

Produção parlamentar municipal: os projetos de indicação*

*Municipal legislative outputs:
indication's projects*

Alan Rangel^{*1}

**Palavras-
chave:**

Legislativo Municipal;
Projetos de
Indicação;
Comportamento
político.

Resumo: Este trabalho está voltado para compreender um recurso legislativo pouco estudado pelos estudiosos dos Estudos Legislativos, os Projetos de Indicação. Este dispositivo formal nos oferece uma ferramenta importante para compreender a orientação dos vereadores quanto ao uso desta proposição. Este instrumento legal tem como função sugerir ou indicar uma demanda aos órgãos competentes. Nosso estudo voltou-se para analisar o Legislativo municipal de Salvador. Na literatura atual sobre a produção legislativa das unidades subnacionais, a ênfase das pesquisas recai mais sobre os estados brasileiros, deixando pouca margem ao município. E quando há trabalhos sobre os municípios, a literatura dominante - em geral - têm privilegiado o eixo Sul-Sudeste.

Keywords:

Municipal
Legislature;
Project of Indication;
Political Behavior.

Abstract: *This work is directed to understand a feature legislative little studied by scholars of Legislative Studies, projects of Indication. This formal device offers us an important tool to understand the orientation of local councillors regarding the use of this proposition. This legal instrument has as function suggest or indicate a demand for competent bodies. Our study was focused to analyze the municipal legislature Salvador. In the current literature on legislative output of the subnational units, the emphasis of the research is more on Brazilian states, leaving little to the municipality. And when there are works on the municipalities, the dominant literature - in general - have privileged the south-southeast axis.*

* Artigo recebido em 28/03/2014 e aprovado para publicação em 27/06/2014.

^{*1} Doutorando em Ciências Sociais. Universidade Federal da Bahia. E-mail: allan_rangel@hotmail.com.

Introdução

O trabalho está voltado para os recursos de iniciativa legislativa do parlamentar no nível municipal, analisando os *projetos de indicação*, que fazem parte de um novo foco de pesquisas na Ciência Política, nos Estudos Legislativos. Este dispositivo legal/institucional pode nos oferecer uma ferramenta importante para compreender a orientação do vereador no que diz respeito às estratégias e uso deste recurso.

Os trabalhos sobre os Estudos Legislativos no Brasil têm concentrado suas agendas de pesquisa nos âmbitos federal e estadual, dando pouca margem ao município. De modo geral, os estudos municipais têm direcionado as pesquisas no Sudeste e no Sul. (COUTO e ABRUCIO, 1995; COUTO, 1998; ANDRADE, 1998; SILVA, 2011; CAETANO, 2005; D'ÁVILA FILHO, LIMA e JORGE, 2010, 2011). Ademais, esses poucos trabalhos citados centram-se na atuação do vereador referente à utilização dos projetos de leis, emendas e em outras práticas cotidianas, tais como o assistencialismo, o mediador ou capacitador de recursos (LOPEZ, 2004; ALMEIDA e LOPEZ, 2011; SOUZA, 2004)

Poucas pesquisas têm dado importância também a outras peças parlamentares formais, tais como o projeto de indicação, o requerimento e a moção¹, que são utilizados rotineiramente no dia a dia dos vereadores em seu mandato municipal, conforme apontam os trabalhos de D'Ávila Filho, Lima e Jorge (2010, 2011), Silva (2013) e Lopez (2004). Essas proposições "não possuem efeito de lei², mas contam como produção do parlamentar, somando, na maioria das Câmaras Municipais, o maior volume de produção parlamentar dos vereadores". (SILVA, 2013, p. 2). A utilização deste instrumento formal é recorrente no âmbito do município, devido à dificuldade existente por parte do Legislativo em exercer o que deveria ser sua principal função, que é a de legislar, ou seja, criar projetos de lei. Silva (2013, p. 22) aponta que,

O ordenamento institucional pós-1988 acabou reforçando o poder do Executivo e, em contrapartida, o poder legislativo deixa de exercer sua função de fiscalizar e legislar na medida em que apenas homologa os projetos políticos concebidos pelo Executivo e em seu interior na burocracia de governo.

¹ ACKEL FILHO (1992), chamou estas peças parlamentares de "participativas", ou seja, elas teriam a função formal de permitir ao parlamentar participar da ação administrativa.

² No sentido de produção legal, porque não faz parte do processo legislativo, portanto, não provoca mudança no status quo ou no marco legal, conforme a Constituição Brasileira Seção VIII e Subseção I – Disposição Geral, Art. 59: O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções

O trabalho aqui apresentado também procurou ampliar, considerando novas variáveis que estão incorporadas na lógica da racionalidade eleitoral, já destacada por D'Ávila Filho, Lima e Jorge (2010) - estudo pioneiro no campo da pesquisa sobre o uso das Indicações. Esses autores estudaram o uso deste instrumento no município do Rio de Janeiro, e identificou uma lógica de "interesses paroquiais territorializados", onde os parlamentares orientariam suas proposições para determinadas zonas da cidade, bairros inteiros ou próximos, onde foram mais votados ou com potenciais chances de votos, buscando a reeleição. A orientação desse artigo segue essa lógica, pois pensamos que "o axioma da maximização racional do próprio interesse corresponde mais de perto à realidade da ação política, leiga e competitiva, do que as alternativas do altruísmo, da ideologia ou do espírito cívico." (ANDRADE, 1998, p. 17).

Quanto à metodologia adotada, recorreremos a análise do Regimento Interno da Câmara de Salvador sobre o capítulo dos *projetos de indicação*. Através dos dados contidos no Setor Administrativo e Legislativo da Câmara recuperamos o quantitativo de projetos de Indicações de três mandatos municipais, de 2001 a 2012, e concentramos os esforços no período de 2009 a 2010, período ao qual estivemos presentes na pesquisa de campo no grupo de pesquisa da professora Maria Victória Espiñeira³, e analisamos a lógica do uso das indicações pela situação e a oposição. Também, buscamos informações quantitativas disponibilizadas no portal web da Câmara sobre a produção parlamentar. Secundariamente, para completar nossos dados, realizamos perguntas informais a dois funcionários da Câmara e uma assessora parlamentar.

Nosso trabalho está dividido em quatro partes. A primeira refere-se a uma revisão de literatura sobre as *indicações*. Salientamos neste ponto que há ainda uma escassa literatura sobre produção legislativa. Na segunda parte mostraremos dados mais gerais sobre o cenário municipal em três legislaturas, de 2001 a 2012, e situaremos no Regimento a especificidade sobre os projetos de indicação. A terceira parte versa sobre a tramitação das indicações na lógica da situação e oposição, nos períodos de 2009 e 2010. Por fim, nas considerações finais, mostraremos que a apresentação do instrumento da Indicação segue uma lógica muito mais de apresentação do

³ O referido grupo de pesquisa fez parte da linha de pesquisa "Democracia, Estado e Movimentos Sociais, da Universidade Federal da Bahia, departamento de Ciência Política. O tema geral da pesquisa da professora doutora Maria Victória Espiñeira, financiada pelo CNPQ, foi sobre "A Conformação da Agenda dos Parlamentares de Salvador: entre os movimentos sociais e o cidadão "difuso".

que de aprovação ou retorno da sua execução por parte das autoridades competentes. Nesse sentido, procede-se mais a uma lógica sub-ótima para os objetivos da vereança quanto a seu sucesso eleitoral.

Revisão de literatura sobre as indicações

Felisbino (2009) reitera a importância do dispositivo *indicação* para o mandato do vereador, pois “com a promulgação da Constituição Federal de 1988, somente ao chefe do Executivo é permitido aprovar medidas que geram gastos” (FELISBINO, 2009, p. 34). Portanto, a indicação seria a válvula de escape que a vereança utilizaria para atender seus eleitores. É importante, segundo o autor, que os vereadores busquem ter um bom relacionamento com o prefeito para que as indicações, que teriam um caráter localista ou restrito a grupos específicos, sejam atendidas pelo Poder Executivo.

Lopez (2004) afirma que as indicações e moções estão entre os dispositivos legislativos mais utilizados pelos vereadores. As moções tem por função renovar e celebrar relações de amizade ou alianças políticas com membros da administração local e potenciais eleitores. As indicações têm um caráter quase sempre localista, ou seja, buscam resolver problemas específicos tais como calçamento de ruas ou iluminação em alguma via. Além disso, as indicações são quase sempre direcionadas aos locais onde o vereador obteve maior número de votos, onde se concentraria uma atuação mais efetiva do político. Segundo o autor,

A proposição de indicações é um dos recursos políticos que o Vereador utiliza para demonstrar a seu reduto eleitoral que está trabalhando por ele. Quando a indicação é atendida, o Vereador encaminha a proposição feita em plenário para a pessoa ou as pessoas beneficiadas, a fim de atestar sua mediação em favor delas. Mesmo as indicações que não foram atendidas servem como instrumento de demonstração de interesse e empenho do Vereador em cuidar do interesse do demandante (LOPEZ, 2004, p. 159).

D’Avila Filho, Lima e Jorge, ao estudarem o legislativo na cidade do Rio de Janeiro, inaugurou o estudo sobre os projetos de indicação, uma proposição regimental utilizada pelos vereadores. Estes autores têm estudado desde 2002, em alguns municípios do Rio de Janeiro⁴, a importância das Indicações para a reeleição dos vereadores. Os autores

⁴ Pesquisa realizada em três capitais fluminenses: Mangabeira, Niterói e Petrópolis, realizada pelo Departamento de Sociologia e Política da PUC-Rio, com início em 2002.

mostraram em um trabalho recente⁵ na capital carioca, que os projetos de indicação, de 2001 a 2004, foram a segunda maior produção legislativa na Câmara Municipal⁶, perdendo apenas para as Moções com 57%. Os pesquisadores demonstraram ainda que a utilização deste recurso legislativo tem privilegiado um bairro, ou bairros próximos, dividido em zonas (oeste, norte, sul e centro), o que aumentaria as chances de reeleição do candidato. A partir da forma como este dispositivo foi utilizado pela vereança, o autor identificou os vereadores como intermediadores de interesses “paroquiais”, pois eles sinalizariam seus projetos⁷ diretamente aos seus eleitores e possíveis eleitores para obter chances de vencer uma próxima eleição.

Neste sentido, para além das funções de fiscalizar, julgar, legislar e administrar, haveria, para os parlamentares, uma função “participativa” - termo que o autor recupera do trabalho de Ackel (1992),⁸ para se referir à utilização das Indicações para beneficiar sobretudo as bases territoriais onde a vereança construiria suas redes políticas. O autores vão mais longe, e identificam os vereadores como “ouvidores públicos” no que tange a essa função participativa com os eleitores. Esses últimos são grupos identitários que estão localizados territorialmente nos bairros, e esperam dos legisladores locais que estejam presentes para solucionar problemas pontuais. Nesse sentido, apontam que o vereador precisa do suporte administrativo do Executivo para que as chances de atendimento das indicações sejam aumentadas. Mesmo que não haja retorno por parte das autoridades competentes quanto a efetivação das indicações, ao menos o vereador terá a possibilidade de comprovar aos seu eleitores ser autor das proposições pelo registro formal da Câmara. As *indicações* são mais acessíveis aos vereadores, pois,

[...] além dos obstáculos constitucionais de elaboração, negociação e tramitação de um projeto de lei são infinitamente superiores aos de outros dispositivos legislativos. Diante destas dificuldades, outros serão os mecanismos através dos quais os vereadores poderão conquistar a preferência do eleitor a partir de sua atividade no Legislativo [...] (D’AVILA FILHO, LIMA e JORGE, 2010, p. 4).

⁵ D’AVILA Filho, Paulo M.; JORGE, Vladimyr Lobardo, LIMA, Paulo Cesar G. C. Produção Legislativa e Intermediação de Interesses na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. In: *VII Encontro da ABCP*, Recife, Anais, Recife: ABCP, 2010, p. 2 -24.

⁶ Em termos da utilização individual deste recurso ao prefeito local.

⁷ Esses projetos geralmente são para obras específicas e promoção de benefícios a certos segmentos de uma comunidade.

⁸ “Município e prática municipal à luz da Constituição Federal de 1988” , 1992.

Quanto à natureza das indicações, os autores classificaram em três tipos: *melhoria*, votada para investimentos de serviços básicos e de infraestrutura; *manutenção* voltado para a conservação dos serviços e *imaterial/outros* destinadas a fins "intangíveis", tais como pedidos de fiscalização e perícia técnica.

D'Ávila Filho, Lima e Jorge (2011) em um trabalho mais recente reforçam a questão de que a indicação é um instrumento de representação política. Procuraram demonstrar que é necessário ir além da concepção canônica de que a representação deve ser algo normativo dentro de arranjos ou regras para um ideal de representação. Propõem que a Indicação, numa perspectiva de representação desvinculada de questões normativas, está estabelecida no mercado político no qual os atores atuam cotidianamente. Neste sentido, os autores apontam a indicação como mecanismo formal de representação democrática, de base legal e regimental, contrapondo-se a alguns outros autores que concebem a Indicação como uma prática de clientelismo.

Silva (2013) analisou, na cidade de Araraquara, São Paulo, o uso das indicações e dos requerimentos, de 1997 a 2008, totalizando três legislaturas, e mostrou que esses instrumentos fazem parte do dia a dia da Câmara Municipal e dos políticos locais. O autor buscou desde o início dar ênfase no vereador como proativo, e não como um ator passivo que aprova todas as demandas do Executivo, como tem mostrado a literatura sobre a relação executivo-legislativo. Com as indicações, que não necessitam ser aprovadas no plenário para serem enviadas ao Executivo, o vereador busca auxiliar a administração pública local, encaminhando sugestões para o enfrentamento questões práticas do município. Por meio das indicações, os vereadores demandam desde reparos em vias públicas até a realização de obras, serviços e infra-estrutura.

Quanto à resposta das indicações solicitadas, Silva (2013) mostrou que na legislatura entre 1997 a 2000, 22,8% das indicações foram atendidas pelo Executivo; na legislatura seguinte, entre 2001 a 2004, 41,3% das indicações foram respondidas e, por fim, entre 2005 a 2008, foram de 33,3%. O pesquisador classificou ainda a abrangência das indicações em *geral*, *setorizada*, *local/específica* e *indefinida na ementa*, mostrando que *local/específica* tem uma grande predominância sobre as outras abrangências, chegando a 90,9% entre 2005 a 2008. Nas considerações finais, afirmou que os vereadores que compõe a base são os que mais enviam indicações ao Executivo, sobretudo o núcleo duro da base governista.

Por fim, importa mencionar o estudo de Alves e Kauchakje (2013), que pesquisaram sobre as indicações na atuação de deputados estaduais da Assembléia Legislativa do Paraná, inaugurando o estudo desta ferramenta parlamentar no sul do país. As autoras analisaram a utilização deste instrumento no ano de 2012. Partiram da hipótese de que este dispositivo faz parte das estratégias adotadas pelos deputados para manutenção/construção de rede político-eleitoral. Este tipo de proposição legislativa se apresenta como uma sugestão direcionada aos poderes públicos. Porém, as autoras questionam que, se é uma sugestão, e, portanto, pode não ser acatada, por que os deputados utilizam substancialmente este dispositivo, levando em conta a imprevisibilidade de retorno? “Estariam os deputados estaduais utilizando esta prerrogativa para atender as demandas das bases eleitorais e conferir visibilidade das atividades parlamentares?” (ALVES e KAUCHAKJE, 2013, p. 3). Também, foram apresentadas 1.238 indicações ao ano de 2012 na Assembléia paranaense, a maioria delas esteve associada à execução de obras e melhorias de infra-estrutura nas localidades que foram indicadas; 93% das indicações foram destinadas a municípios específicos, e apenas 6,5% são destinadas para o Estado como um todo. Esses dados reforçam a hipótese proposta de que as Indicações expressam a atuação personalista dos legisladores, destinada a suas bases eleitorais. De fato, quase 100% das sugestões foram destinadas para onde os autores (deputados) tiveram votos na última eleição. A maioria das solicitações (96, 61%) foi oriunda de deputados da situação, sugerindo que estes parlamentares têm uma relação privilegiada com o Poder Executivo. Nas considerações finais, elas concluem que as indicações são utilizadas para agregar ou aumentar as chances de sucesso eleitoral, mesmo que não sejam atendidas, pois “ao elaborar e dar publicidade para a indicação legislativa, o deputado demonstra preocupação com as demandas das localidades apoiadoras” (ALVES e KAUCHAKJE, 2013, p. 19).

As indicações na Câmara Municipal de Salvador

Primeira entre as capitais brasileiras, a Câmara Municipal de Salvador nasceu juntamente com a cidade, em 1549, e tornou-se uma das mais importantes câmaras do Império Colonial Português nas Américas, recebendo os mesmos privilégios que as principais Câmaras de Portugal, a exemplo das casas das cidades de Évora e do Porto. O Paço da Câmara Municipal é dos mais importantes exemplares da arquitetura civil colonial brasileira. A primeira construção de 1549 foi de taipa e palha. Em 1551, construiu-se nova Casa de Câmara feita com pedra, cal, barro, coberta com telhas e

com cadeia e açougues embaixo. [...] Salvador foi capital da colônia até 1763, função que coube depois ao Rio de Janeiro. Até então, Salvador sediou o Governo Geral, responsável por toda a colônia. Em âmbito local, a Câmara era o único poder e exercia os papéis Executivo, Legislativo e mesmo Judiciário. As capitâneas transformam-se em províncias, cujos presidentes eram nomeados pelo imperador. A Câmara continuou sendo o único poder no âmbito da cidade, permanecendo como a instância primordial dos assuntos da vida local. O poder local dividiu-se em duas instâncias distintas e autônomas: o Conselho Deliberativo, com funções legislativas e fiscalizadoras (as antigas câmaras), e o Poder Executivo, na figura do intendente, responsável pela administração do município. Em 1929, a Intendência passou a chamar-se Prefeitura, sendo o seu representante o prefeito, e o Conselho volta a assumir o nome de Câmara, sendo composta pelos vereadores (Referência histórica sobre a Câmara Municipal de Salvador retirado do site oficial).⁹

Atualmente, a Câmara Municipal de Salvador é formada por 43 vereadores eleitos por voto direto. Eles representam o espectro político-partidário do país. Este bloco apresentará dados de uma pesquisa realizada na Câmara Municipal de Salvador (CMS) sobre os projetos de indicações. Atualmente, o vereador tem direito a tais iniciativas: criação de projeto de lei, projeto de indicação, projeto de resolução, projeto de emenda a lei orgânica, projeto de decreto legislativo e projeto de lei complementar, moções e requerimentos. Abaixo as proposições mais utilizadas pelos vereadores no período de 2001 a 2012.

Tabela I: Total de Projetos apresentados ao Plenário - 2001/2012

Produção	Quantitativo
Leis	4.253
Requerimentos Especiais	3.255
Indicações	1.933
Resoluções	936
Moções	582
Total	10.959

Fonte: Dados encontrados no Setor da Diretoria Legislativa da CMS e organizados pelo autor.

Na tabela acima, estão inseridas, além dos projetos de indicação, os projetos de leis ordinários, os requerimentos especiais, moções e os projetos

⁹ PORTAL CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR. Disponível em: <<http://www.cms.ba.gov.br/pagina.aspx?id=1&tipo=1>>. Acesso em 9 de junho 2014.

de resoluções. São os cinco tipos de proposições mais utilizados pelos vereadores da Câmara Municipal de Salvador que passam pelo Plenário. Observa-se que as indicações apresentam-se como a terceira proposição mais utilizada pelos legisladores soteropolitanos. Segundo o Regimento Interno atual da CMS, cap. VII, art. 197 a "Indicação é a proposição com que o vereador externa ao poder público à manifestação da Câmara ou das suas Comissões, desde que não se configure em sugestão para realização de obra e serviço". Ainda, "As Indicações recebidas pela Mesa serão despachadas para a Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final". No Art. 198. "As Indicações e respectivos pareceres serão submetidos à discussão e votação única." Ainda quanto a tramitação, os pareceres negativos da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) não impedem que a indicação siga a plenário e receba votação favorável por parte dos vereadores.

Tabela II: Projetos de Indicação apresentados em três legislaturas, de 2001 a 2012 - Salvador

Legislatura	Quantitativo	%
2001 a 2004	335	16,8
2005 a 2009	596	30,0
2009 a 2012	1.002	50,2
Total	1.993	100

Fonte: Construído pelo próprio autor baseado nos dados obtidos no Setor Legislativo da Câmara de Vereadores de Salvador.

A Tabela II mostra o total de indicações apresentadas nas três últimas legislaturas de Salvador. Verifica-se que as proposições saltaram de 335 para 1933 em 12 anos, ou seja, 1598 a mais.

Faremos um breve resumo das três legislaturas utilizadas neste trabalho. O período da 14^o legislatura de Salvador, de 2001 a 2004, composta por 35 vereadores, foi dominada por um grupo político e tradicional do estado da Bahia e do Brasil, o *carlismo*¹⁰, referente ao falecido político Antonio Carlos Magalhães¹¹, um dos fundadores do Partido da Frente Liberal (PFL), remanescente da Arena, na década de 80. Os adeptos do

¹⁰ De acordo com Dantas (2012, p. 2-3) em nota de rodapé, "Carlismo é, no sentido estrito, aqui usado, a denominação atribuída ao grupo que controlou a política baiana, de 1971 a 1986 e de 1991 a 2006, sob o comando do governador, ministro e senador Antonio Carlos Magalhães, falecido em 2007. Uma acepção mais ampla do termo foi adotada em Dantas Neto (2006 e 2008), para designar, mais que um grupo político, uma "política" expressiva da versão baiana da modernização conservadora brasileira".

¹¹ O político baiano faleceu em 2007.

carlismo alcançaram somente em 1996 o domínio da capital baiana, apesar de possuírem ampla hegemonia política e eleitoral no estado, dominando ampla maioria das prefeituras. O ex-prefeito Antonio Imbassahy, filiado ao PFL, tornou-se prefeito de Salvador em 1996 e alcançou a reeleição em 2000.

Uma nova conjuntura foi estabelecida a partir de 2005¹², com a vitória para prefeito de João Henrique Carneiro, oriundo do PDT, com apoio dos *anticarlistas*, sobretudo o PT – maior partido da oposição.

De modo geral, essa nova situação política enfraqueceu drasticamente a hegemonia do *carlismo* na Bahia. Segundo Dantas (2012), em 2004, o PFL possuía 153 prefeituras, em 2008 esse número caiu para 43. Nas eleições de 2004 na capital, foram eleitos seis vereadores do PDT (partido pelo qual o prefeito se elegeu), e a coligação PT e PC do B, alcançou 7 cadeiras, sendo 5 do PT. Nesse período, o PT ocupou algumas secretarias importantes no município, tais como Secretaria de Governo e Secretaria de Saúde, e o PC do B ocupou a Secretária de Educação. Em 2007, o prefeito filiou-se ao PMDB, de Geddel Vieira Lima (líder do partido na Bahia, e aliado ao atual governador Jacques Wagner), para ver suas chances de reeleição aumentadas devido ao peso que o partido possuía no estado e no governo federal. No mesmo ano, a aliança do PT com o PMDB em Salvador ficou estremecida. Ainda de acordo com Dantas (2012), desde 2006, Nelson Pelegrino (potencial candidato a prefeitura em 2007 pelo PT) e seu grupo político lutava pelo rompimento do PT com o PMDB, mas sempre esbarrava com a figura do governador. Contudo, em 2007, o PT municipal romperia com o prefeito e o PMDB soteropolitano, na expectativa de lançar candidatura a prefeitura.

Destarte, o PT também lançaria candidatura municipal, em 2008, com o deputado federal Walter Pinheiro. No plano estadual, o atual governador ficaria dividido entre apoiar o candidato petista e o prefeito João Henrique do PDMB, partido aliado no plano estadual e federal. Próximo ao fim das eleições houve um rompimento explícito do atual governador com o PMDB estadual e municipal. Ao fim, o prefeito João Henrique foi reeleito, vencendo o seu rival petista. Nessa nova conjuntura, os partidos que faziam publicamente oposição ao prefeito eram o PT e o PCdoB, que elegeram oito cadeiras, sendo seis do PT. Quanto aos outros partidos, aliavam-se, na maior parte do tempo, à situação, inclusive a fraca bancada do PFL (atual

¹² A partir das eleições de 2004, o legislativo soteropolitano passou a contar com 41 cadeiras.

DEM) que só obteve três cadeiras, mas mesmo assim foi indicado para alguns postos, como a SALTUR (Secretária de Turismo).

No penúltimo ano de mandato, o prefeito João Henrique recebeu um relatório enviado pelo Tribunal de Contas do Município (TCM) mostrando irregularidades das contas da Administração Municipal de 2010¹³ Na época, o ex-ministro Geddel Vieira Lima (PMDB) declarou que o prefeito transformou a prefeitura em um “gueto pessoal”, dando as costas ao partido. Esse contexto acabou refletindo no afastamento do prefeito João Henrique de seu partido. Após algum tempo sem partido, filiou-se ao PP e retornou à base de Jaques Wagner, já que o PMDB, embora pertencente ao arco nacional, fazia oposição ao PT no estado. Ao fim do mandato, o Tribunal de Contas do Município (TCM) havia rejeitado as contas de 2009, 2010 e 2011, da Administração Municipal de Salvador.

Em resumo, nas três conjunturas brevemente analisadas, as mudanças de alianças partidárias, sobretudo na transição do *carlismo* para a aliança PT, PDT e PMDB nos primeiros anos da 15^o Legislatura de Salvador foi constatado maior utilização das indicações direcionadas aos órgãos competentes. Esses órgãos públicos estão ligados as três esferas: municipal, estadual e federal. Assim, a indicação mostra-se somente com uma sugestão ao poder público, não tendo garantido seu efetivo retorno. Os dados da tabela II mostraram que da 14^o à 16^o legislatura, os legisladores tiveram relativo aumento de produção parlamentar.¹⁴

Tramitação das indicações segundo a situação e oposição (2009/2010)

Neste bloco apresentaremos uma pesquisa realizada no início de 2011 na Câmara Municipal de Salvador, referente aos anos de 2009 e 2010 (16^a Legislatura). Abaixo segue o universo de vereadores¹⁵ que mais utilizaram os projetos de indicação levando em consideração a variável situação e

¹³ Segundo Jornal G1 Globo, de 22 de dezembro de 2011, a receita arrecadada da Prefeitura era de R\$ 3.006.497.420,56, e que ela obteve despesas calculadas em R\$ 3.251.306.798,52. Isso acabou gerando um déficit de R\$ 244.809.377,96. Essa notícia gerou um mal estar em alguns setores do PMDB, por assistir a imagem do partido ligado negativamente a gestão municipal.

¹⁴ O mesmo aconteceu com os projetos de leis, com aumento de 597 proposições apresentadas, mas teve uma variação no que concerne as leis aprovadas: de 2001 a 2004, foram 533 leis aprovadas, de 2005 a 2008 foram 720 aprovações, mas, de 2009 a 2012 foram somente 410 aprovações de 1592 projetos apresentados.

¹⁵ Total de 12 vereadores

oposição¹⁶. Salienta-se que a amostra pode ser justificada pelo fato de que quase 70% de todas as indicações apresentadas na Câmara passaram por esses vereadores, ou seja, 29,3% dos legisladores apresentam este volume. Ao nos referirmos aos dados posteriormente, estamos analisando a atuação destes parlamentares.

Tabela III: Vereadores que mais utilizaram os Projetos de Indicações nos dois anos iniciais do atual mandato – 2009/2010

Vereadores	Partidos	Situação	Oposição
Alberto Braga	PSC	x	
Alcindo da Anunciação	PSL		x
Andrea Mendonça	DEM	x	
Carballal	PT		x
Dr: Giovani Barreto	PT		x
Edson da União	PSD	x	
Aladilce Souza	PC do B		x
Marta Rodrigues	PT	x	
Olivia Santana	PC do B		x
Orlando Palhinha	PSB	x	
Sandoval Guimarães	PMDB	x	
Vânia Galvão	PT		x

Na referida tabela, destacamos que seis vereadores são da oposição e seis da situação. Chama atenção que o partido que mais utilizou as indicações foi o PT com 4 vereadores. Em relação a ala da situação, o partido do prefeito (PDMB) teve somente um vereador que mais vezes utilizou a indicação.

¹⁶ Optamos por utilizar a díade (situação x oposição) considerando ser uma divisão relevante mais no comportamento dos parlamentares do que aquelas referentes ao escopo direita x esquerda, onde as diferenças são mais tênues, conforme aponta Cintra (2007) e Melo (2007) sobre o enfraquecimento das ideologias no âmbito do Legislativo Federal.

Tabela IV: A quem se dirige as Indicações diretamente – Oposição *versus* Situação % 2009/2010

Vereadores	Total	Execut. Mun. %	Execut. Estad. %	Execut. Fed%	Pres. Câmara%
Situação	291	65,0	27,8	6,9	0,3
Oposição	119	41,2	46,2	11,8	0,8
Total	410	58,0	33,2	8,3	0,5

Fonte: Pesquisa feita a partir do Portal Web da CMS e no Setor Adm. da Câmara de Vereadores de Salvador.

A tabela acima mostra a quem se dirige as *indicações*, na relação situação e oposição, nos anos de 2009 e 2010.

Analisando os dados, percebemos que o executivo municipal é o poder público mais solicitado pelos vereadores que mais apresentaram os projetos de indicação, 58,0%. Em segundo lugar, aparece o executivo estadual com 33,2%; em seguida o executivo federal com 8,3% e, por último, o presidente da Câmara com 0,5%. Os seis vereadores da situação foram os que mais utilizaram as indicações, um total de 291 projetos, no ano de 2009 e 2010, enquanto que a oposição utilizou apenas 119. Somente uma vereadora utilizou a indicação 136 vezes, o que reduziria significativamente o total para 155 proposições da situação. Mesmo assim, a situação continuaria dominando as indicações. Ainda, a base do governo se dirigiu ao Executivo Municipal com cerca de 65,0% enquanto que a oposição utilizou 41,2%.

O Executivo Estadual apareceu em segundo lugar, sendo que os vereadores da situação recorreram 27,8% vezes e os da oposição 46,2%. Neste caso, salientamos que o Executivo Estadual pertencia à mesma coalizão partidária da oposição municipal. A oposição recorreu mais à arena estadual, mas houve um número relativamente elevado de indicações ao município, ainda que o executivo municipal estivesse sobre o controle da coalizão rival.

O Executivo Federal apareceu como o terceiro ente público mais utilizado, tanto na oposição como na situação, este último com 6,9%, e o primeiro com 11,8%. Duas questões podem ser observadas: o Executivo Federal pertencia à mesma base partidária da oposição municipal de Salvador, especificamente o PT. Pode-se inferir que, o percentual de 6,9% referente a oposição, explica-se pelo fato de que o PMDB, partido do prefeito soteropolitano, pertencia à base situacionista na arena federal.

Por último, importa comentar sobre as indicações direcionadas ao presidente da Câmara Municipal. No caso da situação, o percentual foi de

apenas 0,3% do total de suas indicações, enquanto o montante do grupo da oposição foi de 0,8%.

Recapitulando a partir do Regimento Interno atual da CMS, cap. VII, art. 197: "Indicação é a proposição com que o vereador externa ao poder público à manifestação da Câmara ou das suas Comissões, desde que não se configure em sugestão para realização de obra e serviço". Esta observação é importante, pois na tabela seguinte mostraremos que em relação a 'obras e serviços' o Regimento é ferido.¹⁷ Neste caso em especial, o documento assinala que é através dos requerimentos que os parlamentares têm a competência de propor a realização de obras e serviços. De acordo com o cap. IX, art. 204 "os Requerimentos que versem sobre a realização de obras, serviços ou providências, por parte de integrantes da Administração Pública, em qualquer esfera, serão encaminhados à Presidência, em formulário próprio, e por esta despachados...". Serão despachados pela Mesa Diretora aos órgãos competentes.

No Regimento atual, cap. VII, art. 197: "As Indicações recebidas pela Mesa¹⁸ serão despachadas para a Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final". A CCJ, responsável por fazer valer o Regimento da Casa, aprovou quase que todos os projetos de indicações. Ao analisar o texto regimental, percebemos a vereança e seus assessores não seguiram corretamente o artigo do Regimento segundo o qual a indicação pode ser proposta, "[...] desde que não se configure em sugestão para realização de obra e serviço" (cap. VII, art. 197). Identificamos muitos projetos com este conteúdo em nossa pesquisa, referentes a construção de postos de saúde, posto policial, iluminação de vias públicas, saneamento básico, solicitação para colocação de asfalto etc. o que reforça a maneira inadequada que o dispositivo foi utilizado.

Em nossa pesquisa, entrevistamos dois assessores nos gabinetes dos vereadores.¹⁹ Uma delas, de oposição ao governo, indicou que certamente a aprovação da CCJ em larga escala ocorre pelo fato de que alguns projetos de leis dos vereadores da Casa, que compõe a CCJ, estariam tramitando por outras comissões, seja relacionando a saúde, transporte, educação etc., de parlamentares que estão enviando as indicações. Isso infere um jogo de

¹⁷ Não foi nosso intuito procurar saber se a vereança e seus assessores têm conhecimento sobre partes do Regimento sobre este ponto. O que nos interessou aqui foi o ato em si.

¹⁸ Não analisamos o peso que a Mesa Diretora tem sobre o tempo de tramitação dos Projetos de Indicações para serem despachado para a CCJ. Este será uma pauta para uma pesquisa posterior incorporando novos elementos.

¹⁹ Não iremos reproduzir tudo o que foi perguntado, somente aquilo que refere-se ao artigo.

negociações e barganhas no qual os benefícios políticos envolvam todos os atores.

As tabelas abaixo mostram o trâmite dos *projetos de indicação* em 2009 e 2010, na CCJ e no Plenário.

Tabela V A: Apresentação e Aprovação dos Projetos de Indicações %
Ano de 2009

Orientação do Vereador	Projetos Apresentados	Projetos com Parecer Contrário da CCJ %	Projetos Aprovados em Plenário %
Situação	175	3,4	73,1
Oposição	70	5,7	84,3
Total	245	4,1	73,3

Fonte: Tabela construída a partir dos dados do Setor de Plenário da CMS.

Tabela V B: Apresentação e Aprovação dos Projetos de Indicações %
Ano de 2010

Orientação do Vereador	Projetos Apresentados	Projetos com Parecer Contrário da CCJ %	Projetos Aprovados em Plenário %
Situação	116	4,3	8,6
Oposição	49	2,0	20,5
Total	165	5,2	12,2

Fonte: Tabela construída a partir dos dados do Setor de Plenário da CMS.

Os projetos que recebem parecer contrário na CCJ seguem ao Plenário, que tem o poder de reverter o parecer da comissão, podendo assim ser aprovado em uma sessão, em votação única. De modo geral, percebe-se que os pareceres contrários da CCJ são extremamente baixos, variando de 2,0% a 5,7%.

No ano de 2009, foram apresentados 245 projetos de indicação. A situação obteve somente 3,4% de projetos com parecer contrário pela CCJ, e a oposição com 5,7%. Quanto aos projetos aprovados em plenário, a situação teve 73,1%, enquanto que a oposição teve 84,3%.

Em 2010, observamos que, surpreendentemente, o número de aprovação na Câmara mostrou-se extremamente reduzido, somente 12,2% de 165 projetos apresentados, e somente 5,2% de pareceres contrários da CCJ. A explicação mais plausível para estes dados é que o ano de 2010 foi período de eleições para deputado estadual, federal, senador, governador e Presidente da República, o que provavelmente impactou na ausência dos

vereadores na Câmara para apreciação dos projetos²⁰, pois alguns deles se candidataram aos cargos políticos, outros ainda se concentraram para apoiar seus partidos ou coligações.

Sobre a solicitação da indicação para um poder executivo, seja a nível federal, municipal ou estadual, descobrimos que não há um controle efetivo sobre quais projetos tiveram algum retorno, ou seja, se o executivo atendeu a solicitação dos parlamentares. Informalmente fizemos uma pergunta para saber de que forma ocorre a sistematização das indicações, atendidas ou não. Uma assessora do PT nos deu a seguinte resposta “o mandato não tem um material de controle sobre o fluxo de ida e vinda, é muito dinâmico”. Em outros gabinetes tivemos essa mesma informação. Ainda, um funcionário da Diretoria Legislativa respondeu da seguinte forma uma pergunta sobre o papel da diretoria legislativa quanto ao retorno das indicações:

Nós aqui da diretoria recebemos um sim ou um não dos executivos, de quais Indicações podem ser atendidas ou não, temos um resultado de parecer deles, então nós enviamos aos gabinetes, através de ofício o resultado, mas eles lá lêem e depois jogam fora (Funcionário do Gabinete da Diretoria Legislativa).

No setor de Plenário, que faz parte da Diretoria Legislativa da Câmara, perguntamos a uma funcionária se há muitos projetos arquivados e deixados de lado pelos vereadores, e tivemos a seguinte resposta: “muitos projetos de indicação tem anos engavetados, que ainda não foram votados, estando ainda na Ordem do Dia, são aguardados, esperando o contato do vereador. Tem projetos de 2004 aqui”. Muitos projetos da Casa, aí incluindo diversas proposições, levam muito tempo para serem apreciados no Plenário, ficam engavetados nos departamentos, sem terem sido apreciados. Ou seja, alguns vereadores secundarizam seus projetos, isso fica evidenciado pela redução do número de Indicações de 2009 em relação a 2010.²¹ Ainda, a mesma entrevistada continua: “eles fazem proposições muitas vezes porque algumas pessoas ficam no pé, em cima deles, aí os vereadores, fazem por fazer”. Neste nível, a apresentação, a aparição midiática do parlamentar, via

²⁰ Podemos justificar a baixa atuação dos parlamentares no ano de 2010 também pela produção de projetos de leis, requerimentos e moções, comparando com o ano de 2009. Sobre os projetos de leis: em 2009 foram apresentados 505 projetos, enquanto que em 2010 foram 354. Com relação aos requerimentos especiais apresentados no plenário: em 2009, foram 480 projetos, enquanto que em 2010 o quantitativo caiu para 321. E, por fim, sobre a apresentação das moções: em 2009 foram 108 apresentações, em 2010 foram 84.

²¹ Os dados do Setor Administrativo do Legislativo de Salvador: em 2009 foram apresentados 351 projetos de indicações de todos os vereadores da Casa, e aprovados 249. Já em 2010, foram apresentados 267, com apenas 44 aprovações.

jornal ou internet e na opinião pública, por exemplo, parece ser a tônica mais visível quanto ao uso do instrumento indicação.

Observamos que a vereança utilizou estratégias de visibilidade política do mandato para publicizar aos eleitores suas produções legislativas através do Diário Oficial, Portal Web da Câmara, mala direta, sites pessoais e também jornais impressos pelo próprio gabinete e distribuídos à população. O vereador, seja da situação ou da oposição, quando cobrado pelos eleitores, podem comprovar que fez a indicação através dos meios já citados, colocando assim o problema sob a responsabilidade do Executivo. Desta forma, o parlamentar 'lava as mãos' em relação ao pleito indicado, dando a entender que a visibilidade da produção parlamentar, em especial das indicações, agrega ao parlamentar a possibilidade de sucesso eleitoral, e esse é o objetivo a ser alcançado.

Considerações finais

Este artigo buscou em primeiro plano ampliar as pesquisas sobre o Legislativo municipal, sobretudo no Nordeste, onde ainda há poucos trabalhos. Em segundo lugar, teve o intuito de observar uma proposição parlamentar pouco pesquisada na literatura sobre os Estudos Legislativos, que são os projetos de indicação. Esta produção parlamentar, formalmente utilizada pelos vereadores, consiste em uma sugestão de ações²² ao poder público e não tem força de lei. Mesmo sem essa última característica, este instrumento tem sido importante para a vereança, pois em Salvador, foi a terceira proposição mais apresentada pelos legisladores, e também porque cumpre uma função já apontada por "D'Avila Filho, Lima e Jorge (2010, 2011), a de 'ouvidores públicos', ao se referir mais de perto aos anseios da comunidade e dos eleitores.

Na primeira parte do trabalho, mostramos algumas poucas pesquisas que comprovam que este instrumento formal faz parte ativamente da produção parlamentar dos vereadores, como foi visto, por exemplo, nos trabalhos de Silva, D'Avila Filho, Lima e Jorge.

Ao estudar Salvador foi possível notar que a apresentação das *indicações* nesse município aumentaram significativamente da 14^o até o fim da 16^o Legislatura. Consideramos que este aumento pode ser explicado, parcialmente, por alterações no contexto político, o que inferiu na mudança de perfil dos partidos e, conseqüentemente, no volume das produções, e,

²² As sugestões visam atingir todo o município; grupos específicos; bairros, e por fim indicações de homenagens, reconhecimento e nomeações públicas.

por fim, pela configuração partidária das negociações políticas entre governo e situação. As evidências parecem apontar que a alternância entre partidos de oposição e situação no cenário soteropolitano, e a virada política, do carlismo ao pós-carlismo, e o rompimento do PT e PC do B com o ex-prefeito João Henrique, potencializou as variações da produção parlamentar.

Além disso, mostramos que o instrumento indicação pode ser sugerido a outras arenas públicas, como a esfera federal e estadual, o que difere do Regimento Interno do Rio de Janeiro, analisado por D'Ávila, Lima e Jorge que apontam o uso das indicações ao executivo municipal. Observamos brevemente que a configuração e a aliança política no estado e na capital pode ter contribuído para o aumento da utilização das produções. Vimos que na 14ª legislatura (2001 a 2004) foram indicadas 335 proposições, enquanto que a 16ª (2009-2012) este número saltou para 1092 proposições.

Os dados também indicaram que tanto os legisladores da oposição, como os da situação, contrariam a lógica do retorno, e enviam os projetos de indicação ao executivo com elementos contrários a sua posição em relação ao executivo (oposição versus situação). Isso foi mais perceptível - nos anos de 2009 e 2010 - quando a oposição indicou quase 41,5% ao município.

Por último, através de algumas entrevistas, mostramos que os vereadores não têm controle sobre o retorno das indicações, ou seja, evidências apontam não haver tanto interesse nos resultados e também não há garantias de retorno quanto a execução das proposições aprovadas. Mesmo assim, ao parlamentar, a indicação dá visibilidade política, pois há grande interesse em publicizar nos meios possíveis de comunicação ao eleitorado e, desta forma, mostrar o quão ativos foram durante o mandato, o que vai na mesma direção do trabalho de Alves e Kauchakje (2013) Neste sentido, reportando a introdução deste trabalho, inferimos que a publicização das apresentações das indicações caminha para uma racionalidade eleitoral, através da visibilidade pública e política no uso desta proposição.

Referências

- ACKEL FILHO, Diomar. *Município e prática municipal: à luz da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.
- ALMEIDA, Acir; LOPEZ, Félix. *Representação Política Local: padrões de atuação dos vereadores em quatro cidades mineiras*. IPEA, Brasília, 1625, p. 1- 44, 2011.

- ALVES, Clicéia Aparecida; KAUCHAKJE, Samira. *Indicação legislativa e voto: resultados preliminares de uma pesquisa sobre produção legislativa na Assembleia paranaense*. In: III Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política, 2013, Curitiba, GT: Estudos Legislativos, Curitiba, UFPR, p. 1-21
- ANDRADE, Regis de Castro (Org.). *Processo decisório na Câmara dos Vereadores e na Assembléia Legislativa de São Paulo*. In: *Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Editora USP, 1998, p. 15-40
- CAETANO, Bruno. *Executivo e Legislativo na esfera local*. Novos Estudos Cebrap, n.71, março 2005, p. 101-125.
- CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR. Disponível em: <<http://www.cms.ba.gov.br>> Acesso em de 10 de outubro 2013.
- CINTRA, Antônio Octávio. O Sistema de Governo no Brasil. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: UNESP, 2007. cap. 2, p. 59-79.
- ABRUCIO, L. F.; COUTO, C. G. Governando a cidade? A força e a fraqueza da Câmara Municipal. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 57-65, 1995.
- COUTO, C. G. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo- Legislativo e o caso paulistano. In: ANDRADE, R. de C. (Org.). *Processo de governo no município e no Estado*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998
- DANTAS NETO, Paulo Fábio. *Salvador: elites, Instituições políticas e competição eleitoral na Bahia após as eleições municipais de 2008*. Fundação Joaquim Nabuco, 2012. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/images/stories/observa_nordeste/textoPFabio.pdf> Acesso em: 15 de jan. 2014.
- D'AVILA Filho, Paulo M.; JORGE, Vladimyr Lobardo, LIMA, Paulo Cesar G. C. *Produção Legislativa e Intermediação de Interesses na Câmara Municipal do Rio de Janeiro*. In: *VII Encontro da ABCP*, Recife, Anais, Recife: ABCP, 2010, p. 2 -24.
- D'AVILA FILHO, Paulo M.; LIMA, Paulo Cesar G. de C.; JORGE, Vladimyr Lombardo. *Produção legislativa na Câmara Municipal de Rio de Janeiro: indicações, representação política e intermediação de interesses*. *Desigualdade & Diversidade – Dossiê Especial*, segundo semestre de 2011, p. 185-206.
- FELISBINO, Riberti de Almeida. *Atores e práticas na relação executivo-legislativo municipal: o caso do município de Mogi-Mirim (SP) em dois*

- contextos democráticos (1946-1964 e pós- 1988). *Rev. OMNIA HUMANAS*, v. 2, n. 1, p. 27- 47, jan./ jun. 2009.
- LOPEZ, Felix G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. *Rev. Sociologia e Política*, Curitiba, 22, 153-177, jun. 2004.
- MELO, Carlos Ranulfo. Nem Tanto ao Mar, Nem Tanto a Terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manoel Alcântara (Org.). *A Democracia Brasileira: balanços e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2007.
- RUGGIERO JUNIOR, Nelson. *A atuação do vereador na Câmara Municipal de Araraquara: processo legislativo em dois momentos*. 2005, 233 f. (Dissertação em C. Sociais) - Centro de Educação em Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2005.
- SILVA, Bruno. *Partidos políticos e processo decisório em Araraquara-SP (1997-2008)*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. UNESP/Araraquara, 2013.
- SILVA, Bruno Souza. Legislativos municipais: balanço da produção recente na ciência política brasileira e suas implicações metodológicas. In: *III Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política*, 2013, Curitiba, GT: Estudos Legislativos, Curitiba, UFPR, p. 1-27.
- SILVA, Patrick. *O pork barrel no Município de São Paulo: a produção legislativa dos vereadores paulistanos*. Centro de Estudos da Metrópole (CEM), São Paulo, 2011, p. 1-25.
- SOUZA, R. B. Clientelismo e voto na Califórnia fluminense. In: *28º Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu, 2004.