

I Seminário Nacional do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – PGCS – UFES

GT 7) Instituições políticas

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E PRODUÇÃO LEGISLATIVA NO NORTE FLUMINENSE

Por:
Hugo Borsani¹
Mauro Macedo Campos²

I. Introdução

O sistema eleitoral de representação proporcional e lista aberta vigente no Brasil tem sido apontado como o principal fator para o voto pessoal em detrimento do voto partidário e, conseqüentemente, um dos fatores do enfraquecimento dos partidos políticos, assim como da alta migração interpartidária dos representantes políticos (Ames, 1995). Segundo esta perspectiva, os efeitos do sistema eleitoral também se observam na produção legislativa dos representantes políticos, os quais, preocupados com o voto pessoal, priorizariam projetos com benefícios privados localizados nas clientelas eleitorais, levando a uma concentração espacial ou setorial do voto (Ames, 1995 e 2001, Mainwaring, 1999), em contraposição a propostas de bens públicos com uma abrangência nacional (no caso dos deputados federais).

Essa percepção tem sido questionada em recentes estudos empíricos da produção legislativa e da evolução eleitoral dos integrantes da Câmara de Deputados (Amorim Neto e Santos, 2001 e 2003; Figueiredo e Limongi, 2002; Lemos, 2001). Nesses trabalhos se evidencia uma produção legislativa de abrangência predominantemente nacional e não regional (“paroquial”) por parte dos deputados federais, uma diversidade de padrões espaciais do voto, e a relevância dos partidos políticos na estratégia dos candidatos. Figueiredo e Limongi (1999) numa análise das leis do Congresso Nacional entre 1989 e 1998 chegam a conclusão de que é impossível afirmar que a produção legislativa do Congresso tenha um perfil fundamentalmente localista. Lemos (2001) chega à mesma

¹ Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) - (e-mail: hugobor@uenf.br)

² Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) - (e-mail: campos@twister.com.br)

conclusão num estudo dos projetos de lei sobre saúde e educação no período 1989 a 1994. Tais questões pensadas para o âmbito nacional requerem de um maior aprofundamento no nível local a partir de levantamentos empíricos. O presente artigo procura aportar elementos para esse debate.

Se o debate sobre os efeitos dos incentivos gerados pela legislação eleitoral no comportamento político dos congressistas ainda não está definido, muito menos se pode dizer sobre os incentivos e os efeitos do comportamento de representantes políticos no nível municipal. Existe consideravelmente menos informação empírica sobre o desempenho dos representantes políticos nas esferas sub-nacionais, particularmente no âmbito municipal, surgindo a interrogação sobre a possibilidade de generalizar os enfoques sobre o comportamento dos deputados aos demais níveis de representação. Ou se existe diferença entre os incentivos institucionais e políticos no comportamento dos congressistas e os incentivos ao comportamento dos vereadores e deputados estaduais.

A maior responsabilidade política e financeira adquirida pelos municípios no processo de descentralização desenvolvido de forma paralela à transição para a democracia gerou uma proliferação de estudos sobre essa esfera de governo, mas poucos trabalhos analisam empiricamente o tipo de produção legislativa dos vereadores. Vários trabalhos têm destacado a hipertrofia dos Executivos em relação aos Legislativos nos municípios pequenos e médios (Abrucio, 1994; Nunes, 1991). Concomitantemente ao aumento das responsabilidades e atribuições dos municípios, houve, a partir da nova Constituição, um repasse quase que automático de receitas por parte dos Estados e do Governo Federal (Abrucio e Couto, 1996; Giambiagi, 1991).

Outros estudos enfocam o desempenho de determinados partidos políticos na gestão municipal (Couto, 1995), a questão da guerra fiscal entre municípios (Melo, 1996), os efeitos do orçamento participativo (Dias, 2002; Jacobi e Teixeira, 1996), a alocação de recursos orçamentários (Rezende, 1997) e a relação entre Câmaras Municipais e Prefeituras (Abrucio, 1994; Couto, 1998; Nunes, 1991).

O presente artigo aborda a produção legislativa municipal no norte fluminense. A análise inclui os nove municípios da região com destaque para a produção legislativa dos vereadores de Campos dos Goytacazes, principal município da região e um dos que conta

maior orçamentos públicos do país, proveniente principalmente dos royalties do petróleo extraído na Bacia de Campos.

As análises contemplam a área temática e a abrangência dos projetos de lei de autoria do legislativo comunal (ver definições no Anexo), possibilitando assim, determinar não somente sobre o que legislam os representantes locais, mas também o caráter mais ou menos localizado dessa legislação. Juntamente com o incremento da autonomia municipal e de suas atribuições, a Constituição de 1988 valorizou os legislativos comunais, outorgando-lhes maior liberdade na atividade legislativa e na alocação dos recursos públicos.³

³ Ver artigo 30 da Constituição Federal de 1988, onde se definem as competências dos municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

II. Instituições políticas e a lógica da ação legislativa local

A corrente teórica intitulada “novo institucionalismo” trouxe como contribuição a análise do funcionamento intramuros dos legislativos, retomando as instituições como variáveis importantes para o entendimento do comportamento político⁴. Tal contribuição decorre da percepção de que os mecanismos internos das Casas Legislativas, dentre outros fatores, impõem determinada distribuição de direitos parlamentares e estabelecem certa correlação de forças entre os poderes. Isto posto, ressalta-se a importância atribuída à análise das estratégias dos legisladores pela aprovação de determinadas políticas.

Assim, entender o impacto desses mecanismos reguladores, vistos como constrangimentos (internos e/ou externos) às escolhas dos legisladores, permitirá uma melhor compreensão dos *outputs* dos sistemas democráticos. Ou seja, uma vez conhecidos os objetivos prévios e os constrangimentos que moldam o funcionamento das Casas Legislativas é que se torna possível entender como os decisores alocam recursos públicos de forma difusa ou concentrada (Santos, 1995) e produzem leis. Tais enfoques teóricos permitem observar a atuação dos atores políticos num quadro de regras institucionais, revelando a estreita relação entre os interesses e ações individuais e as instituições políticas.

A premissa básica das teorias que pretendem explicar o comportamento dos atores políticos é a racionalidade. Parte-se do pressuposto de que os políticos são indivíduos racionais, razoavelmente conscientes dos próprios interesses, e agem em um cenário de incertezas inevitáveis buscando maximizar ganhos pessoais. Partindo da suposição que as escolhas e os comportamentos dos atores políticos serão estratégicos e pretensamente otimizadores, envolvendo ganhos e perdas.

Deste modo, reconhecer a extensão da racionalidade implica aceitar a multiplicidade de arenas onde o indivíduo adota, para cada caso, estratégias de

⁴ A primeira e dominante é a corrente associada ao **modelo distributivista** na qual os seus defensores vão considerar que os congressistas usualmente estão orientados a aprovar políticas de caráter clientelista e, por consequência, a manutenção dos redutos eleitorais aumentando suas possibilidades de reeleição, propiciando as práticas do clientelismo. A segunda corrente trata-se do **modelo informacional**, que enfatiza a produção de informações aos legisladores e deliberação democrática limitando a demanda por ganhos de troca, no sentido de diminuir as incertezas entre as políticas e seus resultados, adensando informacionalmente, o Legislativo. Nestas duas correntes apontadas pela literatura, os congressistas vão estar orientados à maximização de seus interesses pessoais, objetivando assegurar a sua reeleição, a ocupação de posições de poder no parlamento e a produção de políticas de interesse particularista. A terceira corrente existente é denominada como **modelo partidário**, que situa os partidos no cenário político do Legislativo como um importante ator no processo decisório, interferindo nas estruturas da atividade parlamentar.

maximização. Ocorre que, tanto na busca de seus interesses puramente privados, quanto no esforço para a realização de objetivos políticos, cuja escolha é constrangida por regras, o indivíduo estabelece, a partir de cálculos, quais as características destas escolhas podem ser consideradas como racionais (estratégicas) ou econômicas.

Desta forma, parte-se do pressuposto que tanto os cálculos empregados quanto o arcabouço normativo vão orientar as escolhas individuais dos parlamentares. O comportamento do agente deve ser explicado em termos das suas preferências, porém, a única forma de se compreender as preferências do agente é examinando suas escolhas reais, isto é, a partir do exame do seu comportamento.

No entanto, as perspectivas da ação racional tratam de uma modelagem a partir de um resultado dado. Não consideram o tempo presente e os fatores relacionados com a incerteza, que levaram os atores a tomarem um determinado curso e não outro. Neste contexto, as instituições assumem um peso importante como facilitadores das transações entre os atores.

Relacionando as idéias de racionalidade individual às de decisão política, pretende-se enfocar o comportamento do ator racional, agindo em um cenário de incertezas e, então, reconhecer os microfundamentos racionais dessas decisões políticas. Neste contexto, os atores políticos agem constrangidos ou limitados por regras que favorecem certo tipo de distribuição de recursos; como renda, poder político, prestígio, informação, dentre outros, sendo que, a realização de quase todos eles passa pela continuidade da carreira política e isso, quase sempre, só é possível via reeleição⁵ (Santos, 1995). Se tais questões fazem algum sentido, presume-se que a condução e resultados das atividades parlamentares serão orientados racionalmente no sentido de proporem medidas que os favoreçam. Ou seja, os legisladores, individualmente, não têm incentivos para limitar a proposição de leis que transferem recursos para suas bases eleitorais, pois quanto mais conseguirem aprovar políticas beneficiando sua clientela, maiores serão suas chances de reeleição, sendo, portanto, orientados pela racionalidade de suas oportunidades eleitorais.

⁵ De acordo com Richard Fenno, os representantes políticos querem: (1) a própria reeleição; (2) ocupar posições de destaque no Congresso; e (3) produzir o que eles consideram ser boa política pública. Cabe uma derivação destes propósitos; qual seja: (a) a ambição estática: reeleição para o mesmo cargo; e (2) a ambição progressiva: reeleição para uma carreira superior ou até mesmo, cargos e posições no governo. A definição desses objetivos que orientam a ação dos políticos (legisladores, sobretudo) é bem freqüente na literatura.

A fim de reforçar a importância dessas afirmações para os objetivos deste artigo, convém observar que a associação entre regras e comportamento será tanto mais evidente quanto mais perceptível aos atores for a correspondência entre ação e resultados. Assim, torna-se inevitável aos jogadores ou observadores a seguinte associação: regras que causam comportamento que geram resultados.

Com o propósito claro da reeleição, os caminhos adotados pelos parlamentares vão delinear a factibilidade desta ação. Por isso produzem, com maior frequência, legislação cujos custos são igualmente distribuídos por toda a sociedade enquanto os benefícios são recebidos, de forma concentrada, aumentando assim, suas possibilidades de sucesso eleitoral (Santos, 1995). Portanto, o comportamento individual vai estar guiado pela ambição e orientado pelas preferências.

Portanto, uma vez conhecidos os objetivos prévios e os constrangimentos que moldam o funcionamento das Casas Legislativas é que se permitirá aprofundar no entendimento de como os decisores alocam recursos públicos de forma difusa ou concentrada e produzem leis que regulam os conflitos distributivos, a competição e a participação políticas.

III. Produção legislativa no Norte Fluminense

Na presente seção apresentamos os resultados das análises dos projetos de lei aprovados pelos vereadores do Norte Fluminense, não sendo considerados os que são iniciativa do Executivo local. As análises incluem também o caso de Campos dos Goytacazes separadamente, por ser principal município da região, segundo extensão geográfica, população e orçamento público.

A base de dados do município de Campos inclui o período 1983 a 2004, enquanto a base de dados para o conjunto dos nove municípios da região o período considerado foi 1989 – 2004. Essa diferença de períodos responde ao fato de vários municípios ter sido criados posteriormente ao ano de 1988. Aos efeitos de poder realizar a análise conjunta, nessas análises foi excluído para Campos o período 1983-1988.

Produção legislativa por área temática

A produção legislativa dos vereadores de Campos dos Goytacazes tem se concentrado basicamente em quatro grandes áreas temáticas, que juntas somam aproximadamente 75% da produção do Legislativo municipal. Em primeiro lugar aparece a “denominação de lugares públicos” (fundamentalmente ruas, mas também, outros espaços públicos urbanos), com o equivalente a 32,1% do total de leis aprovadas no município, ao longo do período analisado.

Em segundo lugar no *ranking* da produção dos legisladores do município surge a aprovação de “convênios e consórcios” com 16% do total, seguido da legislação de ordem “administrativo e/ou jurídico”, com 12,8%, e “declarações de utilidade pública a diversas entidades”, com 11,9%. Os projetos de lei referidos a temas sociais (educação, saúde, saneamento e outros), se considerados em conjunto, constituíram 12,1% da produção legislativa dos vereadores.

Tabela 1: Campos: Produção Legislativa segundo área temática (1983-2005)

		Área Temática			
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Denominação de Lugares Públicos	676	35,1	35,1	35,1
	Utilidade Pública	225	11,7	11,7	46,8
	Convênios/Consórcios	273	14,2	14,2	61,0
	Orçamentária/prestação de contas	10	,5	,5	61,5
	Urbanismo/loteamentos/transportes públicos e afins	97	5,0	5,0	66,5
	Administrativo/jurídico	256	13,3	13,3	79,8
	Ecologia/meio ambiente	18	,9	,9	80,8
	Cultura/lazer	41	2,1	2,1	82,9
	Ciência/tecnologia	3	,2	,2	83,1
	Econômico/financeiro	37	1,9	1,9	85,0
	Produtivo/comercial e serviços	37	1,9	1,9	86,9
	Social Educação	39	2,0	2,0	88,9
	Social Saúde	87	4,5	4,5	93,5
	Social Saneamento	7	,4	,4	93,8
	Social Outros	75	3,9	3,9	97,7
	Segurança/molência	11	,6	,6	98,3
	Outros	33	1,7	1,7	100,0
	Total	1925	100,0	100,0	

Essas porcentagens são próximas às observadas em toda a região Norte Fluminense. Considerando o total da produção legislativa dos nove municípios da região, 42,3% foi dedicada a “denominação de lugares públicos”. A porcentagem, de aproximadamente 10 pontos percentuais a mais que a registrada em Campos dos Goytacazes, e considerando o tamanho da maioria dos demais municípios, indica que se trata de uma atividade básica da atividade legislativa local, ainda mais significativa em municípios pequenos.

Tabela 2: Norte Fluminense: Produção Legislativa segundo área temática (1989-2005)

		Área Temática			
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Denominação de Lugares Públicos	1755	43,1	43,1	43,1
	Utilidade Pública	412	10,1	10,1	53,2
	Convênios/Consórcios	288	7,1	7,1	60,3
	Orçamentária/prestação de contas	59	1,4	1,4	61,7
	Urbanismo/loteamentos/transportes públicos e afins	278	6,8	6,8	68,5
	Administrativo/jurídico	448	11,0	11,0	79,5
	Ecologia/meio ambiente	31	,8	,8	80,3
	Cultura/lazer	65	1,6	1,6	81,9
	Ciência/tecnologia	3	,1	,1	82,0
	Econômico/financeiro	257	6,3	6,3	88,3
	Produtivo/comercial e serviços	60	1,5	1,5	89,8
	Social Educação	100	2,5	2,5	92,2
	Social Saúde	114	2,8	2,8	95,0
	Social Saneamento	7	,2	,2	95,2
	Social Outros	120	2,9	2,9	98,1
	Segurança/molência	23	,6	,6	98,7
	Outros	53	1,3	1,3	100,0
	Total	4073	100,0	100,0	

Produção legislativa por abrangência dos projetos.

Em Campos os projetos de lei aprovados atenderam, principalmente, bairros ou distritos do município. Com efeito, 52,8% dos projetos aprovados tiveram uma abrangência “local”, e 40% referiam ao município como um todo. A aprovação de projetos que legislavam sobre determinados setores de atividade representou um 6,5%. Já os projetos com beneficiários individualizados foram 0,7% do total.

Tabela 3: Campos: Produção legislativa segundo abrangência (1983 -2004)

		Abrangência			
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	municipal	768	39,9	39,9	39,9
	local	1017	52,8	52,8	92,7
	individual	14	,7	,7	93,5
	setorial	126	6,5	6,5	100,0
	Total	1925	100,0	100,0	

Considerando o conjunto da região Norte Fluminense, observa-se uma menor porcentagem de projetos referidos ao município como um todo, alcançando 36,9% do total. Os projetos com benefícios localizados em bairros ou distritos são majoritários, com o equivalente a 52,6% do total.

Tabela 4: Norte Fluminense: Produção legislativa segundo abrangência (1989 -2004)

		Abrangência			
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	municipal	1494	36,7	36,7	36,7
	local	2170	53,3	53,3	90,0
	individual	125	3,1	3,1	93,1
	setorial	283	6,9	6,9	100,0
	Total	4072	100,0	100,0	
Missing	branco	1	,0		
Total		4073	100,0		

Produção legislativa por ano legislativo.

No município de Campos a produção legislativa se concentra no primeiro e no terceiro ano legislativo (com 24,5% e 24%, respectivamente), com uma queda da produção, principalmente, no último ano legislativo, ano das eleições municipais, onde se supõe que a atividades proselitistas são priorizadas em detrimento das legislativas. Nestes anos a produção legislativa corresponde a 18,4%, fato similar percebido em anos de eleições federais e estaduais, que acontecem no segundo ano da legislatura municipal, cuja produção legislativa atinge 19%.

Tabela 5: Campos: Produção Legislativa por Ano Legislativo (1983-2004)

		Ano Legislativo			
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1º Ano Legislativo	471	24,5	28,5	28,5
	2º Ano Legislativo	365	19,0	22,1	50,6
	3º Ano Legislativo	462	24,0	28,0	78,6
	4º Ano Legislativo	354	18,4	21,4	100,0
	Total	1652	85,8	100,0	
Missing	System	273	14,2		
Total		1925	100,0		

Uma distribuição semelhante observa-se ao considerar o conjunto dos municípios da região Norte Fluminense. As porcentagens atingem 26,1% no início do ano legislativo, 22,6% no segundo ano (ano de eleições federais e estaduais), voltando a subir para 24,7% no terceiro ano e, finalmente, representando o 19,8% no último ano da legislatura, ano de eleições municipais.

Tabela 6: Norte Fluminense: Produção Legislativa por Ano Legislativo (1983-2004)

		Ano Legislativo			
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1º Ano Legislativo	1063	26,1	28,0	28,0
	2º Ano Legislativo	922	22,6	24,3	52,3
	3º Ano Legislativo	1006	24,7	26,5	78,7
	4º Ano Legislativo	808	19,8	21,3	100,0
	Total	3799	93,3	100,0	
Missing	System	274	6,7		
Total		4073	100,0		

Ano legislativo por abrangência

A análise da distribuição dos projetos de lei aprovados segundo o ano legislativo da administração municipal indica que em Campos a produção legislativa com abrangência municipal tende a cair, na medida em que avança a legislatura e se aproxima o ano eleitoral municipal. Enquanto que o inverso acontece com a produção legislativa de abrangência local (beneficiando a bairros e distritos) e aquela considerada setorial (beneficiando a

setores organizados do município), que aumentam sua participação no total da atividade legislativa com o fim da legislatura e a proximidade das eleições municipais. A legislação de abrangência municipal representa 49,7% da produção legislativa total no primeiro ano das quatro legislaturas analisadas, e decresce cada ano até 33,6% no ultimo ano legislativo (ano de eleições municipais).

A produção legislativa de abrangência “local” representa 45,9% no primeiro ano da legislatura e sobe para 54,5% e 54% nos dois últimos anos, respectivamente. Por último, os projetos de lei que referem a determinados setores de atividade, passam de representar o 4% no primeiro ano da legislatura, para chegar ao 12,1% no ano das seguintes eleições, triplicando a porcentagem do primeiro ano legislativo. Esta evolução da legislação sugere que os vereadores concentram sua atividade legislativa nos anos próximos das eleições nos âmbitos locais e setoriais, onde podem atender demandas concretas, com a possibilidade de apoios eleitorais mais consistentes.

Tabela 7: Campos: Produção Legislativa segundo Abrangência e Ano Legislativo (1983-2004)

		Abrangência				Total
		municipal	local	individual	setorial	
Ano Legislativo	1º Ano Legislativo	234 49,7%	216 45,9%	2 ,4%	19 4,0%	471 100,0%
	2º Ano Legislativo	159 43,6%	185 50,7%	1 ,3%	20 5,5%	365 100,0%
	3º Ano Legislativo	164 35,5%	252 54,5%	9 1,9%	37 8,0%	462 100,0%
	4º Ano Legislativo	119 33,6%	191 54,0%	1 ,3%	43 12,1%	354 100,0%
Total		676 40,9%	844 51,1%	13 ,8%	119 7,2%	1652 100,0%

Esse padrão registrado no principal município da região se mantém quando considerados os oito municípios da região Norte Fluminense, mas não há um padrão definido se analisados somente os municípios menores da região. Na região, os projetos de lei que atingem a todo o município constituem 47,% no primeiro ano legislativo e essa

porcentagem diminui ao longo do período legislativo, até aproximadamente 30% nos dois últimos anos.

Tabela 8: Norte Fluminense: Produção Legislativa segundo Abrangência e Ano Legislativo (1983-2004)

Ano Legislativo * Abrangência Crosstabulation

		Abrangência				Total
		municipal	local	individual	setorial	
Ano Legislativo	1º Ano Legislativo	500 47,0%	479 45,1%	24 2,3%	60 5,6%	1063 100,0%
	2º Ano Legislativo	350 38,0%	503 54,6%	30 3,3%	38 4,1%	921 100,0%
	3º Ano Legislativo	297 29,5%	588 58,4%	48 4,8%	73 7,3%	1006 100,0%
	4º Ano Legislativo	255 31,6%	427 52,8%	22 2,7%	104 12,9%	808 100,0%
Total		1402 36,9%	1997 52,6%	124 3,3%	275 7,2%	3798 100,0%

Período legislativo por área temática

Em cada novo período legislativo diminui a porcentagem de “denominações de lugares públicos” e aumenta, significativamente, a aprovação de “convênios e consórcios”. Na legislatura de 1989 a 1992, houve um 55,6% de projetos de lei aprovando denominações de lugares públicos. Esse valor decresce nos três períodos seguintes, até atingir 12,8% no período 2000-2004. Destaca-se também, o incremento dos projetos aprovando “convênios e consórcios”: de nenhum aprovado nessa categoria entre 1989 e 1992, a representar 39,3% da produção legislativa em 2000-2004, ocupando o primeiro lugar da atividade dos representantes locais nesse período. Essa evolução também é percebida no Norte Fluminense como um todo, em grande medida, seguindo a influência da cidade de Campos.

Tabela 9: Campos: Produção Legislativa segundo Período Legislativo e Área temática

Período Legislativo * Área Temática Crosstabulation

		Área Temática																	Total
		Denominação de Lugares Públicos	Utilidade Pública	Convênios/ Consórcios	Orçamentária/prestação de contas	Urbanismo/ loteamentos/transportes públicos e afins	Administrativo/jurídico	Ecologia/meio ambiente	Cultura/lazer	Ciência/tecnologia	Econômico/financeiro	Produtivo/comercial e serviços	Social Educação	Social Saúde	Social Saneamento	Social Outros	Segurança/ violência	Outros	
Período Legislativo	1º Período Legislativo	138 55,6%	18 7,3%	0 0,0%	2 0,8%	15 6,0%	46 18,5%	2 0,8%	2 0,8%	0 0,0%	7 2,8%	9 3,6%	2 0,8%	2 0,8%	0 0,0%	4 1,6%	0 0,0%	1 0,4%	248 100,0%
	2º Período Legislativo	186 39,7%	68 14,5%	2 0,4%	0 0,0%	30 6,4%	69 14,7%	10 2,1%	14 3,0%	0 0,0%	6 1,3%	4 0,9%	18 3,8%	24 5,1%	0 0,0%	18 3,8%	2 0,4%	18 3,8%	469 100,0%
	3º Período Legislativo	136 35,1%	62 16,0%	48 12,4%	0 0,0%	15 3,9%	40 10,3%	2 0,5%	8 2,1%	2 0,5%	5 1,3%	9 2,3%	9 2,3%	21 5,4%	5 1,3%	21 5,4%	3 0,8%	2 0,5%	388 100,0%
	4º Período Legislativo	70 12,8%	48 8,8%	215 39,3%	7 1,3%	18 3,3%	57 10,4%	4 0,7%	17 3,1%	1 0,2%	9 1,6%	11 2,0%	9 1,6%	37 6,8%	2 0,4%	28 5,1%	5 0,9%	9 1,6%	547 100,0%
Total		530 32,1%	196 11,9%	265 16,0%	9 0,5%	78 4,7%	212 12,8%	18 1,1%	41 2,5%	3 0,2%	27 1,6%	33 2,0%	38 2,3%	84 5,1%	7 0,4%	71 4,3%	10 0,6%	30 1,8%	1652 100,0%

Tabela 10: Norte Fluminense: Produção Legislativa segundo Período e Área temática

Período Legislativo * Área Temática Crosstabulation

		Área Temática																	Total
		Denominação de Lugares Públicos	Utilidade Pública	Convênios/ Consórcios	Orçamentária/prestação de contas	Urbanismo/ loteamento s/transportes públicos e afins	Administrativo/jurídico	Ecologia/meio ambiente	Cultural/lazer	Ciência/tecnologia	Econômico/ financeiro	Produtivo/comercial e serviços	Social Educação	Social Saúde	Social Saneamento	Social Outros	Segurança /violência	Outros	
Período Legislativo	1º Período Legislativo	260 51,3%	57 11,2%	2 ,4%	14 2,8%	23 4,5%	66 13,0%	4 ,8%	3 ,6%	0 ,0%	44 8,7%	10 2,0%	9 1,8%	5 1,0%	0 ,0%	7 1,4%	0 ,0%	3 ,6%	507 100,0%
	2º Período Legislativo	538 53,9%	105 10,5%	4 ,4%	8 ,8%	58 5,8%	94 9,4%	11 1,1%	18 1,8%	0 ,0%	54 5,4%	6 ,6%	30 3,0%	28 2,8%	0 ,0%	21 2,1%	3 ,3%	20 2,0%	998 100,0%
	3º Período Legislativo	421 39,5%	91 8,5%	53 5,0%	7 ,7%	123 11,5%	118 11,1%	4 ,4%	17 1,6%	2 ,2%	82 7,7%	20 1,9%	32 3,0%	32 3,0%	5 ,5%	42 3,9%	9 ,8%	9 ,8%	1067 100,0%
	4º Período Legislativo	390 31,8%	130 10,6%	221 18,0%	29 2,4%	55 4,5%	126 10,3%	12 1,0%	27 2,2%	1 ,1%	66 5,4%	20 1,6%	28 2,3%	46 3,7%	2 ,2%	46 3,7%	10 ,8%	18 1,5%	1227 100,0%
Total		1609 42,4%	383 10,1%	280 7,4%	58 1,5%	259 6,8%	404 10,6%	31 ,8%	65 1,7%	3 ,1%	246 6,5%	56 1,5%	99 2,6%	111 2,9%	7 ,2%	116 3,1%	22 ,6%	50 1,3%	3799 100,0%

Período legislativo por abrangência

Em Campos, a produção legislativa de abrangência municipal tem aumentado ao longo dos quatro períodos legislativos analisados, se bem que não de forma contínua, registrando sua maior porcentagem no último período analisado (2001-2004). A produção legislativa de abrangência local, pelo contrário, diminui sua participação no conjunto dos projetos de lei aprovados na Câmara de Vereadores se equiparando, no último período, com a legislação que abrange a todo o município.

No primeiro período legislativo analisado (1989-1992), os projetos de lei aprovados com abrangência a todo o município representaram 27,4% do total da produção dos vereadores. Esse valor sobe para 44% e 38% nos dois seguintes períodos e culmina em 46,3% no período 2000 – 2004. A produção legislativa com beneficiários localizados em bairros ou distritos do município passa de 60% no primeiro período analisado, e desce para 46,3% no último período. Padrão similar é percebido para o conjunto de municípios da região Norte Fluminense.

Tabela 11: Campos: Produção Legislativa segundo Abrangência e Período Legislativo

		Abrangência				Total
		municipal	local	individual	setorial	
Período Legislativo	1º Período Legislativo	68 27,4%	149 60,1%	1 ,4%	30 12,1%	248 100,0%
	2º Período Legislativo	207 44,1%	222 47,3%	10 2,1%	30 6,4%	469 100,0%
	3º Período Legislativo	148 38,1%	220 56,7%	0 ,0%	20 5,2%	388 100,0%
	4º Período Legislativo	253 46,3%	253 46,3%	2 ,4%	39 7,1%	547 100,0%
Total		676 40,9%	844 51,1%	13 ,8%	119 7,2%	1652 100,0%

Tabela 12: Norte Fluminense: Produção Legislativa segundo Abrangência e Período

Legislativo

Período Legislativo * Abrangência Crosstabulation

		Abrangência				Total
		municipal	local	individual	setorial	
Período Legislativo	1º Período Legislativo	141 27,8%	292 57,6%	26 5,1%	48 9,5%	507 100,0%
	2º Período Legislativo	354 35,5%	547 54,9%	36 3,6%	60 6,0%	997 100,0%
	3º Período Legislativo	411 38,5%	561 52,6%	13 1,2%	82 7,7%	1067 100,0%
	4º Período Legislativo	496 40,4%	597 48,7%	49 4,0%	85 6,9%	1227 100,0%
Total		1402 36,9%	1997 52,6%	124 3,3%	275 7,2%	3798 100,0%

Pode-se extrair da leitura desse “compendio de dados” algumas observações importantes que podem contribuir para o entendimento da produção legislativa dos vereadores do Norte Fluminense.

A principal atividade legislativa dos vereadores consiste na denominação de lugares públicos, fundamentalmente nomes de ruas. Com efeito, no município de Campos dos Goytacazes, essa atividade, representou, no período analisado, 35% do total da produção legislativa da Câmara. Considerando o conjunto dos nove municípios da região, essa porcentagem sobe para 43%.

A maioria da produção legislativa dos vereadores apresenta uma abrangência com perfil majoritariamente não municipal. Em Campos a produção com abrangência local foi de 53%, mesma porcentagem registrada na região como um todo. A abrangência municipal correspondeu a 40% em Campos e 36,7% na região.

A atividade legislativa registrou uma redução nos anos de eleições municipais, sugerindo uma maior atenção para as atividades voltadas para as campanhas eleitorais, em detrimento da atividade fim do legislativo. Com a proximidade das eleições os dados apontam para um crescimento das ações legislativas de caráter mais local, assim como uma diminuição das legislações com abrangência municipal.

Considerando o recorte temporal, observa-se uma diminuição da porcentagem de leis com perfil de denominação de ruas e demais lugares públicos. Em Campos, no primeiro

período analisado, 1989-1992, o equivalente a 55,6% das leis tinham esse perfil. Já, no último período, 2001-2004, esse percentual se reduz para 12,8%. Em toda a região, essas percentagens foram 51% e 38% respectivamente.

Por fim, na análise global de todo o período considerado, os dados mostram que houve uma redução percentual, ainda que não muito expressiva, das proposições com abrangência local, juntamente com um aumento daquelas com caráter municipal. A partir desse último ponto, somente a título de especulação, pode-se supor que estaria em curso, nos legislativos do Norte Fluminense, uma alteração do perfil dos legisladores locais, que merece um estudo mais aprofundado nas legislações subseqüentes.

IV. Considerações finais

Ao longo do artigo buscou-se mostrar traços de clientelismo presente na esfera legislativa que encontram microfundamentos na racionalidade individual.

Um dos questionamentos básicos desse estudo foi se há alguma possibilidade de se confirmar, no âmbito local, a tese da distribuição localizada dos benefícios, em contraposição a uma produção legislativa menos “paroquial”, como observado na Câmara de Deputados. Os resultados apontam para uma resposta afirmativa.

O modelo distributivo de benefícios localizados e custos difusos parece ser mais adequado para explicar as estratégias dos vereadores. A maior proximidade dos vereadores com as respectivas bases eleitorais e o tipo de matérias sobre as que legislam, somado aos incentivos do sistema proporcional com lista aberta e à fragilidade dos partidos políticos em municípios de tamanho médio ou pequeno (com migração partidária muito alta), incentivariam de forma mais intensa uma distribuição localizada de benefícios individualizados (em contraposição a bens públicos de abrangência municipal).

Esse comportamento seria resultado da racionalidade dos representantes políticos para sobreviver no mercado eleitoral desses municípios nas atuais instituições políticas que regem a vida partidária do país.

BIBLIOGRAFIA

- ABRUCIO, Luiz Fernando. *Os Barões da Federação*. Hucitec. São Paulo, 1998.
- ABRUCIO, Fernando e COUTO, Cláudio Gonçalves. “A redefinição do papel do Estado no âmbito local.” *Revista Perspectiva*. São Paulo, 1991.
- AFONSO, Rui. “Os municípios e o desafio da federação no Brasil” *Revista Perspectiva*, São Paulo, v. 10/ nº 03, p. 03-10, set. 1996.
- AMES, Barry. “Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress.” *Journal of Politics*, vol. 57, No. 2, p.324-343, 1995.
- _____. *The Deadlock of Democracy in Brazil: Interests, Identities, and Institutions in Comparative Perspective*. Ann Arbor, MI, The University of Michigan Press.
- AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. “A produção legislativa do Congresso. Entre a paróquia e a nação”. In: VIANNA, Luiz Weneck (org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2002. p. 91-140.
- _____. “O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros.” *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 46, No. 4, p.661-698, 2003
- ANDRADE, Regis de Castro. “Processos decisórios na Câmara de Vereadores e na Assembléia Legislativa de São Paulo.” In: Andrade, Regis Castro (Org.). *Processo Decisório no Município e no Estado*. São Paulo, Edusp. 1998. p. 15-40.
- AVELINO, George Filho. “Clientelismo e política no Brasil. Revisitando velhos problemas.” *Novos Estudos*, março 1994. nº 38. p. 225-240.
- BOSCHI, Renato R. “Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador.” *Dados*, Vol. 42, No. 4, p.655-690. 1999.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães. “Governo local, processo político e equipamentos sociais: um balanço bibliográfico.” *BIB – Revista Brasileira de informação bibliográfica*, Rio de Janeiro, nº 25, pp: 56-58, 1988.
- COUTO, Cláudio G. *O Desafio de Ser Governo: O PT na Prefeitura de São Paulo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1994.
- COUTO, Cláudio G. e Abrúcio, Fernando Luiz. “Governando a cidade? A força e a fraqueza da Câmara Municipal”. São Paulo, *Revista em Perspectiva (SEADE)*, 1995, v.9, nº 2, p. 57-65.

DIAS, Márcia Ribeiro, *Sob o Signo da Vontade Popular. O Orçamento Participativo e o Dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2002.

DINIZ, Eli. *Voto e Máquina Política: Patronagem e Cleintelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

FAORO, Raymundo. *Os donos do Poder: A formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 3ª, 1991.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1999.

_____. “Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária.” *Dados*, 2002, vol.45, no.2, p.303-344. ISSN 0011-5258

GIAMBIAGI, Silvio. “Impasse distributivo e paralisia fiscal: reflexão acerca da crise do setor público.” *Planejamento de Políticas Públicas*, Brasília, Ipea, No. 6, dez., 1991.

KUSCHNIR, Karina. *O Cotidiano da Política*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2000.

_____. *Eleições e Representação no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1999.

LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil*. Rio de Janeiro. Nova Fronteira, 1997.

LEMOS, Leany Barreiro de S. Lemos. “O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista.” *Dados*, vol.44, No.3, p. 561-605, 2001

LIMONGI, Fernando e Argelina Cheibub Figueiredo. “Partidos políticos na Câmara de Deputados: 1989-1994.” *Dados*, vol. 38, No. 3, p.497-524.

MAINWARING, Scott P. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: the Case of Brazil*. Stanford, CA, Stanford University Press.

_____. *Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV. 2001.

MELLO, Marcus André B. C. “Crise federativa, guerra fiscal e ‘hobbesianismo municipal’”. Efeitos perversos da descentralização.” *Revista em Perspectiva*, São Paulo, v. 10/ nº 03, p. 11-20, set. 1996

NETO, Jofre. “O Legislativo e o poder local.” In: Benevides, Maria Vitória e Vannuchi, Paulo; Kerche. (Org.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 413-448.

NUNES, Esson. *A Gramática Política do Brasil. Clientelismo e Insulamento Burocrático*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1999.

_____. “El Gobierno de las ciudades de tamaño medio en Brasil: los casos de Marília e Piracicaba.” In: Carrion, Francisco. *Municipio e Democracia: gobiernos locales en ciudades intermedias de America Latina*. Santiago, Ediciones Sur. 1991. p. 85-103.

_____. “Poder Local, descentralização e democratização um encontro difícil”. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10/ nº 3, p. 32-39, jul-set. 1996.

REZENDE, Flávio de Cunha. “Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil (1980-1994).” Rio de Janeiro, *Dados*, vol. 40, No. 3, p.413-444, 1997.

SAMUELS, David. “Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil.” *Dados*, 1997, vol.40, no.3. ISSN 0011-5258.

SANTOS, Fabiano M. “Microfundamentos do clientelismo político no Brasil (1959-1963).” *Dados*, 1995. Vol. 38, No. 3, p.459-496.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *As Razões da Desordem*. Rio de Janeiro, Rocco.1993.

SOUZA, Celina e Blumm, Márcia. “Autonomia política local: uma revisão de literatura.” *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica*, Rio de Janeiro, nº 48, p. 51-67, setembro de 1999.

SOUZA, Renato Barreto de. *Clientelismo e Voto na Califórnia Fluminense*. Dissertação de Mestrado. UENF, Campos dos Goytacazes, 2004. (mimeo).

ANEXOS

CATEGORIAS

I – ABRANGÊNCIA:

- a. Municipal – quando atinge a todo o município.
- b. Local - quando os beneficiários da lei diz respeito a uma coletividade.
- c. Individual – quando se refere a um indivíduo ou instituição em particular.
- d. Setorial – quando se refere a setores de atividades produtivas ou categorias profissionais.

II – ÁREA TEMÁTICA:

1. Denominação de rua
2. Utilidade Pública – Declaração de uma instituição como Utilidade Pública
3. Convênios/Consórcios
4. Homenagens – prêmios, comendas.
5. Orçamentária/prestação de contas
6. Urbanismo/loteamentos/transportes públicos e afins – questões urbanas, transporte público, demarcação de terrenos e alteração de limites na divisão de subdistritos, linhas de ônibus, preservação de prédios antigos.
7. Administrativo/jurídico – relativo à regulamentação de atividades internas da Câmara, criação de leis e regras gerais do município, criação de comissões de vereadores, secretarias, conselhos, fundações, licenças para localização de estabelecimentos farmácias e drogarias.
8. Ecologia/meio ambiente
9. Cultura/lazer
10. Ciência/tecnologia
11. Econômico/financeiro – dispõe sobre receitas e gastos, taxas e impostos municipais.
12. Produtivo/comercial e serviços – dispõe sobre questões relativas ao comércio, indústria e serviços (como as agências bancárias)

13. Social

- i. Educação
- ii. Saúde
- iii. Saneamento
- iv. Outros – passe livre nos ônibus e espetáculos culturais para idosos, deficientes físicos ou estudantes.

14. Segurança/violência

15. Outros – casos diversos, tais como: autorizando despesas para captação de sinais de TV, obrigatoriedade de instalações sanitárias em agências bancárias, instituindo o uso da expressão “Violência: você também é responsável” nos documentos oficiais, construção de cemitérios, proibição de instalação de bombas de auto-serviço, instalação de portas de segurança eletrônica em bancos, etc.

OBSERVAÇÃO: Nas categorias convênios/consórcios e utilidade pública ficou estabelecido que: municipal – referente a uma abrangência geral, local – referente a escolas, igrejas, instituições esportivas, associações de bairro e filantrópicas; individual – referente a instituições específicas ou indivíduos; setorial – referente a categorias profissionais;

CIDADES

Campos dos Goytacazes

Carapebus

Cardoso Moreira

Conceição de Macabú

Macaé

Quissamã

São Fidélis

São Francisco do Itabapoana

São João da Barra