmetros utilizados para definirmos o tipo de votação juntamente com os mapas e as informações sobre as trajetórias políticas dos parlamentares. Para classificar os vereadores no tipo de votação *concentrada* ou *dispersa*, definimos em 15 bairros o número máximo de um vereador com votação concentrada, ou seja, a metade de bairros necessários para que o vereador com votação mais dispersa obtivesse 60% de seus votos.

Quadro 2 – Número de bairros necessários para que os vereadores atinjam 60% de suas votações e tipo de votação.

Nome na Urna	Partido	60%	Tipo de Votação
Acrísio Senna	PT	26	Disperso
Adail Júnior	PRP	3	Concentrado
Dr. Adelmo	PR	22	Disperso
Alípio Rodrigues	PTN	5	Concentrado
Antônio Henrique	PTN	11	Concentrado
Machadinho Neto	DEM	26	Disperso
Irmão Léo	PRP	3	Concentrado
Carlos Dutra	PSDB	18	Disperso
Carlos Mesquita	PMDB	19	Disperso
Carlos Sidou	PV	10	Concentrado
Casimiro Neto	PP	13	Concentrado
Dr. Ciro	PTC	21	Disperso
Eliana Gomes	PC do B	14	Concentrado
Eliane Novais	PSB	28	Disperso
Elpídio Nogueira	PSB	25	Disperso
Gelson Ferraz	PRB	27	Disperso
Glauber Lacerda	PPS	18	Disperso
Guilherme Sampaio	PT	20	Disperso
Iraguassú Teixeira	PDT	28	Disperso

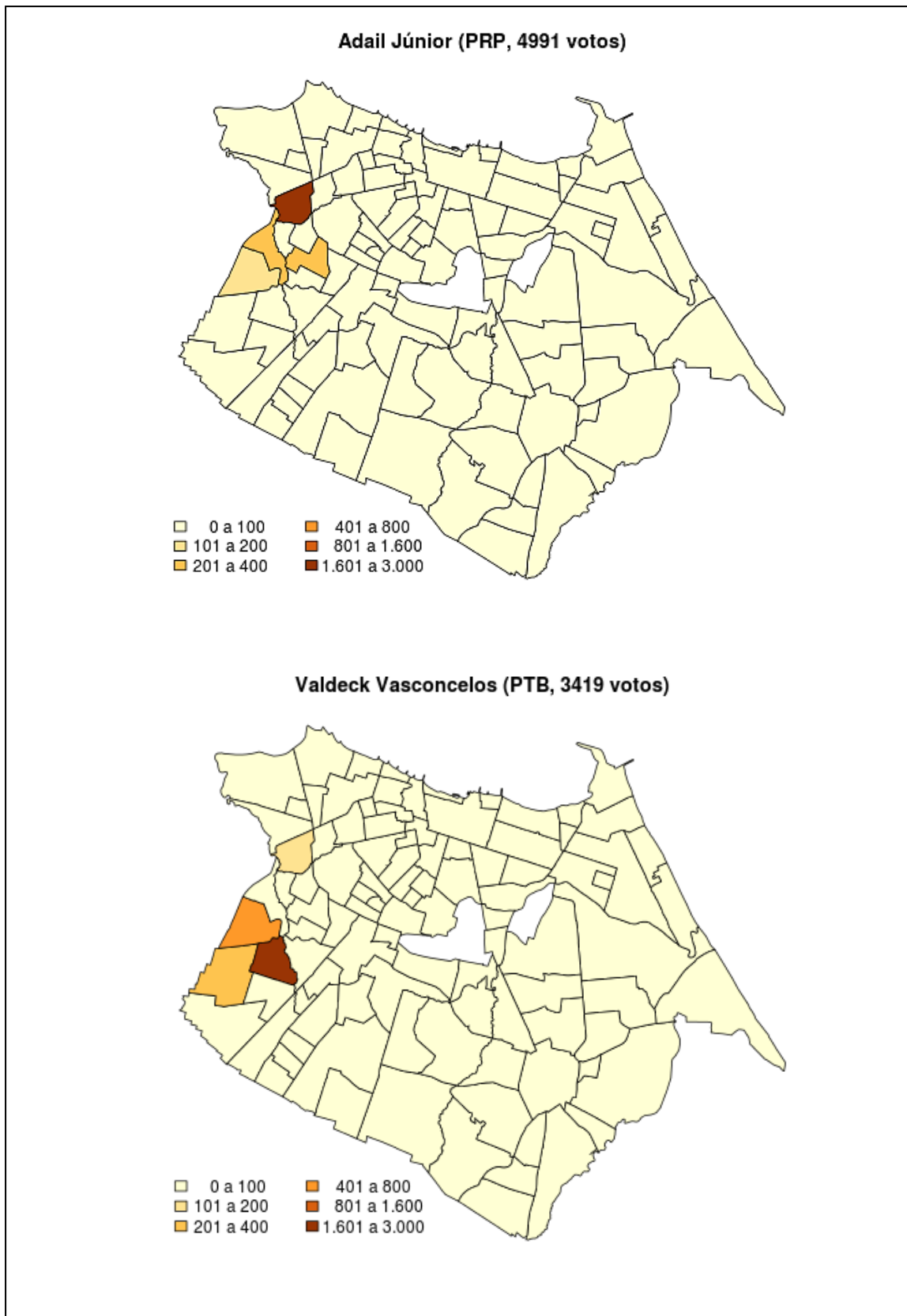
⁸⁴ No “Apêndice A” temos uma tabela com o número de bairros necessários para determinada porcentagem de votação dos vereadores.

João Alfredo	PSOL	20	Disperso
João Batista	PRTB	19	Disperso
Joaquim Rocha	PV	4	Concentrado
José do Carmo	PSL	20	Disperso
José Freire	PRP	7	Concentrado
Leda Moreira	PSL	6	Concentrado
Leonelzinho Alencar	PT do B	10	Concentrado
Luciram Girão	PSL	20	Disperso
Magaly Marques	PMDB	25	Disperso
Mairton Félix	DEM	19	Disperso
Marcelo Mendes	PTC	29	Disperso
Marcus Teixeira	PMDB	23	Disperso
Mário Hélio	PMN	10	Concentrado
Paulo Gomes	PMDB	28	Disperso
Paulo Facó	PT do B	13	Concentrado
Plácido Filho	PDT	8	Disperso
Roberto Mesquita	PV	21	Disperso
Ronivaldo Maia	PT	27	Disperso
Salmito Filho	PT	27	Disperso
Valdeck Vasconcelos	PTB	3	Concentrado
Vitor Valim	PMDB	30	Disperso
Walter Cavalcante	PHS	13	Concentrado

Fonte: elaboração do autor

Abaixo, poderemos visualizar exemplos de vereadores com votação do tipo concentrada. Os mapas de votação são dos vereadores Adail Junior, liderança com votação concentrada no bairro Antônio Bezerra, e Valdeck Vasconcelos, vereador com bases no bairro Itapery.

Figura 1 – Vereadores com votação do tipo concentrada



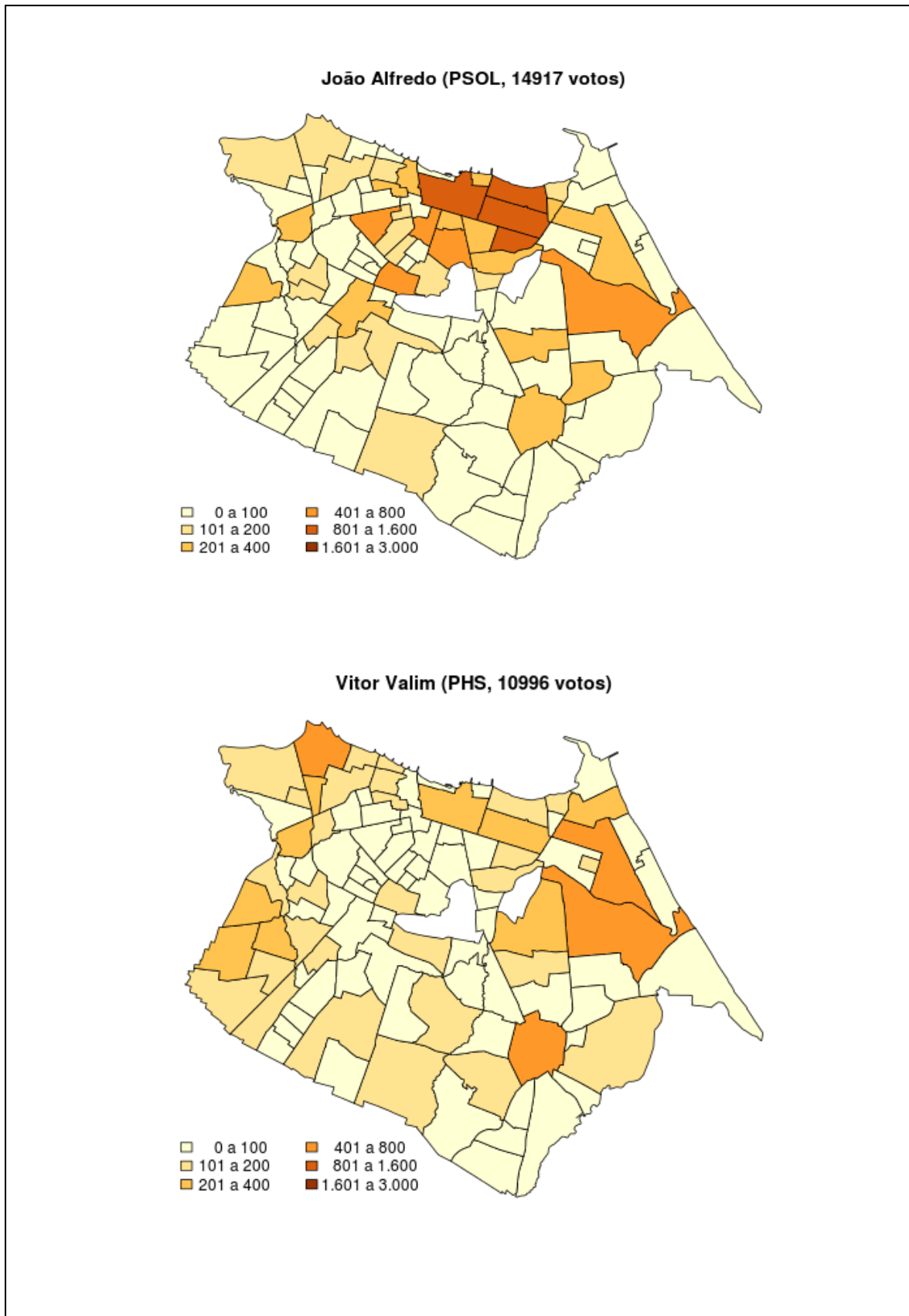
Fonte: elaboração do autor

Na próxima ilustração, poderemos observar os mapas de votação dos vereadores do tipo disperso. Esse tipo de parlamentar retira boa parte de sua votação de forma fragmentada, tendo médias votações em diferentes bairros da cidade. No entanto, a fragmentação dos votos pode ser explicada por diferentes fatores. Nesse sentido, candidatos que representam categorias profissionais, que representam ideologias de determinados grupos ou que tem grande capital econômico tendem a ter votações dispersas. Na figura abaixo, podemos visualizar vereadores com essa característica.

O primeiro mapa de votação é o do vereador João Alfredo (PSOL), parlamentar mais votado dessa eleição. A liderança pauta seu discurso no debate sobre temas ecológicos, angaria votos de eleitores que residem em bairros de classe média alta, como Aldeota, Meireles e Varjota. No entanto, também retira votação na maioria dos bairros da cidade.

O segundo mapa de votação é referente ao vereador Vitor Valim (PHS), que por se apresentador de programa televisivo com grande audiência constrói uma votação difusa, com resultados expressivos em diferentes localidades.

Figura 2 – Vereadores com votação do tipo dispersa



Fonte: elaboração do autor

5.4 Práticas eleitorais e controle de bases

Os vereadores ao disputarem as eleições recorrem a diferentes práticas que estão vinculadas a formas específicas de se fazer política e a relação de cada pleiteante com a sua base eleitoral. Nesse sentido, a partir de nossas observações sobre os vereadores eleitos, conseguimos distinguir algumas lógicas de atuação e representação dos parlamentares.

No que se refere à conquista de bases eleitorais os vereadores podem ter como escopo: (a) a representação de uma categoria profissional, ideologia, valor moral ou preceito ético; (b) a representação de uma comunidade ou localidade específica e; (c) podem buscar eleitores a partir da transferência de capital político de figuras que ocupam outros cargos eletivos ou se projetarem por meio de atuação profissional destacada em órgão da administração pública ou do mercado.

Dito isto, é levando em conta essas três motivações para as estratégias eleitorais juntamente com a concentração/dispersão dos votos que nós classificaremos os vereadores. Nossa tipificação terá como inspiração a pesquisa de Lopes (2005), nela o autor definiu três tipos de vereadores para explicar as lideranças municipais de Fortaleza, entretanto do período de estudo da pesquisa de Lopes (2005) para a realidade que estamos analisando é indubitável algumas transformações que ocorreram nos pleitos para vereador. Aspectos como o processo de amadurecimento da democracia no Brasil, o aperfeiçoamento da Justiça Eleitoral, o aumento, mesmo que tímido, da escolaridade dos eleitores da cidade de Fortaleza, o aumento no número de candidatos, a massificação do marketing eleitoral, o surgimento de novas demandas de moradia e de novos bairros etc, transformaram o modo de ser fazer política na capital cearense.

No processo de coleta de dados para esta pesquisa, um fato que de imediato chamou-nos atenção foi que em seus perfis institucionais no site da Câmara Municipal de Fortaleza alguns vereadores escrevem abertamente que têm atuação vinculada a determinados bairros. Por exemplo, o vereador Casimiro Neto diz que o seu “reduto eleitoral” está no bairro Bela Vista⁸⁵, o vereador Dr. Adelmo⁸⁶ diz que atua com intensidade nos bairros Aerolândia, Montese, Jacarecanga, Jardim América e Dias Macêdo. Nesse sentido, não são poucos os vereadores que falam abertamente trabalhar por um bairro específico, entretanto se outrora ter

⁸⁵ <http://www.cmfor.ce.gov.br/casimironeto.html>

⁸⁶ <http://www.cmfor.ce.gov.br/adelmomartins.html>

relação política em um bairro era sinônimo da montagem de redes clientelistas, atualmente existem diferentes práticas políticas para atuar nos bairros.

Corroborando com a tese de um “loteamento da cidade”, gostaríamos de transcrever trecho de matéria do Jornal Diário do Nordeste. Vejamos:

O Diário do Nordeste entrevistou os próprios parlamentares para saber quais bairros e categorias eles representam. Mas até aqueles que se dizem defensores de determinada categoria têm um bairro que comandam, como é o caso, por exemplo, do vereador Plácido Filho (PDT), que, além de representar, como afirma, os servidores da saúde, tem atuação no Serviluz. A maioria dos vereadores, porém, está ligada aos bairros, conforme admitiu parte dos entrevistados pelo Diário do Nordeste. O caso mais emblemático é o de Messejana, onde pelo menos sete parlamentares disputam, através de recapeamento de ruas e prestação de serviços, o voto de 44 mil habitantes: Paulo Gomes (PMDB), Marcílio Gomes (PSL), Leonelzinho Alencar (PTdoB), Luciram Girão (PSL), Francisco Alves (PRTB), Toinha Rocha (PSOL) e até o presidente da Casa, Acrísio Sena. [...] Há bairros em que vereadores comandam praticamente sozinhos. No Vila Velha, por exemplo, o vereador Walter Cavalcante (PMDB) tem significativa densidade eleitoral. O Grande Bom Jardim, pela sua abrangência, tem pelo menos três vereadores disputando votos: José do Carmo (PSL), Antônio Henrique (PTN) e Valdeck Vasconcelos (PTB), este último tendo maior atuação na Granja Portugal. No Itaperi, o comando fica a cargo de Irmão Léo (PHS) e, no Jardim América, de Eron Moreira (PV). Já José Freire (PTN) tem atuação no Parque Santa Maria. (VEREADOR..., 2012)

Dito isto, fica claro a relevância de bases eleitorais territorializadas para a sobrevivência política dos vereadores. No entanto, diversas são as formas de se atuar no bairro: lideranças que montam redes clientelistas; líderes de associação local; advogados que procuram resolver pendências jurídicas para os moradores; médicos que atendem nas comunidades; pastores ou religiosos que retiram seus votos dos membros das Igrejas que se localizam no bairro e outras figuras conhecidas das comunidades. (LOPES, 2005; MATTOS, 2004; FACUNDO, 2012). Levando em conta que os candidatos disputam votos por toda a cidade, existem vereadores que retiram votações expressivas em poucos bairros e pela competição acirrada nessas localidades, eles concorrem numa eleição majoritária informal dentro de um pleito proporcional. Por conta disso, a primeira categoria que gostaríamos de expor é a do *vereador territorializado*.

5.5 Da comunidade ao território

Para desenvolver a nossa tipificação dos vereadores de Fortaleza, recuperaremos a classificação de Lopes (2005): (1) vereador comunitário; (2) vereador institucional e; (3) vereador ideológico.

Em nossa pesquisa percebemos que o vereador comunitário, tal qual descrito por Lopes, é uma figura cada vez mais escassa na dinâmica política de Fortaleza, muito por conta da diversificação do eleitorado, do aumento da competição dentro dos bairros e do enfraquecimento dos laços de comunidade. Com efeito, os “vereadores dos bairros” tem a necessidade de buscar votos em outras localidades e, conseqüentemente, diversificar suas práticas eleitorais.

Por conta disso, em nossa classificação surgiu à necessidade de ressignificar essa categoria de análise. Desta forma, classificamos alguns vereadores na categoria de territorializados. O vereador territorializado possui características similares ao tipo comunitário, entretanto a principal diferença é que não necessariamente ele monta uma rede de prestação de serviços, o modo como ele consegue os votos na comunidade é diversificado e inerente a sua atuação na localidade.

Na corrida eleitoral o primeiro passo para os vereadores territorializados é montar uma rede de apoiadores. Este tipo de liderança alicerça a sua rede política a partir de moradores que residem na localidade. Possivelmente, montará um comitê central de campanha no bairro e terá veículos que transitarão pelas principais ruas. Atenderá seu eleitorado de acordo com os recursos de campanha, quanto maior a rede de atendimento mais gastos econômicos. Os médicos costumam atender de graça nas comunidades, intermediar consultas e conseguir remédios; advogados resolvem pendências jurídicas; oftalmologistas conseguem consultas e óculos de “graça”. Existem candidatos de cunho religioso, mas que têm votação restrita nos bairros, recebendo votos dos membros da Igreja. Esse tipo de eleitorado é mais fiel, pois acredita, em muitos casos, estar fazendo “a vontade de Deus”. Os comerciantes, em sua maioria, montam redes de atendimento e prestam serviços com aquisição de documentos, cursos profissionalizantes, escolinha de esporte e outros. Os líderes comunitários e conselheiros tutelares são reconhecidos nos bairros por sua trajetória de luta em favor dos moradores e têm por hábito visitar as residências das pessoas que de alguma forma foram beneficiadas por sua atuação no bairro, são indivíduos populares que se candidatam ou são fortes cabos eleitorais para outros vereadores.

Não existe candidato territorializado, o qual não tenha atuação prévia no bairro ou em regiões próximas, que não seja reconhecido pelos moradores e que não participe da vida ativa das localidades. Esses candidatos atuam predominantemente em áreas periféricas por dois motivos principais: primeiramente, porque nessas localidades ainda se conserva um laço de pertença e sociabilidade, são locais em que ainda se conhece os vizinhos, onde existem pontos de lazer e de interação mais próximos; outra razão é que esses lugares são, muitas vezes, carentes de serviço básicos como saúde, transporte, assessoria jurídica e outros serviços que não são disponibilizados aos moradores ou são oferecidos de forma precária pelo Estado. Esse fato nos faz lembrar de uma conversa que tivemos com um vereador do tipo territorializado, o qual afirmou que a sua intenção seria ajudar o povo e que como vereador continuou fazendo o que sempre fez, ajudar os moradores. Nesse sentido, existem estudos que apontam que, para além das funções de fiscalizar, legislar e administrar, os vereadores desse tipo atuam bem mais fora do parlamento do que dentro do reduto legislativo, pois são intermediadores entre o executivo municipal e os moradores. (D'ÁVILA; CERQUEIRA, LIMA, LOMBARDO, 2002).

Nas eleições para o legislativo estadual os vereadores trabalham como cabos eleitorais de deputados e por conta disso recebem financiamento para concorrerem ao cargo de vereador. A competição dentro do território de disputa é acirrada, como a maioria dos moradores conhecem os candidatos, ataques pessoais entre os postulantes são comuns. Desse modo, como os vereadores territoriais montam seus comitês apoiadores com moradores do local, comumente são os conflitos entre militantes concorrentes.

Durante o período de mandato, os vereadores territorializados têm por prática negociar empregos na burocracia do município ou em seus próprios gabinetes para moradores das áreas a que representam. Essas lideranças também atuam como mecenas nas localidades, apoiando financeiramente eventos culturais. Por exemplo, o vereador Alípio Rodrigues organiza o festival junino “Pirambú Festeiro”, no grande Pirambú; Walter Cavalcante, por sua vez, é um dos idealizadores da “Caminhada com Maria”, evento religioso que parte da Barra do Ceará.

Os vereadores territorializados mantêm “prestação de serviços” durante todo o mandato, ou seja, a época da eleição é apenas a retribuição por parte dos moradores pela dádiva recebida. Existem algumas lideranças que conseguem manter bases políticas em bairros distantes, esse fenômeno é cada vez mais raro, no entanto quando isso acontece o vereador cuida de um bairro e deixa um cabo eleitoral de sua confiança operando a rede de favores no outro bairro.

Ao afirmar que existem candidatos com votação territorializada não estamos excluindo que estes parlamentares se utilizem de outras formas de conseguir votos, mas entendemos que esse tipo de vereador tem atuação, predominantemente, vinculada às comunidades e que podemos caracterizá-los por vereadores com atuação contínua nos bairros. Nesse sentido, suspeitamos que no parlamento tenham produção legislativa voltada para as suas bases eleitorais. Abaixo, apresentamos alguns vereadores com a natureza de votação territorializada:

Quadro 3 – Vereadores do tipo territorializado e principais bases eleitorais

Vereador	Território	% votos obtidos
Adail Junior	Antônio Bezerra	57,36
Alípio Rodrigues	Pirambú	27,11
Irmão Léo	Itapey	57,66
Carlos Sidou	Alvaro Weyne/Presidente Kennedy	22,39
Casimiro Neto	Bela Vista/Granja Portugal	32
Glauber Lacerda	Conjunto Ceará	10,1
João Batista	Jardim Iracema	8,7
José do Carmo	Grana Portugal/Granja Lisboa	14,26
Joaquim Rocha	Boa Vista	42,2
José Freire	Messejana/Parque Santa Maria	41,02
Leda Moreira	Carlito Pamplona/Pirambú	30,59
Leonelzinho Alencar	Messejana	40,2
Mário Hélio	Papicú/Cidade 2000	37,06
Valdeck Vasconcelos	Grana Portugal	53,9
Walter Cavalcante	Vila Velha/Barra do Ceará	11,43

Fonte: elaboração do autor

5.6 Vereadores Hierárquicos

Lopes (2005, p. 189) denomina de “vereador institucional” indivíduos que ao se destacarem ao em postos de confiança da burocracia estatal ou de instituições privadas acumulam capital político para se elegerem para o cargo de vereador. Nesse sentido, na maioria dos casos, eles são recrutados institucionalmente via partidos ou chefes partidários

para concorrer às eleições para vereador. No parlamento estes vereadores atuam de forma alinhada com o projeto político do prefeito, muitas vezes sendo líderes do governo.

No entanto, ao analisar a trajetória de alguns vereadores eleitos em 2008, observamos que existem casos em que os pleiteantes, tal quais os vereadores institucionais, não são conhecidos por boa parte do eleitorado, no entanto conseguem obter êxito a partir da transferência de capital político de indivíduos que ocupam cargos no executivo: como prefeitos e governadores; ou recebem apoio de parlamentares: como deputados estaduais ou deputados federais. Esses vereadores são fruto de transferência de capital político, pois recebem um suporte, um apoio, ou seja, uma chancela.

Acreditamos que tanto os vereadores institucionais como os vereadores que recebem chancela tem a mesma linha de atuação eleitoral, são políticos que se beneficiam ou de uma instituição pública ou de indivíduos que também ocupam postos de destaque na estrutura do Estado. Por conta disso, optamos por unir essas duas categorias num único tipo e criamos a categoria *vereador hierárquico*.

Então, denominaremos vereadores hierárquicos aqueles parlamentares que: (a) recebem recrutamento político por meio de atuação de destaque em âmbito profissional, médicos, secretários de governos, empresários e etc; e (b) vereadores que são eleitos a partir da transferência de capital político. No entanto, ressaltamos que existem vereadores que recebem transferência de capital político, mas a partir de herança territorial de bases eleitorais, nesses casos os vereadores se configuram no tipo territorializado.

O modo como os vereadores hierárquicos são postos no jogo político varia de acordo com o grupo a que pertencem ou com a natureza de votação de seu cabo eleitoral. Por exemplo, por meio de parentes envolvidos nos meandros do poder ou ocupando cargos maiores na estrutura do Estado. Na eleição de 2008 temos alguns casos, Eliane Novaes, irmã do Deputado Estadual Sérgio Novaes; e Luciram Girão, irmão do Deputado Estadual Lucílvio Girão.

Existem vereadores que recebem apoio do prefeito por sua atuação profissional em órgãos públicos do município, como secretarias de governo, institutos municipais e empresas públicas. Nesse sentido, indivíduos que são diretores ou responsáveis por cargos de órgãos públicos ou por projetos do governo tem acesso a um grande número de funcionários ou de beneficiários que podem servir como base eleitoral ou como cabos eleitorais em troca de cargos políticos. Portanto, é prática comum os diretores das Secretarias Executivas Regionais tornarem-se vereadores. Também ocorre de alguns indivíduos tornarem-se responsáveis por programas sociais, o que os leva a um contato mais próximo com eleitores de baixa renda e

líderes comunitários Na eleição de 2008 temos, por exemplo, Marcelo Mendes que comandou a Regional IV, Acrísio Sena que dirigiu o IMPHAR, Ronivaldo Maia, presidente da EMLURB etc.

Alguns candidatos recebem a chancela de líderes políticos por se tratarem de empresários bem sucedidos que, além da capacidade de gestão, podem contribuir captando recursos financeiros para os partidos. Existem indivíduos que ao trabalharem como cabos eleitorais em pleitos para prefeito ou deputados não negociam seu pagamento em forma de dinheiro ou de cargos, mas sim com a promessa de apoio nas eleições seguintes para vereador. Em suma, o vereador hierárquico mantém uma relação estreita com indivíduos que estão no poder e instituições governamentais.

Na maioria dos casos este tipo de liderança não é muito conhecido pelo eleitor, por conta disso a equipe de campanha tem uma dupla tarefa. O primeiro ponto é fazer com que o candidato se torne conhecido para grande parte do eleitorado, já que estes indivíduos não possuem forte atuação nos bairros, sendo necessária a montagem de uma rede de apoiadores com capilaridade nas periferias, para que se realize trabalho ostensivo de divulgação. Isso, em tese, deveria encarecer sobremaneira as campanhas, já que para adentrar no mercado político de alguns bairros só se faz por meio de cabos eleitorais, ou seja, lideranças comunitárias. Por conta disso, são necessários recursos econômicos para fechar acordos com as lideranças do bairro, contratar apoiadores e montar uma estrutura de divulgação para competir com os candidatos da comunidade.

Ao contrário dos vereadores territorializados que fazem campanha permanente, os vereadores hierárquicos têm por característica uma relação sazonal com seu eleitorado, ou seja, atuam intensivamente no período das eleições, entretanto quando ascendem ao parlamento desfazem o laço mais estreito com suas bases eleitorais.

A maioria dos vereadores hierárquicos tem como característica a votação dispersa, pois fazem campanha em muitos bairros, porém, a chancela pode ser dada em territórios bem específicos, como no caso de vereadores territorializados que decidem não tentar a reeleição, mas trabalhar no intuito de transferir seus redutos eleitorais para vereadores hierárquicos.

Quadro 4 – Vereadores do tipo hierárquico

Vereador Hierárquico	Instituição/ Chancela
Acrísio Sena	IMPHAR/ Prefeita Luizianne Lins
Dr. Adelmo	Secretário de Saúde do Governo Juracy Magalhães
Carlos Mesquita	Presidente da Câmara Municipal no Governo Juracy Magalhães
Dr. Ciro Albuquerque	Administração Hospitalar Municipal
Eliane Novais	Deputado Estadual Sérgio Novais
Iraguassú Teixeira	Administração Hospitalar Municipal
Luciram Girão	Deputado Estadual Lucílvio Girão
Magaly Marques	Deputado Estadual Carlomano Marques
Marcelo Mendes	Diretor da Regional IV no Governo Juracy Magalhães
Marcus Teixeira	Deputado Federal Marcelo Teixeira
Paulo Gomes	Deputado Estadual Tin Gomes
Paulo Facó	Governador Cid Gomes
Roberto Mesquita	Empresário da Construção Civil
Ronivaldo Maia	EMLURB/ Luizianne Lins

Fonte: elaboração do autor

5.7 Vereadores Ideológicos

Na classificação de Lopes (2005, p. 186) esse tipo de liderança tem como bases eleitorais um grupo específico que partilha ideias comuns ou interesses similares. Nesse sentido, não percebemos necessidade de fazer qualquer alteração nessa categoria e trabalharemos com o tipo *vereador ideológico*.

Os grupos de apoio desse tipo de liderança podem advir de sindicatos, categorias profissionais ou segmentos dessas categorias; militantes de partidos políticos; grupo de empresários; agremiações religiosas; expectadores de programa de rádio ou televisão; torcedores de um clube; portadores de deficiência; e pessoas que são militantes de determinada área: como saúde, educação, segurança, meio-ambiente etc.

O vereador ideológico monta sua rede de apoiadores de acordo com a característica do grupo que lhe dá sustentação eleitoral. Um candidato que representa um grupo religioso, inicialmente, deve ser membro do grupo e deve ter a aprovação da direção central da associação religiosa. Em sua campanha ele recebe apoio institucional da Igreja, sempre que

possível são feitas alusões à conduta e às doações do candidato para as atividades desenvolvidas na instituição. O candidato passa a visitar as sub-sedes, onde sempre é apresentado por pessoas que são muito respeitadas na hierarquia do grupo.

Um candidato que tem um perfil ideológico identificado com um partido, como nos casos dos partidos de esquerda, terá apoio institucional, como ajuda para produzir material gráfico, e terá mais facilidade para ter uma militância formada, na maioria das vezes, por estudantes. Em seu discurso adotará uma postura mais ideológica e, comumente, atingirá setores de classe média alta e pessoas com mais escolaridade.

Candidatos que representam categorias profissionais e recebem apoio dos sindicatos devem preferencialmente possuir trajetória ligada à categoria. A direção do sindicato passa a dar apoio institucional ao candidato, em alguns casos financeiramente, mas na maioria das vezes enviando cartas para os associados em que se apresenta o candidato.

Apresentadores de televisão e radialistas credenciam-se por meio da aceitação do discurso de combate à impunidade por parte dos telespectadores. Na campanha, costumam investir em veículos de som, em material impresso distribuído em áreas mais periféricas da cidade, em que esse tipo de programa possui maior popularidade. Candidatos apoiados por clubes de futebol fazem panfletagem nos dias de jogos e tem autorização para confeccionarem material gráfico com o emblema da equipe.

Entretanto, o vereador ideológico que aspira ser apoiado por um grupo específico tem pela frente competição acirrada com outros candidatos, a disputa pelo monopólio de representação é forte, muitas vezes, alguns grupos fecham apoio com mais de um candidato. Por exemplo, na eleição de 2008 os fiéis da Igreja Universal foram base eleitoral para os vereadores Gelson Ferraz (PRB) e Carlos Dutra (PSDB).

Um vereador ideológico, similarmente ao vereador territorializado, mantém, na maioria dos casos, uma relação permanente com o grupo que representa. Sua trajetória política e de vida é vinculada ao grupo ou a pauta a qual reivindica como plataforma eleitoral. Seja com fiéis, pacientes, torcedores, servidores e outros, seu contato com o eleitorado é próximo e vai além do período de campanha. Nesse sentido, esse vínculo é construído de forma lenta até que o vereador seja reconhecido como representante do grupo.

Vereadores ideológicos tem votação dispersa já que os membros de um grupo residem em bairros diferentes. Em tese, seriam os candidatos que gastariam menos nas campanhas, já que teriam um eleitorado mais fiel, pois se aproximam ideologicamente. Outro ponto é que vereadores ideológicos, na maioria dos casos, não precisam contratar “militantes pagos”, já que as pessoas a quem ele agrega trabalham voluntariamente em sua campanha ou tentam

convencer pessoas próximas a votarem no “seu candidato”. Vejamos alguns vereadores com esse perfil:

Quadro 5 - Vereadores do tipo ideológico

Vereador	Grupo Ideológico ou Pauta
Antônio Henrique	Combate às drogas
Machadinho Neto	Portadores de Deficiência
Carlos Dutra	Igreja Universal
Eliana Gomes	Moradia
Elpídio Nogueira	Igreja Batista
Gelson Ferraz	Igreja Universal
Guilherme Sampaio	Educação
João Alfredo	Meio Ambiente
Mairton Félix	Assembleia de Deus
Plácido Filho	Sindicato dos Servidores da Saúde
Salmito Filho	Educação
Viltor Valin	Segurança Pública

Fonte: elaborada pelo autor

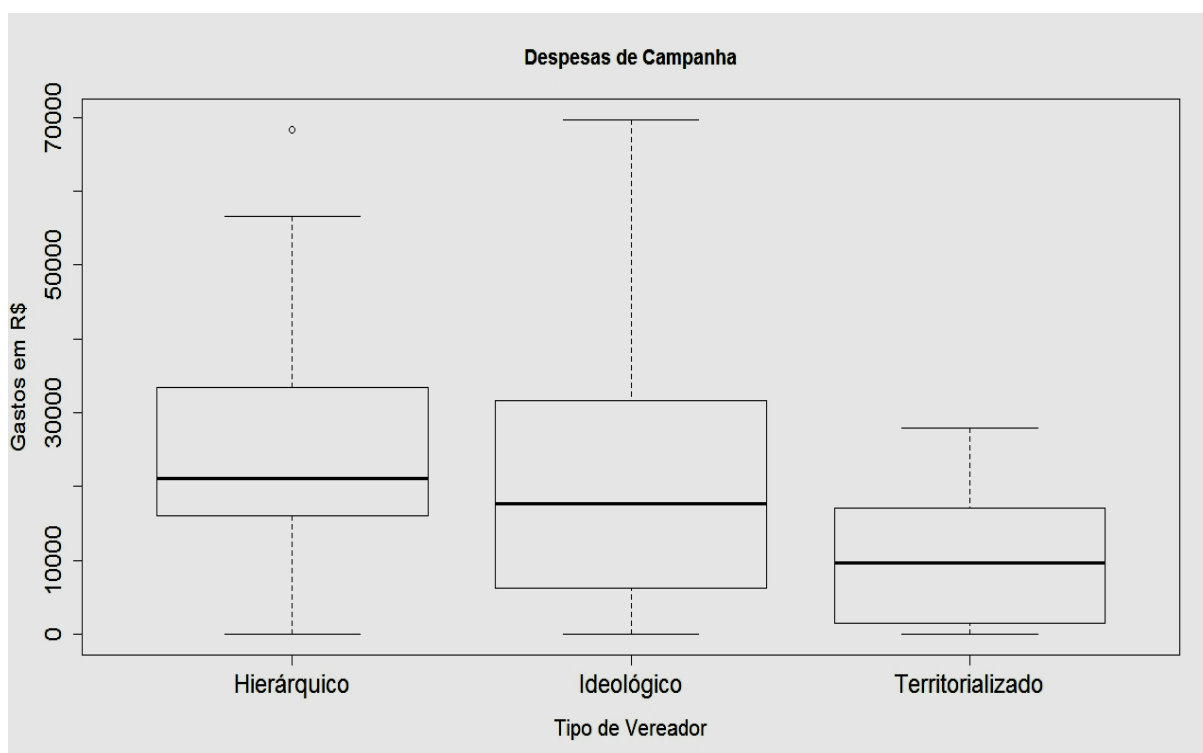
5.8 Tipos de vereador e cruzamento de variáveis

Nas seções passadas, conceituamos três tipos ideais de vereadores que utilizaremos em nossa pesquisa, a saber, territorializado, hierárquico e ideológico. Não se trata de uma classificação estanque e acabada, pois na prática destes agentes muitas das estratégias eleitorais se confundem e são poucos os que não têm um perfil híbrido, entretanto a ideia de tentar classificá-los vem pela necessidade de identificar formas claras de competição eleitoral e de relação com as bases.

Nesse momento, nossa análise será a partir das peculiaridades de cada tipo de vereador. Quando conceituamos o vereador hierárquico afirmamos que estes, por estarem assistidos pela estrutura políticos da máquina pública ou por algum parlamentar que possa apoiar sua campanha, tem a natureza de sua votação dispersa e necessita firmar acordos com cabos eleitorais nos bairros, fato esse que encareceria a campanha. O vereador territorializado não gastaria tanto quanto o primeiro tipo nas contas “oficiais”, mas como, em alguns casos,

estão em campanha permanente, por estarem participando ativamente na vida do bairro, esses gastos são maiores do que se é declarado. O vereador ideológico seria o que pela natureza de votação gastaria menos com campanha. Por defenderem uma categoria, causa ou um conjunto de ideias específicos, além dos votos daqueles que partilham dos mesmos ideais, também não gastariam tanto com a militância. No gráfico abaixo, fizemos o cruzamento entre os tipos de vereador e os gastos de campanha.

Gráfico 1 - Despesas de campanha por cada tipo de vereador



Fonte: produzido pelo autor

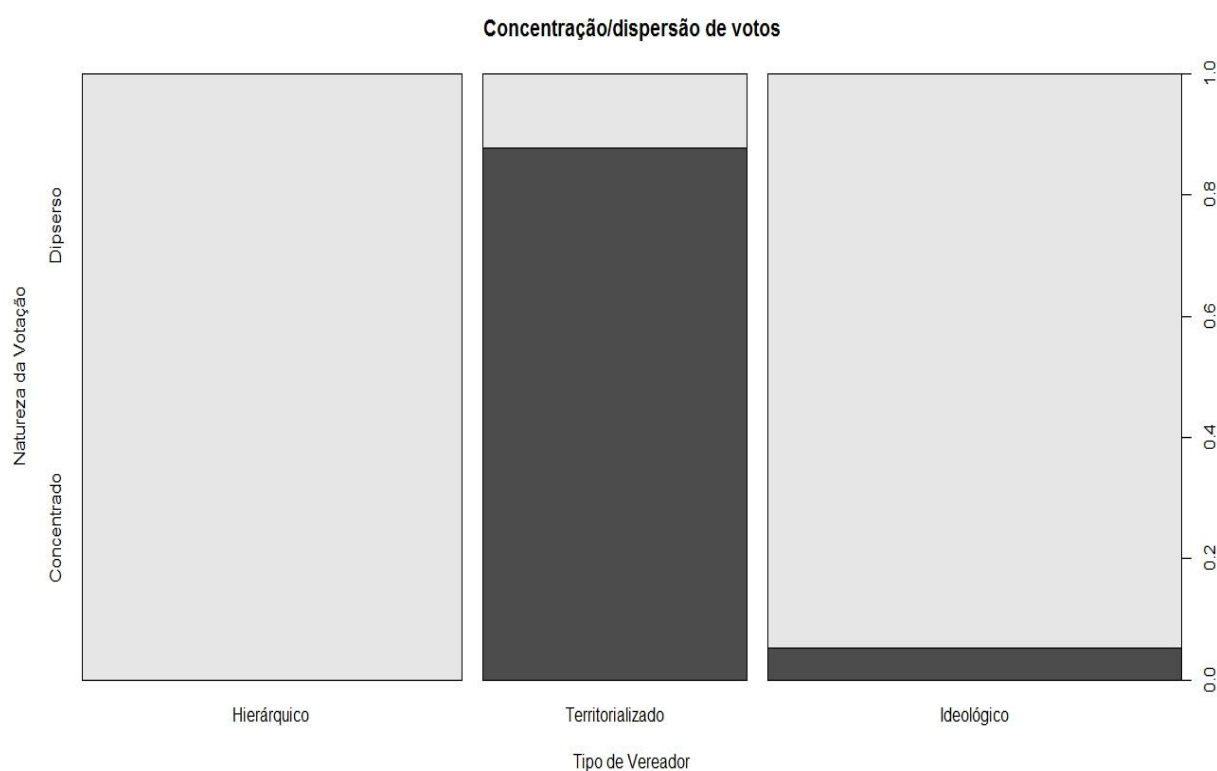
Mesmo levando em conta que a justiça eleitoral ainda é muito leniente em relação ao combate de crimes de compra de votos e “caixa2”, os resultados da nossa análise de dados sinalizam em parte aquilo que afirmamos outrora, ou seja, os vereadores hierárquicos gastam um pouco mais de dinheiro em suas campanhas. No entanto, para o caso de 2008, os vereadores que investiram menos recursos oficiais em suas campanhas foram os vereadores territorializados, em comparação ao tipo ideológico.

Outro dado que chama a atenção é o gasto de campanha do vereador Paulo Gomes, este parlamentar investiu o montante de quatro milhões de reais. No gráfico este valor é representado por meio de um pequeno círculo acima da caixa de diagrama do vereador hierárquico, isso significa um valor atípico em relação aos demais.

Ressaltamos que no Brasil as instituições responsáveis pela fiscalização dos gastos eleitorais necessitam de aperfeiçoamento visando um maior controle sobre a procedência do dinheiro usado nas campanhas. Nesse sentido, existe grande diferença entre aquilo que os candidatos declaram e aquilo que eles realmente gastam.

Outro ponto que levantamos em nossa descrição dos tipos de vereadores foi que parlamentares de base territorializada tendem a ter votações concentradas, enquanto os outros dois tipos tendem a ter votações dispersas. Nesse sentido, construímos um gráfico tentando testar a validade dessa afirmação.

Gráfico 2 – Concentração/ dispersão de votos por cada tipo de vereador



Fonte: elaborado pelo autor

A concentração de votos é representada pela área mais escura do gráfico, note-se que todos os vereadores do tipo hierárquico possuem votação dispersa. Os vereadores territorializados possuem o nível de concentração de votos bem superior ao do tipo ideológico. Em contrapartida, vereadores ideológicos e hierárquicos disputam mercados políticos bem maiores e por isso possuem eleitores dispersos em diferentes bairros.

5.9 Definições de hipóteses

A partir dessa primeira parte da dissertação, interpretamos que os vereadores de Fortaleza atuaram na disputa por meio de lógicas diferentes de conduta, as práticas são diferentes e a natureza do voto também. Nesse sentido, suspeitamos que a atuação parlamentar e a produção legislativa podem seguir padrões diferentes em cada tipo definido.

No entanto, a literatura especializada sobre as relações no legislativo aponta para três caminhos distintos. Figueiredo e Limongi (1999, p. 23) argumentam que no Brasil o Executivo é forte, tendo o poder de impor sua agenda e negociar com os partidos, que por sua vez têm maneiras de disciplinar seus membros a agirem no parlamento conforme a orientação do líder da bancada. Em polo oposto, Ames (2003) defende que o nosso legislativo é fisiologista, pouco disciplinado e que os parlamentares agem, prioritariamente, visando atender demandas de suas bases eleitorais. De forma conciliatória, Carvalho (2003, p. 213) acredita a atuação parlamentar é heterogênea, os atores agem de acordo com um cálculo racional que visa à reeleição. Nesse sentido, optam por formas eficazes de contemplar suas bases de sustentação eleitoral, mas que também dialogam com os interesses partidários.

Quanto à produção legislativa pode ser também que encontremos um quadro similar ao que aponta D'Avila Filho, Cerqueira Lima e Lombardo (2011, p. 08), ou seja, que os vereadores estejam mais interessados em conseguir benefícios via executivo e tenham uma produção legislativa baixa e homogênea.

Dito isto, nossa análise sobre a produção legislativa dos vereadores de Fortaleza terá, inicialmente, a preocupação em investigar as seguintes questões:

1. Qual será o escopo das proposições dos vereadores, terão cunho local ou universal? Será que existe variação de acordo com o tipo?
2. Vereadores Ideológicos legislam de forma mais intensa visando interesses dos seus grupos de sustentação eleitoral ou a causas das quais são simpáticos?
3. Vereadores Territorializados possuem, em princípio, maior relação com o Executivo. Nesse sentido, terão uma produção parlamentar pobre?
4. Vereadores Hierárquicos possuem produção legislativa maior do que os outros dois tipos?

6 A PRODUÇÃO LEGISLATIVA

6.1 A construção do banco de dados e aspectos empíricos

Para investigar o fenômeno da conexão eleitoral na atuação parlamentar dos vereadores de Fortaleza, optamos por analisar os projetos de lei ordinária, os projetos de emenda à lei orgânica, projetos de lei complementares e as indicações. Nossa escolha se justifica por considerarmos que essas espécies legislativas são proposições de iniciativa individual dos vereadores, o que é essencial para estabelecermos uma possível relação entre produção legislativa e bases eleitorais.

Não analisaremos Moções, Decretos Legislativos e Projetos Legislativos, pois estes se relacionam com atividades administrativas ou gerais da Câmara Municipal de Fortaleza. Não temos conhecimento de Projetos de Iniciativa Popular na Câmara Municipal de Fortaleza no período analisado. Os requerimentos funcionam como parte do trâmite burocrático da casa e de certa forma não tem impacto na relação entre parlamentares e bases eleitorais.

Rememorando o nosso objetivo, o intuito de analisar a produção legislativa dos vereadores de Fortaleza visando apreender o fenômeno da conexão eleitoral, ou seja, uma produção que busca atender aos interesses das bases eleitorais, com o objetivo de reeleição ou conquista de capital político para disputar novos cargos eletivos. Para apreender a conexão entre o tipo de vereador e a sua produção legislativa, construímos um banco de dados com a produção legislativa de toda a 16ª legislatura da Câmara Municipal de Fortaleza. Classificamos as proposições por três critérios (1) tipo de espécie legislativa; (2) área temática e (3) alcance da proposição.

Dos 41 vereadores fortalezenses eleitos em 2008, todos assumiram suas funções no início do ano subsequente, entretanto quatro deles, dois anos após assumirem vaga no parlamento municipal, conseguiram se eleger deputados estaduais, são eles: Eliane Novaes (PSB), Roberto Mesquita (PSB), Paulo Facó (PT do B) e Mário Hélio (PMN). Como estes parlamentares cumpriram mais da metade de seus mandatos, optamos por incluir no banco de dados as suas proposições legislativas. Em contrapartida, dois vereadores, Carlos Sidou e José Freire, não produziram, ao longo dos quatro anos de mandato, nenhuma das espécies legislativas observadas.

O banco de dados contou ao todo com 2464 proposições, a coleta de dados ocorreu de fevereiro de 2014 a janeiro de 2015, a análise dos dados aconteceu de fevereiro de 2015 à março do mesmo ano.

6.2 O Caminho das proposições

As espécies legislativas que estamos analisando possuem formas diferentes de tramitação, votação e aprovação. Sendo assim, vamos expor que procedimentos burocráticos passa cada tipo legislativo.

Os projetos de leis ordinárias e os projetos de leis complementares podem ser de iniciativa individual dos vereadores, do prefeito ou dos cidadãos, caso se recolha as assinaturas de pelo menos cinco por cento do eleitorado do município. (Art 40 - LOM) Os projetos de lei, inicialmente, são encaminhados para a comissão de Legislação, Justiça e Cidadania que dará parecer técnico sobre a constitucionalidade da proposta. (Art. 129). Em seguida, as proposições são encaminhadas para as comissões temáticas referentes ao projeto, estas também emitem parecer técnico e devolvem a proposta a Mesa Diretora da Câmara. A Mesa Diretora por sua vez, a partir de certo prazo corrido, incluem os projetos na Ordem do Dia para que sejam votados em plenário pelos vereadores. A aprovação da matéria se dará a partir de maioria simples dos membros da casa, estando presentes a maioria absoluta dos vereadores.

No caso dos projetos de iniciativa do executivo, este tem a prerrogativa de pedir caráter de urgência para as suas proposições, o que obriga a Câmara Municipal a manifestar-se em até trinta dias, caso isso não aconteça, a proposta é incluída obrigatoriamente na ordem do dia para ser votada. Caso os projetos de lei sejam aprovados no parlamento, com exceção daqueles de iniciativa do executivo, são encaminhados para a apreciação do prefeito que pode (a) aprová-lo, nesse caso a lei será numerada e publicada no Diário Oficial do Município passando a vigorar a partir dessa data; (b) pode vetá-lo parcialmente, nesse caso o projeto volta para debate na Câmara Municipal, em que são discutidos e votados pontos divergentes para em seguida ser apreciado novamente pelo prefeito ou (c) pode ser vetado totalmente.

No caso dos Projetos de Emenda a Lei Orgânica só serão apreciadas as iniciativas dos vereadores, do prefeito da cidade ou de iniciativa popular, com pelo menos cinco por cento do eleitorado do município. Apresentada a proposta é formada uma comissão especial com nove membros, indicados pelos líderes de bancada e observando a proporcionalidade partidária. Em seguida, após o parecer dessa comissão especial, a proposta de emenda é colocada em votação no plenário, a matéria tem que ser aprovada em dois turnos com maioria absoluta e em seguida encaminha para a sanção do prefeito.

No caso das indicações, como estas não tem força de lei, o processo é mais dinâmico. As proposições são encaminhadas a mesa diretora, que as distribui nas respectivas comissões

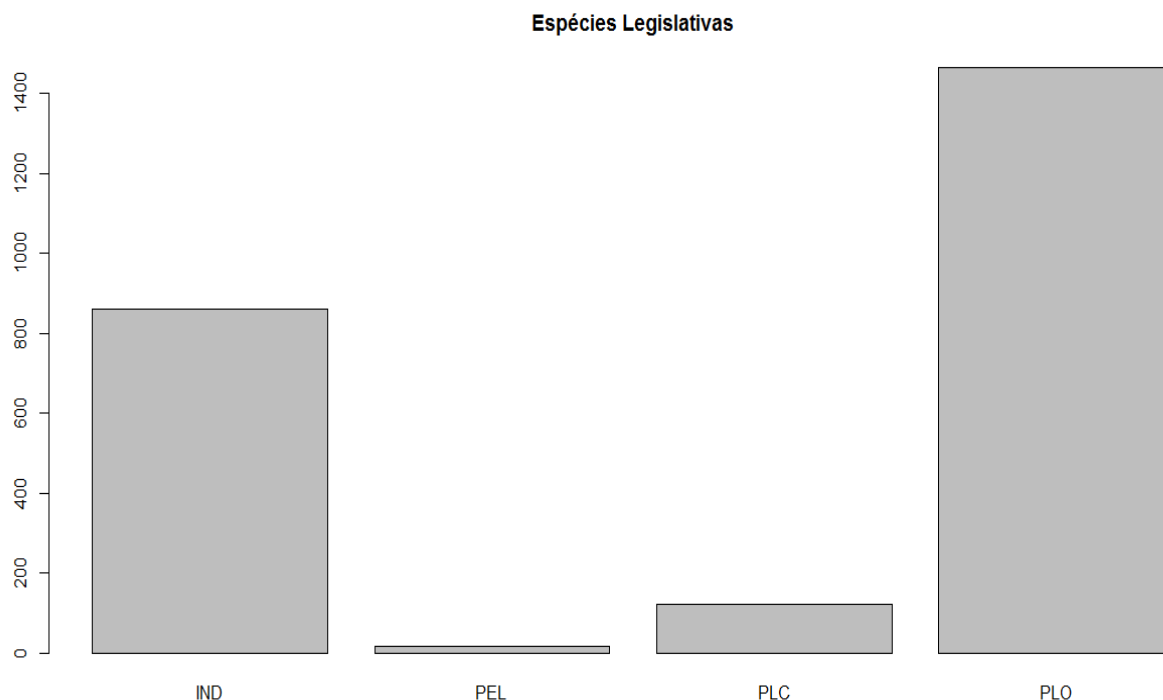
temáticas para que emitam parecer técnico, caso sejam aprovadas são incluídas na ordem do dia para a votação, em resultado favorável são encaminhadas para o Executivo Municipal.

6.3 Analisando a produção parlamentar

Em seções passadas já justificamos a nossa escolha pelas seguintes espécies legislativas não sendo necessário retomar esse debate, entretanto relembremos as categorias definidas: Indicações (IND), Projetos de Lei Ordinária (PLO); Projetos de emenda a Lei Orgânica (PEL), Projetos de Lei Complementar (PLC).

Nessa seção, expomos os dados referentes à produção legislativa dos vereadores de Fortaleza. A proposta é identificar a existência ou não do fenômeno da conexão eleitoral, caso a resposta seja afirmativa, analisar de que forma esse fenômeno ocorre. A metodologia consiste em extrair padrões de ação dos tipos-ideal de vereador, definidos no segundo capítulo deste trabalho, a partir produção parlamentar dos vereadores de Fortaleza. Na primeira ilustração, apresentamos um gráfico de barras com a recorrência dos tipos legislativos.

Gráfico 3 – Distribuição de proposições por espécies legislativas



Fonte: elaborado pelo autor

Os projetos de lei ordinária foram o tipo legislativo mais proposto pelos vereadores. Isso acontece por se tratar do tipo de proposição mais comum nas atividades legislativas, pode ser sugerida por qualquer vereador e sua tramitação ocorre de forma mais acelerada se comparada às outras iniciativas de proposição de lei. Outro ponto que reforça a escolha dos parlamentares pelos projetos de lei ordinária é que a aprovação de uma matéria deste tipo concede publicidade ao vereador. Nesse sentido, é com frequência que encontramos nos materiais de campanha dos vereadores alusão a leis de sua autoria aprovadas na Câmara municipal. Em alguns casos, apenas ser autor de um projeto de lei, mesmo que não aprovado, é utilizado como ferramenta para que o vereador aumente seu capital político junto ao seu eleitorado.

Em contrapartida, os projetos de lei complementar são sugeridos com bem menos frequência do que os projetos de lei ordinária. A explicação é que as leis complementares possuem um caráter mais tecnicista, o conteúdo dessas leis são, em sua maioria, correções em tabelas ou revisão das normas publicadas. Além dos temas já mencionados, nos projetos de lei complementar encontramos com recorrência a transformação de determinadas ruas em vias

coletoras, o que na prática modifica o trânsito na via, mas não poder ser apontado como uma forma de conexão eleitoral.

Outro aspecto que motiva os vereadores a não recorrerem com intensidade às leis complementares é que este tipo legislativo está sempre vinculado a uma norma jurídica anterior, ou seja, a lei que está sendo complementada. Desta forma, do ponto de vista da publicidade da matéria, o beneficiado é o autor da norma e não aquele que propões sua complementação.

Os projetos de emenda à lei orgânica foram às proposições menos sugeridas pelos parlamentares, fato este que pode ser explicado pela própria natureza deste tipo legislativo. Como já foi dito, a lei orgânica do município é o principal regulamento que organiza as atividades do poder local, nela estão contidas diretrizes orçamentárias, cobranças de impostos, concessão de serviços, organização de guarda municipal etc. Nesse sentido, uma emenda à lei orgânica do município possui um impacto bem maior se comparado aos outros tipos de lei, por isso mesmo são necessários uma comissão especial de apreciação e a aprovação de 2/3 dos vereadores.

Do ponto de vista regimental qualquer parlamentar pode propor uma emenda à lei orgânica, entretanto para que a matéria seja posta em votação no plenário é necessária uma costura de acordos envolvendo os líderes partidários e, principalmente, o prefeito, que tem o poder de vetar a proposta. Portanto, emendas à lei orgânica são proposições que possuem um custo político alto, com resultados incertos e restrição sobre os parlamentares que realmente tem capital político para propor uma matéria desta natureza.

As indicações foram às espécies legislativas que ocuparam alta recorrência propositiva na produção dos vereadores, ficando atrás apenas dos projetos de lei ordinária. Como já foi mencionado, esse tipo legislativo é um mecanismo institucional que os parlamentares possuem para apontar ao executivo as demandas de áreas e localidades que necessitam de maior atenção, seja no que diz respeito a serviços e obras ou na criação de órgãos públicos. Nessa perspectiva, as indicações são moeda de troca entre o prefeito e os vereadores, objetivando contemplar bases eleitorais dos parlamentares. Deste modo, uma indicação atendida é sinal de prestígio do vereador junto ao executivo, entretanto a partir da análise de nosso banco de dados, suspeitamos que além da função tradicionalmente atribuídas as indicações, este tipo legislativo também seria utilizado como mecanismo político da oposição, quando os vereadores expõem pontos deficientes das ações do executivo e áreas que precisam ser observadas com mais atenção.

No entanto, antes de aprofundarmos o papel das indicações no jogo legislativo, incluiremos os tipos de vereador em nosso debate sobre a produção legislativa. Abaixo, temos uma tabela em que estão distribuídas as espécies legislativas a partir do tipo de vereador.

Tabela 1 – Distribuição das espécies legislativas por tipo de vereador

	Hierárquico	Territorializado	Ideológico	Total
IND	384	130	347	861
	44%	15%	40%	34%
PEL	4	2	11	17
	23%	11%	64%	0.6%
PLC	34	32	56	122
	27%	26%	45%	4%
PLO	462	452	550	1464
	31%	30%	37%	59%

Fonte: elaboração do autor

No que se refere às leis complementares e as emendas à lei orgânica, como foi constatado na primeira figura, estas espécies legislativas ocupam pouco espaço na produção legislativa, independente do tipo de vereador.

Os resultados apresentados confirmam o que é argumentado pela teoria sobre os vereadores de base territorializada (LOPES, 2005), ou seja, este tipo de liderança possui uma produção legislativa menor, já que sua atuação política concentra-se nas comunidades ao atender as demandas de seus eleitores. Nesse sentido, este tipo de liderança teria mais incentivos para empenhar-se em firmar acordos com o executivo do que propriamente investir em produção legislativa.

Um dos questionamentos levantados em nossa análise era se o vereador hierárquico teria uma produção legislativa mais elevada do que os outros dois tipos de vereadores, entretanto, ao contrário do que suspeitávamos, o tipo ideológico é o que recorre com mais frequência às espécies legislativas analisadas.

O vereador hierárquico teria fortes incentivos para elaboração legislativa por não ter relação clientelista com suas bases eleitorais, por ter maior proximidade com administração pública, possuir vínculo estreito com membros do governo ou com parlamentares em cargos mais altos e ter alinhamento com o projeto do executivo. De forma similar, o tipo ideológico

também teria fortes motivações para se ocupar com a produção legislativa, este tipo também não possui relação clientelista com bases territoriais, a natureza de sua relação política consiste na representação de interesse de grupos específicos ou categorias profissionais. Portanto, a melhor opção para que essa representação seja feita de forma difusa é a partir do parlamento. Esse argumento é reforçado se observarmos que categorias como funcionários públicos, portadores de deficiência, fiéis da igreja etc, têm suas reivindicações atreladas à produção de leis, como por exemplo, redução de carga horária, salário e premiações, acessibilidade, garantia de direitos, apoio a manifestações religiosas e outros. Desta forma, é evidente a escolha do tipo ideológico pelo caminho legislativo já que parte de seus interesses não necessitam, a princípio, de negociação com o executivo e podem ser atendidos pela via legislativa, debatidos pela opinião pública e postos na agenda política a partir da pressão dos grupos da sociedade civil.

Voltando a análise das indicações, uma informação que nos causou interesse foi que, em tese, o vereador territorializado deveria ser afeito a utilização das indicações como forma de projetar suas reivindicações, entretanto, na prática, os outros dois tipos de vereador recorreram a essa espécie legislativa com maior regularidade. Entendemos que isto ocorre por duas motivações centrais.

O primeiro ponto é referente aos acordos para a realização de obras que são firmados de modo informal, são negociados junto ao prefeito ou as secretarias executivas sem a necessidade de proposição legislativa. Portanto, o vereador territorializado, por possuir menos motivações institucionais para a produção legislativa, opta por atuação direta e externa a produção parlamentar.

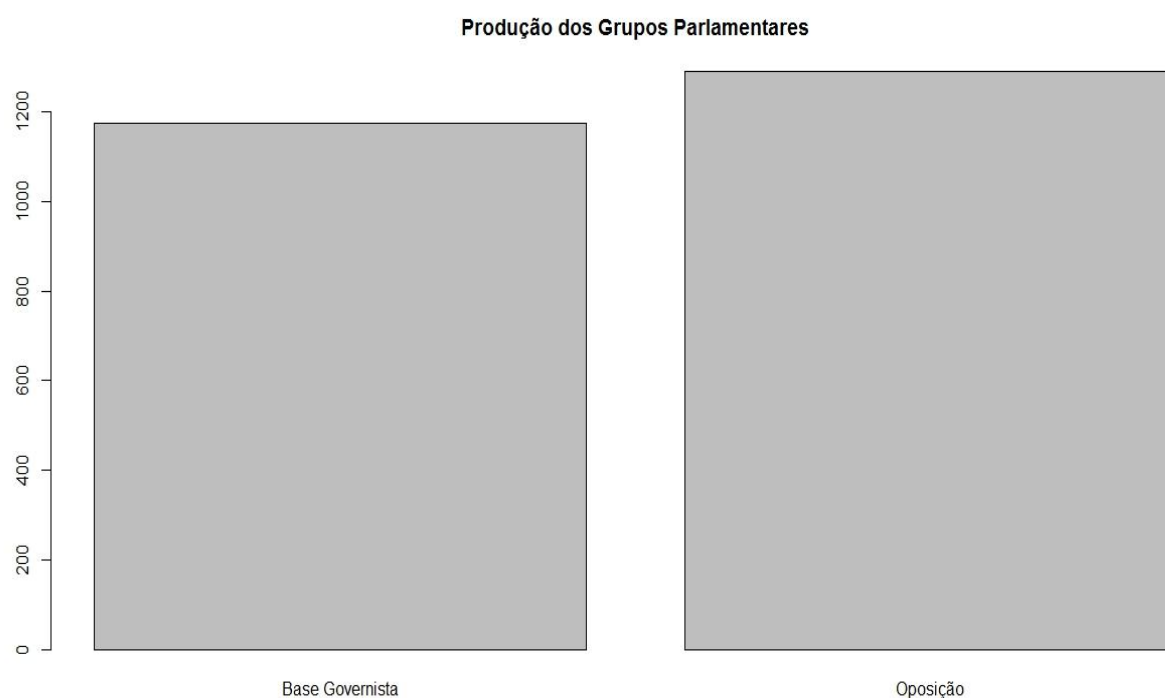
O segundo argumento que justifica que o vereador territorializado se utilize menos das indicações do que os outros dois tipos é que não existe nenhum parlamentar de base territorializada na oposição e acreditamos que as indicações também são utilizadas como forma de pressionar o governo. Para que possamos ter mais elementos para compreender esse argumento, dividimos os vereadores em dois grupos: (a) base governista; (b) oposição.

A oposição formou na legislatura analisada um bloco parlamentar de atuação conjunta que contava com os partidos PDT, PTC e PSOL. A liderança do grupo foi ocupada pelo vereador Plácido Filho (PDT), na vice-liderança Ciro Albuquerque (PTC) e completavam o grupo os vereadores João Alfredo (PSOL) e Marcelo Mendes (PDT). Na base governista estavam todos ou outros vereadores.

Ressaltamos que em nossa classificação levamos em conta que em ambos os grupos, existiram, ao longo da legislatura, parlamentares que começaram na oposição e, em seguida,

passaram a apoiar o governo e, também, vereadores que compunham o governo e passaram à oposição. Entretanto, listamos como de oposição aqueles parlamentares que se posicionaram sistematicamente por meio de votações⁸⁷, discursos e projetos de lei contrários aos projetos do governo⁸⁸. Vejamos um gráfico de barra com a produção legislativa dos grupos parlamentares:

Gráfico 4 – Produção de grupos parlamentares



Fonte: elaboração do autor

Observando os resultados de forma desatenta poderíamos afirmar que a produção dos grupos parlamentares é equivalente e existe uma correlação no número de proposições. Contudo, a oposição só possui quatro membros e, mesmo assim, tem produção superior aos trinta e cinco parlamentares que compõem a base governista. Abaixo, expomos uma tabela em que cruzamos os grupos parlamentares juntamente com a produção legislativa.

⁸⁷ <http://www.deunojornal.org.br/materia.php?mat=282708&pl=Pl%20Fido%20Filho>

⁸⁸ <http://www.anuariodefortaleza.com.br/administracao-publica/camara-municipal-de-fortaleza.php>

Tabela 2 – Distribuição das espécies legislativas por grupos parlamentares

	Base Governista	Oposição	Total
IND	312	549	861
	36%	63%	34%
PEL	11	6	17
	64%	35%	0.6%
PLC	58	64	122
	47%	52%	4%
PLO	793	671	1464
	54%	45%	59%

Fonte: elaboração do autor

Para observarmos o resultado das proposições de acordo com os blocos parlamentares, dividimos as matérias em três categorias: (1) *aprovado*, para as proposições transformadas em lei ou esperando para serem publicadas no Diário Oficial do Município; (2) *tramitando*, para as matérias que ainda se encontram nas comissões legislativas ou que ainda não foram postas na ordem do dia para a votação e; (3) *rejeitado*, para as proposições não aprovadas pelos vereadores ou *retiradas pelo autor antes de sua votação*, entendemos que quando os vereadores retiram uma proposição estão motivados pelo cálculo de insucesso da matéria.

Levando em conta a diferença no número de membros, entendemos que são nas indicações em que observamos maior diferença na recorrência das proposições. A oposição propõe quase o dobro de indicações que a base do governo. Nesse sentido, se considerarmos que é por meio das indicações que os vereadores podem sugerir a implantação de políticas públicas, prestação de serviços, criação de órgãos e outras prerrogativas que são de responsabilidade executiva, interpretamos que está espécie legislativa é o modo mais efetivo dos vereadores da oposição apontarem pontos deficitários da administração municipal. O instrumento da indicação ganha ainda mais relevo quando observarmos o número de proposições aprovados pela oposição na câmara municipal. Abaixo, expomos uma tabela que ilustra esse dado:

Tabela 3 – Resultado das proposições de acordo com o grupo parlamentar

	Base Governista	Oposição	Total
Aprovado	256	81	337
	75%	24%	13%
Tramitando	734	879	1613
	43%	54%	65%
Rejeitado	184	330	514
	35%	64%	20%
Total	1174	1290	2464

Fonte: elaboração do autor

Apenas 24% das proposições do grupo oposicionista são aprovados pelos vereadores da Câmara Municipal de Fortaleza. Esse número é considerado baixo quando comparado o volume de proposições de cada grupo parlamentar. Nesse sentido, temos indícios para acreditar que a base do governo só aprova as matérias da oposição que são de seu interesse. Nesse sentido, os vereadores de oposição possuem margem de atuação política restrita, tendo que recorrer ao instrumento das indicações, proferir discursos no plenário, tentar incluir pautas de seu interesse no debate junto à opinião pública via imprensa ou aproveitar eventuais dissensos na base do governo.

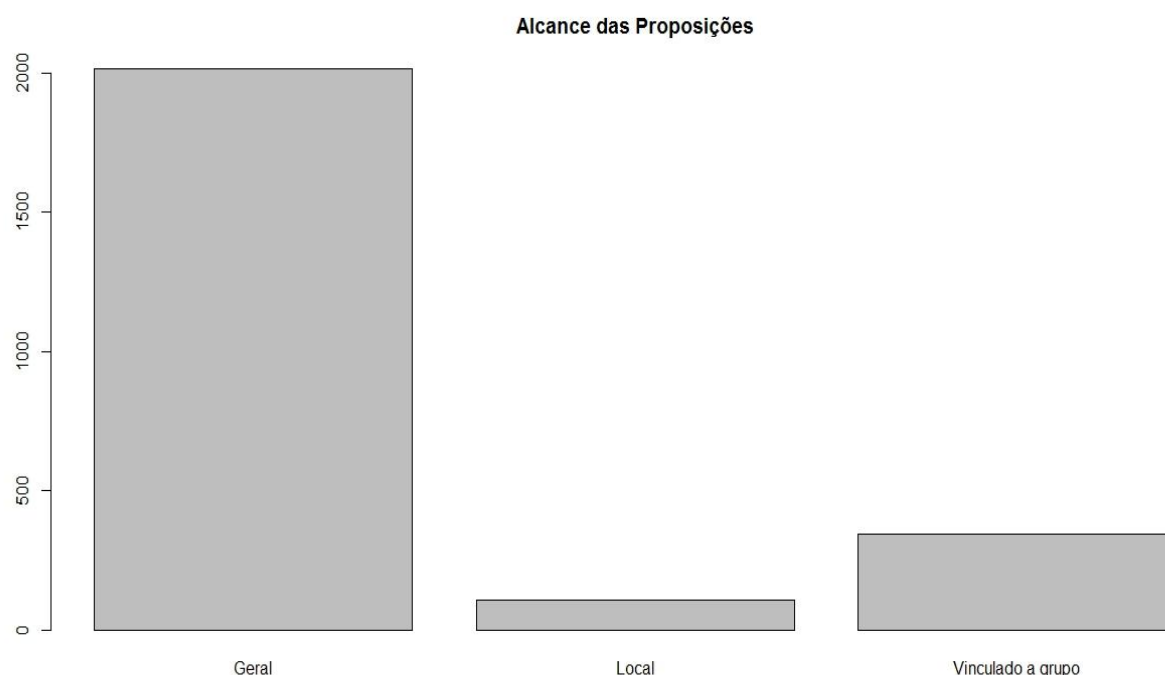
Na legislatura analisada tivemos duas situações em que a base do governo fragmentou-se e a oposição pode atuar com mais incisão. O primeiro evento foi à eleição do presidente da Câmara municipal, disputaram a eleição Salmito Filho (PT), a época no mesmo partido da prefeita, e Elpídio Rodrigues (PSB), candidato preferido pelo executivo. Salmito saiu vencedor contrariando os interesses de parte do seu partido e com o apoio dos vereadores da oposição.

Outra situação em que a oposição pode atuar de forma mais concreta foi no debate sobre o projeto de lei que aumentava o IPTU da cidade de Fortaleza. Tratava-se de uma matéria que desagradava à maioria dos munícipes, desta forma, a oposição conseguiu aumentar o desgaste político do governo ao tentar entrar ao máximo a votação da matéria.

Um dos resultados esperados por este trabalho é que tipos de vereador diferentes possuem atuação parlamentar distinta. Nessa perspectiva, elemento fundamental para investigar a veracidade dessa afirmação é se ater ao alcance das proposições legislativas. Desta forma, classificámos as matérias legislativas em três tipos: (1) *geral*, quando tratarem

de assunto com escopo amplo e que afetem boa parte dos habitantes da cidade, por exemplo, matérias que tratam do aumento de impostos, que regulam as relações de comércio, que modificam disciplinas da grade curricular da rede municipal, que organizam ou alteram o sistema público de transportes e outros; (2) *local*, quando estiverem vinculadas a bairros ou localidades específicas, por exemplo, festivais de cultura locais, inclusão de aniversário e marcos de fundação das localidades, reivindicação de iluminação, asfaltamento, praças ou aparelho cultural para locais específicos e outros; (3) e *vinculado a grupo*, quando a proposição estiver relacionada a algum grupo de interesse ou categoria profissional, por exemplo, diminuição de carga horária de trabalho, reajuste de salários, projetos que visem maior acessibilidade para portadores de deficiência, inclusão no calendário municipal de eventos ou datas vinculadas a manifestações religiosas específicas e outros. Abaixo, reproduzimos gráfico com as proposições de acordo com seu alcance.

Gráfico 5 – Número de proposições de acordo com seu escopo legislativo



Fonte: elaborado pelo autor

Mais de 80% das proposições que são encaminhadas pelos vereadores a mesa da Câmara Municipal de Fortaleza possuem escopo “geral”. Por esse dado podemos interpretar que no alcance das propostas existe uma homogeneização na preferência dos vereadores. No

entanto, acreditamos que o debate é mais amplo e está alicerçado em dois pontos: regras institucionais e resultado da publicização das ações.

A discussão em torno das regras institucionais relaciona-se com as atribuições municipais definidas constitucionalmente. Recapitulando, os municípios são responsáveis, dentre outras coisas, pelas concessões de serviço de transporte público municipal, pela coleta de lixo, organização do trânsito e das vias, organização de guarda municipal etc. Em conjunto com outros entes federativos, a administração municipal é responsável por serviços de saúde e educação.

Observando as atribuições municipais é perceptível que as áreas em que se concentra o processo legislativo possuem caráter geral e de impacto por toda a cidade. Portanto, a princípio, a natureza do processo legislativo está vinculada a proposições mais amplas, indo de encontro a definição de política em que se busca representar a maioria. Entretanto, o debate ainda pode ser ampliado se levarmos em conta aspectos da democracia representativa e a forma que vereadores e eleitorado percebem a função da vereança. Miliband (1979) ao definir entidades que compõem o estado capitalista discorre a respeito do papel das instituições locais. De acordo com o autor:

[...] Em um de seus aspectos, o governo subcentral constitui uma extensão do governo e administrações centrais, funcionando como suas antenas e tentáculos. Em alguns sistemas políticos não exerce praticamente qualquer outra função. Nos países de capitalismo avançado, por outro lado, o governo subcentral é mais que um mero dispositivo administrativo. Além de serem agentes do Estado, essas unidades de governo também têm, tradicionalmente, desempenhado outra função. Têm sido não apenas os canais de comunicação e administração do centro para a periferia, mas também a voz da periferia ou certos interesses da periferia; têm sido um meio de superar as particularidades locais, como também tem sido plataformas para sua expressão, instrumentos de controle central ou obstáculos ao seu exercício. (1979, p. 138)

Nessa perspectiva, os governos subcentrais têm por características maior proximidade com o eleitor, entretanto no caso brasileiro esse vínculo de aproximação extrapola os limites da relação entre representantes e representados. Desta forma, os vereadores estabelecem um laço com seus eleitores que além dos limites convencionais abre espaço para relações clientelistas, territorialistas e vinculadas a grupos específicos.

Observando pesquisas que analisam a percepção dos eleitores e dos vereadores sobre a função dos representantes (KERBAUY, 2012; ALMEIDA; LOPES, 2011), as conclusões são que, em sua maioria, se espera que o parlamentar atue a partir do atendimento de demandas pessoais dos eleitores. Nesse sentido, temos um quadro paradoxal em que as regras institucionais incentivam, como foi observado no gráfico, os parlamentares a uma produção

mais geral, entretanto parte do eleitorado espera uma atuação particularista. Nesse ponto, entra mais uma vez a nossa questão destoante: será mesmo que todos os vereadores agem de acordo com essa lógica de satisfação particularista do eleitorado? Vejamos quadro explicativo em que cruzamos a varável tipo de vereador com o alcance das proposições.

Tabela 4 – Distribuição do alcance das proposições de acordo com tipo de vereador

	Hierárquico	Territorializado	Ideológico	Total
Geral	729	463	823	2015
	36%	22%	40%	81%
Local	35	58	14	107
	32%	54%	13%	4%
Grupo	120	95	127	342
	35%	27%	37%	13%
Total	884	616	964	2464

Fonte: elaboração do autor

No quadro encontramos alguns dados que vão de encontro a nossa hipótese sobre padrões distintos de atuação e reforçam a existência da conexão eleitoral na produção legislativa dos vereadores de Fortaleza. A distribuição de dados pode ser enquadrada em um contínuo entre dois extremos. De um lado, o vereador territorializado recorrendo a maior numero de proposições locais tendo o dobro, nesse item, de proposições dos outros dois tipos juntos. Em outro extremo, o vereador ideológico domina o número de matérias vinculadas a grupo e de proposições do tipo geral. O vereador hierárquico encontra-se no meio termo da produção legislativa, mas aproxima-se mais do tipo ideológico.

Portanto, no alcance das proposições temos claramente diferenças nas escolhas dos tipos de vereador. A princípio, todos optam por uma atuação geral, fato esse explicado pelos incentivos advindos das prerrogativas municipais e sobre as áreas legislativas que se tem para legislar. No entanto, quando analisamos os outros dois tipos de alcance das proposições é evidente que o tipo territorializado opta por produção local e vinculada aos bairros. Enquanto os outros tipos tem atuação parlamentar mais próxima de grupos de interesse e categorias profissionais

É importante ressaltar que para além dos números absolutos da produção legislativa, também existem elementos qualitativos que são utilizados pelos vereadores na estratégia de

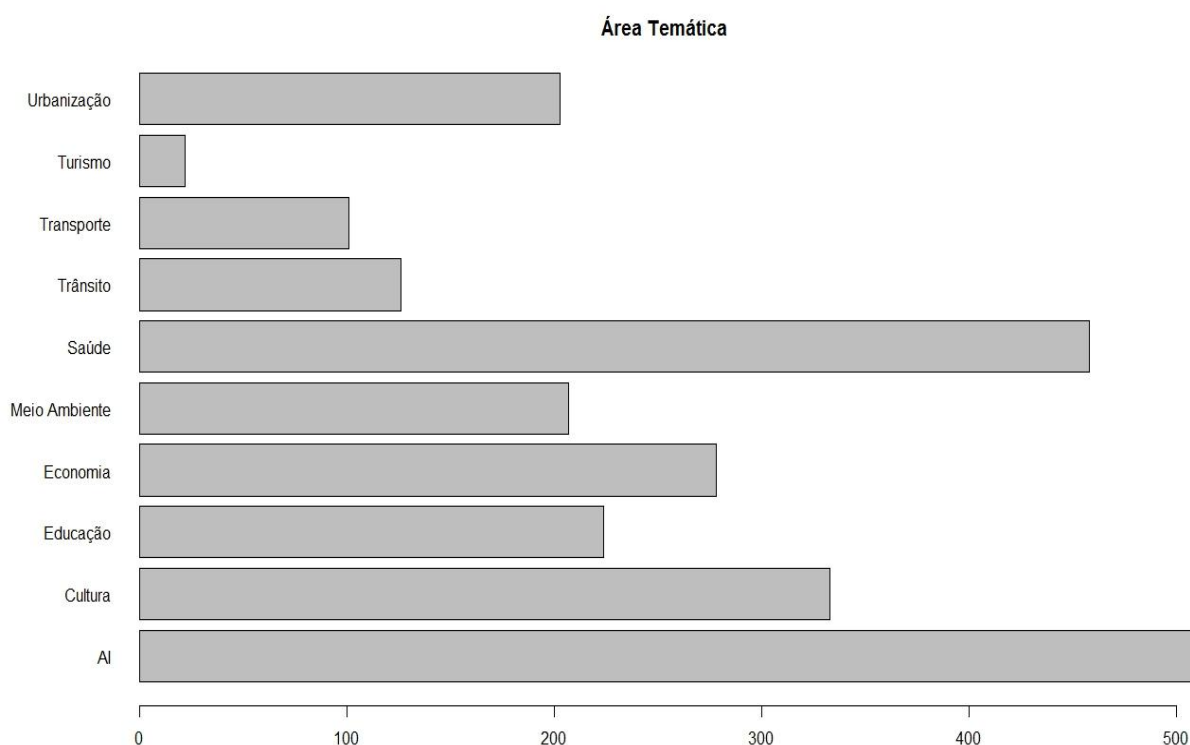
aprovação e publicização de suas propostas. Nesse sentido, um vereador ideológico pode optar por não apresentar muitas proposições relacionadas ao seu grupo de interesse, mas apresentar somente uma e dispendar energia e capital político para que esta matéria seja aprovada, o que lhe concederá projeção política junto a suas bases eleitorais. Da mesma forma, o vereador territorializado pode trabalhar pouco parlamentarmente em função de suas bases eleitorais, mas ser reconhecido com atuante dentro do seu bairro. O vereador hierárquico possui motivações para atuar restritamente no parlamento, mas essa atuação pode ser feito na produção legislativa, no trabalho das comissões, na articulação política, nas bancadas partidárias e nos discursos no plenário.

Em seguida, debateremos as proposições de acordo com a sua área temática. Cada matéria legislativa foi distribuída em uma categoria: (1) assuntos institucionais; (2) estímulo à economia local e tributação; (3) Saúde e prevenção de doenças; (4) Turismo; (5) Cultura e Lazer; (6) Trânsito e acessibilidade; (7) Urbanização; (8) Educação; (9) Meio Ambiente e; (10) Transporte Público.

As categorias foram pensadas a partir de áreas estratégicas, por exemplo, saúde, educação, tributação e transporte público. Em seguida, listamos assuntos que possuem relevância estratégica na qualidade de vida dos munícipes e na captação de investimentos para a cidade, por exemplo, economia local, turismo, cultura e lazer. Por fim, classificamos as proposições que tem estreita relação com a conexão eleitoral e com os tipos de vereador, por exemplo, na categoria urbanização estão inseridas obras e construções que podem ser relacionadas com localidades em que os serviços prestados a determinados bairros.

Abaixo, uma figura que ilustra o volume das proposições por áreas temáticas, algumas categorias tiveram que ter os nomes abreviados para que fosse possível a confecção do gráfico: Assuntos Institucionais (AI), Estímulo à economia local (Economia), Saúde e prevenção de doenças (Saúde), Cultura e Lazer (Cultura), Trânsito e acessibilidade (Trânsito) e Transporte Público (Transporte). Vejamos:

Gráfico 6 – Proposições distribuídas de acordo com área temática



Fonte: elaboração do autor

Antes de analisar os resultados, gostaríamos de esclarecer melhor a categoria *assuntos institucionais*. Nesse grupo legislativo, reunimos proposições que versam sobre: (a) propostas relacionadas à estrutura interna da Câmara Municipal como, por exemplo, mudança no regimento interno, contratação de funcionários, publicização de informações, obras na estrutura física da sede, alterações técnicas no texto de leis etc; (b) proposições em que o legislativo sugere ao executivo a criação de secretarias ou órgãos administrativos. Em seguida, para uma análise mais aprofundada das proposições em relação à área temática vamos observá-las a partir dos tipos de vereadores.

Tabela 5 – Distribuição das proposições por área temática e de acordo com o tipo de vereador

	Hierárquico	Territorializado	Ideológico	Total
AI	186	102	224	512
	36%	19%	43%	20%
Cultura	120	115	98	333
	36%	34%	29%	13%
Educação	86	47	91	224
	38%	20%	40%	9%
Economia	117	36	125	278
	42%	12%	44%	11%
Meio Ambiente	71	30	106	207
	34%	14%	51%	8%
Saúde	144	132	182	458
	31%	28%	39%	18%
Trânsito	41	34	51	126
	32%	26%	40%	5%
Transporte	26	45	30	101
	25%	44%	29%	4%
Turismo	8	7	7	22
	36%	31%	31%	0.8%
Urbanização	85	68	50	203
	41%	33%	24%	8%
Total	884	616	964	2464

Fonte: elaboração do autor

Em negrito estão às três áreas mais requeridas por cada tipo de vereador. A categoria assuntos institucionais será retirada da análise por se tratar da maioria das indicações, por isso é a proposição mais solicitada pelos parlamentares. A categoria saúde e prevenção de doenças foi unanimidade na proposição dos tipos de vereador. Isso se dá, primeiramente, por se tratar de uma área estratégica para qualquer governo. O segundo ponto, é que nessa legislatura existem seis médicos, todos com pautas específicas sobre a saúde. O terceiro ponto é que o tema da saúde é muito amplo e pode ser debatido de diferentes formas. Por exemplo, pode-se ter um alcance mais amplo como em programas de conscientização e prevenção de doenças.

Também pode ser abordado do ponto de vista local, quando se reivindica a construção de um posto de saúde em determinada área ou quando se legisla em favor de distribuição de remédios para pessoas de baixa renda. E, por fim, pode-se propor legislação em favor de melhorias das condições de trabalho e remuneração dos profissionais da área de saúde.

No tipo territorializado as duas outras categorias mais recorridas foram urbanização e cultura. O primeiro grupo de proposições relaciona-se com serviços de asfaltamento, iluminação de vias e obras em geral. Sobre a segunda categoria, quando observamos de forma mais atenta o teor das proposições sobre cultura, percebemos que boa parte da matéria estão relacionadas com a organização de eventos culturais nos bairros, como festivais de quadrilhas, festas de padroeiros, aniversários das localidades, ligas de futebol amador e homenagens a profissões ou moradores.

O tipo hierárquico também recorre de forma acentuada as proposições na área de cultura, entretanto com foco diferente, as matérias ocupam-se mais de normas de segurança para eventos, regulação de funcionamento de casa de shows, incentivo a artistas locais e implantação de programas culturais na cidade.

Os tipos hierárquico e ideológico possuem grande produção na categoria estímulo a economia local e tributação. Ambos têm fortes motivações para ocupar-se desta área, o primeiro tipo tem atuação vinculada a estruturas burocráticas e relação de proximidade com outros políticos e membros do governo. Nesse sentido, sua natureza institucional concede-lhe incentivos para legislar visando investimentos para o município e desonerações fiscais para empresas de iniciativa privada. O segundo tipo ocupa-se em regular as relações de comércio local e em sugerir proposições que capacitem profissionais de diferentes áreas.

Por fim, o vereador ideológico também possui forte produção legislativa na área do meio-ambiente. Entretanto esse dado pode ser um pouco questionado se considerarmos que o vereador João Alfredo (PSOL) é um dos parlamentares com mais produção legislativa e sua atuação é, historicamente, ligada ao movimento ambientalista. Logicamente que sem as proposições deste parlamentar a área de meio ambiente não ocuparia posição de destaque na produção do tipo ideológico, entretanto como nosso objeto é a conexão eleitoral, o dado só reforça a vinculação de determinados parlamentares a grupos de interesse específicos.

Similarmente ao que aconteceu no estudo do alcance das proposições, também é possível estabelecer um contínuo nas áreas temáticas. De um lado, vereadores territorializados têm por principais pontos de trabalho: saúde, urbanização e cultura. No meio termo, os vereadores hierárquicos preferem legislar sobre: saúde, cultura e estímulo à economia local e

tributação. Em outro extremo, vereadores ideológicos ocupam-se das áreas de: saúde, meio ambiente e estímulo a economia local e tributação.

7 CONCLUSÃO

A escolha por analisar a produção legislativa dos vereadores de Fortaleza eleitos em 2008 foi motivada pelo entendimento de que nos estudos acerca dos vereadores no Brasil ainda existe uma forte lacuna em relação a este tema. Entendemos que a partir de pesquisas que versam sobre o tema da vereança criou-se o axioma de que os vereadores agem no parlamento de forma unilateral, ou seja, buscando cargos, obras e prestação de serviços para as suas bases eleitorais. No entanto, já na coleta sobre a natureza da votação dos vereadores de Fortaleza ficou muito claro que são diferentes os modos como os candidatos relacionam-se com suas bases, apesar da suspeita que no parlamento essa conexão se sustentaria e de que a produção teria conexão com o apoio eleitoral.

Poder-se-ia argumentar em favor de parte da literatura especializada sobre estudos legislativos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2008; MAIWARING, 1993) na ideia de que no parlamento os partidos disciplinam os membros de sua bancada a votar de acordo com a orientação dos líderes e, conseqüentemente, a projetar os interesses do partido, sobrepondo às vontades individuais.

Contudo, na realidade das Câmaras Municipais as relações políticas ocorrem de forma peculiar, os partidos não tem como disciplinar seus membros, já que as bancadas são pequenas e algumas agremiações possuem apenas um representante, além disso, o custo eleitoral é baixo para quem muda de partido de um pleito para o outro, a observar que nessa legislatura pelo menos dez vereadores já se encaminhavam para mais de três mandatos, tendo concorrido pelo menos uma vez por partidos diferentes.

Muitos dos atores políticos dessa legislatura possuem relações com grupos políticos tradicionais do estado do Ceará e da cidade de Fortaleza, ao delinear uma breve reconstrução histórica sobre as eleições no município, conseguimos identificar a trajetória política de alguns dos vereadores da 16ª legislatura e de que forma suas bases eleitorais foram sendo conquistadas.

Entendemos que as atividades na câmara são motivadas pela satisfação das bases eleitorais, entretanto a natureza da base condiciona a atuação dos vereadores. Nesse ponto, a negociação política está fortemente relacionada com a figura do prefeito, característica estrutural do sistema política brasileiro, os chefes do executivo possuem prerrogativas que lhes concedem vantagens na negociação de políticas e matérias de seu interesse com o legislativo. Especificamente no caso do prefeito, este tem poder de veto parcial e total, pedir urgência sobre proposições de seu interesse, distribuir cargos na administração municipal,

conceder obras e serviços em localidades específicas, contratar servidores e criar órgão e secretarias administrativas. Nesse sentido, o tipo territorializado por sua natureza política necessita de proximidade com o prefeito para que suas demandas locais sejam atendidas, não por acaso nenhum vereador territorializado faz parte da oposição.

Mesmo com essa dependência em relação ao executivo municipal o tipo territorializado estabelece conexão com as bases eleitorais, principalmente, em indicações para a construção de postos de saúde em determinadas áreas, em projetos de lei para manifestações culturais e marcos de fundação de determinados bairros. As propostas também versam sobre reformas de praças, limpeza de canal, asfaltamento de ruas, instalação de farmácias populares, doação de terrenos para entidades de sociedade civil e transformar determinadas organizações locais em entidades de utilidade pública etc.

O tipo ideológico foi o que mostrou menos dependência política em relação ao prefeito, estes parlamentares optaram por vasta produção legislativa, em especial, denotando grande parte de seus esforços para determinados grupos de interesse. Entretanto, foram esses parlamentares em que a conexão eleitoral foi melhor detectada. As propostas versavam, principalmente, sobre garantia de direitos para os portadores de deficiência, em especial na regulação de concursos públicos e no acesso a eventos culturais; políticas de garantia de direitos para grupos GLBTT; políticas de prevenção ao uso de drogas e assistência a dependentes químicos; programas de preservação ambiental; redução de carga horária e melhores condições de trabalho para servidores municipais da educação, servidores municipais da saúde, trabalhadores da construção civil, taxistas, agentes sanitários e outros.

O vereador hierárquico foi o tipo que mais nos causou inquietação pela dificuldade em detectar quem são as suas bases eleitorais e quais são suas motivações na produção legislativa. Inicialmente, esse mapeamento é complicado pela diversidade de grupos políticos, parlamentares e órgãos que podem conceder apoios aos vereadores. Outro ponto é que a natureza difusa das proposições que podem versar sobre os mais diferentes assuntos: incentivos fiscais, regulação do comércio, incentivo ao turismo, regulação de eventos de grande porte, regulação nas áreas de saúde, educação e outros.

Em muitos momentos, percebemos que a atuação do vereador hierárquico se aproximava do tipo territorializado, mas na maior parte das vezes coincidia como o tipo ideológico. O tipo hierárquico tem vinculação com o poder, entretanto diversos são os modos de constituir essa relação, este tipo de vereador merece um estudo mais aprofundado sobre suas práticas e bases eleitorais.

Nessa legislatura a oposição se consolidou de forma minguada na Câmara Municipal de Fortaleza e com poucas estratégias para efetivamente influir nas decisões mais importantes. Isso é explicado pela elevada diferença na correlação de forças entre os grupos parlamentares, a oposição contou apenas com quatro membros e, apesar de ter uma produção parlamentar superior à base do governo, aprovou uma porcentagem pequena de propostas. Também destacamos a espécie legislativa da indicação, não apenas como moeda de troca política entre poderes, mas também como forma da oposição publicizar seus interesses.

A revisão da literatura sobre a gênese e consolidação das câmaras locais, e as atribuições da administração municipal após a constituição de 1988, deram-nos subsídios para entender de alguns dos incentivos estruturais dos vereadores na feitura das proposições. Do ponto de vista da cultura política brasileira é inegável a presença de elementos como o clientelismo, o patrimonialismo e o nepotismo nas eleições para vereador. São comuns práticas como prestação de serviços assistencialistas às comunidades, indicação de parentes para empregos na burocracia pública e negociação de cargos para aliados. Além de serem comuns, essas práticas são utilizadas como elementos de barganha e negociação políticas. Sob a perspectiva do novo papel dos municípios na federação e das áreas que são destinadas a legislação local, temas gerais como saúde, economia, cultura e urbanização foram os preferidos pelos vereadores. Entretanto, encontramos diferenças tanto nas escolhas das áreas pelos tipos de vereadores – o tipo territorializado ocupou-se da área de urbanização por ter relação com obras e serviços, enquanto o tipo ideológico ocupou-se da área do meio-ambiente por trata-se de reivindicação de um forte grupo de interesse – como também no conteúdo das proposições de cada área – as proposições na área de cultura para o tipo territorializado estão imbricadas a promoção de eventos culturais nos bairros, enquanto que para o tipo hierárquico tem relação com grandes eventos festivos promovidos pelo governo.

Como este trabalho optou por analisar uma legislatura específica (2009-2012), não tivemos a oportunidade de comparar alguns de nossos resultados com a produção legislativa de outras legislaturas, pois não teríamos tempo hábil para coletar e analisar todos os resultados. Entretanto, entendemos que com esta pesquisa abrimos espaço para muitos caminhos teóricos que podem ser explorados em outras oportunidades.

Por fim, concluímos a existência da conexão eleitoral pelo menos entre dois tipos de vereador, a saber, o territorializado e o ideológico, sobre o tipo hierárquico não podemos afirmar com certeza que ele atue em função de bases eleitorais, já que sua relação com eleitores é alternada e descontínua. Entretanto, podemos afirmar que os três tipos atuam no parlamento a partir de lógicas distintas, apesar dos incentivos advindos das regras de

funcionamento da câmara, existe, com certeza, espaço para uma atuação legislativa vinculada as bases eleitorais, contrariando parte das pesquisas que apontam para uma conexão eleitoral externa aos trabalhos de proposição legislativa.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro, *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1998.
- ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. A reforma da representação. In: AVRITIZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 17-29.
- ALMEIDA, Acir; LOPES, Felix. *Representação Política Local: padrões de atuação dos vereadores em quatro cidades mineiras*. Belo Horizonte: IPEA, 2011.
- AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- ANDRADE, Luiz Aureliano. O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio (Orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer; São Paulo: Unesp, 2004. p. 205-218.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo. In: AVRITIZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 123-127.
- BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. 9.ed. Campinas: Papyrus, 2008.
- CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- CARVALHO, José Murilo. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, v. 40, n. 2, 1997.
- COSTA, Delaine. Pelas veredas da participação popular: considerações a partir de uma etnografia da Câmara Municipal do Rio de Janeiro – 1997-2002. *ALCEU*, v. 4, n. 7, p. 211-233, 2003.
- COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio (Orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer; São Paulo: Unesp, 2004. p. 173-183, 2003.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano. In: ANDRADE, Régis de Castro (Org.). *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp. p. 41-78, 1998.
- DALH, Robert. *Sobre a democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 9-16.
- D'AVILA, Paulo; CERQUEIRA, Paulo Cesar; LOMBARDO, Vladymir. Produção legislativa e intermediação de interesses: uma análise das indicações na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 10., 2011, Caxambu

_____. Assimetrias e trocas políticas locais: apontamentos preliminares de uma pesquisa sobre legislativa e dinâmica política municipal. *Desigualdade & diversidade*, v. 2, p. 79-94, 2008.

DE MARCO, Cristhian Magnus. Evolução constitucional do município brasileiro. *Jus Navigandi*, v. 3, p. 1-20, 2008.

DIÓGENES, Glória. Ciro Gomes: percurso de uma imagem. In: PARENTE, Josênio; ARRUDA, José Maria. (Orgs.). *A era Jereissati: modernidade e mito*. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002. p. 107-124.

DOS SANTOS, Wanderley Guilherme. A universalização da democracia. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio. (Orgs.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2005, p. 34-43.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: FGV/Fapesp, 1999.

_____. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*, v.45, n.2, p. 303-344, 2002.

FORTALEZA. Câmara Municipal de Fortaleza. *Regimento Interno*. Disponível em: <http://cmfor.virtuasever.com.br/Leis_Brasil/Regint.htm>. Acesso em 15 março 2013.

GRIN, José Eduardo. Executivo e legislativo na cidade de São Paulo: coalizões políticas e o poder dos vereadores nos territórios. *Iberoamericana de Estudios Municipales*, n. 5, p. 65-93, 2012.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. The three versions of neo-institutionalism. *Lua Nova*, n. 58, p. 193-223, 2003.

KERBAUY, Maria Teresa. As Câmaras Municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. In: MENEGUELLO, Rachel. (Org.). *O Legislativo brasileiro: funcionamento, composição e opinião pública*. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 63-94.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo*. São Paulo: Alfa-Omega, 1975

LOPES, Valmir. As lógicas da representação política: o processo de mudança de lideranças políticas em Fortaleza. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará, 2005.

MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, n. 28-29, 1993

MARENCO, André. Regras Eleitorais Importam? Modelos de listas eleitorais e seus efeitos sobre a competição partidária e o desempenho institucional. *Dados*, v.49, n.4, p. 721-749, 2006.

MATTOS, Geísa. A favor da comunidade: modos de viver a política do bairro. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará, 2004.

MELLO, Diogo. Governo e administração municipal: a experiência brasileira. *Revista de Administração Pública*, n. 2, p. 80-96, 2001.

MILIBAND, Ralph. O Estado na sociedade capitalista. In: CARDOSO, Fernando Henrique; MARTINS, Carlos Estevam. (Orgs.). *Política & Sociedade*. São Paulo: Companhia editora nacional, 1979, p. 62-70.

MORAES, Filomeno. Fortaleza: a eleição para prefeito no contexto da evolução do processo eleitoral a partir da redemocratização. In: SIMPÓSIO NORDESTE 2008: INTERPRETANDO OS RESULTADOS DAS ELEIÇÕES NAS CAPITAIS NORDESTINAS: O VOTO DAS CAPITAIS, 10., 2008, Recife.

NICOLAU, Jairo. O Sistema Eleitoral de Lista aberta no Brasil. *Dados*, v.49, n.4, p. 689-720, 2006.

_____, Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. *Dados*, v.45, n.2, p. 219-236, 2002.

NETO, Jofre. O legislativo e o poder local. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio. (Orgs.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2005, 413-448

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

PARENTE, Josênio. O Ceará e a modernidade. In: PARENTE, Josênio; ARRUDA, José Maria. (Orgs.). *A era Jereissati: modernidade e mito*. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002. p. 125-144.

PRAÇA, Sergio, MESQUITA, Lara. A eficácia eleitoral da distritalização em eleições legislativas paulistas: 2000-2004. In: IV Simpósio dos alunos de Pós-Graduação em Ciência Política da USP, 2006, São Paulo. *Atas do IV Simpósio dos alunos de Pós-Graduação em Ciência Política da USP, 2006*.

PRALON, Eliana; FERREIRA, Gabriela. Centralidade na Câmara Municipal de São Paulo no processo decisório. In: ANDRADE, Régis de Castro (Org.). *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp. p. 73-86, 1998.

PIQUET, Leandro; TAVARES, Maria Hermínia. Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 403-432, 2008.

SAMUELS, David. Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados nos candidatos: evidências sobre o Brasil. *Dados*, v. 40, n. 30, 1997.

SANTOS, Fabiano. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da consituição de 1988. In: AVRITIZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 223-236.

SILVA, Patrick Cunha. O pork barrel no Município de São Paulo: A produção legislativa dos vereadores paulistanos. Seminário Discente da Pós-Graduação do DCP-USP. 2011.

TERRON, Sonia; RIBEIRO, Andrezza; LUCAS, Joyce F. Há padrões espaciais de representatividade na Câmara Municipal do Rio de Janeiro? Análise dos territórios eleitorais dos eleitos em 2008. *Teoria & Pesquisa: revista de ciência política*, v. 21, n. 01, 2012.

THERÉT, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova*, v. 58, p. 225-254, 2003.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ. Resultado individual por candidato. Disponível em: <<http://www.tre-ce.jus.br/>>. Acesso: em 20 Abril 2014

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL DO CEARÁ. Resultado das eleições 2008. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotSites/estatistica2008/est_result/resultadoEleicao.htm>. Acesso: em 28 Maio 2014.

TOMIO, Fabricio Ricardo. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, n. 42, p. 103-120, 2005.

VEREADORES demarcam bairros de Fortaleza. *Diário do Nordeste*. Fortaleza, 28 agosto 2012. Disponível em: <<http://diarionordeste.verdesmares.com.br/cadernos/politica/vereadores-demarcam-bairros-de-fortaleza-1.598975>>. Acesso em: 16 maio 2013.

WANDERLEY REIS, Fábio. Engenharia e decantação. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio. (Orgs.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2005, p. 13-32.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos de uma sociologia reflexiva*. 3.ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1994.

_____. *Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída: uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da crítica partidária*. 1996.

VOCAÇÃO do poder. Direção. Eduardo Escorel; José Joffily. Produção: Joana Jabace. Rio de Janeiro: Cine Filmes, 2005. 1 DVD (110 MINUTOS).

APÊNDICE A – QUADRO COM O NÚMERO MÍNIMO DE BAIROS EM QUE O VEREADOR OBTVEVE O PERCENTUAL ESPECIFICADO DOS SEUS VOTOS

Vereador	60%	50%	40%	30%	20%
Acrísio Senna	26	19	13	9	5
Adail Júnior	3	2	2	2	2
Dr. Adelmo	22	16	11	7	5
Alípio Rodrigues	5	4	3	3	2
Antônio Henrique	11	8	5	4	3
Machadinho Neto	26	19	13	9	6
Irmão Léo	3	2	2	2	2
Carlos Dutra	18	14	11	8	5
Carlos Mesquita	19	13	9	6	4
Carlos Sidou	10	7	5	4	3
Casimiro Neto	13	8	5	3	3
Dr. Ciro	21	16	12	8	5
Eliana Gomes	14	10	7	5	3
Eliane Novais	28	20	14	10	7
Elpídio Nogueira	25	19	13	9	6
Gelson Ferraz	27	20	14	9	5
Glauber Lacerda	18	13	8	6	4
Guilherme Sampaio	20	15	10	7	5
Iraguassú Teixeira	28	22	16	12	7
João Alfredo	20	14	10	7	5
João Batista	19	14	10	6	4
Joaquim Rocha	4	3	2	2	2
José do Carmo	20	15	10	7	4
José Freire	7	5	3	3	2
Leonelzinho Alencar	10	5	2	2	2
Luciram Girão	20	13	9	5	3
Magaly Marques	25	19	13	8	5

Mairton Félix	19	15	10	7	5
Marcelo Mendes	29	21	15	10	6
Marcus Teixeira	23	17	11	8	5
Leda Moreira	6	5	4	3	3
Mário Hélio	10	5	4	3	2
Paulo Gomes	28	21	15	10	6
Paulo Facó	13	8	5	4	3
Plácido Filho	8	6	4	4	3
Roberto Mesquita	21	14	9	6	4
Ronivaldo Maia	27	20	15	10	6
Salmito Filho	27	21	15	11	7
Valdeck Vasconcelos	3	2	2	2	2
Vitor Valim	30	22	15	10	6
Walter Cavalcante	13	9	5	4	3

Fonte: elaboração do autor

APÊNDICE B - PROPORÇÃO DE VOTOS DO BAIRRO QUE FORAM PARA O VEREADOR MAIS VOTADO NO BAIRRO (DOM), NÚMERO DE VOTOS PARA VEREADORES ELEITOS (NEL) E IDH SEGUNDO O BAIRRO

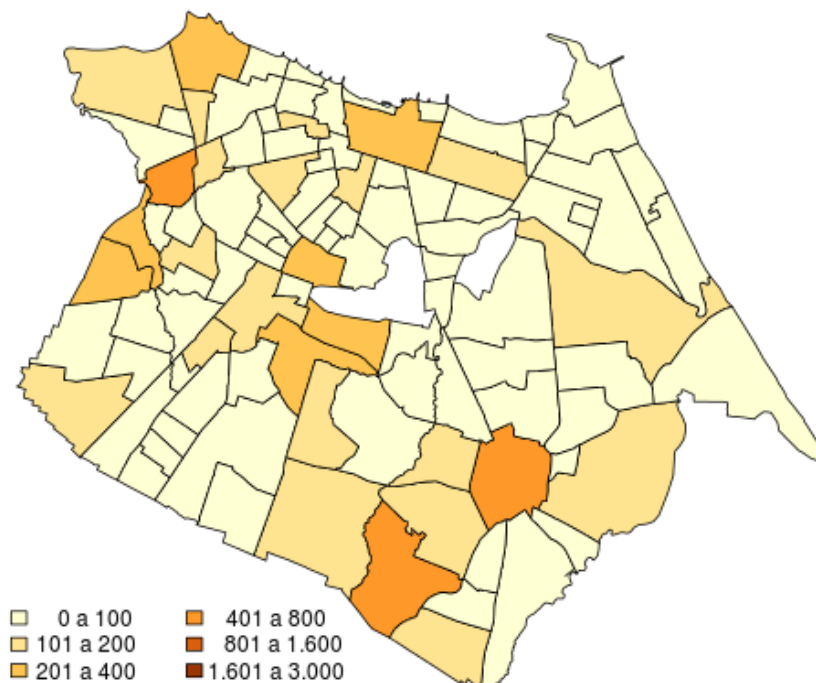
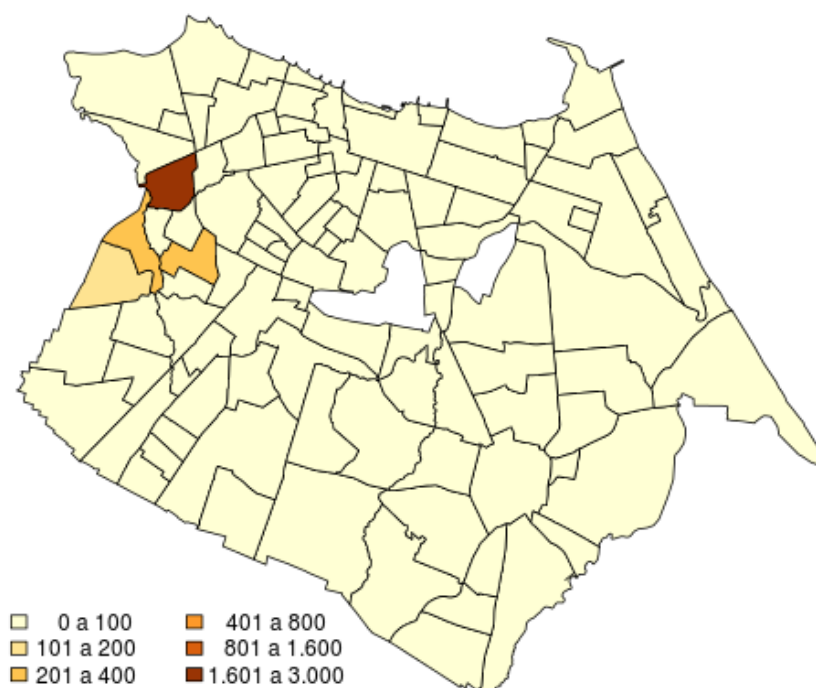
Bairro	DOM	NEL	IDH
Aerolândia	0,19	785	0,31
Alagadiço	0,13	2037	0,38
Aldeota	0,15	6924	0,87
Alto da Balança	0,13	3637	0,35
Álvaro Weyne	0,16	6638	0,29
Ancuri	0,29	329	0,20
Antônio Bezerra	0,25	11623	0,35
Antônio Diogo	0,11	467	0,29
Arraial Moura Brasil	0,19	286	0,28
Autran Nunes	0,24	394	0,18
Barra do Ceará	0,10	10846	0,22
Barroso	0,15	1726	0,19
Bela Vista	0,40	3468	0,38
Benfica	0,12	3965	0,62
Boa Vista	0,74	3710	0,28
Bom Futuro	0,09	438	0,51
Bom Jardim	0,19	2870	0,19
Bonsucesso	0,07	2624	0,26
Caça e Pesca	0,38	316	0,27
Cajazeiras	0,09	1383	0,30
Cambeba	0,12	331	0,51
Canindezinho	0,09	1378	0,14
Carlito Pamplona	0,23	7031	0,30
Centro	0,14	6544	0,56
Cidade 2000	0,73	2906	0,56
Cidade dos Funcionários	0,18	3495	0,57
Coaçu	0,24	307	0,26
Cocó	0,11	1505	0,76

Conjunto Ceará	0,09	8651	0,36
Conjunto Esperança	0,16	3146	0,29
Conjunto Palmeiras	0,16	3080	0,12
Couto Fernandes	0,19	1739	0,36
Cristo Redentor	0,29	5205	0,25
Curió	0,15	297	0,19
Damas	0,14	1160	0,51
Demócrito Rocha	0,26	2357	0,37
Dias Macedo	0,25	2087	0,27
Edson Queiroz	0,21	6761	0,35
Estância (Dionísio Torres)	0,19	4666	0,86
Farias Brito	0,06	911	0,50
Fátima	0,20	2280	0,69
Genibaú	0,10	3978	0,14
Granja Lisboa	0,24	5357	0,17
Granja Portugal	0, 20	8958	0,19
Henrique Jorge	0,06	4733	0,34
Itaoca	0,09	517	0,37
Itaperi	0,44	4525	0,27
Jacarecanga	0,23	5066	0,45
Jangurussu	0,12	2729	0,17
Jardim América	0,09	346	0,44
Jardim das Oliveiras	0,10	3677	0,51
Jardim Guanabara	0,22	3299	0,33
Jardim Iracema	0,10	5665	0,29
João Arruda	0,10	987	0,32
João XXIII	0,14	3761	0,28
Joaquim Távora	0,15	1872	0,66
Jóquei Clube (São Cristóvão)	0,07	1435	0,41
José Bonifácio	0,16	1759	0,64
Lagoa Redonda	0,10	1753	0,27
Lagoa Sapiroanga (Coité)	0,54	232	0,34
Manoel Sátiro	0,15	2495	0,29

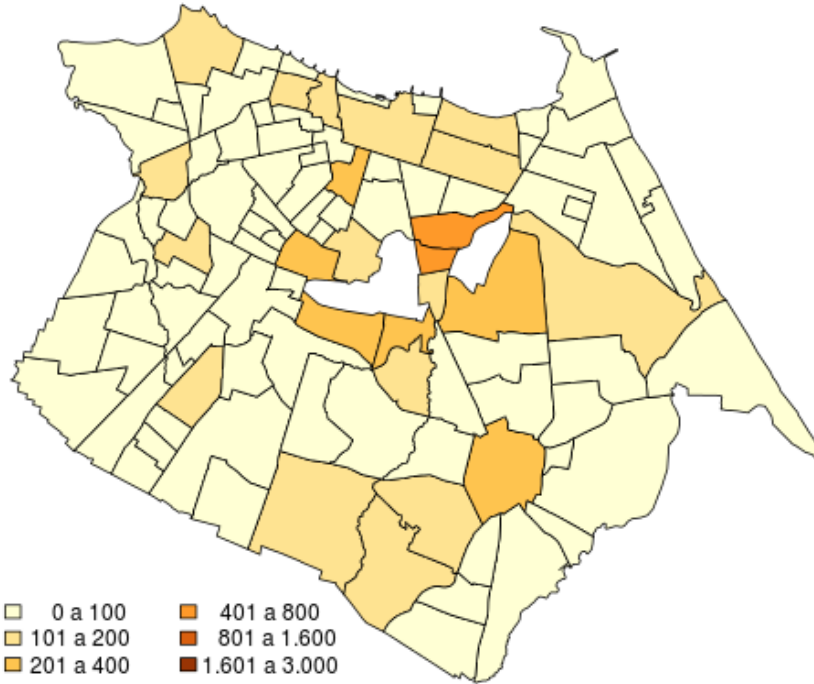
Maraponga	0,09	2622	0,35
Meireles	0,18	4983	0,95
Messejana	0,21	11961	0,38
Mondubim	0,09	2978	0,23
Monte Castelo	0,15	5351	0,43
Montese	0,07	6284	0,47
Mucuripe	0,16	3630	0,79
Padre Andrade (Cachoeirinha)	0,07	2689	0,36
Panamericano	0,31	3323	0,37
Papicu	0,39	3978	0,50
Parangaba	0,08	3250	0,42
Parque Araxá	0,06	2258	0,59
Parque Dois Irmãos	0,14	941	0,25
Parquelândia	0,11	4369	0,60
Parque Presidente Vargas	0,22	1608	0,14
Parque Santa Rosa (Apolo XI)	0,43	1774	0,24
Parque São José	0,35	797	0,28
Passaré	0,19	3655	0,22
Paupina	0,25	350	0,22
Pedras	0,18	829	0,26
Pici (Parque Universitário)	0,15	1462	0,22
Pirambú	0,29	6167	0,23
Planalto Ayrton Senna	0,13	1052	0,17
Praia de Iracema	0,13	2110	0,72
Praia do Futuro	0,23	491	0,17
Prefeito José Walter	0,10	5993	0,40
Presidente Kennedy	0,38	2570	0,43
Quintino Cunha	0,21	1713	0,22
Rodolfo Teófilo	0,16	2167	0,48
Santa Maria	0,47	1880	0,20
São Gerardo	0,15	462	0,59
São João do Tauape	0,13	4859	0,49
Serrinha	0,11	3372	0,28

Serviluz	0,35	2703	0,22
Siqueira	0,13	2631	0,15
Varjota	0,15	2481	0,72
Vicente Pinzón	0,13	3424	0,33
Vila Ellery	0,24	868	0,42
Vila Pery	0,09	2877	0,34
Vila União	0,13	2552	0,52
Vila Velha	0,35	6375	0,27

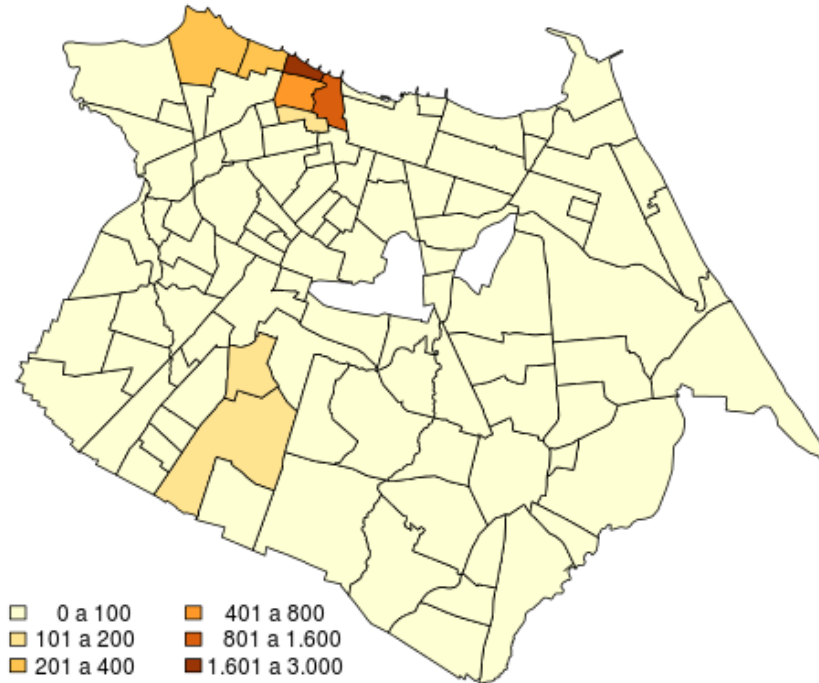
Fonte: elaboração do autor

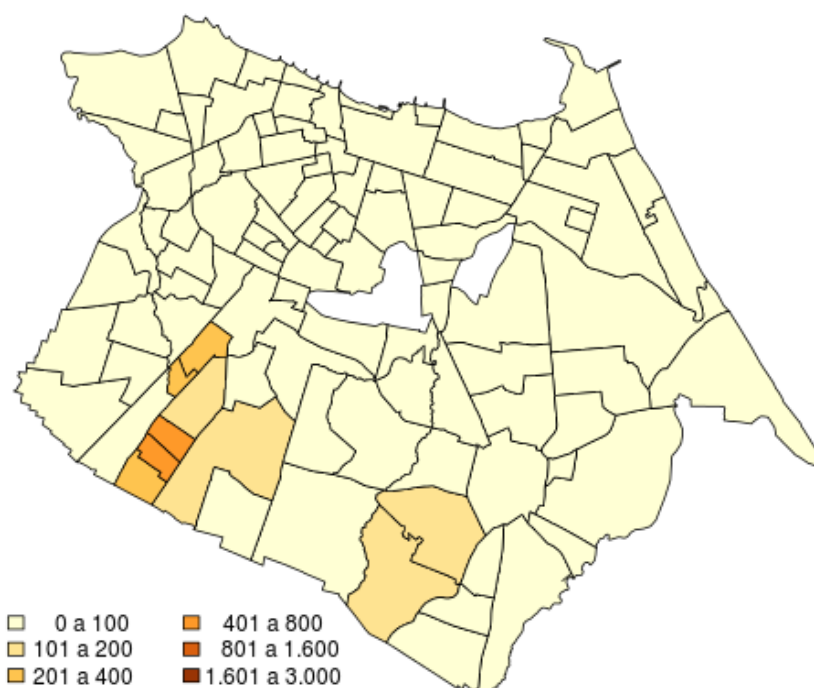
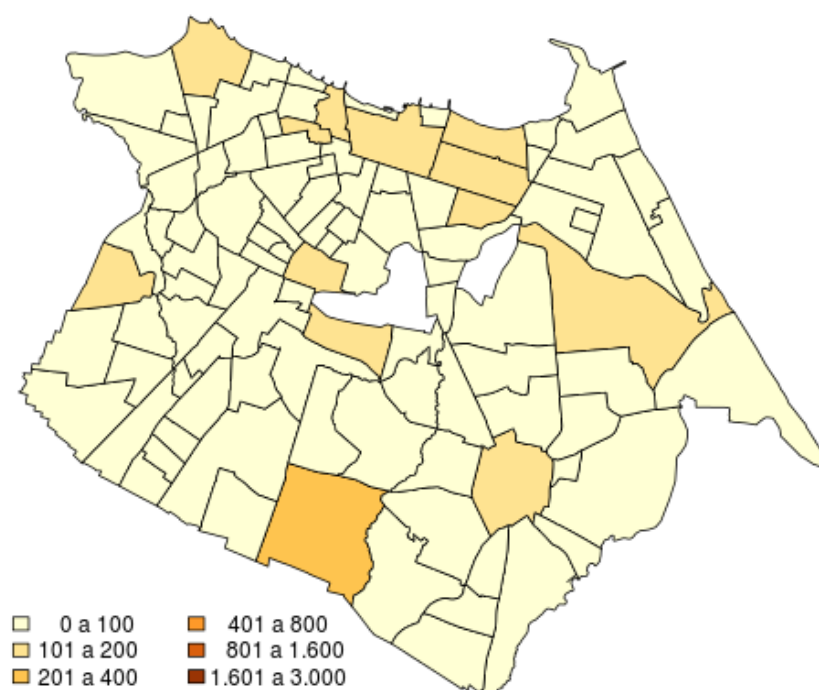
APÊNDICE C – MAPAS DE DISTRIBUIÇÃO DE VOTOS POR VEREADOR**Acrísio Senna (PT, 9147 votos)****Adail Júnior (PRP, 4991 votos)**

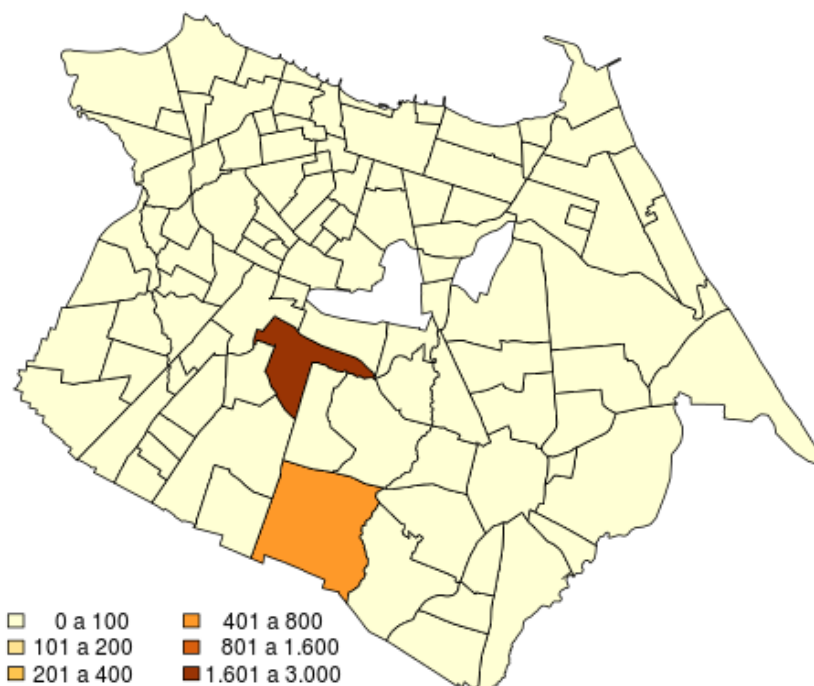
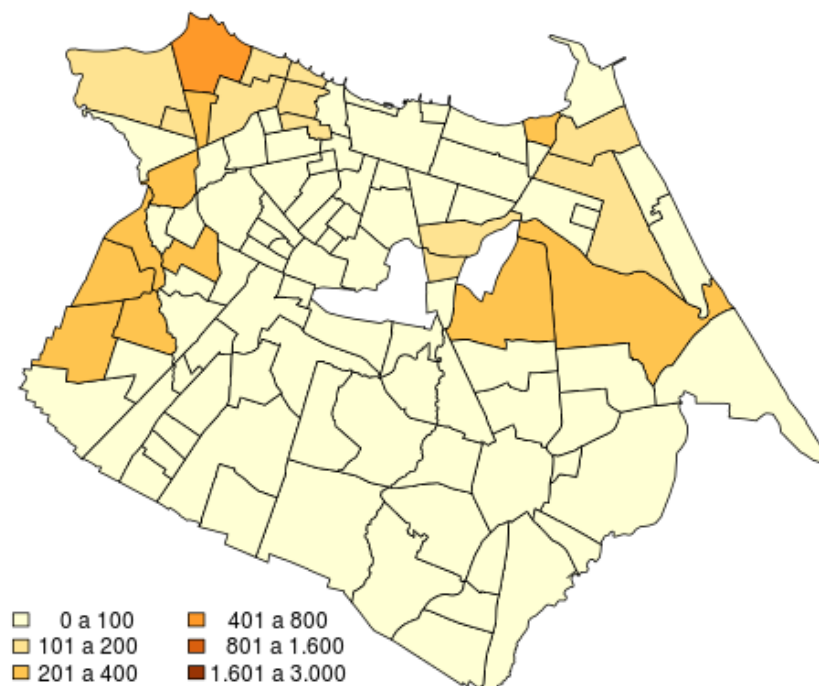
Dr. Adelmo (PR, 7573 votos)



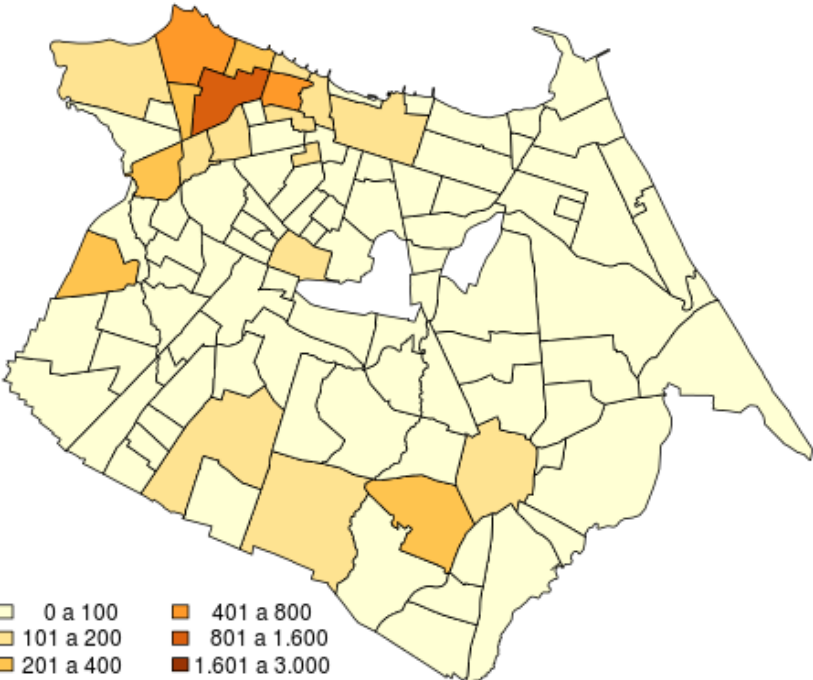
Alipio Rodrigues (PTN, 6064 votos)



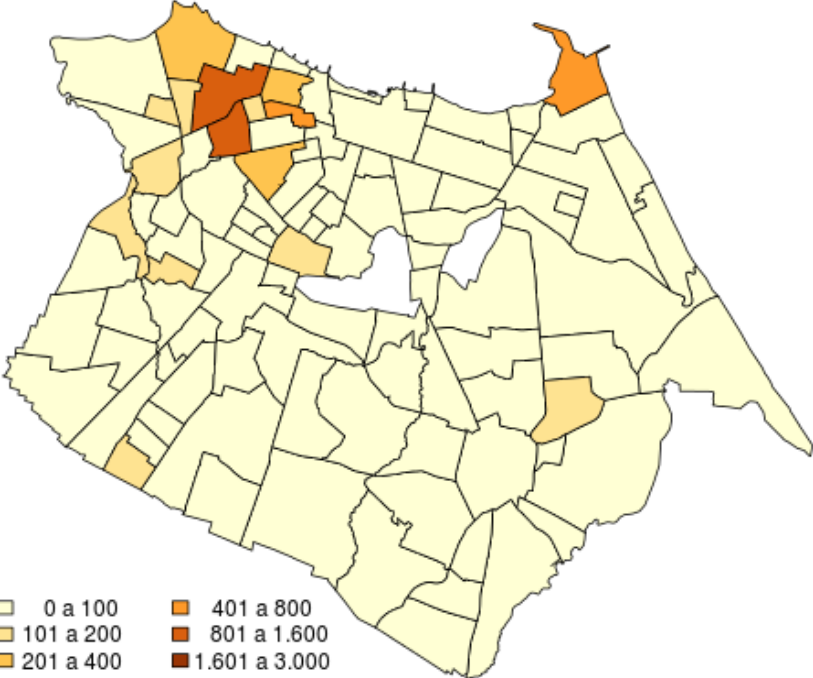
Antônio Henrique (PTN, 4702 votos)**Machadinho Neto (DEM, 4474 votos)**

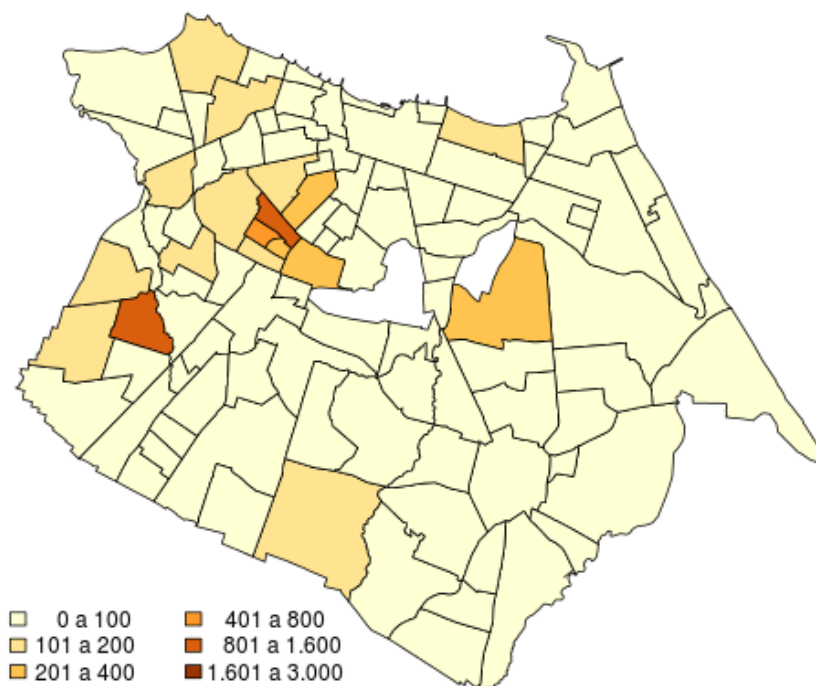
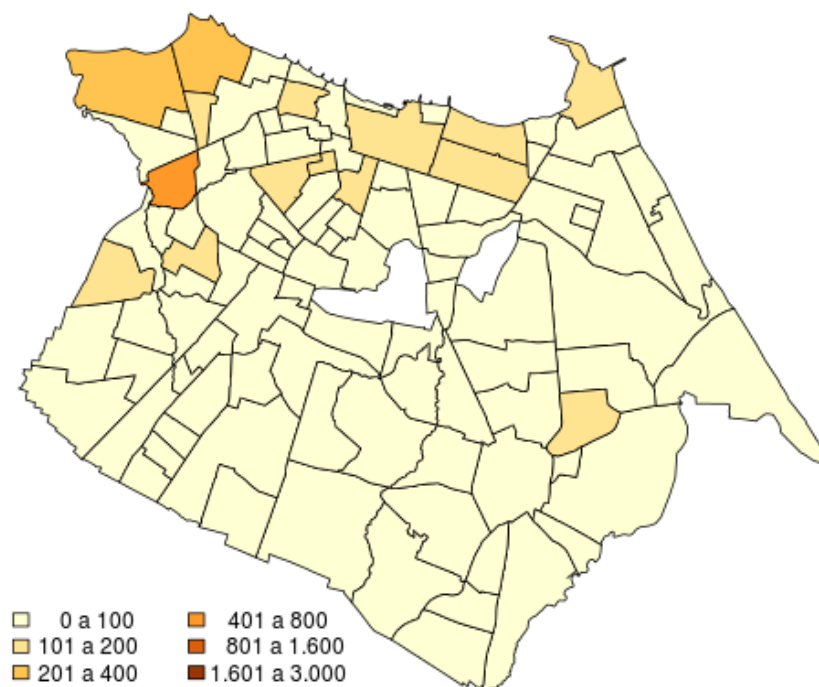
Irmão Léo (PRP, 3434 votos)**Carlos Dutra (PSDB, 6478 votos)**

Carlos Mesquita (PMDB, 8011 votos)

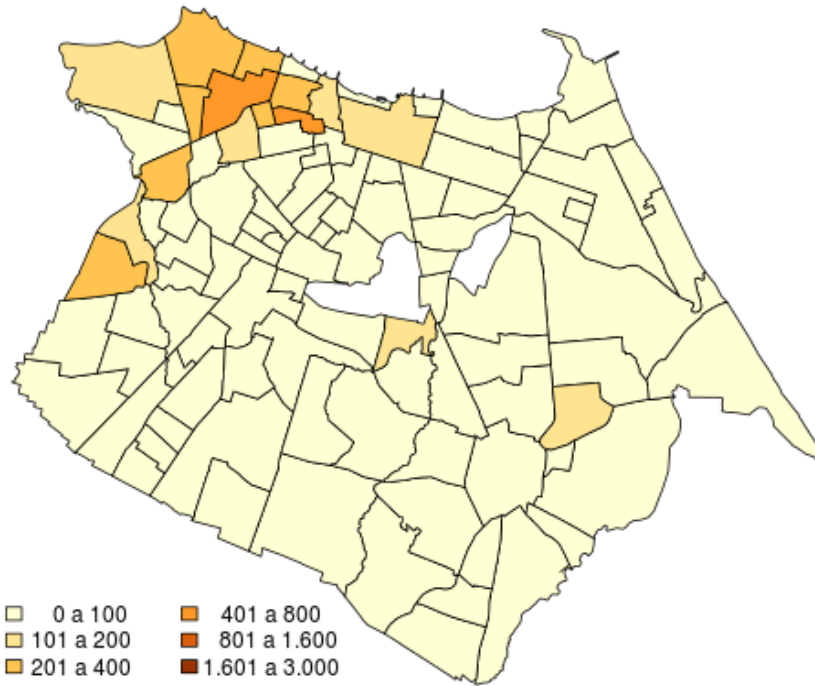


Carlos Sidou (PV, 6675 votos)

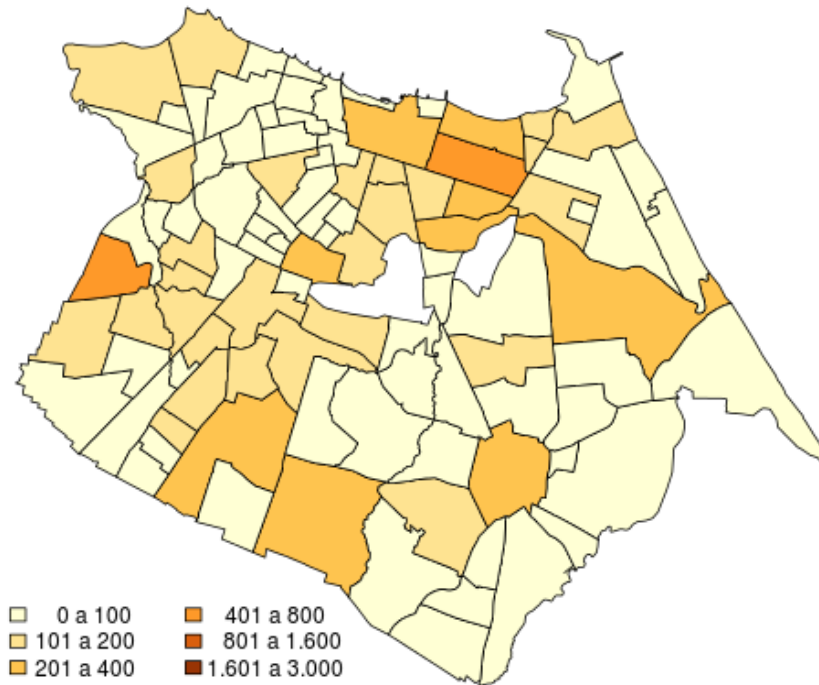


Casimiro Neto (PP, 8766 votos)**Dr. Ciro (PTC, 4770 votos)**

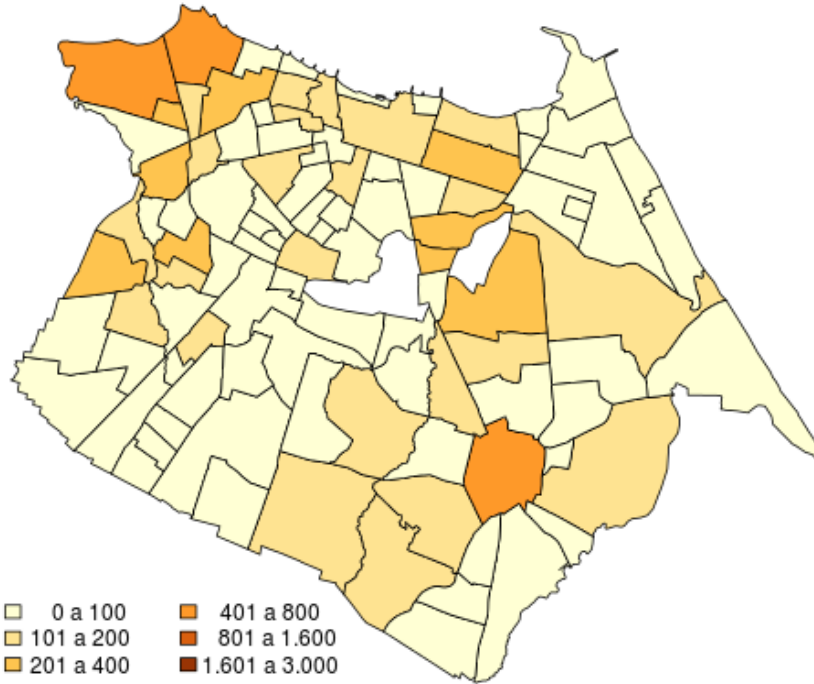
Eliana Gomes (PC do B, 6181 votos)



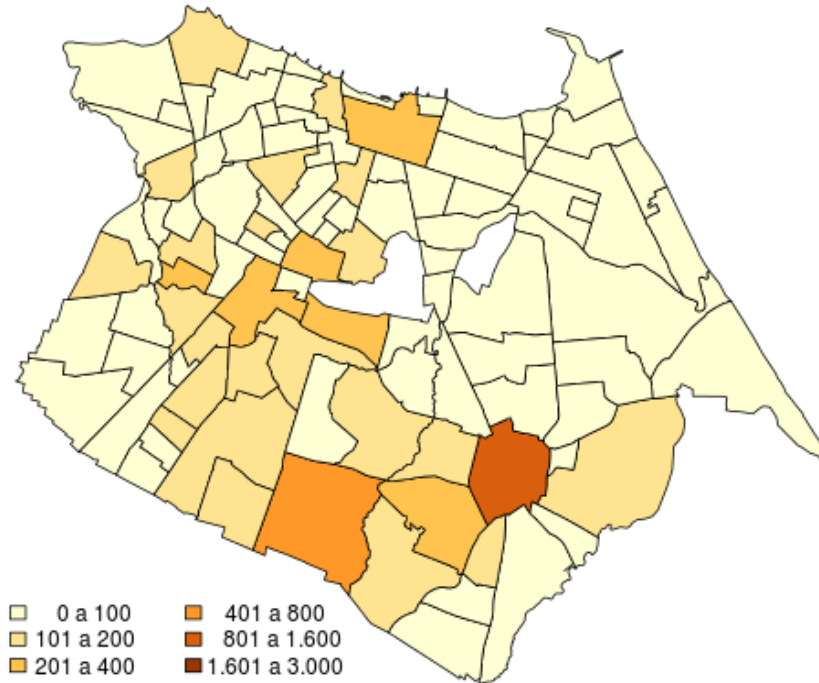
Eliane Novais (PSB, 10308 votos)

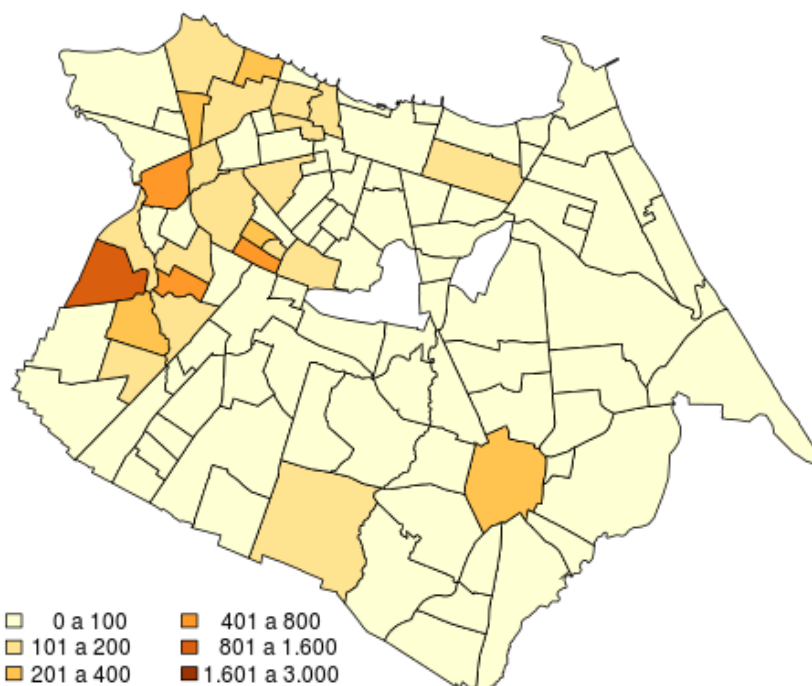
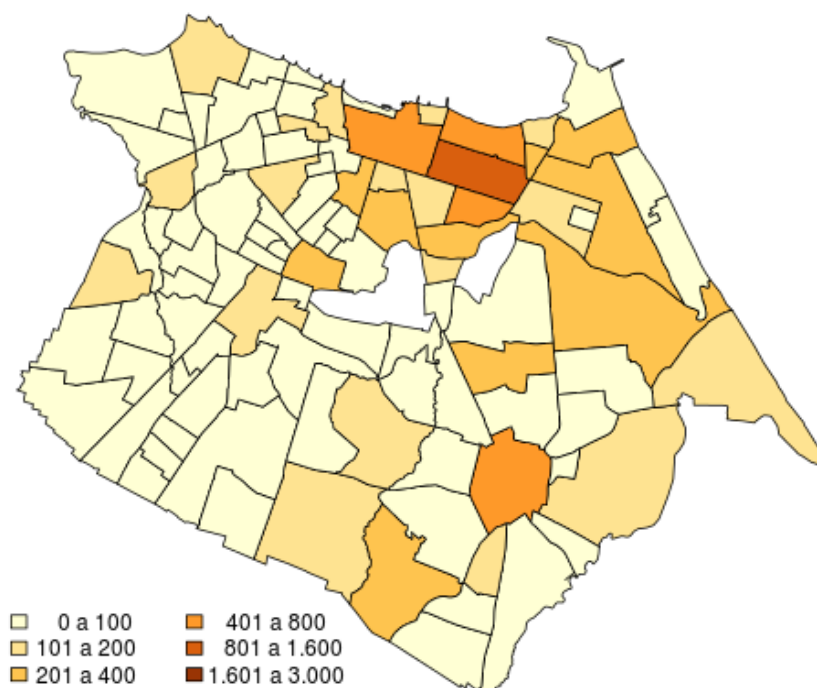


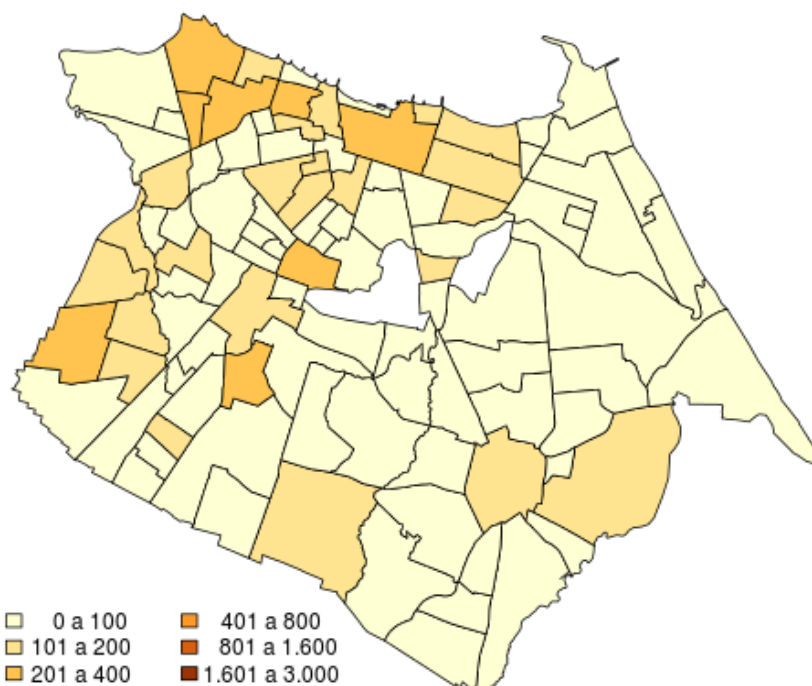
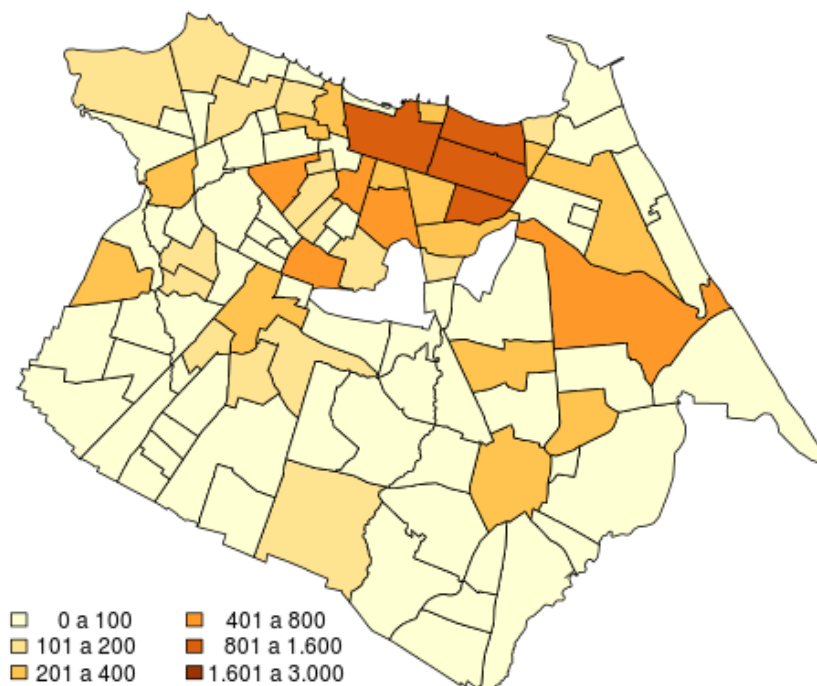
Elpidio Nogueira (PSB, 10520 votos)

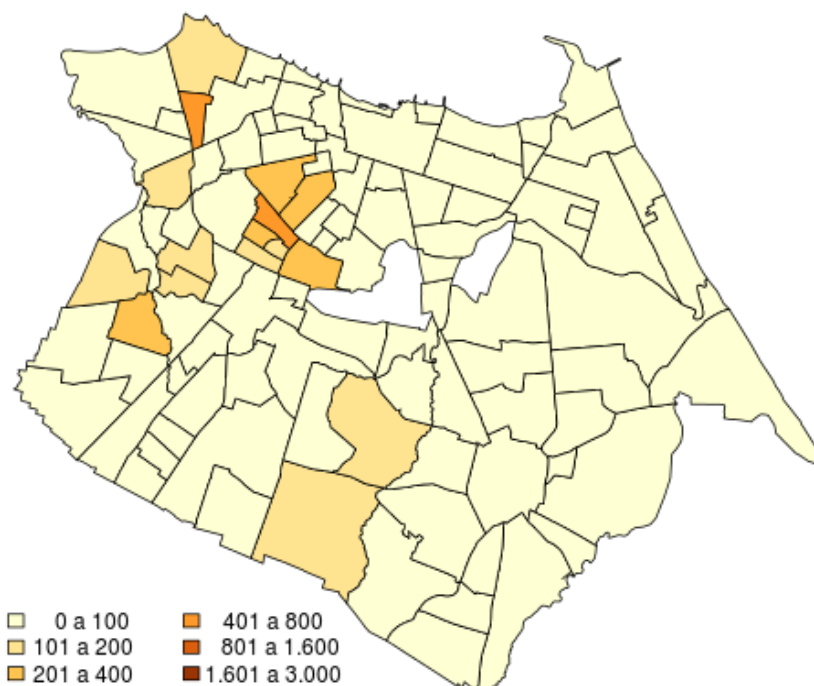
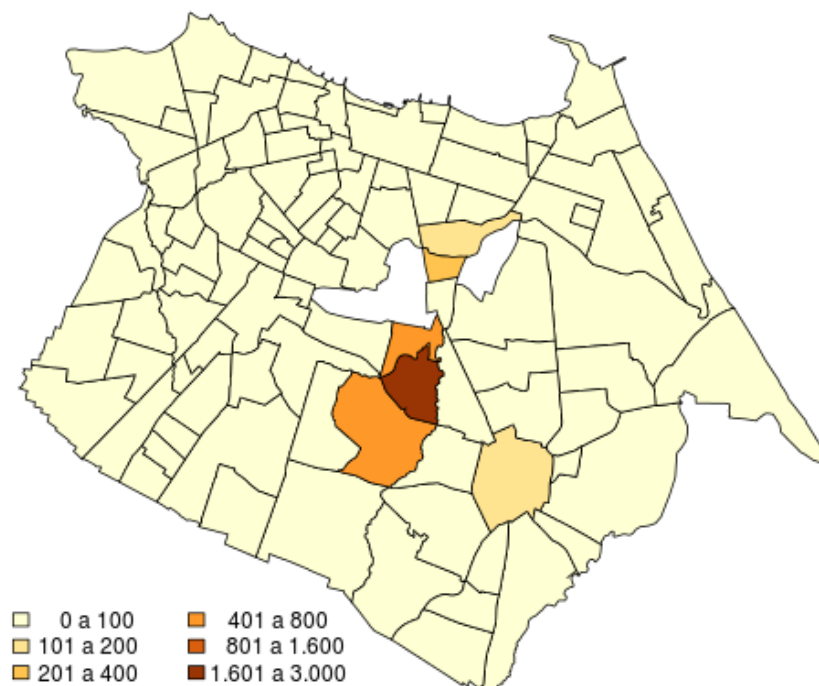


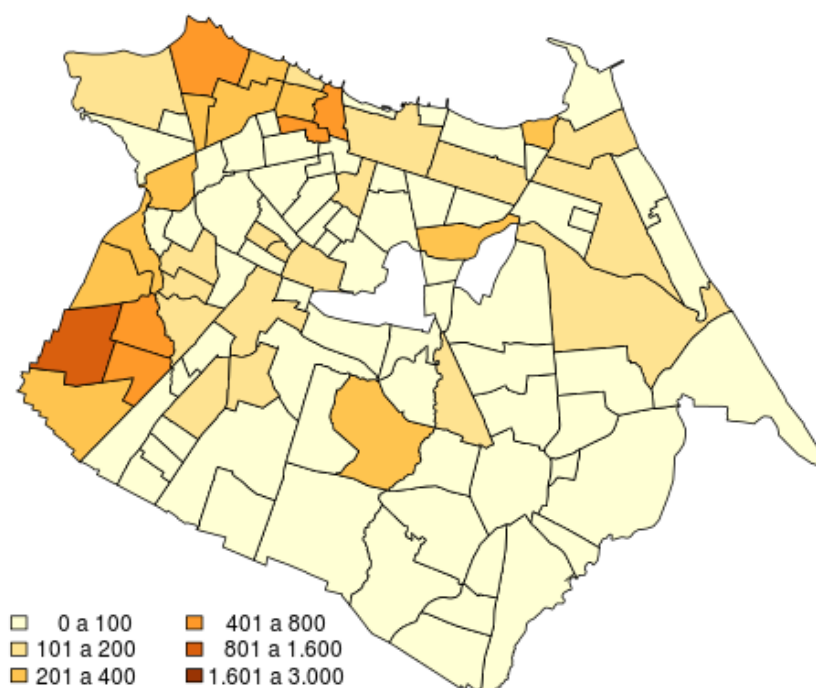
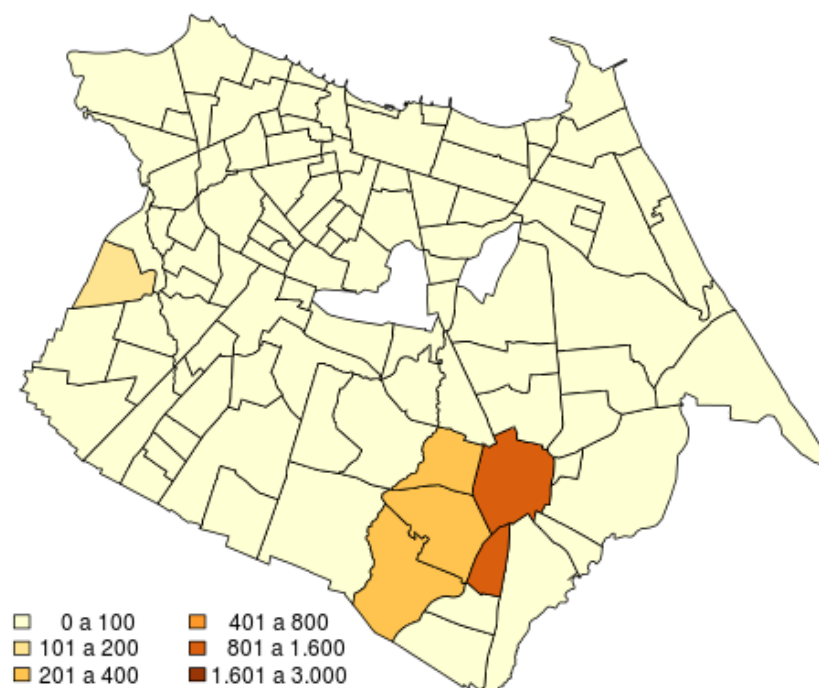
Gelson Ferraz (PRB, 9584 votos)

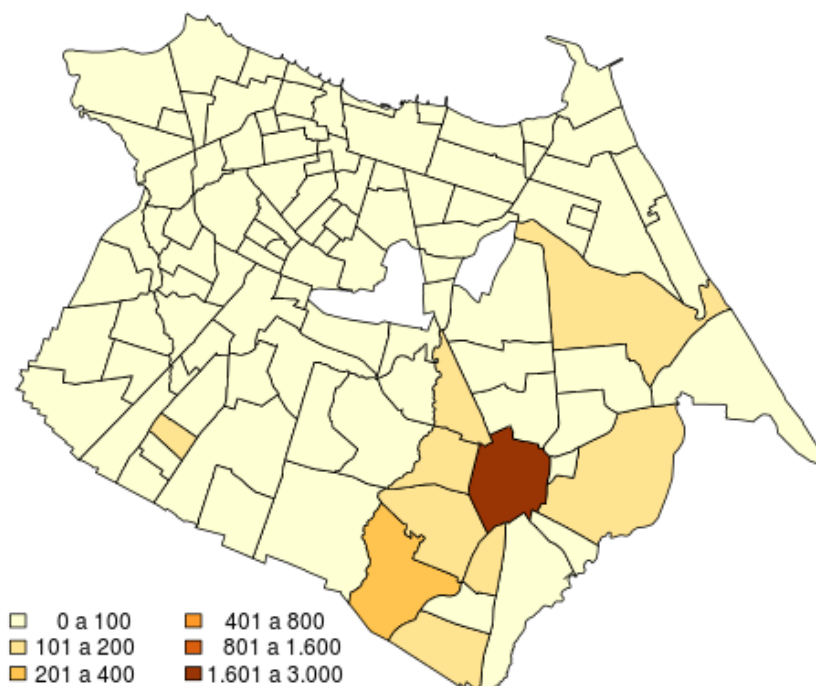
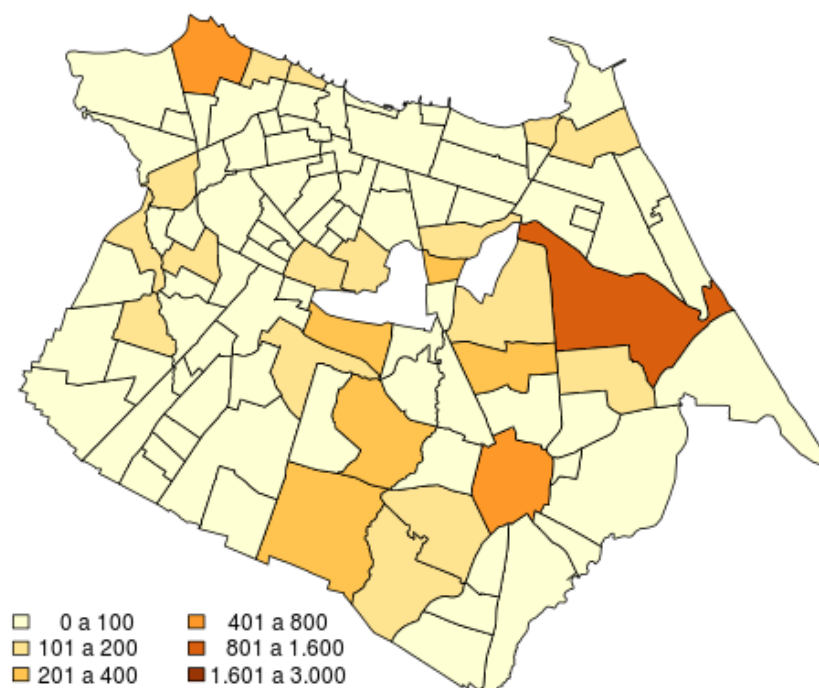


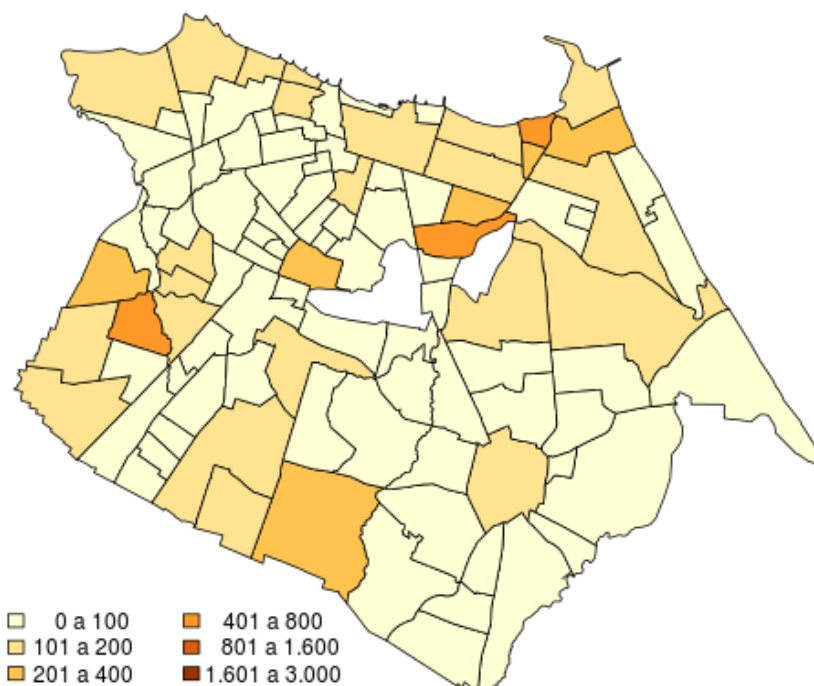
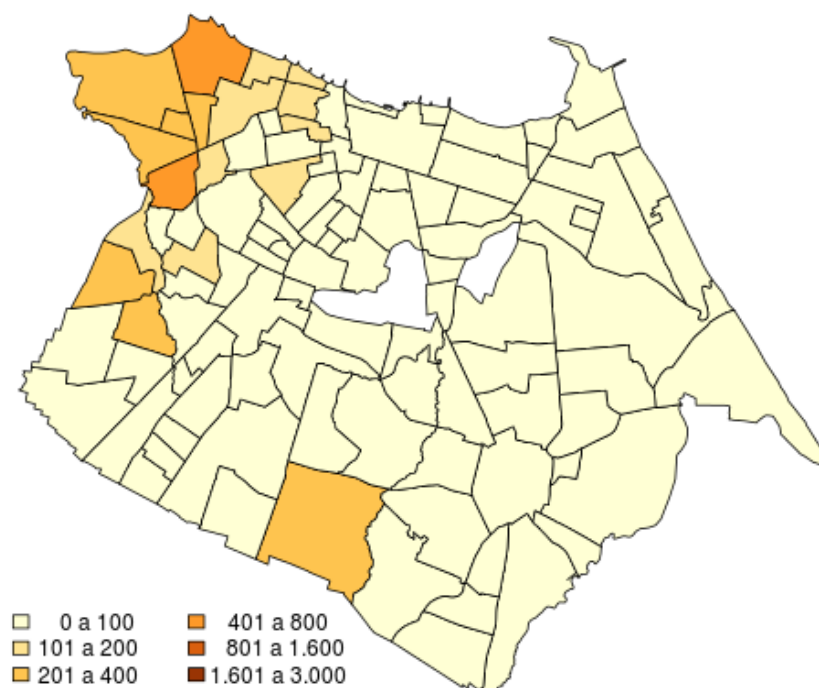
Glauber Lacerda (PPS, 8102 votos)**Guilherme Sampaio (PT, 11282 votos)**

Iraguassú Teixeira (PDT, 8013 votos)**João Alfredo (PSOL, 14917 votos)**

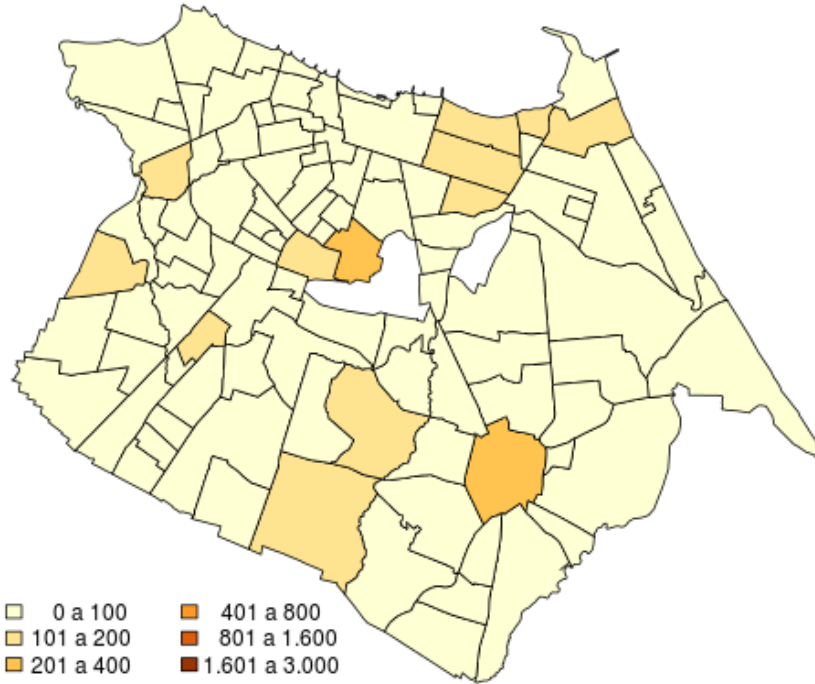
João Batista (PRTB, 6524 votos)**Joaquim Rocha (PV, 6528 votos)**

José do Carmo (PSL, 11662 votos)**José Freire (PTN, 4321 votos)**

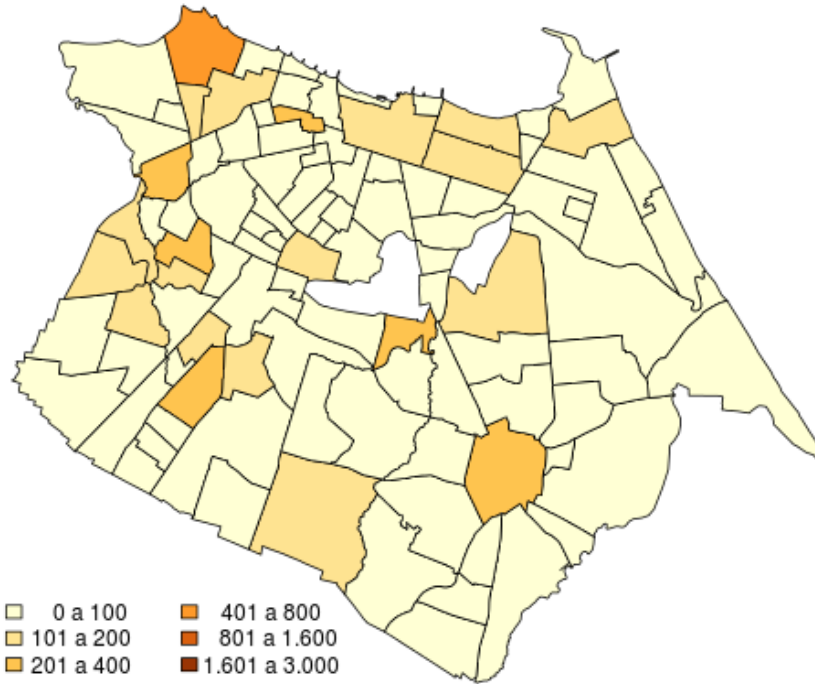
Leonelzinho Alencar (PT do B, 6176 votos)**Luciram Girão (PSL, 9198 votos)**

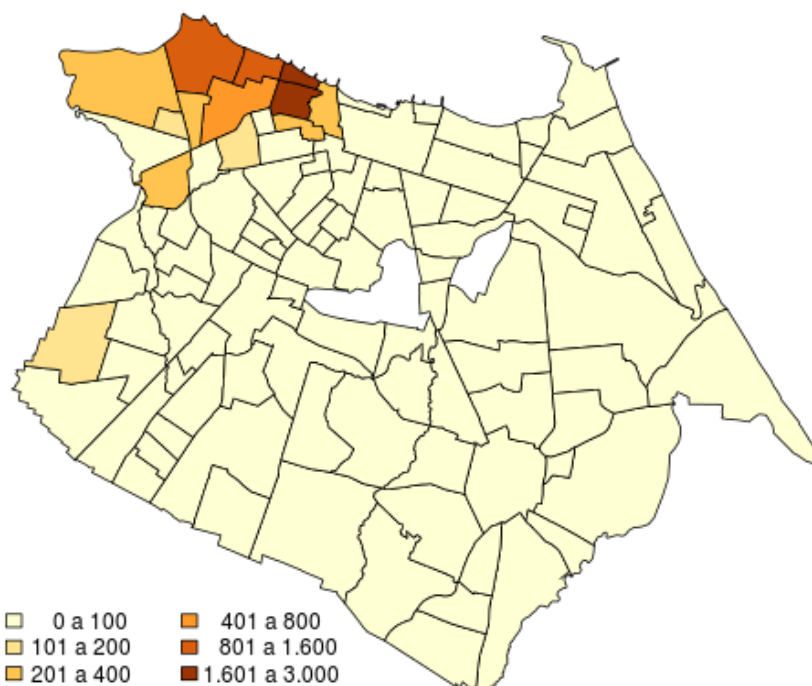
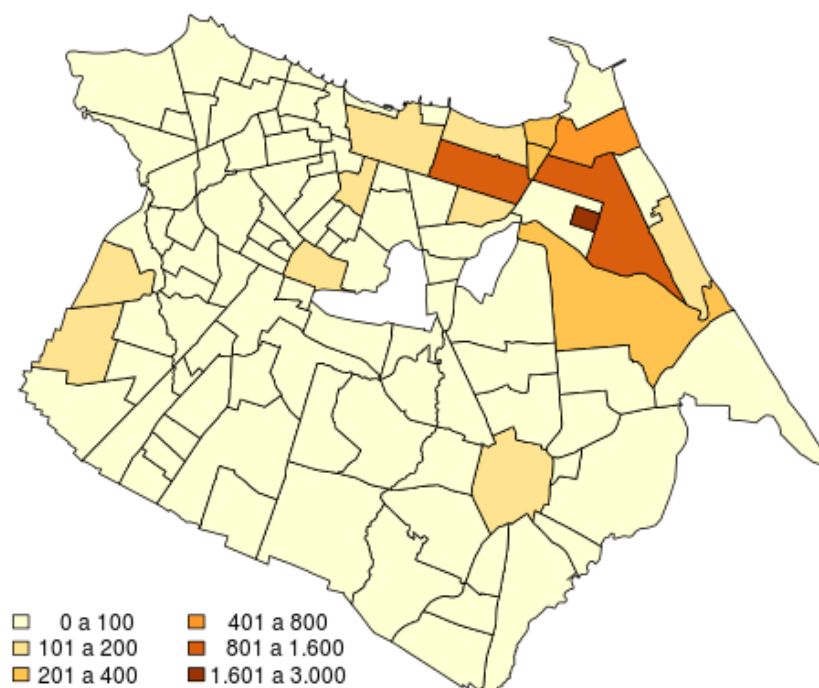
Magaly Marques (PMDB, 9813 votos)**Mairton Félix (DEM, 7252 votos)**

Marcelo Mendes (PTC, 5172 votos)

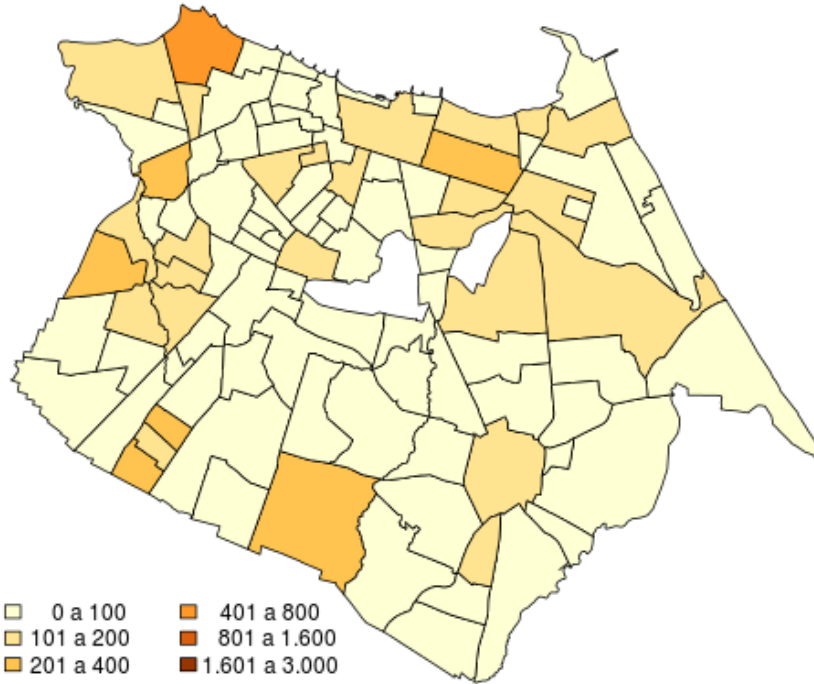


Marcus Teixeira (PMDB, 7389 votos)

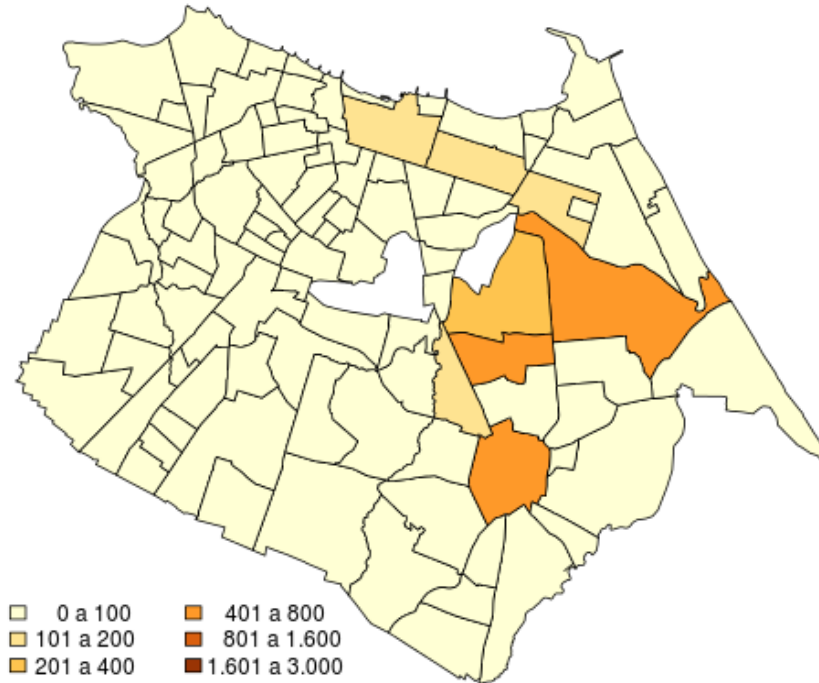


Leda Moreira (PSL, 10029 votos)**Mário Hélio (PMN, 9843 votos)**

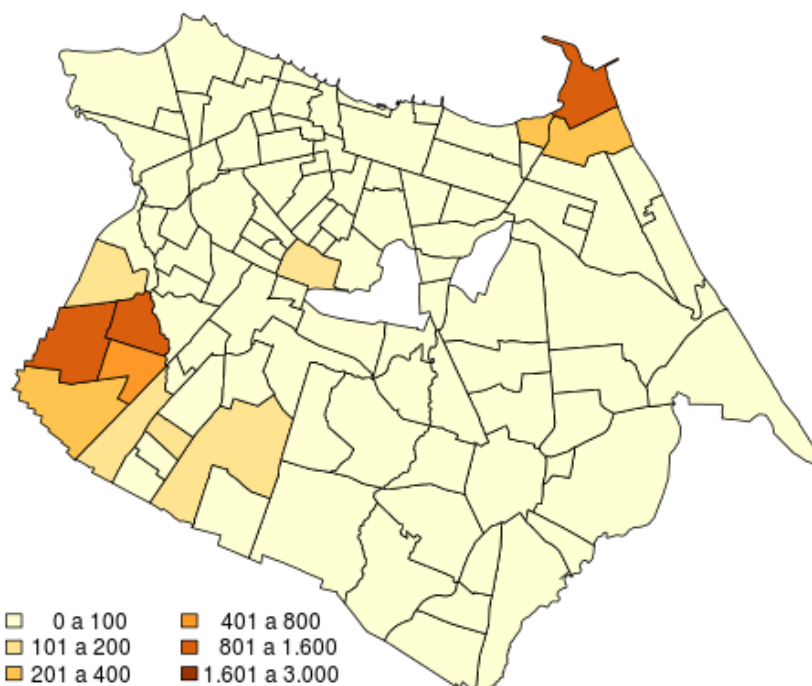
Paulo Gomes (PMDB, 8154 votos)



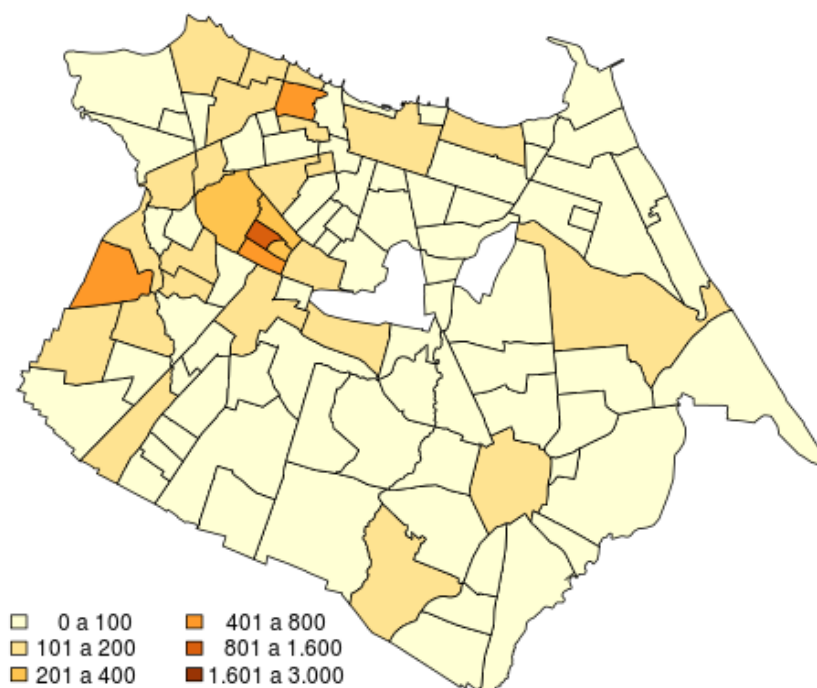
Paulo Facó (PT do B, 4657 votos)



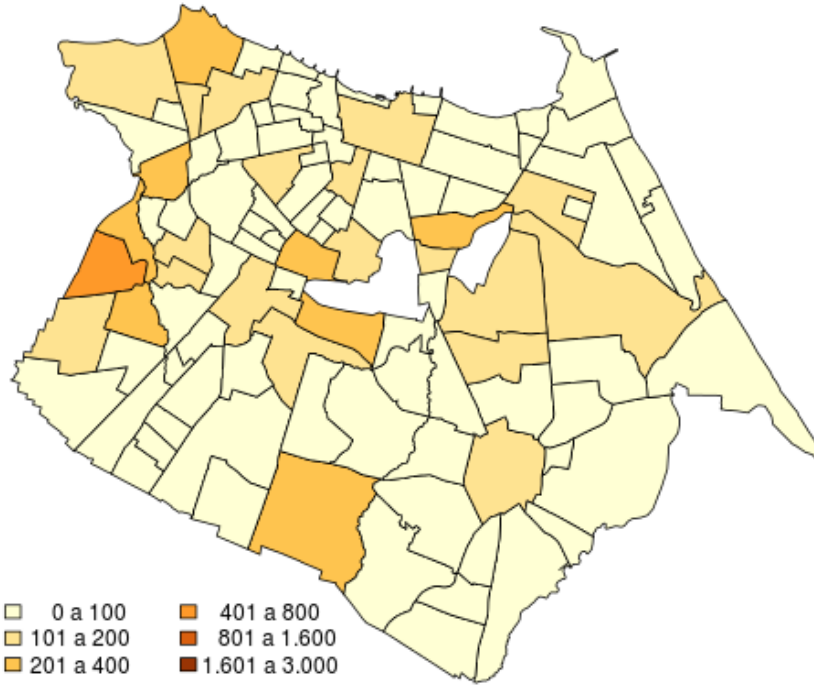
Plácido Filho (PDT, 6827 votos)



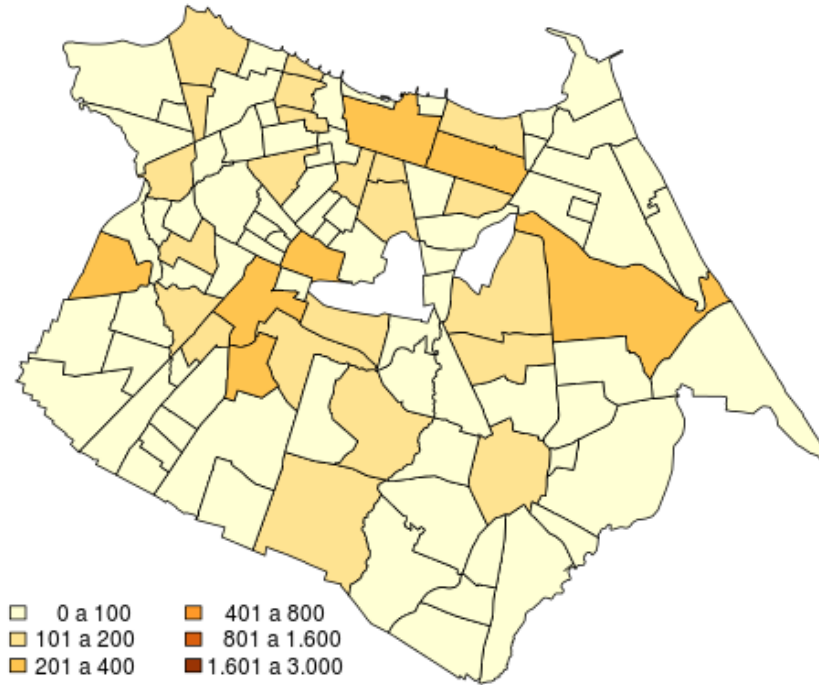
Roberto Mesquita (PV, 9223 votos)

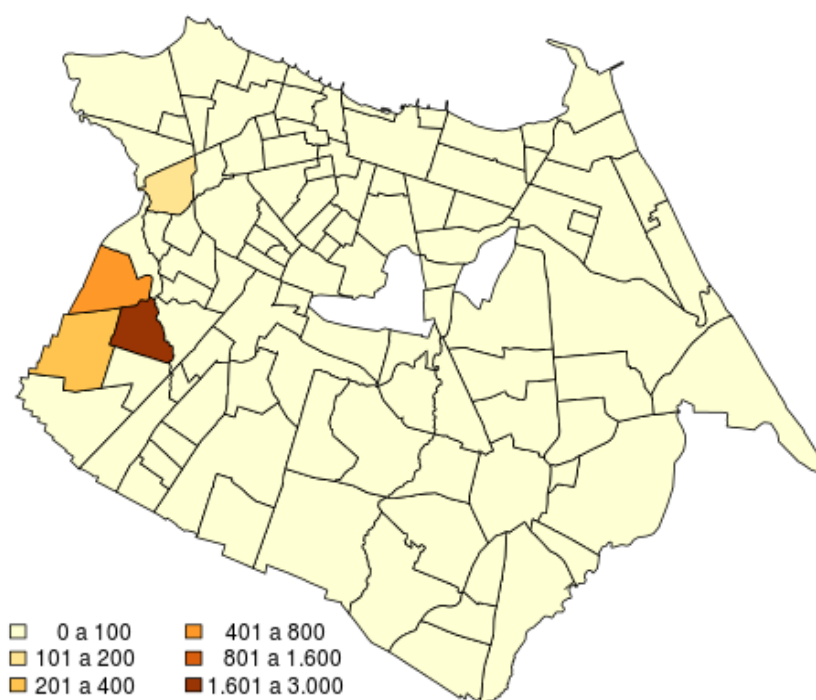
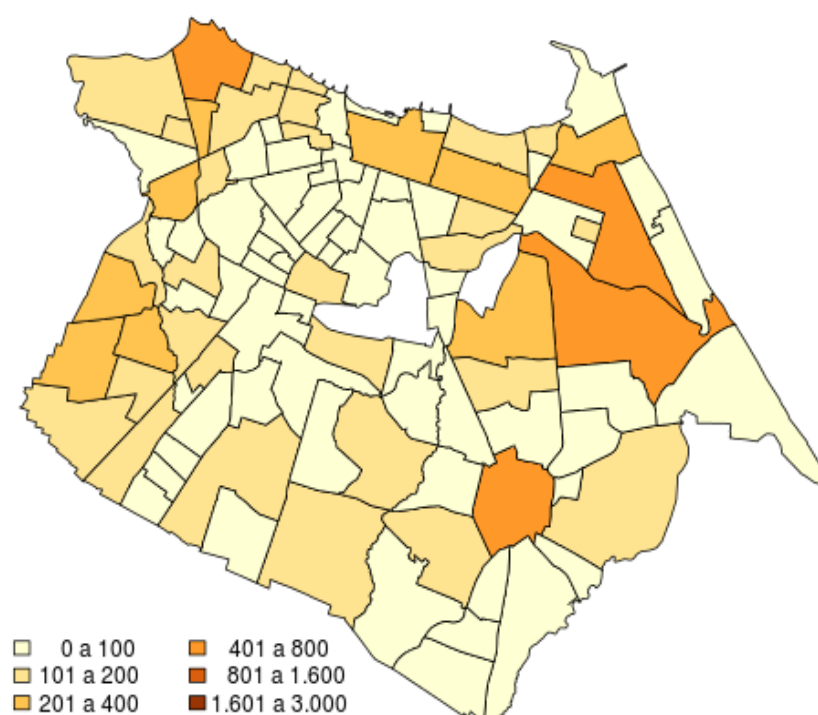


Ronivaldo Maia (PT, 8818 votos)

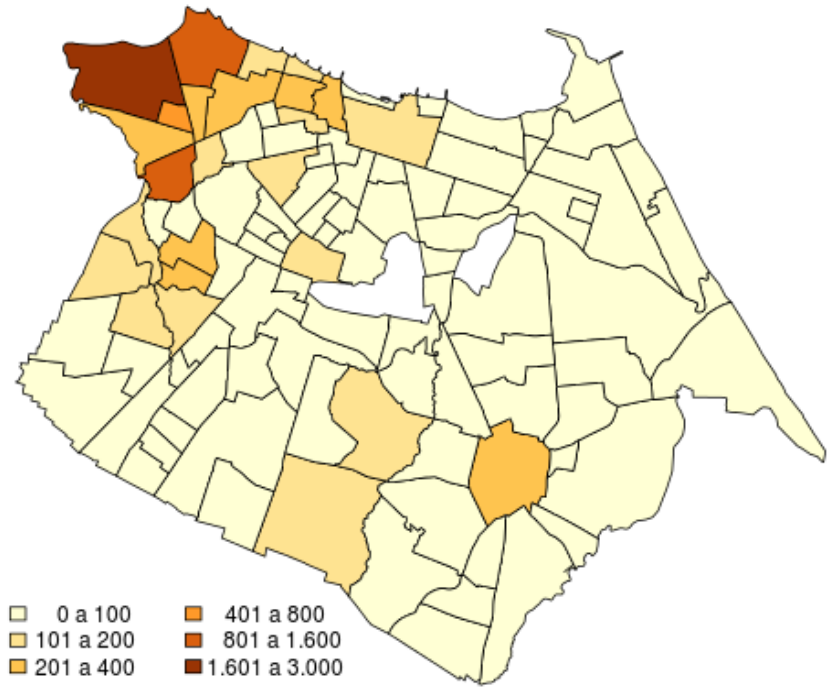


Salmite Filho (, votos)



Valdeck Vasconcelos (PTB, 3419 votos)**Vitor Valim (PHS, 10996 votos)**

Walter Cavalcante (, votos)



Fonte: elaboração do autor