



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS
SOCIAIS

MARIANA ALVES ISOZAKI

**UM ESTUDO SOBRE AS FORMAS DE REPRESENTAR NA
CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR (2021-2024)**

Salvador, Bahia

2025

MARIANA ALVES ISOZAKI

**UM ESTUDO SOBRE AS FORMAS DE REPRESENTAR NA
CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR (2021-2024)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Federal da Bahia, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-graduação em Sistemas de Informação.

Orientador: Ricardo Pagliuso Regatieri

Coorientadora: Maria Victória Espiñeira

Salvador, Bahia

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Sistema Universitário de Bibliotecas (SIBI)
Biblioteca Universitária Isaias Alves (BUIA/FFCH)

I85 Isozaki, Mariana Alves
Um estudo sobre as formas de representar na Câmara Municipal de Salvador
(2021-2024) / Mariana Alves Isozaki, 2025.
202 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Pugliuso Regatiere
Coorientadora: Profª Maria Victória Espiñeira
Tese (doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade
Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia e Ciências Sociais, Salvador, 2025.

1. Ciência política. 2. Representação política. 3. Vereadores. 4. Poder (Ciências sociais).
I. Regatiere, Ricardo Pugliuso. II. Espiñeira, Maria Victória. III. Universidade Federal
da Bahia. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. IV. Título.

CDD: 300.4

Responsável técnica: Hozana Maria Oliveira Campos de Azevedo - CRB/5-1213

Mariana Alves Isozaki

“Um estudo sobre as formas de representar na Câmara Municipal de Salvador (2021-2024)”.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de doutora em Ciências Sociais e, aprovada em vinte e seis de setembro de dois mil e vinte e cinco, pela Comissão formada pelos professores:

Documento assinado digitalmente
 RICARDO PAGLIUSO REGATIERI
Data: 30/09/2025 11:50:08-0300
Verifique em <https://validar.itb.gov.br>

Prof. Dr. Ricardo Pagliuso Regatieri (UFBA)
Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo

Maria Victoria Espíñeira Gonzalez
Profa. Dra. Maria Victória Espíñeira Gonzalez (UFBA)
Doutora em Filosofia e Ciência da Educação pela Universidade de Santiago de Compostela

Renato Francisquini Teixeira
Prof. Dr. Renato Francisquini Teixeira (UFBA)
Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo

Sue Angélica Serra Iamamoto
Profa. Dra. Sue Angélica Serra Iamamoto (UFBA)
Doutora em Ciência Política pela Universidade Queen Mary de Londres

Cláudio André de Souza

Prof. Dr. Cláudio André de Souza (UNILAB)
Doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia

Documento assinado digitalmente

 DEBORA CRISTINA REZENDE DE ALMEIDA
Data: 27/09/2025 21:37:57-0300
Verifique em <https://validar.itb.gov.br>

Profa. Dra. Débora Cristina Rezende de Almeida (UnB)
Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais

RESUMO

Esta tese visa aprofundar na relação de representação através do estudo da vereança na 19ª legislatura (exercício 2021-2024) de Salvador. Para isso, nos guiamos pela teoria da representação política para compreender os vínculos entre representantes e representados, em especial pelas perguntas de Pollak (2007) sobre “quem”, “o que” e “como” representam. Além disso, utilizamos o estudo sobre relação entre Estado e Sociedade no Brasil e pesquisas sobre a vereança, bem como a produção legislativa do período estudado. Assim, para alcançar nosso objetivo, utilizamos como dados secundários as quatro proposições mais utilizadas da vereança — projetos de indicação, de lei, moções e requerimento. Observamos como os edis utilizam essas proposições e categorizamos tematicamente os PLs e indicações, avaliando suas funções. Esses instrumentos cumprem papel na consolidação de direitos sociais formais. Além disso, realizamos entrevistas semiestruturadas com vereadores e assessores de diferentes espectros políticos, gêneros, profissões e trajetórias. Percebe-se que a principal demanda da população é de caráter material, relacionada à sobrevivência, porém, os vereadores de situação, por causa da sua relação com o Executivo, têm mais condições de atendê-las. Nesse sentido, os vereadores da base entrevistados são mais responsivos a serviços e alocação de recursos. Os vereadores de oposição tendem a ser mais responsivos política e simbolicamente e relatam que recebem demandas por projetos de lei. Além disso, observamos que os mandatos da esquerda tendem a uma escuta mais ampliada ao levarem em consideração os segmentos sociais na construção do seu mandato. Assim, eles se diferenciam em “como” representam, ao construírem seus mandatos de forma mais inclusiva e ao trazerem os representados para os espaços institucionais.

Palavras-chave: representação política, vereadores, poder local.

AGRADECIMENTOS

Pensei que esse momento seria só de alegria, poder agradecer as pessoas ao meu redor que me incentivaram tanto. Imaginei muitas vezes quão feliz estaria quando escrevesse os agradecimentos, diante de tantas pessoas generosas que cruzaram meu caminho. Jamais imaginaria que escreveria com sentimento de pesar, pela perda de um ente querido. A despeito da tristeza que sinto nesse momento, sei que tenho muito a agradecer ainda que nesse momento não senta nenhuma vontade de fazê-lo.

Agradeço ao programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia pelo incentivo, paciência dos seus profissionais, seus coordenadores. À CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) pelo financiamento da bolsa de doutorado que recebi, de fundamental importância. À minha orientadora, agora coorientadora, Maria Victória, pela parceria de uma vida toda, sua generosidade, paciência, dedicação. Essa jornada não seria possível sem você. A Ricardo, que aceitou ser orientador nessa reta final. A Gabriela, minha amiga desde a graduação, por todo o suporte, conversas afetivas e teóricas, por pegar na minha mão muitas vezes e me ajudar a caminhar quando não conseguia. À banca da qualificação, Débora, Cláudio, Sue e Renato pelas contribuições genuínas, vocês foram muito gentis e construtivos nas suas colocações. Ao grupo de pesquisa DEPARE (Democracia, Participação e Representação), pelas discussões e apoio. A Gisele, minha amiga, que sempre acreditou em mim, mais do que eu mesma. Minhas alunas que me incentivaram, cuja voz gentil pela primeira vez ecoou na minha mente, “Vai, Mari, você consegue!”. A Lud e Ane, pelo suporte e amizade. Aos meus familiares, minha mãe, Maria do Socorro, meu pai, Shingo Isozaki, que além de todo o apoio, mandavam marmitas para minha casa para me nutrit de amor e comidas. Aos meus irmãos, Daniel e Rafael, pelo carinho e suporte. À minha médica, Clarice, e a Janine, minha psicóloga, que me ajudaram a identificar um quadro, cuja compreensão me permitiu reavaliar, inclusive, meu trajeto acadêmico e reencontrar alegria no estudo, na escrita e na pesquisa acadêmica. A Eduardo, meu companheiro, não tenho nem palavras para agradecer por tanto. Desde conversas, correção do português, do incentivo, opiniões sinceras. Essa tese também é sua. A Dandara, minha prima e afilhada, que partiu tão cedo e infelizmente não vai me ver encerrar esse ciclo.

ABSTRACT

This thesis aims to delve deeper into the relationship of representation through a study of the City Council in the 19th legislative term (2021-2024). To this end, we are guided by the theory of political representation to understand the links between representatives and those they represent, particularly Pollak's questions about "who," "what," and "how" they represent. Furthermore, we draw on studies on the relationship between state and society in Brazil and research on city councils, as well as the legislative output of the period studied. Thus, to achieve our objective, we use as secondary data the four most frequently used proposals of the city council — nomination bill, bill of law, motion, and request. We observe how council members use these proposals and we also thematically categorize the bills and nominations, evaluating their functions. These instruments play a role in the consolidation of formal social rights. Furthermore, we conducted semi-structured interviews with council members and advisors from different political backgrounds, genders, professions, and paths. It is clear that the population's main demands are material, related to survival. However, incumbent councilors, due to their relationship with the Executive, are better able to meet them. In this sense, the base councilors interviewed are more responsive to services and resource allocation. Opposition councilors tend to be more politically and symbolically responsive and report receiving demands for bills. Moreover, we observed that left-wing mandates tend to be more open-minded, considering social segments in their mandates. Thus, they differ in "how" they represent, by constructing their mandates more inclusively and by bringing those they represent into institutional spaces.

Keywords: political representation, council members, local legislative power.

LISTA DE SIGLAS

ACM	Antônio Carlos Magalhães
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CMS	Câmara Municipal de Salvador
DC	Democracia Cristã
DEM	Democratas
DF	Distrito Federal
ESEB	Estudo Eleitoral Brasileiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica Municipal
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PIN	Projeto de Indicação
PL	Partido Liberal
PLE	Projeto de Lei complementar
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PODE	Podemos
PPA	Plano Plurianual
PRP	Partido Republicano Paulista
PSL	Partido Social Liberal Nacional
PSD	Partido Social Democrático
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
RM	Região Metropolitana
UDN	Partido da República

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Executivo: Temas projetos de lei Executivo.....	102
Gráfico 2 - Legislativo: Tema dos projetos de lei Legislativo.....	103
Gráfico 3 - Indicações aprovadas.....	111

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Produtividade Parlamentar por Proposição	18
Tabela 2 – Proporção de pessoas com rendimento domiciliar per capita abaixo de US\$ 6,85 PPC 2017 (%)	90
Tabela 3 – vereadores e suplentes	96
Tabela 4 – Número projetos de lei por ano	100
Tabela 5 - Situação dos projetos de lei	101
Tabela 6 - Projetos de lei em tramitação	101
Tabela 7 - Projetos arquivados	102
Tabela 8 - Produtividade e aprovação por parlamentar	104
Tabela 9 - Projetos de Lei sobre gênero	110
Tabela 10 - Projetos de indicação por ano.....	114
Tabela 11 - Projetos de indicação enviados.....	115
Tabela 12 – Indicações: a quem se direcionam	119
Tabela 13 - Tipo de ação solicitada	122
Tabela 14 - Público-alvo das indicações	125
Tabela 15 - Moções por ano	125
Tabela 16 - Moções por vereador	126
Tabela 17 - Situação dos requerimentos por ano.....	128
Tabela 18 - Tipo de solicitação dos requerimentos	128
Tabela 19 - Requerimento por autor.....	129
Tabela 20 - Projetos de lei enviados pelo mandato 01	136
Tabela 21 - Projetos de lei apresentados pelo mandato 02.....	143
Tabela 22 - Projetos de lei enviados pelo mandato 03	151
Tabela 23 - Projetos de lei de honrarias e datas do mandato 04.....	159
Tabela 24 - Projetos de lei enviados Segmentos x Geral	161
Tabela 25 - Projetos de lei enviados pelo mandato 05	170
Tabela 26 - Projetos de lei enviados pelo mandato 06	180
Tabela 27 - Resumo dos mandatos	185

Sumário

Sumário.....	9
INTRODUÇÃO	11
1. Contextualização do tema.....	12
2. Problema da pesquisa	15
3. Objetivo geral.....	15
4. Metodologia	16
CAPÍTULO 1 – Representação política.....	21
1.1. Democracia e Representação	21
1.2. Multiplicidade da representação política.....	38
1.2.1. O conceito de representação	38
1.2.2. Representação como um relacionamento	48
CAPÍTULO 2 – Representação política no Brasil	54
2.1. Breve história das instituições representativas no Brasil	54
2.2. História das Câmaras Municipais e o poder local	65
2.3 A Constituição de 1988	75
2.3.1. Uma cadeia de relações: do Município à União	78
2.3.2 Política no município.....	81
2.3.3. Produção legislativa municipal	85
Capítulo III – A Câmara Municipal de Salvador.....	89
3.1. Salvador, aspectos socioeconômicos	89
3.2. A Lei orgânica Municipal e Regimento Interno	92
3.3. 19 ^a Legislatura (2021-2024)	96
3.5. Projetos de Lei.....	99
3.6. Projetos de Indicação.....	113
3.7. Moções.....	125
3.9. Considerações gerais	130

Capítulo IV – Análise dos mandatos	132
4.1 Mandato 01 (partido de direita, bancada da situação)	133
4.2 Mandato 02 (partido de extrema direita, situação em relação ao governo) ..	140
4.3. Mandato 03 (partido de direita, situação em relação ao governo)	147
4.4. Mandato 04 (oposição ao governo e partido de esquerda).....	155
4.5 Mandato 05 (mandato coletivo de extrema esquerda, oposição ao governo)	
.....	167
4.6 Mandato 06 (partido de centro-esquerda, oposição ao governo)	177
4.7. Considerações adicionais.....	185
V. Considerações Finais	191
ANEXO	195
BIBLIOGRAFIA	197

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa se insere no esforço de compreender a representação política no âmbito local. Nesse sentido, ela é uma continuação de uma trajetória acadêmica iniciada na graduação, através da participação no Programa de Iniciação Científica 2008-2009/2009-2010, sob orientação da professora doutora Maria Victória Espiñeira González. Esse projeto buscava compreender a formação da agenda do poder legislativo de Salvador, e foram realizadas entrevistas semiestruturadas com 21 vereadores da 16^a legislatura (2009-2012).

O meu plano de trabalho se referia à compreensão dos valores e crenças dos vereadores em relação à democracia, que resultou no trabalho de conclusão de curso. Nesse estudo, observei que a concepção predominante dos vereadores entrevistados era procedural, com ênfase nas liberdades, e que os participantes de esquerda possuíam uma visão mais abrangente de democracia, abarcando aspectos formais, participativos e, em menor grau, de uma concepção substantiva de democracia¹. Observei também resquícios de autoritarismo, visto que, ao questionar alguns vereadores sobre o significado da democracia, apontaram para aspectos que remetem a regimes autoritários, como disciplina e hierarquia. Além disso, observei que as principais bandeiras se referem às questões substantivas.

No trabalho de mestrado, continuei aprofundando a relação de representação e utilizei as entrevistas já realizadas no período da graduação. Além disso, analisei matérias do jornal *A Tarde* (de grande circulação na cidade) e o histórico dos vereadores presente no site da Câmara Municipal de Salvador. Assim, explorei os tipos de compreensões acerca da representação política, o tipo de vínculo com os representados e as demandas recebidas dos eleitores. Observei que a expressiva maioria dos pedidos tem caráter material e que o vínculo de grande parte dos representantes e representados está assentado em suprir necessidades básicas. Isso inclui os movimentos sociais, que também demandam aspectos materiais para terem condições mínimas de organização. Além disso, constatei que boa parte da trajetória dos vereadores (53%) da legislatura estudada tem caráter assistencial, posto que suas ocupações anteriores — como médicos,

¹ A concepção formal de democracia se baseia na concepção de democracia de Schumpeter (2014), que a comprehende como um método, um arranjo institucional baseado em eleições livres e competitivas. A concepção substantiva de democracia é influenciada pela luta socialista, e amplia sua concepção em direção à igualdade econômica, ao bem-estar social, ao pleno emprego, às necessidades básicas (Farranha, 2000).

advogados, líderes comunitários — foram relevantes na eleição e se baseavam no atendimento particularista da população.

Quanto à concepção sobre política, percebi que alguns vereadores partilham da visão da *política como caridade*, uma vez que a compreendem como o espaço para “ajudar o próximo”, ou seja, auxiliar com benefícios materiais diante da situação de vulnerabilidade socioeconômica dos eleitores. Soma-se a isso a visão dos próprios vereadores como benfeiteiros ou intercessores da população, já que partilham benesses ou intercedem junto ao Poder Executivo para terem as demandas atendidas. Também observei que o contato com as bases ocorre de maneira direta, mas isso nem sempre se traduz em maior participação política ou em relações democráticas, pois os vínculos estão assentados em relações patrimoniais.

O trabalho atual visa, portanto, continuar aprofundando na relação de representação, observando como ela é construída na 19^a legislatura (exercício 2021-2024). Assim, o foco deste trabalho é continuar explorações sobre a representação política para compreender diferentes tipos de vínculos que se estabelecem entre representantes e representados através da observação da atuação dos representantes.

Nesse sentido, utilizo diferentes dados, tais como produção legislativa, entrevistas semiestruturadas com vereadores e assessores de diferentes espectros políticos para compreender nuances quanto às formas de organização do mandato e a relação com eleitores. Este trabalho avança em relação ao mestrado, visto que as entrevistas realizadas no período da graduação não tinham como finalidade a compreensão da representação, apesar de contribuírem nessa direção. Dessa forma, os instrumentos aqui propostos buscam aprofundar nos vínculos estabelecidos e nas formas distintas de representar ao observá-los em diferentes momentos e contextos.

1. Contextualização do tema

Diversos autores clássicos como Rousseau, Tocqueville, Stuart Mill destacam a importância da participação política no âmbito local para o fortalecimento da democracia. Seria por meio dela que os teóricos da democracia participativa acreditavam que os cidadãos se tornariam educados para o bem público (Pateman, 1992). Porém, a tradição do pensamento político brasileiro quase sempre compreendeu essa esfera como o lugar do atraso, do clientelismo, que impossibilitavam relações democráticas. Entretanto, mais recentemente, o

município tem sido visto como o local da inovação institucional, como apontam Almeida e Carneiro (2004) no que se refere a gestão e participação. Nesse sentido, o caso brasileiro tem servido de espaço para experimentação no campo das instituições representativas após a Constituição de 1988, com os conselhos municipais e a experiência do orçamento participativo.

É importante ressaltar que, para compreender o funcionamento de qualquer democracia, é necessário atentar para como ocorre as relações no âmbito local. O município é o início e o fim para o qual se destina a atividade política. É aqui que carreiras políticas emergem (Miguel, 2003; Rocha e Kerbauy, 2014) e para o qual os deputados federais e estaduais direcionam boa parte das suas ações (Bezerra, 1999). Portanto, compreender a representação política e a democracia perpassa pelas relações no âmbito local. Após a Constituição de 1988, o município ganhou autonomia política, administrativa e financeira ao alcançar o status de ente federativo. Contudo, os estudos sobre a política no município nesse novo contexto democrático e, em especial, sobre as câmaras municipais, são incipientes, a despeito do esforço de pesquisadores dedicados.

No Brasil, as pesquisas da ciência política, no que tange à representação, abordam, na sua maioria, as falhas de mecanismos institucionais, a distância entre a prática e sua versão normativa. Esses estudos, portanto, têm focado na deficiência de mecanismos de *accountability* e de prestação de contas, como também nos impasses em que a representação política se encontra (Miguel, 2013) e na sub-representação de grupos (Campo e Machado, 2015; Sacchet, 2009, 2012). Porém, poucos estudos dentro dessa área de conhecimento têm atentado para a relação de representação em si mesma nesse novo contexto democrático. Parte dessa contribuição tem sido dada pela antropologia da política (Kuchnir, 2009, 2000; Lopez, 2004) ao observar o cotidiano da vereança através de estudos de caso. Almeida (2023) também traz contribuições relevantes ao analisar a representação nas Instituições Participativas, e recentemente mostra como os mandatos coletivos têm inovado na relação de representação (Almeida, 2023). Destacam-se também os estudos sobre a produção legislativa das câmaras (Silva, 2014; D'avila Filho, Lima e Jorge, 2011, 2014), em especial em cidades do Sudeste e capitais, mas sem abrangência para as demais regiões do País. Sobre a atuação dos vereadores, temos a contribuição de Rocha (2021) e Lopez e Almeida (2016) que estudam o papel da vereança e as atividades que estes desempenham em cidades mineiras.

Como ressaltam Kerbauy e Rocha (2014), os municípios no Brasil se caracterizam pela heterogeneidade socioeconômica, cultural, demográfica e espacial. Estamos falando de um vasto

território, o qual comporta 5.565 municípios. É importante frisar que a dinâmica da política local é influenciada por esses fatores, os quais têm repercussões no comportamento dos atores. Como mostra Lopez (2004), em Araruama, município do estado do Rio de Janeiro, não foi encontrada representação por categorias, apenas a espacial, diferente da cidade do Rio de Janeiro, onde Kuschnir (1999) aponta a existência de vereadores ideológicos. Como grande parte dos estudos sobre poder legislativo municipal se restringem às cidades e capitais do Sudeste, os estudos ainda são escassos diante da diversidade apontada, principalmente no que se refere à representação política no Nordeste. Este estudo visa contribuir com a redução dessa lacuna ao observar como a representação é praticada na Câmara Municipal de Salvador. Levando-se em consideração a insuficiência de estudos na área, esse é um tema relevante para compreendermos a multiplicidade da representação política no Brasil.

Destaco que esta pesquisa se insere dentre aquelas que buscam compreender a representação política no âmbito local, mas sem perder de vista o quadro mais amplo em que ela está inserida. Estou me referindo ao diagnóstico de crise da representação, atualmente perpassado pela crise que atravessa o sistema democrático. Esse é um tema de relevância, visto que estamos diante de um cenário de preocupação com os rumos da democracia no Brasil e no mundo. As democracias têm tido dificuldade de enfrentar os desafios de um mundo global, e a representação política é a instituição que responde — ou deveria responder — aos anseios da sociedade. Ela é o mecanismo que conecta o Estado e a Sociedade, como aponta Urbinati (2006), pois, com a ampliação do sufrágio, a representação política foi compreendida como o principal instrumento de democratização do Estado. Foi creditada ao voto a capacidade de controlar e conectar aqueles que delegavam e os que detinham poder, porém o funcionamento da democracia real se mostrou mais complexo.

Nesse sentido, é importante ressaltar que a representação política é situada, resultado de um contexto histórico, e relaciona-se com os desafios do seu próprio tempo e do ambiente em que está inserida. Assim, é necessário levar em consideração ao observá-la que o foco deste estudo é uma capital periférica em termos regionais, localizada em um país do Sul Global, ou seja, com uma posição subordinada dentro de uma ordem capitalista global. Portanto, destaco que a compreensão histórica e do contexto mais amplo do fenômeno é relevante para apontarmos os limites e as possibilidades dessa instituição. Seguindo esse argumento, enfatizo que o estudo da representação no âmbito local é de suma importância para o entendimento do funcionamento da

nossa democracia. Por fim, esta pesquisa tem como foco observar como os atores buscam praticar a representação, se conseguem inovar nos seus mandatos ou se permanecem presos a atuação clássica descrita pela literatura, caracterizada pelo clientelismo.

2. Problema da pesquisa

O intuito desta pesquisa é continuar aprofundando nos vínculos entre representantes e representados. Assim, como traz Mol (2002), ressalto a multiplicidade da realidade a partir da forma como ela é performada/atuada. Portanto, damos ênfase à multiplicidade da representação, já que se pode representar de diversas formas e em diferentes momentos. A representação é diferente na tribuna, com a assessoria, com os representados. Não existe uma forma única de representar, é uma prática que envolve atores heterogêneos, recursos, espaços e momentos distintos.

Assim, busco investigar diferentes formas de representar, observando mandatos e meios distintos. Parti da seguinte questão: Como a representação política é construída na 19^a legislatura da Câmara Municipal de Salvador (2021-2024)?

A partir da contribuição de Pollak (2007) e Almeida (2016), que abordarei mais à frente, acrescento as seguintes questões: Como, quando, o que é representado? Quais momentos? O que os representados demandam e querem do representante? Portanto, busco compreender a representação ao observar as formas pelas quais o representado está presente na ação dos representantes, em quais momentos e como se relacionam.

3. Objetivo geral

Assim, o objetivo geral desta pesquisa é compreender diferentes formas da relação de representação política construída na 19^a (2021-2024) legislatura da Câmara Municipal de Salvador. Portanto, meu foco é fazer explorações sobre a relação de representação e verificar se existe espaço para atuações diversificadas com o representado. Nesse sentido, busco o conteúdo, ou seja, o que está sendo representado e de que maneira o representado está na ação do representante. Assim, meu intuito é observar os diferentes tipos de vínculos que estão sendo

construídos. Por fim, tenho como objetivo também conectar as formas de se relacionar com a discussão mais ampla sobre representação e democracia.

4. Metodologia

Um primeiro ponto a destacar quando se trata de pesquisa na área de ciências sociais é que os fenômenos estudados são pessoas, indivíduos construindo, reproduzindo e refletindo sobre o mundo em que vivem. Os fatos que estudamos são construídos por seres humanos. Existem formas de estudar esses fenômenos, sendo que as pesquisas quantitativas se caracterizam pela mensuração, quantificação, generalização do fenômeno estudado. Já a pesquisa qualitativa se preocupa com o aprofundamento de compreensões, significados e valores de um grupo ou indivíduo em relação a um determinado tema; portanto, não tem uma preocupação numérica. Diante da natureza do nosso problema, vale destacar que essa pesquisa é qualitativa, haja vista, de acordo com Martins (2004), dirigir-se ao aprofundamento, exame intensivo e maior compreensão de microprocessos sociais.

As pesquisas qualitativas têm a dificuldade derivada do fato de seu objeto de pesquisa serem indivíduos com intencionalidade, capazes de pensar e adequar sua conduta na presença do pesquisador. Ao contrário das ciências naturais, a relação aqui é entre sujeitos, e não sujeito e objeto. Para contornar essa dificuldade, utilizei a triangulação de dados, ou seja, métodos diferentes para enriquecer a pesquisa. Além disso, como ressalta Goldenberg (2011), é importante entrevistar atores diferentes, comparando a versão de superiores com subordinados. Assim, para compreender a relação entre representantes de Salvador (eleitos para a 19^a legislatura) e seus representados, utilizei fontes secundárias como (1) as informações disponíveis nos sites da Câmara Municipal e (2) as proposições legislativas. Para coleta de dados primários, realizei (3) entrevistas semiestruturadas com vereadores e assessores. A seleção da amostra segue critérios que visam ao aprofundamento do problema de pesquisa e, de acordo com Goldenberg, “O pesquisador qualitativo buscará casos exemplares que possam ser reveladores da cultura em que estão inseridos. O número de pessoas é menos importante do que a teimosia em enxergar a questão sob várias perspectivas” (2011, pág. 50). Desse modo, entrevistei vereadores e assessores de diferentes espectros políticos, posições quanto à relação com o Executivo, ocupações profissionais e gênero.

Sabe-se que representação política é uma relação social que visa à conexão com o eleitorado, já que o voto é fonte de incerteza. Apesar da chance de reeleição ser maior diante dos recursos que os vereadores acessam ao ocupar esse cargo público, a taxa de renovação eleitoral da Câmara Municipal ao longo das eleições² não é desprezível e mostra que a relação entre representantes e representados não é necessária e precisa ser construída. Portanto, através da análise desses dados, busco compreender como ocorre o vínculo de representação.

Para a análise dos dados, utilizo a análise de conteúdo³, pois essa nos propicia técnicas para adentrar no mundo rico da subjetividade e nos fornece um rigor condizente com a objetividade e a validação científica do conhecimento que está sendo construído, fugindo de uma leitura flutuante e simplista do real. Dessa forma, como um conjunto de técnicas, utilizarei a codificação, sendo o código compreendido como uma palavra ou frase que capta a essência de um dado (Saldaña, 2014). É uma construção do pesquisador para interpretar os dados, com o intuito de buscar padrões, categorizações e criar teorias (Saldaña, 2014). Os padrões nem sempre se referem a regularidades, mas podem ressaltar diferença, sequência (ordem dos fenômenos) ou causalidade (relação de causa e efeito), como mostra Saldaña (2014). De acordo com o autor, as anomalias, o desvio à regra é o que muitas vezes inquieta e leva à investigação. Nesse sentido, não busco apenas o padrão clássico de relação entre representantes e representados no Brasil, marcado por relações assimétricas, desiguais, caracterizado como clientelista. Busco também outras formas de interação entre Estado e sociedade, possibilidades que existem na prática da representação, a despeito do padrão dominante na arena pública. Por fim, codifico as entrevistas, buscando formas de representar presentes na teoria da representação, e realizo categorização temática dos projetos de lei e indicações.

Sobre os dados

² Taxa de renovação: 2004 – 43%, 2008 – 46%, 2012 – 56%, 2016 – 35%, 2020 – 41%. Dados do Tribunal Superior Eleitoral.

³ Definida por Bardin (2011) como um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimento relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (pág. 48).

Na primeira parte da pesquisa, faço uma análise geral do uso das quatro proposições mais utilizadas pelos vereadores — moções, projetos de lei, requerimento e indicações. Juntas, totalizam 85,2% de toda as proposições enviadas no período da legislatura que estamos analisando:

Tabela 1 - Produtividade Parlamentar por Proposição⁴

Proposição	Nº	%
Moção	1083	21,3%
Proj. Decreto Legislativo	1	0,0%
Proj. Emenda à Lei Org.	2	0,0%
Proj. Lei complementar	5	0,1%
Proj. Lei ordinária	1.120	22,0%
Proj. Indicação	1.363	26,8%
Proj. Requerimento	770	15,1%
Proj. Resolução	434	8,5%
Proj. Utilidade pùb.	307	6,0%
Total	5.085	100,0%

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis no site da CMS

Escolhemos analisar esses dados pois são os instrumentos formais disponíveis à vereança para representar seus eleitores, além de serem facilmente encontrados no site da Câmara Municipal de Salvador. Portanto, fizemos a análise do percentual da taxa de aprovação dos instrumentos mais utilizados, observamos a distribuição de usos das proposições entre vereadores, além de fazer a análise temática dos projetos de lei e de indicação. Assim, realizamos a leitura e categorização das ementas das 4.336 proposições e, quanto aos projetos de lei e de indicação, também fizemos uso das justificativas apresentadas pelos autores dos projetos para melhor categorizá-las.

A quarta parte da pesquisa tem como o foco a análise de seis mandatos, sendo três da oposição ao prefeito (e membros de partidos de esquerda⁵), e três membros da bancada de situação (e membros de partidos de direita). Buscamos diversificar os mandatos, mas devido às agendas dos vereadores, tivemos dificuldades. Enviamos e-mail para os parlamentares, mas só

⁴ Excluímos a mesa executiva, comissões e proposições de “diversos vereadores”. Como os ganhos não são individuais, mas coletivos, o que dilui a capacidade de prestação de contas para os eleitores, optamos por analisar nesse momento apenas as que foram enviadas pelos vereadores, e não grupos.

⁵ Para estabelecer o espectro ideológico dos partidos, utilizamos a classificação feita por Bolognesi, Ribeiro, e Codato (2022).

obtivemos resposta de um. Fomos aos gabinetes diversas vezes, e os assessores falavam que entrariam em contato com o vereador e depois retornar, algo que aconteceu poucas vezes (consegui agendar duas entrevistas por meio de contatos com a assessoria). Outras três entrevistas com vereadores foram intermediadas por uma colega de doutorado, que havia feito pesquisa com parlamentares antes, e uma delas devido a um contato pessoal. Com isso, entrei em contato com muitos gabinetes, também fui ao plenário para apresentar a pesquisa aos vereadores, mas para dar andamento e fechar a pesquisa, finalizei nesses seis mandatos. Entrevistei também um assessor de cada mandato, exceto um que consegui realizar entrevista com dois assessores. Como mostram Hoyler, Gelape e Silotto (2021) os assessores são parte fundamental nas construções de vínculos territoriais com a população em São Paulo. Como destaca os autores, em grandes metrópoles é inevitável que o vereador necessite da participação ativa dos seus assessores na construção de vínculos com a sociedade. Desse modo, compreendendo também o mandato como uma construção coletiva, no sentido de que participam diversos atores, destaca-se a relevância da assessoria para o mandato, o que também é ratificado pela nossa pesquisa empírica.

Ainda nesse capítulo, nos guiamos pelas perguntas feitas por Pollak (2007) para responder sobre “quem” os vereadores representam, “o que” representam e “como” representam. Além disso, o trabalho de Debora Almeida (2017) também foi fonte de inspiração para este estudo, que utiliza essas três perguntas de Pollak (2007) para compreender as mudanças e inovações prático e teóricas no campo da representação. Vale destacar que adequamos os questionamentos aos nossos objetivos, ou seja, buscamos identificar “quem” são os eleitores, pessoas ou grupos que os vereadores e assessores afirmam serem importantes no mandato, “o que” os eleitores demandam do mandato e “como” os vereadores e sua equipe representam seus eleitores, organizam o trabalho do seu mandato e agem para atender aos pedidos que recebem.

A parte teórica que se segue, em especial sobre representação e sua multiplicidade, tem o intuito de nos guiar no caminho da representação. Compreendendo-a como multifacetada, buscamos na literatura as categorias que iremos utilizar. Portanto, para destrinchar essas perguntas, a partir de Pitkin (1985) utilizamos categorias como representação descritiva, substantiva, simbólica. Além disso, busco identificar modos de representar de Young — interesses, perspectivas, ideias e ao que os vereadores são responsivos — e também a responsividade política, de serviços, simbólica e de alocação (Eulau e Karps, 1977). Busco analisar como representam (grau de proximidade com os eleitores —independente ou mandato) e

de que maneira se relacionam e constroem vínculo com o representado. Nesse segundo momento da análise de dados, escolhemos colocar todos os entrevistados com nomes fictícios e femininos, tanto assessores quanto vereadores, para preservar a identidade dos entrevistados. Optamos pelo feminino porque não fazia sentido mudar o gênero de algumas mulheres entrevistadas, visto que esse componente impacta fortemente na representação, como veremos.

CAPÍTULO 1 – Representação política

Este capítulo faz uma análise histórica e conceitual da representação política. O objetivo é compreender a complexidade e multiplicidade do fenômeno, e para isso destrincho o que significa a representação política. Inicio a primeira sessão do capítulo abordando a história da democracia e da representação, discuto a concepção eleitoralista da democracia a partir de autores contemporâneos da Ciência Política e trato brevemente da crise da representação. Em seguida, avanço para a expansão dos significados de representação partindo de Pitkin (1965) e para como a representação política foi influenciada pelos múltiplos significados do termo *representação*. Além de Pitkin (1965), vou utilizar outros autores a fim de evidenciar a multiplicidade da representação política e problematizar o fenômeno.

1.1. Democracia e Representação

Democracia e representação são fenômenos políticos distintos, e iniciamos a discussão explorando o contexto histórico em que nasceu cada uma delas, como e quando esses dois fenômenos convergiram, resultando no atual sistema político. A democracia tem sua origem na Grécia Antiga, em Atenas. Não existiam instituições representativas, mas sim cargos eletivos numa formação institucional diferente. A eleição era utilizada para poucas posições que requeriam conhecimento especializado, como finanças e guerra. Permitia-se a reeleição para esses cargos, que normalmente permaneciam nas mãos de famílias pertencentes à aristocracia proprietária de terras e de grandes líderes políticos (Manin, 2006). Porém, as principais características da democracia ateniense eram a participação direta e o uso do sorteio para o preenchimento dos cargos públicos. Como a política possuía um valor positivo intrínseco, o objetivo desse arranjo institucional era proporcionar a participação política dos atenienses, garantindo o princípio da *isegoria* (Manin, 2006). A soberania para os antigos era concebida como participação nos negócios públicos, e a grande maioria dos cargos administrativos,

executivos e dos tribunais — os quais compartiam poderes decisórios como a assembleia (*ekklesia*) — eram selecionados pela sorte (Manin, 2006).

Atenas era uma sociedade diferente das modernas sociedades de massa. Era uma comunidade pequena, homogênea, em que a participação se reduzia a homens de posse, cidadãos, excluindo mulheres e metecos (escravos). Não existia algo a ser representado, e, dentre os cidadãos, quem quisesse participar se apresentava pessoalmente. Portanto, não havia qualquer lógica de substituição ou representação, de fazer presente o ausente. A participação política era vista como a atividade humana mais nobre, e as demais atividades, ligadas à sobrevivência, eram classificadas como inferiores. A escravidão era a instituição responsável pela produção de riqueza e subsistência, alicerce da democracia ateniense.

Portanto, a representação política é uma instituição estranha, e na Grécia sequer existia a palavra *representação*, de origem latina, cujos usos iniciais não se relacionavam às instituições políticas romanas ou pessoas agindo por outras. Referia-se predominantemente a objetos inanimados e significava trazer algo ausente para o presente, “apresentar-se” (Pitkin, 2006; Skinner, 2005). Também se referia ao pagamento de dívidas, “pagar imediatamente e em dinheiro vivo” (Vieira e Runciman, 2008, pág. 7, tradução nossa).

O termo se desenvolve no período antigo, e, já na Idade Média, três concepções de representação se consolidam, a saber (1) representação descritiva (semelhança como substituição), (2) representação simbólica ou como corporação (uma parte menor incorporando a maior) e (3) representação como autorização, segundo Vieira e Runciman (2009). O potencial do termo *representação* no âmbito político se desenvolve inicialmente com a ideia de corporação, ou seja, que uma comunidade religiosa poderia ser representada por seu chefe, o bispo. De maneira análoga, o rei passa a representar a nação no sentido de o rei ser a nação, ou seja, como uma união indissolúvel, e não tem significado de agência (Pitkin, 2006). Portanto, nasce inicialmente na figura do monarca que representa a pessoa pública do reino. Almeida (2015) destaca que a ideia de representação no âmbito político se funda no monopolismo e exclusivismo do Estado para o exercício do poder. Ela afirma que em períodos anteriores, pré-democráticos, a representação era múltipla e estimulava a participação, através das petições com o surgimento da imprensa. Posteriormente, essas formas foram suplantadas por um Estado que centraliza o poder, que tem o monopólio do seu exercício.

Para Torres (1985), a ideia de representação no âmbito político surge com a reconstituição de um domínio público — esfacelado no período medieval —, a centralização do poder e a formação dos estados nacionais. Para ele, “na falta de um processo explícito e expresso de instituição e delegação do poder, a necessidade de que o rei fosse concebido e aparecesse como representante do todo social tornava-se absolutamente imperativo” (pág. 86). Na modernidade, dada a dimensão dos estados nacionais, une-se uma multidão de indivíduos com valores, costumes e formas de vida distintas. Portanto, o Estado não tem uma correspondência imediata com a vida social, diferente de Atenas, cujo estado fazia parte da vida imediata dos homens livres. O autor acredita que a característica central do Estado moderno é a sua abstração, que significa exterioridade e ascendência em relação à vida dos cidadãos. Para ele, a representação é fundada nessa distinção e serve como “dobradiças” (pág. 172), que medeiam a relação entre Estado e sociedade.

De acordo com Hinze (1975), o sistema representativo surge da contraposição do monarca e os estamentos, em que o rei encarnava o princípio da unicidade, do interesse público, frente aos interesses privados. Para ele, esse é o dualismo que marca o campo político na modernidade, Estado *versus* Sociedade, do qual surge o sistema representativo. Para o autor, o sistema representativo deriva do sistema estamental da Idade Média, ou seja, são elos de um mesmo encadeamento histórico. Na Inglaterra, é notória essa continuidade, sendo difícil esboçar a linha que separa um do outro e, em contrapartida, na França, isso ocorre de maneira abrupta, em que o Terceiro Estado rompe com o sistema estamental e se constitui na “Assembleia Nacional”.

Para Hinze (1975), a forma republicana que hoje se espalhou no mundo é fruto de uma singularidade histórica. Surge particularmente no ocidente por influência da Igreja Católica Romana e do processo de formação dos Estados. Os concílios da Igreja foram o modelo para a constituição de órgãos representativos, emprestando sua estrutura corporativa, além de serem relevantes para as assembleias de Estados se transformarem em instituições regulares. As assembleias em que o rei discutia os negócios do reino com notáveis e eclesiásticos normalmente acompanhavam os sínodos, concílios ou alguma festividade da Igreja. A influência dos concílios para a formação de assembleias locais ou da corte foi um fato que aconteceu em toda a Europa ocidental, no reino franco, anglo-normando, germânico e na Península Ibérica (Hinze, 1975). Além disso, diante da disputa do poder secular e temporal, a Igreja teve uma decisiva preferência pelo princípio eletivo na seleção dos governantes. Portanto, durante a Idade Média, as eleições

eram uma prática corrente, utilizada para a seleção de cargos eclesiásticos e nas assembleias dos Estados e Estados Gerais (Manin, 2006). O sistema estamental, precursor do sistema representativo, só floresceu no feudalismo ocidental por conta da influência da Igreja e, de acordo com Hinze (1975), “a Cúria estava envolvida em mais ou menos todas as grandes rivalidades entre os estados, e podemos provar sua participação em quase toda grande crise que levou ao desenvolvimento do sistema de estamentos” (pág. 349, tradução nossa).

Vale ressaltar que os estamentos no Ocidente não se referem apenas a divisões sociais e econômicas, mas a grupos privilegiados legal e politicamente, com forte consciência corporativa. Esses estados, formados pela aristocracia, clero e prelados, cavaleiros e burgueses, buscaram manter e aumentar seus privilégios e liberdades dentro do Estado em consolidação, privilégios que formaram o fundamento jurídico dos direitos civis modernos. O processo de centralização e expansão das funções estatais, que fortalecia aspectos autoritários, causou uma reação corporativa desses segmentos para garantir seu lugar e privilégios nesse Estado em formação.

Hinze (1975) também destaca a formação particular dos Estados no Ocidente, cuja constante disputa por recursos e poder levou a um processo de racionalização da máquina política e consolidação das operações estatais. A influência do mundo antigo, em particular do Império Romano e sua administração racional, foi transmitida através da Igreja. A chancelaria que formava a máquina estatal primitiva estava nas mãos dos eclesiásticos, se espalhando pelo Ocidente e criando uniformidade político-administrativa. Esse processo de consolidação e fortalecimento do Estado requeria ajudas financeiras e militares das classes privilegiadas. O rei convocava as assembleias de nobres e barões a fim de obter anuência para tributações com fins de financiar as constantes disputas por territórios.

Assim, o processo de fortalecimento do parlamento na Inglaterra está relacionado às ajudas financeiras ao rei. Em vista disso, o intuito ao trazer os Comuns para o Conselho Comum do Reino era a ampliação das forças sociais a serem obrigadas pelas decisões do parlamento. Com o aumento das cidades e complexificação da vida social, tornou-se cada vez mais difícil para a alta nobreza e o clero obrigarem os cavaleiros e as massas a pagarem os impostos. De acordo com Pitkin (2006), o surgimento do parlamento começou por uma necessidade administrativa do rei, que convocava cavaleiros e burgueses para dar informações sobre suas localidades e obrigá-los a pagar tributos. Para Sathler e Sathler (2016), o consentimento é um

fator “importante porque o imposto é, efetivamente, uma subtração coercitiva da propriedade” (pág. 5).

Inicialmente, aos parlamentares eram apresentadas petições para alívio de queixas ao rei (Pitkin, 2006; Vieira e Runciman, 2009), que passaram a ser utilizadas em sentido contrário, ou seja, pelas comunidades para prestar queixas ao rei e para dar consentimento em relação aos impostos. A consequência de uma resposta consensualada para o pagamento de impostos “foi a transformação de um corpo amorfo de pagadores de impostos em uma comunidade com intencionalidade e propósito” (Sathler e Sathler, 2016, pág. 7). Portanto, em meados do século XIV, já se transformara em um direito dos Comuns a recusa dos pagamentos (Sathler e Sathler, 2016). Em 1400, era comum os membros do parlamento pedirem respostas às suas petições antes de dar seu consenso em retribuição (Sathler e Sathler, 2016). Por volta de 1340, pela primeira vez, o parlamento condicionou o pagamento dos impostos sobre tecido ao uso exclusivo em guerra, não podendo ser direcionado para outros fins (Sathler e Sathler, 2016). Os parlamentares eram pagos pelas comunidades e, ao retornarem, tinham que prestar contas das suas ações, mas ainda eram chamados de delegados (Pitkin, 2006). Como desdobramento, cavaleiros e burgueses começaram a apresentar petições em conjunto, por vezes em contraposição à política real (Vieira e Runciman, 2009), passando a atuar enquanto grupo. Porém, faltava ao parlamento consciência de si como um órgão duradouro e representativo de toda a nação.

Durante o século XVI, os Comuns se tornaram cada vez mais conscientes de sua posição como representantes de todo o reino e, gradualmente, o *rei-no-parlamento* ocupa o lugar simbólico de representante da nação (Pitkin, 2006; Vieira e Runciman, 2008) no lugar do rei, que detinha o monopólio da representação. Contudo, os parlamentos ainda eram uma instituição vulnerável ao poder real, não sendo convocados durante o período de 1629–1640 (Vieira e Runciman, 2008). As dificuldades financeiras da Coroa levaram Carlos I a convocar novamente o parlamento, mas com muitas tensões. O século XVII foi marcado pela disputa do rei com o parlamento, o que culminou na guerra civil. Nesse período de disputa, a partir da ideia de *rei-no-parlamento* como corpo soberano e responsável pela feitura de leis, desenvolve-se a ideia do parlamento como autoridade política e o local da representação. De acordo com Vieira e Runciman (2008), Sir Edward Coke fala que, enquanto os reis e nobres representavam apenas a si mesmos, os Comuns representavam mais de mil homens. Os propagandistas parlamentares buscaram legitimar-se como representantes do povo inglês, afirmando, como Parker, uma

concepção ascendente de poder, ou seja, que os governantes recebiam o poder de baixo (Vieira e Runciman, 2009). Compreendendo o povo e o parlamento como uma união indissolúvel, argumenta pela infalibilidade do parlamento, já que, quando o parlamento age, é o próprio povo agindo (Vieira e Runciman, 2009). Vale ressaltar que a ideia de representação adentra o âmbito político a partir da ideia de totalidade — o rei representa a nação, e posteriormente os Comuns enquanto grupo reivindicam representar a nação. De acordo com Pitkin (2006), demora um tempo para que a palavra *representante* passe a ser utilizada para membros individualmente no parlamento. Somente no século XVII que começa a se desenvolver o uso do termo *representante* para o um membro parlamentar, sem a sua referência enquanto grupo — comuns ou o parlamento (Pitkin, 2006).

Assim, destaca-se que, quando nasce o governo representativo, ele não estava atrelado a democracia. Na Inglaterra dos séculos XVII e XVIII, o direito ao voto era restrito e censitário, e para ser eleito o valor pago era ainda mais alto. Na França revolucionária, o direito ao voto era mais extenso, alcançando o sufrágio “universal” masculino em 1792. Contudo, para a Assembleia Constituinte ser formada, partia-se de uma assembleia primária que elegia os eleitores, os quais eram responsáveis por escolher os deputados. Não existiam pré-requisitos para ser deputado, mas aos eleitores da segunda etapa exigia-se o pagamento do equivalente a 40 dias de trabalho para escolher os deputados que formariam a Assembleia Constituinte (Manin, 2006). Nos Estados Unidos, não foi definido um pré-requisito censitário, que foi deixado a cargo dos estados. Porém, no debate de ratificação da constituição americana, os pais fundadores, James, Madison e Jefferson, afirmavam que a eleição levava à seleção de pessoas de maior riqueza, status e sabedoria. Tais autores destacavam a superioridade do governo representativo em relação ao direto exatamente pela capacidade de selecionar pessoas virtuosas. Por conseguinte, segundo Manin (2006), no período quando o governo representativo foi instituído, almejava-se que os eleitos fossem diferentes daqueles que os elegeram. Esperava-se que fossem pessoas proeminentes, de maior riqueza e sabedoria, o que ele denomina *princípio de distinção*.

Por conta desse nascimento, Manin (2006) afirma que as democracias contemporâneas têm sua origem em um sistema concebido em oposição à própria democracia, já que visava filtrar os interesses e refrear a paixões do povo por meio da representação. O autor destaca que as eleições sempre foram associadas à aristocracia, enquanto o sorteio, à democracia. Seguindo o argumento, Manin (2006) faz uma análise dedutiva do método eleitoral, para aprofundar nas

características do governo representativo. O autor destaca quatro aspectos que tornam a eleição aristocrática, e o primeiro deles é o tratamento desigual dos candidatos por parte dos votantes. Ele afirma que a cidadania se divide em dois aspectos, um é votar, e todo cidadão é igual como eleitor, e o outro aspecto é ser eleito. Quanto a esse último aspecto da cidadania, não existe igualdade para ocupar os cargos, pois as eleições não garantem a igualdade de oportunidade, não é meritocrática, nem se baseia em critérios racionais e universais, porque os próprios eleitos estão sujeitos à avaliação de qualquer natureza por parte dos votantes, “as eleições não requerem que os votantes sejam justos com os candidatos” (pág. 172, tradução nossa). O segundo aspecto é a distinção dos candidatos diante da situação seletiva. Toda eleição pressupõe uma escolha e, de acordo com Manin (2008), é estrutural da própria situação seletiva escolher pessoas que se distinguem. Se todos fossem iguais, escolher seria indiferente, daí que as características valoradas positivamente por uma sociedade sejam levadas em consideração na hora da escolha, “a eleição é uma seleção de pessoas”.

O terceiro aspecto ressaltado por Manin (2006) é a vantagem cognitiva que outorga uma situação de proeminência. Como os eleitores não têm condições de comparar de maneira criteriosa os candidatos diante da quantidade de informação, é natural fazer uma avaliação mais geral e escolher pessoas que se sobressaem das demais. De acordo com Manin (2006), a psicologia cognitiva demonstra que a atenção se centra sobre “objetos ou pessoas sobressalentes” (pág. 177, tradução nossa), logo um candidato que não se sobressai terá poucas chances de ser eleito. O quarto e último aspecto é o custo de disseminar a informação. Como as campanhas são caras, o custo de disseminar informação e fazer-se conhecer favorece as classes mais ricas. Além disso, a arrecadação de fundos requer esforço, organização e ativismo, e por conseguinte é mais fácil ter grandes aportes de poucas pessoas, o que pode resultar em favorecimento dos interesses daqueles que “ajudaram financeiramente as eleições” (pág. 179, tradução nossa).

Por conseguinte, Manin (2006) afirma que as eleições levam, por motivos inerentes ao próprio método, à seleção de “representantes diferentes e percebidos como superiores pelos eleitores” (pág. 189, tradução nossa). Essa elite, contudo, não se assemelha a uma elite natural num sentido paretiano, com base em critérios racionais e universais, mas de acordo com o que uma sociedade valoriza como positivamente, e “opera sobre a base de uma percepção cultural relativa sobre o que constitui um bom governante” (pág. 181, tradução nossa). Além disso, o caráter periódico das eleições permite aprendizado e experiência sobre os critérios que

constituem um bom governante. Manin (2006) conclui que as eleições são simultaneamente aristocráticas e democráticas. Os aspectos democráticos não têm relação com um governo do povo, mas sim com o fato de que todos têm o mesmo peso na hora do voto, na possibilidade de destituir governos indesejados e na influência dos representantes através da opinião pública. Dada essa ambiguidade das eleições, segundo o autor, é que surgem as diferentes interpretações sobre as eleições, ora ressaltando o aspecto aristocrático, ora democrático.

Urbinati (2006a) discorda dessa genealogia ao afirmar que o cenário do século XVIII, momento de instituição do governo representativo, era mais complexo. Para ela, naquele período estavam em disputa modelos distintos de representação, uma versão elitista que culminaria numa concepção eleitoral de democracia e uma versão democrática cujos expoentes seriam Paine e Condorcet, os quais compreendiam a representação como um processo político que conecta a sociedade e o Estado. Para ela, apesar de os teóricos do governo representativo pensarem suas instituições com o objetivo de “refrear a democracia” (pág. 192) e tornar a deliberação afastada das paixões das massas, esse objetivo não se cumpre porque as eleições tornam os representantes vulneráveis às influências sociais. Se o objetivo era tornar a deliberação insulada para alcançar uma decisão virtuosa e imparcial, a utilização do método eleitoral seria inútil. Por isso, o dualismo estanque, que faz da representação uma instituição centrada no Estado e afastada da sociedade, não funciona. Para a autora, a genealogia da representação e democracia coincidem.

No momento em que as eleições se tornaram um requerimento solene e indispensável de legitimidade política e formação de magistraturas, Estado e sociedade não puderam mais ser desligados e o traçado das fronteiras separando — e conectando — suas esferas de ação tornou-se uma questão persistente de reajuste e negociação (Urbinati, 2006a, pág. 196).

Como afirma Arato (2002), a história da representação é a história da inclusão política (pág. 3). Assim, no século XIX, se caracteriza pela ampliação do sufrágio a partir da luta dos operários que reivindicavam ter seus interesses representados por seus semelhantes (Leydet, 2006). De acordo com Miguel, (2002), esse período vivenciou uma “ascensão das massas” na política, contudo, acompanhado por reações conservadoras que viam a igualdade como perniciosa e propugnavam a natureza humana desigual. Assim, Pareto, Mosca e Michels são os precursores da denominada “Teoria das Elites” e afirmam uma lei universal da história: sempre há uma minoria governante e uma maioria governada. Hirschman (2012) denominou o argumento central dos elitistas como “tese da futilidade”, já que os autores compreendiam a ampliação do sufrágio e

os objetivos igualitários apenas como mudanças aparentes, haja vista não alterarem o fato de que é sempre uma minoria que governa. A “tese da futilidade” tem como característica a existência de “leis naturais”, e como consequência todas as tentativas de mudar a sociedade são infrutíferas. Portanto, ela tem um conteúdo normativo conservador de manutenção do *status quo* porque a ação humana é incapaz de engendrar mudanças (Hirschman, 2012).

Assim, a concepção predominante na Ciência Política contemporânea enfatiza o processo eleitoral nas escolhas dos governantes. De acordo com Miguel (2002), essa compreensão é uma herança da incorporação de pressupostos elitistas na teoria da democracia operado por Schumpeter — genealogia contestada por Sartori (1994). De acordo com Bobbio (2000), Schumpeter “acertou em cheio” (pág. 39) ao demonstrar que uma democracia não se caracteriza pela supressão das elites, mas sim pela disputa concorrencial entre elites pelo voto popular. Em *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, Schumpeter (2016) propõe uma nova definição de democracia, que segundo o autor, se “aproxima mais da realidade”. Assim, para ele, “o método democrático é o sistema institucional para chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo” (2016, pág. 435). Em sua concepção, não há que se falar de representação. A função do eleitor é apenas escolher quem terá o poder e não lhe cabe nenhuma função de fiscalizar seus governantes. Para o sucesso do método democrático, Schumpeter (2016) coloca alguns pré-requisitos, dentre eles, os eleitores devem “respeitar a divisão do trabalho” (pág. 475) e não devem tentar interferir nos negócios públicos. Até mesmo “a prática de bombardeá-los com cartas e telegramas” (pág. 475) é uma prática indesejável e uma tentativa de restringir a liberdade de ação dos parlamentares.

A partir da II Guerra Mundial, a definição schumpeteriana se tornou o paradigma da Ciência Política contemporânea. Apesar de suscitar críticas, diversas correntes democráticas, pluralistas, escolha racional, teorias econômicas da democracia, adotaram o cerne da definição schumpeteriana (Gama Neto, 2011):

Mesmo existindo divergências pontuais dos diversos pesquisadores em relação a algumas ideias de Schumpeter, a ampla aceitação de seu núcleo fundamental — a crítica ao papel da participação popular, a noção de bem-comum e de racionalidade coletiva — fez que a teoria competitiva de democracia tornasse-se o paradigma relevante da Ciência Política. (pág. 32)

Em *O futuro da democracia*, Bobbio (2008) defende uma concepção mínima de democracia. De acordo com o autor, somente ao definir a democracia como um conjunto de regras sobre quem está autorizado a tomar decisões vinculantes e de que forma, é possível se chegar a um consenso sobre o termo. Para ele, esse é o único modo de estabelecer de maneira eficaz quais os critérios capazes de distinguir formas de governo opostas, a saber, regimes autoritários e democráticos. Segundo Bobbio (2008), a democracia representativa se caracteriza pelo fato de que as decisões coletivas não são tomadas por todos, mas sim por pessoas eleitas para essa finalidade. Além disso, o princípio representativo está estendido aos diversos níveis de governo.

Robert Dahl também é um dos autores que partem dos pressupostos de Schumpeter, porém de acordo com Sartori (1994), “Dahl começa onde Schumpeter para, isto é, Dahl procura uma difusão e um reforço pluralista, na sociedade como um todo, da competição entre elites. Se o problema de Schumpeter é entender o funcionamento da democracia, o problema de Dahl é, além desse, promover a democracia” (pág. 211). Para Dahl, a democracia se caracteriza por uma dispersão do poder entre grupos em disputa. Ele chama as democracias modernas de “poliarquias” e reserva a democracia ao plano ideal (Dahl, 2015). Ao contrário do governo popular da antiguidade, que se restringia a pequenas comunidades, as democracias modernas em larga escala possuem instituições únicas, como parlamentos, partidos, e, por isso, recebem um nome próprio (Dahl, 2001). Apesar de destacar que nas democracias modernas os cidadãos delegam uma “imensa autoridade” (Dahl, 2001, pág. 128) para seus representantes, Dahl afirma que estes estão longe de serem déspotas. A forma dos cidadãos influenciarem nas decisões é através das eleições, “a única solução viável, embora imperfeita, é que os cidadãos elejam seus funcionários mais importantes e os mantenham mais ou menos responsáveis por meio das eleições, descartando-os nas eleições seguintes” (Dahl, 2001, pág. 107).

Sartori (1994) corrobora a definição de Dahl de democracia. Para ele, as democracias modernas funcionam como uma poliarquia porque se caracterizam pela dispersão de poder entre uma multiplicidade de grupos. Porém, ele prefere utilizar o termo *democracia*, uma vez que as palavras, além de serem portadoras de experiências, expressam uma deontologia. De acordo com Sartori (1994), o povo exerce o poder através da possibilidade de controlar e destituir governantes por meio das eleições. Vale ressaltar que eleições por si só não implicam representação, mas somente as eleições recorrentes criam a democracia. É através delas que o representado é capaz

de influenciar de alguma forma nas decisões através das “reações antecipadas”, conceito que Sartori (1994) traz de Friedrich, em que os eleitos antecipam as reações dos eleitores diante da possibilidade de sansão eleitoral. Além disso, para ele, a representação é o meio eficaz de reduzir os custos da tomada de decisão (tempo, recursos, paralisia), ao transformar um grande número em alguns poucos, e para reduzir os custos externos a fim de que aqueles afetados pelas decisões coletivizadas (decisões que recaem sobre a totalidade dos cidadãos) não sejam oprimidos.

Em seu artigo *Minimalist conception of Democracy: a Defense*, Przeworski (1999) adota uma concepção minimalista de democracia baseada nos conceitos de Schumpeter e Popper. Para ele, a democracia é um sistema de governo que seleciona e remove do poder governantes por meio das eleições, somente. De acordo com o autor, isso não é pouco, pois “No final, o milagre da democracia é que as forças políticas conflitantes obedecem aos resultados da votação” (tradução nossa, pág. 49).

Apesar da relevância em estabelecer critérios mínimos para definição de democracia, essas definições ajudam pouco para a compreensão do que significa representação política no contexto da democracia moderna. Em uma crítica à concepção eleitoralista, Urbinati (2006b) afirma que pensar as eleições enquanto qualificador da democracia representativa não deixa espaço para se pensarem em questões e soluções para o modelo institucional vigente. Não faria sentido falar sobre crise da representação ou “seria igualmente difícil criar critérios para detectar e obstruir a degeneração oligárquica e práticas corruptoras das instituições representativas” (pág. 15, tradução nossa). Contrariando os argumentos de que a representação é um obstáculo à democracia, Urbinati (2006b) defende que representação e democracia não são antitéticas, mas complementares. Para ela, a representação é necessária e essencial para expandir a participação. A autora comprehende a representação como um processo político que se inicia, e não que se encerra, nas eleições, “o fator crucial da representação é a relação entre interior das instituições estatais e o exterior criado pelas eleições” (pág. 8, tradução nossa).

Contudo, já há algum tempo paira sobre os regimes democráticos contemporâneos o diagnóstico de crise. De acordo com Almeida (2015), o cerne da crise da representação política está na concepção eleitoralista da representação. Para ela, os critérios de legitimidade teorizados e institucionalizados dos “pais fundadores” estão desafiados. Essa forma de compreender a representação é o cerne da crise, diante da multiplicidade da sociedade e de uma concepção limitada de uma soberania popular. As respostas a “quem representa?”, “o que se representa?”,

“como representa?” estão todas relacionadas ao momento eleitoral. Os representantes são os eleitos por meio do voto, representam a vontade geral da nação, que se obtém pela seleção dos melhores via eleição, e supostamente representam de maneira responsiva tendo em vista a sansão eleitoral, o *accountability vertical*.

Não obstante, ideal de que o voto seria uma forma de induzir os representantes a tomarem decisões levando em consideração a opinião dos seus eleitores se tornou desacreditada diante do funcionamento da democracia real. A possibilidade de designar e rechaçar aqueles que ocuparão posições de poder não implica necessariamente que os interesses dos representados serão atendidos. O voto é retrospectivo, pois é uma avaliação daquilo que já foi executado, o que implica a destituição de um governo que implementou (ou não) políticas que desagradaram o eleitorado, porém a possibilidade de antecipar ou controlar os futuros dirigentes é bem menor diante da liberdade parcial desfrutada pelos eleitos nos momentos das decisões públicas (Manin, 2006). Além disso, como mostra Miguel (2014), a possibilidade de sansão eleitoral (*accountability vertical*) por meio do voto é muito fraca diante da complexidade das questões públicas, custo elevado dos cidadãos se informar sobre as múltiplas decisões tomadas e do baixo controle da agenda política. Isso resulta em uma baixa capacidade dos eleitores avaliarem seus candidatos.

Portanto, já desde a década de 1990, as velhas democracias experimentavam uma legitimidade decrescente. Apesar da adesão aos princípios democráticos, as instituições representativas que deveriam realizar a soberania popular estavam em descrédito (Miguel, 2013). Em período mais recente, são três evidências que, segundo o autor, apontam para uma crise da representação. A primeira delas diz respeito ao declínio do comparecimento eleitoral, um fenômeno visível tanto nos países desenvolvidos como no caso brasileiro e medido através do aumento da abstenção eleitoral. O segundo indício é a baixa confiança nas instituições representativas medida por surveys (Eurobarômetro, Latinobarômetro, National Opinion Research). A terceira evidência dessa crise se manifesta no esvaziamento e declínio dos partidos políticos, percebidos pela volatilidade eleitoral e proeminência dos fatores pessoais como critério para o voto (Miguel, 2013).

Em uma análise sobre a modificação da relação de representação através dos exemplos da Itália e Islandia, Urbinati (2016) destaca que os partidos e a imprensa — dois corpos que se ocupavam da intermediação entre Estado e sociedade — são alvos de contestação atualmente.

Para ela, esses dois elementos são fundamentais para a articulação do poder e para evitar a sua tendência de ser monopolizado. A imprensa cumpre a função de dispersão do poder, vigilância e autoempoderamento, e os partidos são responsáveis por vincular os indivíduos em torno de visões e compromissos mais amplos, saindo dos particularismos. De acordo com a autora, esses dois corpos intermediários “tornaram possível o funcionamento do governo representativo nos dois últimos séculos” (pág. 177).

O jornalismo tradicional tem sofrido críticas por estar relacionado a monopólios econômicos e por moldar a opinião pública. A internet possibilitou a democratização da informação, no sentido de um “jornalismo autoproduzido” no qual as “fontes oficiais de informação são dispensadas” (pág. 191). Em contrapartida, a consequência desse processo é a desprofissionalização do jornalismo. Além disso, as novas tecnologias midiáticas têm causado modificações profundas no campo da representação. Os partidos, que ocupavam posição central até então, perdem espaço. As relações entre representantes e representados são mais pessoais, diretas. Contudo, essas modificações não resultam em maior transparência, já que a exibição é empregada como forma de ocultar aspectos relevantes do âmbito político e causar reações emocionais do público. Portanto, a democracia representativa de transmissão ao vivo, como denomina Urbinati (2016), não implica um aumento da soberania popular, no sentido do povo tomar decisões.

A autora converge ao diagnóstico de Manin (2006), que em 1990 já afirmava que vivenciamos uma democracia de audiência. Em seu livro, o autor apresenta os princípios do governo representativo, que não se tratam de princípios abstratos, mas de arranjos institucionais observáveis que permaneceram inalterados ao longo da história. Tais arranjos são (1) a liberdade parcial dos representantes, (2) liberdade de opinião pública, (3) eleições regulares e (4) decisões após debates. Contudo, não significa que o governo representativo não se modificou, e o autor identifica três grandes mudanças ao logo dos duzentos anos de sua existência.

O primeiro tipo de governo representativo é o parlamentarismo, forjado no século XVIII, quando o sufrágio era restrito. As relações de representação se baseavam na confiança, laços locais e de pertencimento a uma mesma comunidade. Manin (2006) denominava as elites selecionadas de “notáveis” porque eram eleitas pessoas proeminentes em riqueza ou ocupação. Com a expansão do sufrágio, surgem os partidos que possibilitavam a mobilização de um eleitorado ampliado. Os partidos refletiam as clivagens de uma sociedade industrial baseada na

classe. A relação de representação era assentada na identificação social, e os programas partidários cumpriam a função de mobilização. A elite selecionada era composta por burocratas e líderes partidários.

Por fim, com o surgimento dos meios de comunicação em massa, surge a democracia de audiência. O partido cumpre a função de organização, mobilização, arrecadação de fundos, mas está a serviço do líder. Por conseguinte, deixa de cumprir um papel central na relação de representação, que se torna mais direta e de caráter pessoal. As eleições enfatizam as características pessoais dos candidatos em detrimento dos programas partidários. Diante da multiplicidade de identidades que cruza os eleitores, os líderes procuram as clivagens sociais existentes que mais mobilizam o público. Na democracia de audiência, os representados se assemelham ao público de uma plateia que apenas reage aos atores no palco. A elite selecionada nesse novo momento são os “comunicadores”, aqueles que dominam as técnicas dos meios de comunicação em massa. Assim, diferente da maioria dos cientistas políticos, ele afirma que o governo representativo não está passando por uma crise, visto que os princípios não estão em questão, mas está passando por um processo de transformação das relações de representação e de seleção de uma nova elite política, causado pelos meios de comunicação em massa.

Contudo, Almeida (2013) destaca outros aspectos para corroborar a tese da crise da representação. Para ela, a representação política sofre uma crise formal evidenciada não só pelo não comparecimento eleitoral, mas também no seu aspecto substantivo, observado na insatisfação com o funcionamento das instituições democráticas diante da incapacidade de atender demandas e interesses dos eleitores. Para ela, o baixo desempenho das democracias em garantir os direitos e necessidades básicas tem gerado desconfiança em relação as instituições representativas. Contudo, ela acredita que a crise se refere a um modelo específico de representação centrado no voto. Para ela, os aspectos procedimentais são insuficientes para garantir a legitimidade democrática. Portanto, a autora acredita, tendo em vista os novos espaços representativos constituídos pelas instituições participativas, que a representação está passando por um processo de transformação.

De acordo com Fukuyama (2015), as novas democracias não têm conseguido responder às demandas dos seus cidadãos. Isso ocorre porque a institucionalização da democracia enquanto um regime político é mais fácil do que a construção de um Estado moderno, robusto e capaz de atender as demandas dos cidadãos por serviços públicos como saúde, educação, segurança, etc.

Segundo o autor, os Estados modernos de hoje são responsáveis por uma série interminável de serviços de alta complexidade, que requerem grandes investimentos de recursos humanos e materiais.

Segundo Fukuyama (2015), quando um Estado se democratiza antes de se consolidar, o resultado é um clientelismo generalizado. A democracia com pobreza e baixos índices de educação leva a uma busca de benefícios individualizados em troca de votos. Isso significa que a etapa de democratização é apenas a primeira etapa da transição, e a segunda fase, mais desafiadora, diz respeito à criação de um Estado robusto capaz de permitir a governação democrática, sem a qual a democracia tenderá a se deslegitimar-se. O importante a destacar é que a pobreza e as desigualdades que as democracias enfrentam, de forma aguda nos países periféricos, é um forte entrave para a consolidação e avanço delas.

Atualmente, o termo “crise” não apenas refere aos componentes representativos, mas ao sistema democrático como um todo. De acordo com Ballestrim, Diamond (2015) foi um dos primeiros autores no campo político a observar indicadores sobre a crise da democracia. De acordo com o autor, a partir de 2006 tem ocorrido uma recessão. Apesar do número de democracias ter se expandido enormemente de 1975 até 2007, com um aumento significativo da liberdade medido pela Freedom House até 2005, a partir de 2006, não ocorre mais a expansão da democracia. Os dados que corroboram a tese da recessão são o leve declínio do índice de liberdade, mas principalmente o declínio no nível de democracia nos países da terceira onda, com o colapso de vinte e cinco democracias desde 2006. Além disso, outros pontos que o autor usa como argumento em favor da recessão são o aprofundamento do autoritarismo em países não democráticos e a perda de legitimidade da democracia nas velhas democracias.

Mais recentemente, a ascensão e o crescimento de líderes populistas de direita nas democracias consolidadas acenderam o sinal de alerta para uma crise da democracia. Segundo Cassimiro, o populismo apareceu como uma “chave explicativa de diversos processos sintomáticos da crise” (pág. 1). Segundo o autor, o termo está relacionado a alguma disfunção da democracia (pág. 2). Entretanto, apesar de ressaltar a importância da categoria “populismo” para compreensão da crise da democracia, afirma que o termo diz pouco sobre suas causas e da transformação na nossa democracia.

Alguns autores exploram o capitalismo como fonte da crise da democracia atual, dentre eles se destaca Fraser (2016). A autora afirma que, diante do caráter histórico do capitalismo, as

fronteiras que separam economia, política, sociedade, natureza, podem ser remodeladas. A ordem liberal, que findou no pós-guerra após sucessivas crises econômicas e políticas, deu lugar ao que Fraser (2016) denomina “capitalismo estatalmente administrado”. A partir daqui, sob influência do keynesianismo, os Estados de bem-estar social nos países do centro se tornaram vigentes, e o desenvolvimentismo, na periferia. O Estado assumiu a condução da economia e, nos países do centro, assegurou pleno emprego, estabilidade dos salários, através da conciliação dos direitos sociais e da mercantilização. Porém, às custas das mulheres, negros, agricultores, que estavam à margem do sistema de seguridade social, e em favor da depredação imperialista do Sul Global. Porém, o período no qual esses setores que se insurgiram na década de 1960 e 1970 foi o momento em que ocorreu o início do processo de abertura econômica, desregulamentação do sistema financeiro e consequente desindustrialização.

Os novos movimentos não conseguiram redirecionar as mudanças, e seus ideais foram acomodados por uma nova hegemonia neoliberal, que Fraser (2017) denominou em um outro artigo de “neoliberalismo progressista”. Assim, o ímpeto emancipatório foi incorporado através dos direitos das minorias, mas a igualdade foi substituída pela meritocracia, sem o aspecto de abolição das hierarquias que os novos movimentos sociais propugnavam. O que ocorreu foi o desmonte das políticas sociais, uma drástica redução da qualidade de vida, por conseguinte, as mulheres ingressaram no mercado de trabalho com uma jornada dupla, tripla, para conseguirem manter suas famílias. Portanto, o neoliberalismo progressista é um “oximoro perverso”, em que “o ataque à seguridade social foi lustrado por um verniz de carisma emancipatório, emprestado dos novos movimentos sociais” (pág. 61).

Assim, com uma abertura dos mercados, transnacionalização da produção, as regras que regem grande parte das relações sociais foram transferidas para órgãos internacionais. O resultado é uma “era da ‘governança sem governo’ — isto é, da dominação sem a folha de figo do consentimento” (Fraser, 2016, pág. 176). Portanto, nessa nova fase do capitalismo financeirizado, as fronteiras entre Estado e sociedade foram remodeladas, com o avanço da economia sobre o mundo político e seu consequente esvaziamento. O resultado desse processo é a “desdemocratização”, visto que as instituições políticas perderam a capacidade de responder aos seus eleitores. Portanto, para a autora, a crise da democracia hoje está fortemente relacionada com o capitalismo financeirizado.

Não podemos deixar de observar, como destacado por Ballestrim (2023), a ausência do Sul Global no debate sobre desdemocratização. A autora advoga por uma teoria democrática que inclua os países do Sul Global, e isso implica levar em consideração o seu passado colonial, raramente observado pelo *mainstream* da ciência política. Segundo ela, aspectos fora do âmbito político, como desigualdades estruturais globais, e mesmo aspectos conjunturais não são observados no funcionamento da democracia. A autora também destaca o interesse tardio do Norte Global pelos dilemas enfrentados pela democracia causados pelo neoliberalismo, visto que “a autofagia liberal da economia sobre a política já esteve de alguma forma presente na fundação republicana e democrática de muitas sociedades pós-coloniais” (Ballestrim, 2023, pág. 109).

Portanto, a autora ressalta que o passado colonial e o horror da escravidão são fatores relevantes para o desenvolvimento das democracias liberais consolidadas, como nas suas ex-colônias. A história colonial e a inclusão do Sul Global são fundamentais para compreensões mais plenas sobre a democracia e sua crise. Miguel (2022) também ressalta esse ponto em seu livro *Democracia na periferia capitalista*:

por razões históricas, vinculadas à colonização e ao padrão das trocas econômicas internacionais, são países que exibem perfis de desigualdade mais acentuados do que na Europa Ocidental e na América do Norte, de onde em geral são importados nossos modelos teóricos. O descompasso entre a nossa realidade e as teorias que somos levados a empregar para interpretá-la é, como se verá em seguida, uma das questões que atravessam este livro (MIGUEL, 2022, pág. 7-8).

De acordo com o autor, nos países da periferia capitalistas, os grupos dominantes têm uma menor tolerância à igualdade, o que se constitui como um fator de instabilidade para o regime político. Diante de um passado colonial e escravista, de um maior apego às distâncias sociais, qualquer tentativa um pouco mais enfática no enfrentamento às desigualdades leva à instabilidade no sistema democrático, como nos golpes de 1964 e de 2016.

Um fator destacado pelo autor é que o período áureo da democracia nos países desenvolvidos não ocorreu na periferia, as quais se instituíram em um momento de refluxo das lutas da classe trabalhadora (pág. 80). Isto implicou que, somados aos demais fatores, os limites impostos à soberania popular pelo capitalismo são diferentes, mais restritos. O imperialismo como elemento impeditivo da soberania nacional se enlaça com os grupos dominantes locais, estrengendo o espaço de disputa da democracia. Em suma, no Sul Global os desafios à democracia e à representação são ainda maiores, dada sua posição subordinada na economia global.

1.2. Multiplicidade da representação política

Neste tópico, avanço rumo a diferentes compreensões sobre representação política. Em momento anterior, destacamos a origem do conceito, como adentrou o campo político e a relação entre democracia e representação. Agora o intuito é mostrar a complexidade do termo e da prática da representação. Etimologicamente, representar significa fazer presente o ausente, só que, de acordo com Pitkin (1985), isso é apenas uma fórmula vazia e nos diz pouco. Portanto, pretendo fazer explorações conceituais e práticas do que isso pode significar. Porém, mais do que expressar o significado correto, almejamos, a partir do trabalho dessa autora, “especificar todas as variedades que têm sua aplicação em contextos diferentes” (tradução nossa, pág. 9) para que possamos avançar no estudo da representação política no âmbito local.

1.2.1. O conceito de representação

Em seu livro *El Concepto de Representación*, Pitkin faz um exame acurado dos significados de representação, e vou começar o escrutínio pelo seu trabalho. A primeira perspectiva da representação que Pitkin (1985) analisa é a perspectiva formal, já delineada em momento anterior. Dentro da *perspectiva formalista*, a autora destaca diversos autores, a começar por Hobbes, teóricos da *organscharf*, cujo expoente é Weber, teóricos do governo representativo, da responsabilidade, entre outros. Ela também denomina perspectiva da autorização porque o critério definidor da representação se situa na autorização e delegação de poder. Essa perspectiva é uma concepção presente na ciência política. De acordo com Pitkin (1985), é uma perspectiva plausível porque é fundamentada em exemplos válidos do que significa representar. Porém, se equivoca ao tomar uma parte do significado como seu conceito, descartando outros exemplos e usos relevantes da palavra. Aqui não há espaço de representação enquanto atividade. Dessa

forma, não faz sentido falar em representatividade, representação de ideias, interesses, objetivos, causa. De acordo com Pitkin (1985), nessa perspectiva não há algo como representar bem ou mal, porque, depois de autorizado, qualquer coisa feita é representação.

O principal expoente da perspectiva formalista de representação é Hobbes, e, segundo Pitkin (1985), o primeiro livro a tratar seriamente o tema da representação na teoria política foi *O Leviatã*, publicado em 1651. Hobbes (2003) é um autor contratualista e interpreta a formação do Estado a partir de um contrato celebrado entre os homens que os tira do estado de natureza. Nesse estado, os homens gozam de plena liberdade e cada um faz o que lhes aprouver. A guerra de todos contra todos é o resultado da igualdade natural entre os homens, das paixões e da busca desenfreada para realização dos seus desejos. Como não há um poder forte o suficiente para se impor aos demais, não há regras, leis, certo e errado. Portanto, a vida humana é curta, solitária e miserável. Apesar de o estado de natureza ser um recurso ficcional, é um exercício dedutivo com fins à compreensão da natureza humana e, nesse sentido, Hobbes (2003) afirma que suas premissas são reais.

Existem paixões capazes de mover os homens em outra direção, que é o medo da morte e o desejo de uma vida confortável. Disso deriva a primeira lei da natureza, “que todo homem deve se esforçar pela paz, na medida que tenha esperança de conseguir” (Hobbes, 2003, pág. 113). Portanto, quando uma multidão de homens celebra o pacto, instituindo a república, eles renunciam à sua liberdade do estado natural, mediante acordo com outros homens com fins à própria conservação. Assim, delega o direito de governar a si mesmo para um homem, ou assembleia de homens. Aquele que detém o poder de governar se chama de soberano, e os governados, de súditos. Através do pacto, o soberano passa a representar a pessoa de todos e, com isso, todos os atos do soberano vinculam-se aos súditos como se fossem deles mesmos.

Para compreender a definição de Hobbes (2003) de representação, convém tratar sobre os dois tipos de pessoas, as naturais e as artificiais. As pessoas naturais são aquelas cujas ações e palavras são suas, e as artificiais são aquelas cujas palavras e ações representam as de outra pessoa. Hobbes (2003) afirma que as palavras e ações das pessoas artificiais em alguns casos pertencem às pessoas que eles representam. Ele denomina aquele que recebe o direito de fazer a ação, ou seja, detém autoridade, de ator. O autor é aquele que é proprietário da ação e cede o direito de realizá-la para outrem. Quando ocorre um pacto de cessão de autoridade, o autor

vincula-se a ação do ator como se ele mesmo a tivesse executado; a ação do ator é propriedade do autor, ou seja, tudo o que ele faz e as consequências da ação recaem sobre o autor.

Como os súditos são autores de tudo o que faz o soberano, nenhum ato do soberano pode ser injusto e cada indivíduo é autor de tudo quanto o soberano fizer: “por consequência aquele que se queixar de dano causado pelo seu soberano estará se queixando daquilo de que ele próprio é autor, portanto não deve acusar ninguém a não ser a si próprio” (Hobbes, 2003, pág. 152). Assim, a concepção hobbesiana resulta em uma representação absoluta, já que não cabe aos súditos desobedecer, protestar, depor ou celebrar um novo pacto porque os atos do soberano estão vinculados como se fossem seus. Como afirma Pitkin (1985), os direitos se ampliam enormemente em favor do soberano, e restam somente deveres para os súditos, que devem se sujeitar e obedecê-lo. O soberano só presta contas a Deus, autor das leis de natureza (Hobbes, 2003, pág. 283), e tudo o que ele faz é legítimo, dado o contrato.

De acordo com Pitkin (1985), não é só o contrato que tem papel central em *O Leviatã*, mas a própria representação. De acordo com a autora, Hobbes busca “explicar e justificar a obediência política de maneira firme e inequívoca” (pág. 30), iniciando seu argumento mostrando como seria o mundo sem a obrigação política. Hobbes viveu num período de turbulência e instabilidade política, dessa forma, sua preocupação se direcionava para a criação de um poder forte o suficiente capaz de acabar com a anarquia, guerra civil e manter a paz. Os seus argumentos visam à criação da unicidade, pacificação das disputas através de um poder soberano, o Leviatã. A sua concepção de representação vem, portanto, para contribuir com esses objetivos. Portanto, Hobbes (2003), que se encaixa na perspectiva formalista, comprehende a representação como um acordo de sessão de autoridade, direitos. Porém, a autorização é um aspecto da representação, mas não é o único, visto que “representar não significa meramente atuar com a autoridade de outro” (Pitkin, 1985, pág. 29).

A perspectiva seguinte que Pitkin (1985) apresenta é a *descritiva*. Ela reúne sob esse rótulo diversos teóricos, cientistas políticos que se preocupam com uma “assembleia representativa” e sua composição. Os autores que melhor desenvolvem a perspectiva descritiva são os defensores da representação proporcional. Para eles, a composição da assembleia deve refletir com exatidão a composição dos eleitores, deve ser como uma miniatura, condensação da sociedade. Nessa perspectiva, a representação enquanto atividade se refere apenas a dar informações exatas sobre os eleitores. Portanto, enfatiza a representação como estar presente e ser

ouvido, e não como atividade de governo. A perspectiva descritiva não se refere somente à assembleia, mas expande o ideal de similitude ao representante individual. Ser representativo é ser típico, parecido com o eleitor e, como consequência, a representatividade da assembleia deriva da representatividade de cada representante.

Essa perspectiva utiliza exemplos e usos dos objetivos inanimados. Daí derivam metáforas e usos do termo que se referem à arte figurativa, à semelhança, ao reflexo, à exatidão, refletindo a composição e segmentos da nação, sentimentos ou a opinião pública. Contudo, uma fotografia, uma pintura, um reflexo não é o real. Uma representação na arte não necessita que se assemelhe àquilo que é evocado. De acordo com Pitkin (1985), existe algo oculto a ser decifrado, é preciso conhecer os códigos para obter informação. Em uma obra de arte, são necessárias tanto a distância quanto a semelhança, e mesmo uma mostra representativa depende dos objetivos e critérios estabelecidos. Pitkin (1985) utiliza o exemplo dos poemas para diferenciar tipismo de representação. Ao escolher os poemas representativos de um autor, pode-se escolher os típicos, médios, mas também escolher os melhores, os sobressalentes.

Assim, essa perspectiva tende a confundir o significado de representação e representatividade. Mas vale ressaltar, como o faz Pitkin (1985), que representação não significa apenas ser eleito, e ser representativo não significa apenas ser típico. Ser típico não significa que as atitudes vão ser representativas:

Tendemos a supor que as características de um indivíduo são um guia para ações que realizarão, e nos preocupamos pelas mesmas características de nossos legisladores precisamente por esta razão. Mas não se trata de uma simples correlação; o melhor representante descritivo não é necessariamente o melhor representante (pág. 98).

Apesar das ressalvas a essa perspectiva, a autora afirma: “representação descritiva é representação” (pág. 100). Assim como a perspectiva formal, também utiliza metáforas e usos verdadeiros da representação — como uma obra de arte, uma amostra representativa. Mas não esgota o significado de representação e, apesar de sanar aspectos da representação formal, tampouco as duas esgotam o conceito. A representação nessa perspectiva enfatiza quem o representante é, e não o que se faz. Portanto, a representação fundamentalmente como atividade, “atuar por”, “agir em nome de outros”; a atividade criativa e de liderança que envolve o conceito não é desenvolvida nessa perspectiva.

A perspectiva seguinte é *simbólica*, que, assim como a descritiva, se baseia em objetos inanimados. Ela utiliza como exemplo os símbolos e a forma singular com que eles representam.

Assim como uma bandeira representa a nação, o mesmo pode ocorrer com pessoas, que atuam como um símbolo vivo. Diferente da perspectiva anterior, os símbolos não precisam se assemelhar, e não é possível fazer asseverações sobre seu referente. Eles evocam, expressam aquilo que está ausente.

Para avançar na perspectiva, a autora traz uma distinção entre dois tipos de símbolos. Os convencionais representam por mera referência, cuja conexão com seu referente é arbitrária, como o sinal de “+” significando a operação de adição. Os símbolos naturais são aqueles cuja conexão não é arbitrária e que simbolizam além de representar. De acordo com Pitkin (1985), quando se diz que uma coisa simboliza outra, quer dizer mais do que uma referência um a um. Um símbolo que simboliza faz uma referência a algo indefinido, não substitui nem esgota aquilo a que se refere. Ele evoca, insinua, não capta a totalidade e há algo oculto nessa conexão. Além disso, traz emoções e atitudes em relação àquilo que está ausente, como um católico que faz um sinal da cruz quando passa em frente a uma igreja, “um símbolo parece ser o recipiente ou objeto de sentimentos ou ações orientadas na direção do que representa” (Pitkin, 1985, pág. 109). É um veículo, um meio de evocar algo relacionado ao que está ausente.

A perspectiva simbólica da representação direciona sua concepção para a simbolização, o que causa distorções. Como muitos autores se interessam pela criação de símbolos, a preocupação recai na criação de uma liderança eficaz. Porém, a aceitação de um líder simbólico perpassa mais pela criação de um vínculo emocional baseado na “manipulação de reações”, “formação de hábitos” (Pitkin, 1985, pág. 111), e menos por uma justificação racional. Portanto, está mais próxima à manipulação, ao estímulo de respostas irracionais, afetivas. Essa perspectiva por vezes se associa à função integradora do governo. A representação é um meio de integrar a nação, mas vale ressaltar que um ditador tem meios mais efetivos para alcançá-lo do que uma assembleia eleita. Indo ao extremo, se chama teoria fascista da representação. Contudo, o sentido da representação se vê alterado, e é o representado que representa a vontade do líder. Aqui, assim como em relação aos símbolos, não existe representar bem ou mal. Se acredita, representa, se não acredita, não representa.

Apesar de sentimentos, crenças, satisfação serem um aspecto relevante da representação, a atividade de criação e aceitação de um símbolo não é representação. De acordo com Pitkin (1985), não devemos confundir as causas com a representação em si mesma. Assim como as

demais, falta à perspectiva simbólica a compreensão da representação como atividade de fazer algo presente, como “atuar no interesse” ou mediação.

A perspectiva seguinte tratada pela autora é a representação como atividade substantiva. É uma perspectiva que aborda a natureza da atividade de representar, seu o conteúdo, a substância do que significa “atuar por outros”. Segundo Pitkin (1985), é de longe a mais difícil de se formular teoricamente, porque, apesar de a literatura se preocupar com o papel, como deve atuar um representante, não existe uma definição precisa do que significa a representação como atividade.

Para especificar sobre como deve agir um representante, são utilizadas expressões adverbiais relacionadas a “atuar por outro” e analogias como “delegado”, “agente”, etc. A autora dá ênfase aos conteúdos que mais aparecem na literatura. Começarei pela expressão “atuar por” e seus dois significados. O primeiro é de substituição, e a ênfase é colocada no “por”; o representante é aquele que atua no lugar do representado. Contudo, a autora ressalta que, quando o suplente atua no lugar de outro, não se espera que ele aja como o principal, de forma a promover o interesse dele, ou que o consulte, ele apenas ocupa seu lugar. Não existe imputação da ação, ou seja, a ação do suplente é sua, e não daquele a quem substitui. Como ressalta Pitkin, a relação de substituição pressupõe a exclusão do principal, o que não ocorre na relação de representação, porque o representado está presente por meio do representante.

O segundo significado de “atuar por” é o de promover o interesse de outro. Diz-se que o representante é aquele que atua em benefício do outro. Contudo, a relação de “cuidar de”, “cuidar do interesse de” não resulta em uma relação de representação. Normalmente o cuidador não é um representante, como os pais que decidem, instruem, cuidam do provimento dos seus filhos. Como consequência, argumenta-se que o representante deve ser como um “fideicomissário”. O fideicomisso, de acordo com Pitkin (1985), está relacionado à conservação e à administração de algo em benefício de outro. Entretanto, a autora destaca que existem diferenças significativas entre um fideicomissário e um representante:

Um fideicomissário não é normalmente o representante do beneficiário. Deve atuar em benefício deste último, mas a propriedade está em nome do fideicomissário; quando administra, não atua em nome de nada mais. Não recebe ordens nem consulta o beneficiário. Tampouco se vincula legalmente com o beneficiário; portanto não temos motivos para qualificá-lo representante; as implicações de denominar fideicomisso a um governo de nenhum modo são democráticas. Implica-se que o governo deve atuar em benefício do povo, mas igualmente implica que isto não exige consulta ou sensibilidade alguma ante seus desejos (Pitkin, 1985, pág. 141, 142).

Por vezes, a ideia de substituição e de fideicomisso aparecem juntas. Como vivemos em sociedades cada vez mais complexas, a representação é uma forma de divisão do trabalho. Portanto, o representante seria como um especialista, como um médico ou engenheiro. Essa concepção vê a representação como expertise, normalmente associada à ideia de que o representado é incapaz de agir, e que o representante é mais habilitado. O cidadão médio, de acordo com essa visão, não comprehende bem os negócios públicos, somente é capaz de avaliar quando é bem governado, como um paciente, que, apesar de não compreender sobre a doença e a cura, sabe avaliar se o tratamento da enfermidade foi eficaz. Entretanto, como Pitkin (1985) destaca, um especialista — salvo o advogado —, um engenheiro ou um médico não é representante do seu paciente.

Uma outra analogia utilizada é a ideia do representante como “delegado”, “embaixador”. O representante é um enviado de um grupo organizado e age conforme suas instruções. Porém, o representante é aqui um mero instrumento, incapaz de ação. Seria um enviado e representa apenas simbolicamente, como representa os objetos inanimados, mas sem relação com a representação como atividade.

A autora traz diversas analogias e expressões adverbiais, mas afirma que elas se agrupam em torno de três significados: a ideia de representação como substituição, como fideicomisso e como delegação. De acordo com a autora, são significados plausíveis e que correspondem à representação em um contexto determinado, mas são usos limitados do que significa de fato representar. A autora ressalta que o termo tem usos mais amplos que seus correspondentes, e nenhum deles é sinônimo de representante. É importante destacar que essa perspectiva complementa as anteriores, pois ajuda a criar critérios para avaliar a ação de um representante, se ele está representando bem ou mal, entretanto, não esgota a totalidade do conceito.

A autora segue na perspectiva substantiva em seus outros capítulos ao elencar elementos relevantes sobre a atividade de representar. No capítulo seguinte, Pitkin (1985) analisa a controvérsia sobre mandato—independência. Aqui, a questão que se coloca é a seguinte: o representante deveria atuar de acordo com os desejos do representado ou deveria ser independente para buscar seu bem-estar? Os teóricos da perspectiva da representação do mandato afirmam que um representante que constantemente contraria os desejos dos representados não é um representante. Já os teóricos da independência afirmam que, se o representante é como um mero instrumento, agindo de acordo com as instruções do representado, isso não é representação.

Ambas as posições parecem corretas porque estão alicerçadas no conceito de representação, porém de forma extrema, o que torna as duas posições aparentemente incompatíveis. Se o representante constantemente vai contra a vontade expressa dos eleitores, não é possível ver o representado nessa relação, ele age por conta própria. Contrariamente, se um representante age sob ordens expressas, somente comunicando aquilo que foi deliberado em outro lugar, também não é possível vê-lo como representante. A relação de representação, segundo Pitkin (1985), pressupõe uma certa equivalência entre representantes e representados. O representado também não pode ser visto como um incapaz, pois decidir por um incapaz não é representação.

De acordo com a autora, a controvérsia apenas aponta para os limites nos quais a relação de representação deixa de existir. Dentro dessa margem, uma ampla gama de atitudes é possível. O representante deve perseguir o interesse do eleitor e os desejos e a vontade do representado devem ser levados em consideração. A representação não implica que o eleitor tenha vontade ou detenha conhecimento sobre todos os assuntos, por isso a liderança e a ação criativa do representante é importante, sem perder de vista fazer aquilo que é melhor para eles. Quando existe uma vontade manifesta, se há desacordo entre as partes, deve haver boas razões para as divergências de opiniões, e o representante deve ter justificativas e levar em consideração a opinião dos seus eleitores.

De acordo com Pitkin (1985), a posição que um autor ocupa em relação a esse dilema depende de como comprehende as questões políticas e a capacidade dos representantes e representados. Um autor que relacionamos imediatamente ao pensar nessa controvérsia é Edmund Burke (1729-1797). No seu clássico *Discurso aos eleitores de Bristol*, proferido após ser eleito para o parlamento em 1774, Burke (2006) advoga pela independência do mandato. Para Burke (2006), a representação é como fideicomisso, e os representantes devem agir “em benefício” (pág. 100) dos representados. Como sua preocupação é com o bem-estar, o representante não tem obrigação de levar em consideração desejos e opiniões dos representados no momento da deliberação, pois “o governo e a legislação são temas de razão e julgamento, e não de inclinação” (Burke, 2006, pág. 101). Nesse sentido, os interesses são poucos, fixos e objetivos, e é obrigação do parlamentar, através do debate, encontrar o interesse nacional.

O autor tem uma concepção elitista da política e acredita que o povo só está habilitado a dar pareceres, dizer como se sente, falar das suas necessidades e avaliar se estão sendo bem governados ou não. Quanto aos remédios, cabem aos representantes, como pessoas hábeis e

sábias, chegar a uma resolução (Pitkin, 1985). Como a representação é uma questão de substância, são os interesses que devem ser representados. É por isso que defende um sufrágio restrito, só devendo ser estendido no caso de algum interesse da sociedade não estar sendo representado virtualmente. Caso a substância da representação esteja presente por meio de outro representante, não há necessidade de ampliar o sufrágio. Como os interesses são poucos e fixos, podem ser objetivamente identificados, sendo possível observar se estão ou não presentes no parlamento. Contudo, o autor acredita que a representação deve ter uma base real para alcançar seu conteúdo, ainda que defenda um sufrágio restrito a uma elite (Pitkin, 1985).

A autora também traz os liberais e utilitaristas e mostra como a sua metapolítica afeta a visão da representação. Pitkin (1985) inicia a perspectiva liberal com os autores de *O Federalista*, em especial James Madison. Para eles, a representação é uma forma de participação no governo, um substituto da democracia direta, só que superior. Portanto, acreditavam que o governo representativo era a forma de viabilizar a participação de forma segura, sem ameaçar o bem comum. Por compreenderem o interesse como algo negativo, relacionado às facções, a representação serviria como um filtro, refinando os interesses. Dessa forma, recorrem à sabedoria dos eleitos para alcançarem o bem comum e defendem pré-requisitos relacionados à propriedade para votar, pois acreditavam que a propriedade se relacionava à virtude. Contudo, como duvidam que os sábios estivessem sempre à frente das decisões, creditam às instituições representativas o poder de anular as facções. Dado o grande número de facções, elas se neutralizariam, e o bem comum seria facilmente observável. Para isso, os representantes deveriam buscar os interesses dos seus distritos eleitorais, e as facções se anulariam umas às outras (Pitkin, 1985).

Para os utilitaristas, Bentham e Mill, o interesse é algo individual. Por conseguinte, cada um é o senhor do próprio interesse. Porém, eles também acreditam que existe um interesse geral, que coincide com o bem-estar de todos. Para isso, o legislador deve ser capaz de encontrar as leis que premiem o bem comum e puna ações egoísticas. A solução para que o legislador não siga seus próprios interesses egoístas para James Mill é a rotação de cargos e mandatos curtos. Dessa forma, o legislador viverá sob a lei que ele mesmo promulgou. Bentham, de acordo com Pitkin (1985), afirma que a reeleição fará com que os interesses dos representantes coincidam com os dos representados. Contudo, trazem uma solução semelhante a Burke quando os interesses e opiniões do povo estão mal dirigidos (quando não correspondem ao bem comum), devendo o

representante buscar o bem-estar do povo independente de sua vontade imediata. Portanto, apesar de trazer também aspectos elitistas, Pitkin (1985) põe em destaque o seguinte:

À medida que a certeza do conhecimento que possuem os legisladores se faz mais duvidosa, as opiniões do povo (ainda que frequentemente equivocadas) se fazem mais valiosas. A relativa superioridade de uma sobre a outra diminui, e o papel do representante consequentemente se modifica (pág. 229).

É importante destacar que, da mesma forma como Pitkin (1985) analisa o conceito da representação dentro da metapolítica desses autores, essa forma de compreender a representação também se aplica aos representantes. A autora afirma que o modo de compreender as questões políticas afeta a maneira como se veem e se relacionam com seus representados (pág. 237-238). A autora também destaca que o trabalho do representante abrange uma série de aspectos abordados anteriormente, visto que a complexidade que vimos no campo conceitual se expressa na prática e estão interconectados. Portanto,

O representante é, tipicamente, de uma vez um apresentador especial de causas e um juiz, um agente de sua localidade assim como um governante da nação. Seu dever é perseguir ao mesmo tempo o interesse nacional e o interesse local; nesse último caso, porque é um representante, e primeiramente porque seu trabalho como representante é governar a nação. Essa tarefa dual é difícil, ainda que não seja impossível nem prática nem politicamente (pág. 243).

Ao final do seu livro, Pitkin (1985) desenvolve um conceito substantivo de representação que define os limites sobre os quais o representante deve atuar. Ela afirma que o representante deve buscar o interesse dos representados, no sentido de buscar seu bem-estar, e ser sensível a eles quando houver uma vontade expressa. Deve atuar com discricionariedade, capaz de ação criativa e discernimento. O representado também deve ser compreendido como capaz de ação e “juízo independente”. Porém, a autora destaca que a ideia da representação substantiva parece remota diante da complexidade da atuação do representante. Ele não atua sozinho, mas com outros representantes, em um partido e situado em uma estrutura de governo, influenciado por diversos atores, dentre eles a opinião pública. As deliberações ocorrem em um contínuo, e isso significa que pode preferir ceder em alguns pontos para ganhar em outros momentos. Outra questão destacada pela autora é que não existe um principal, mas uma multiplicidade de eleitores, o que dificulta ainda mais identificar quais são seus interesses. Em contrapartida, na grande maioria dos temas sequer existe uma vontade a qual representar.

Diante dessa complexidade, a autora propõe que avaliemos as instituições representativas em um contexto mais amplo e não enquanto representação um a um. Para ela, a representação

não é a ação de um legislador individual, mas é “concerto público e institucionalizado envolvendo muitos indivíduos e grupos, e operando de forma complexa como os concertos sociais de grande escala” (pág. 247). Compreendido enquanto um sistema, o sentido de “atuar por” se refere ao nível público. Os pré-requisitos são poucos, eleições livres e regulares, e o que se espera é que esse sistema produza decisões substantivas. Mas, para os propósitos deste trabalho, basta destacar que, diante da complexidade do que significa e do que é a representação política, o que podemos fazer, como nos ensina a autora, é esclarecer a forma de representar que está sendo mobilizada na relação de representação e analisar suas implicações:

Mas todas essas pessoas e instituições não representam no mesmo sentido e no mesmo modo. A representação política é tão extensa e variada em seu alcance como a representação mesmo permite. O que podemos esperar fazer quando nos enfrentamos com tal multiplicidade é esclarecer que perspectiva de representação está usando um autor em particular, e se essa perspectiva, suas pressuposições e implicações se adaptam realmente ao caso em que ele tenta aplicá-la. (pág. 252, tradução nossa)

1.2.2. Representação como um relacionamento

Em seu artigo *Representação, Identidade e Minorias*, Iris Marion Young (2006), com a finalidade de defender a representação de grupos minoritários, lança mão de um conceito de representação que não é pautado pela lógica identitária, substituição ou substância da representação. Para ela, representantes e representados são inevitavelmente diferentes, têm papéis distintos e em muitos momentos vão se afastar. Através de Derrida, a autora traz o conceito de *différance*, compreendendo a representação como uma relação entre atores diferenciados que se estende no espaço e tempo. Segundo a autora, o representante, ao se reunir com seus pares e ao tomar decisões, deve levar em consideração vestígios de momentos anteriores de conexão com os representados e antecipar o momento de prestação de contas. Aos representados, que devem estar mobilizados, cabe avaliar as ações do representado.

O modelo proposto por Young (2006) é normativo e requer uma vigorosa mobilização da sociedade civil, pluralização de espaços de representação, dispositivos de inclusão de minorias e momentos de prestação de contas além das eleições. Porém, é um modelo relevante ao enfatizar papéis distintos entre representantes e representados, numa relação que envolve diferentes tempos e espaços, evidenciando a sua complexidade. Portanto, Young (2006) traz um conceito que ajuda a compreender a prática da representação, pois permite analisar como se representa em momentos

diferentes, espaços e em quais situações ocorre a relação e consolidação de vínculo entre eleitores e eleitos.

Contudo, ao dar centralidade ao relacionamento na sua definição de representação, a autora negligencia a substância da representação. Young (2006) afirma que uma representação eficaz requer diferentes modos de representar, e que a questão da boa representação é uma questão de grau, melhor quando maior a proximidade entre eleitores e eleitos, e pior quando tende ao afastamento. Apesar de a conexão e as variedades de formas de representar serem importantes, também é importante analisar que tipo de vínculo está sendo construído, seu conteúdo, ou seja, se suas implicações podem resultar em relações mais ou menos democráticas. A existência de um vínculo não atesta o caráter democrático, inúmeros tipos de relações podem ser construídos. Um líder pode ter uma forte conexão sem ter necessariamente uma relação de caráter democrático.

Como traz Urbinati (2006), as eleições tornam os legisladores permeáveis às influências sociais, e, nesse sentido, a própria eleição já atesta a existência de um vínculo entre eleitos e eleitores. O voto expressa um relacionamento, os vereadores se ocupam constantemente em construir relações, cultivam laços, atendem demandas, pois o voto também é fonte de incerteza, e o vínculo precisa ser permanentemente construído. Contudo, existir vínculo entre representantes e representados não significa relações de caráter democrático.

Um autor que traz contribuições relevantes para a análise da representação é Pollak (2007). De acordo com o autor, o termo *representação* foi forjado ao longo de séculos e possui um grande potencial manipulativo, utilizado para justificar ou desafiar os sistemas políticos vigentes. Pollak (2007) afirma que o termo é um “significante sobrecarregado”, e a imensa quantidade de adjetivos não ajudam a esclarecer o termo:

Encontramos constitucional (Sieye's, 1789/1981), factual, virtual e tradicional (Burke, 1991), substancial, descritivo e simbólico (Pitkin, 1967), apropriado, vinculado à propriedade, imperativo e livre (Weber, 1956), autoritativo, consultivo e misto (Kincaid, 1999), atributivo (Griffiths e Wollheim, 1960), soberano e não soberano (Leibholz, 1966), municipal (Heller, 1986), real e fictício (Sterne, 1869), delegado, microcósmico e eleitoral (Birch, 1971), sociológico (Sartori, 1968), social (Holmberg, 1999), monolítico (Rogowski, 1981), dinâmico (Stimson *et al.*, 1989), promissória, antecipatória, giroscópica, substituta (Mansbridge, 2003, 2005), coletiva e diádica (Weissberg, 1978), institucional (Jackson e King, 1989), executiva, parlamentar, funcional e territorial (Marsh *et al.*, 1997), representação regional e local. Obviamente, esses adjetivos são usados para denotar diferentes aspectos e dimensões da representação. Como tal, são uma prova da complexidade e arbitrariedade dos conceitos (pág. 89, tradução nossa).

Diante da complexidade do termo, Pollak (2007) propõe pensá-lo a partir das três dimensões já destacadas anteriormente, “quem representa o que e por quais meios” (pág. 89, tradução nossa). Para ele, as respostas a essas perguntas são contingentes e foram respondidas de diferentes formas ao longo do tempo. Portanto, o autor acredita que essas perguntas dão conta de compreender o fenômeno e analisá-lo em circunstâncias diversas, sob a ótica da qualidade da representação.

Ao analisar “quem representa”, Pollak (2007) destaca três critérios para selecionar representantes. O primeiro é a identidade social, que se refere à identidade comum entre representantes e representados, e é variada, como por exemplo a identidade de gênero, étnica, religiosa, etc. O segundo critério é o interesse comum e está relacionado à identidade social, na ideia de que a experiência comum leva a um compartilhamento de interesses. O último é a expertise, que está assentado na ideia de que o representante especialista comprehende melhor as necessidades do representado. A depender do órgão, esse tipo de representação faz bastante sentido, como um comitê que analisa questões específicas. São três critérios muitas vezes relacionados, como destaca o autor, e que podem se aplicar a diversos espaços representativos com diferentes formas de seleção, como eleição, nomeação, entre outros.

Depois o autor analisa o que está sendo representado e afirma que ao longo da história existiu uma diversidade de objetos da representação, como a vontade de Deus, a unidade do povo, uma classe, etc. Destaca que uma diversidade de coisas pode ser representada, como interesses, ideias, posições políticas, entretanto, mais do que apontar o que está sendo representado, é relevante destacar o que o sistema permite ser representado, o que a posição dentro do sistema permite e quais funções.

Vale destacar que Young (2006) aponta três formas gerais possíveis de alguém ser representado. A primeira delas é o interesse, que, para autora, é o meio para se atingir algum fim, “aquilo que afeta ou é importante para os horizontes de vida dos indivíduos ou para as metas das organizações” (pág. 158). São os recursos necessários, o que pode incluir materiais, influência política, entre outros. Como são limitados, a obtenção pode interferir diretamente no outro. Diante da ambiguidade com que o termo *interesse* é definido ao longo do pensamento político, Bobbio afirma que os adjetivos ajudam a compreender o conceito, definindo a representação de interesse como parcial, particular, corporativa ou local. Segundo Young (2006), outra forma de ser representado é através de opiniões. Para ela, são valores, crenças, princípios e o juízo que se

forma a partir deles, os quais fundamentam as opiniões, preferências, visão de mundo sobre os mais vastos temas e os critérios políticos. Por último, Young (2006) destaca que é possível ser representado através de perspectivas. Para ela, perspectiva é a experiência social que determinadas posições estruturais na sociedade proporcionam. O conceito pode ser descrito como o ponto de partida, a experiência vivida a partir de um lugar na sociedade. Dessa forma, pessoas situadas em lugares semelhantes na estrutura social tendem a ter perspectivas parecidas, o que não significa dizer que tenham os mesmos interesses e opiniões. Pessoas situadas em posições muito distantes na estrutura social têm perspectivas muitos diferentes, e pode ser difícil compreender a perspectiva do outro, mas isso não significa que elas se anulam, e todas são relevantes para “compreensões sociais mais plenas”. (pág. 169)

Retomando Pollak (2007), outro aspecto destacado em seu artigo são as funções da representação. Para o autor, a representação é uma forma de organização do poder e um meio de criar identidade coletiva e reflexão, sendo subdividida em “controle do governo, capacidade de resposta, responsabilização, liderança e garantia da estabilidade do sistema político” (pág. 96). Como forma de organização e criação de identidades, ela cria sujeitos políticos. O autor, portanto, destaca que diferentes conceitos de representação formam sujeitos políticos distintos. Para a análise da qualidade da representação, segundo o autor, convém perguntar,

sobre a base de autorização (identidade, interesses, conhecimentos especializados) e procedimento de seleção (eleição, nomeação, lote) dos seus intervenientes. Em segundo lugar, a natureza do mandato (livre, imperativo, disciplina partidária) deve ser explorada e, em terceiro lugar, o estilo de representação (administrador, delegado, político) precisa de ser analisado. Finalmente, é importante avaliar o que os representantes fazem e até que ponto a sua capacidade de resposta pode ser qualificada como política, serviço/alocação ou capacidade de resposta simbólica. Só então é possível uma reavaliação das duas funções — organização do governo e construção/reflexão da identidade (pág. 100, tradução nossa).

É importante destacar o trabalho de Debora Almeida (2013), que a partir de Pollak (2007), utiliza essas três perguntas para dar conta das mudanças e inovações prático e teóricas no campo da representação. Tendo em vista que o objetivo do seu trabalho é analisar o significado da representação e quais os critérios que a definem como democrática, essas perguntas são um guia relevante, e Almeida (2013) inclui mais uma questão, “onde se representa”, para abranger as novas experiências representativas que surgiram com as Instituições Participativas.

Eulau e Karps (1977) também ajudam a compreender o que eles denominam como “quebra-cabeças” da representação. Os autores partem de Pitkin (1985), que define a

representação como “agir no interesse dos representados, de maneira responsiva a eles” (pág. 209, tradução nossa). Porém, Eulau e Karps (1977) afirmam que é uma definição que não diz como operacionalizar a responsividade, como pode ser medida e observada empiricamente. Portanto, eles decompõem a representação em quatro componentes de responsividade.

O primeiro componente é a responsividade política e ela se refere à congruência entre as posições dos constituintes nas questões políticas e a posição dos representantes, e consequente tomada de decisão. Eulau e Karps (1977) afirmam que muitos autores que se debruçam sobre estudos legislativos nos EUA definiram representação apenas em termos de responsividade política. Eles criticam alguns estudos porque a congruência em si não indica que os representantes são responsivos aos eleitores, visto que os primeiros estão submetidos a uma série de pressões, e sua conduta pode sofrer influência de vários grupos. Contudo, apesar de ser de difícil análise, a responsividade política é uma componente da representação.

A segunda componente é a responsividade de serviços. Essa forma de responder aos constituintes não se refere à legislação como a anterior, mas a benefícios específicos que os representantes podem obter para seus representados, ou distrito eleitoral. Essa forma de responsividade se refere a intervenções na burocracia para resolver questões, obter emprego, etc. Eulau e Karps (2009) afirmam que essa componente é de suma importância para compreender a representação na modernidade e que essa forma muitas vezes pode ocupar papel central na atividade de um parlamentar, mais até do que os trabalhos legislativos.

O terceiro tipo de responsividade se refere à prática de “pork-barrels”. O representante age para dirigir projetos legislativos que garantem benefícios ao seu “distrito eleitoral como um todo”. O representante age como um alocador de recursos para seus constituintes, e Eulau e Karsps (2009) destacam que o aquele age antecipando e estimulando os desejos da sua clientela.

O último objeto da relação de representação é a responsividade simbólica. É um aspecto que se refere mais a uma base psicológica do que a benefícios concretos. É constituído por gestos simbólicos, base da confiança e de suma importância para o apoio dos representados aos representantes. Eulau e Karps (1977) afirmam que esse tipo de laço não visa apenas à garantia da reeleição, mas dá liberdade ao representante no âmbito legislativo, “a política simbólica tem o propósito de acumular crédito a ser utilizado em contingências futuras” (pág. 247, tradução nossa).

Esse artigo também destaca o foco da representação. Um representante pode estar bem atento a um aspecto da relação com seus constituintes, e negligenciar ou não dar ênfase a outro. Um representante responsivo a serviços pode não ser responsável em relação a políticas preferenciais dos seus eleitores. Além disso, os autores destacam três focos, o local/distrito, agrupamentos (étnico, religioso, classe, etc.) ou pessoas individuais. Portanto, eles ressaltam que o foco diferente pode caminhar em conjunto com componentes diferentes da responsividade.

Eulau e Karsps (1977) destacam a diferença entre responsividade e resposta. Com base em Pitkin, que afirma de maneira recorrente em seu livro a posição de liderança e capacidade criativa do representante, os autores destacam a posição diferenciada entre representantes e representados. Dada a “elevação” da sua posição, status diferenciado, espera-se que o representante tome a iniciativa na relação da representação e não apenas responda aos seus constituintes.

Por fim, os textos apresentados nos guiam na multiplicidade do que é representação. As perguntas trazidas nesses textos, “o que, como, quem”, nos ajudarão a desemaranhar a prática da representação e são utilizadas na parte empírica deste trabalho. Soma-se a isso o trabalho de Eulau e Karsps (1977) para compreender o objeto da representação, mais especificamente “o que” está sendo representado, juntamente com Young e seus modos representação. Por fim, Pitkin (1985) nos ajuda com o quadro mais amplo para compreender como se representa e as implicações do conceito de representação mobilizado pelos atores.

CAPÍTULO 2 – Representação política no Brasil

Neste capítulo, trato, de maneira breve, sobre as instituições representativas no Brasil, em especial as Câmaras Municipais, e como se desenvolvem as relações entre Estado e sociedade no âmbito local. Além disso, farei algumas incursões na história da Câmara Municipal de Salvador, objeto de pesquisa do presente estudo. Depois foco no município pós-constituição de 1988, analisando como o poder local se relaciona com a esfera federal. Ademais, abordo a relação entre vereadores e seus eleitores nos estudos sobre as câmaras municipais no período mais recente da história da democracia brasileira.

2.1. Breve história das instituições representativas no Brasil

Neste tópico, faço considerações sobre a representação política no Brasil. É importante destacar que a representação política é aqui compreendida como uma forma particular, historicamente situada de relação entre Estado e sociedade. Porém, como traz Almeida (2012), a sociedade brasileira percorreu um caminho distinto dos países originários — Inglaterra, Estados Unidos e França. Nesse sentido, a autora destaca que é necessário “abandonar a identificação quase completa entre representação e Estado-liberal representativo” (Almeida, 2012, pág. 2) e discutir outras formas de representação. Portanto, seguindo a linha da autora, levarei em consideração o passado colonial e autoritário para discutir a representação política no Brasil, visto que nem sempre se seguiram os moldes tradicionais de canalização da participação via sufrágio, partidos e instituições formais representativas. Contudo, o nosso intuito neste tópico não é fazer uma descrição exaustiva de como ocorre o relacionamento entre Estado e sociedade, tarefa que necessitaria de um estudo mais aprofundado, mas destacar alguns aspectos.

No período colonial, existiam apenas as câmaras municipais. Elas faziam parte da administração da Coroa portuguesa, estava fortemente ligada aos interesses dos proprietários

rurais (Leal, 2012). As câmaras eram as instituições mais próximas da população, para as quais eram dirigidas a maior parte das queixas ao rei, e estavam presentes em uma série de episódios históricos relevantes, de acordo com Caio Prado Júnior (1963, pág. 317). Contudo, seria um anacronismo considerá-las como instituições representativas, que ainda estavam sendo gestadas na Europa. Só no período do Império as instituições representativas foram criadas pela constituição outorgada de 1824. Assim, por influência da França e Inglaterra, adotou-se uma monarquia constitucionalista bicameral: a Câmara temporária e o Senado vitalício, ambos eletivos, sendo que o último era escolhido a partir de uma lista tríplice da qual o imperador escolhia o terço (Bandecchi, 1973, pág. 116). A inspiração francesa também esteve presente na votação em dois graus. Porém, Santos (2013) não caracteriza o período como um governo representativo, mas como uma monarquia absolutista mitigada devido a existência do Poder Moderador. A despeito da sua “benevolência” e “relativa tolerância com a oposição” (pág. 10), segundo o autor, não era possível fazer frente aos poderes constitucionalmente garantidos ao imperador, dentre os quais estava a possibilidade de dissolver a Câmara.

Seguindo essa linha, Dolnikoff (2008) afirma que muitos autores questionam a existência de um governo representativo nos moldes europeus, tendo em vista a escravidão, fraudes eleitorais e do Poder Moderador — este presente apenas na experiência do Brasil e Portugal. A autora, contudo, defende que as instituições brasileiras não se distanciam dos países originários ao lembrar que, durante o século XIX, o governo representativo não era democrático, casamento ocorrido apenas no século XX. Dessa forma, ela mostra que tanto a escravidão estava presente nos Estados Unidos, como as fraudes também eram frequentes e o voto era restrito no período mencionado. Para ela, o Poder Moderador não era incompatível com o governo representativo, visto que a natureza irresponsável do poder real era uma questão presente em todas as monarquias constitucionais. Além disso, em caso de conflito entre poderes, devolvia para os eleitores a decisão de destituir ou reconduzir parlamentares. Por fim, Miriam Dolnikoff (2008) afirma que as instituições brasileiras cumpriram função similar às instituições europeias, que era incluir as elites no jogo político, “A opção por um governo representativo permitiu trazer para o interior do Estado as disputas de interesses entre os diversos setores da elite” (pág. 22).

Uma questão relevante é que durante o Império, o direito a voto foi restringido gradualmente, em contraposição à paulatina extensão do sufrágio em diversos países durante o século XIX (Dolnikoff, 2008). Ao longo do período, requisitos mais rígidos foram

implementados, como o critério de renda para votar e ser votado em 1846 e, por fim, a Lei Saraiva em 1881, que instituiu a eleição direta, mas excluiu o voto dos analfabetos — grande parte da população brasileira. Com a constituição republicana de 1891, não houve grandes mudanças, apenas se retirou o requisito censitário, enquanto mantinha a exclusão dos analfabetos e mulheres. Como consequência, na eleição presidencial de 1894, a participação teve um ínfimo acréscimo, de 1% da população para 2% — diferente da participação no Império antes da Lei Saraiva, que contava com a participação de 11% da população nas eleições de primeiro grau em 1874 (Holanda *apud* Lessa, 2001).

O império termina com um golpe político-militar em 1889. Os primeiros anos da república, segundo Renato Lessa (2001), foram de completa anarquia por causa da súbita desrotinização da vida política. De repente, não havia mais o Poder Moderador. O autor destaca que, com a erosão da monarquia, formou-se uma coalizão de voto, que não possuía um projeto político claro. Era um grupo eclético, encabeçado pelos militares positivistas e republicanos paulistas cujo único ponto em comum era o federalismo. Era um movimento sem povo, cuja característica era o pertencimento ao sistema.

Os 10 primeiros anos da república são marcados pela anarquia. A constituição trazia o presidencialismo, um parlamento com amplos poderes e autonomia dos estados. É marcado, pois, pela indocilidade do parlamento e indeterminação na relação dos estados com o governo central (Lessa, 2001). A estabilidade política é alcançada no governo Campos Sales, através de um pacto não constitucional. O então presidente articula por meio da negociação direta com os governadores das maiores bancadas uma modificação no regimento interno da Câmara. Dentre essas mudanças, que reduziam o poder do Legislativo, vale destacar uma. O diploma das eleições passou a ser a ata de apuração, “controlados pela situação local” (Lessa, 2001, pág. 49). Em caso de divergência, recorria-se à *teoria da presunção*, que significava que, quando existia duplidade nos diplomas e candidatos disputavam por uma vaga, o eleito seria aquele que fosse candidato pela política dominante nos estados. O resultado dessa modificação foi a perpetuação das elites que se encontravam no poder no momento do pacto, que se permaneceram durante todo o período da República Velha. Por conseguinte, houve a redução da competitividade eleitoral e, dado o completo controle da eleição pelos estados, a submissão do Legislativo.

Nesse sentido, de acordo com Maria Alice de Carvalho (2001), a solução para alcançar a rotina política foi a repetição da verticalização política imperial, com a ascensão do Executivo,

garantida através do pacto com os governadores. Em razão disso, houve o esvaziamento das instituições representativas, já que “Partidos, eleições e dinâmica parlamentar seriam subordinados ao objetivo precípuo de garantir condições de governo” (Carvalho, 2001, pág. 92). Assim, de acordo com Lessa, após o pacto “O desempenho do novo Congresso foi de apatia. As questões políticas realmente relevantes já estavam tratadas por um eixo que excluía o Legislativo como instituição. O presidente falava diretamente aos estados, e o comportamento legislativo passou a ser função da extensão do acordo entre aquelas duas partes” (Lessa, 2001, pág. 55). Como resultado, o interesse nacional coincide com os interesses dos estados de primeira grandeza, mais especificamente Minas e São Paulo. Vale destacar que diversos autores convergem quanto à opinião de que a relação entre Estado e sociedade não foram substancialmente alteradas com a implementação da República, visto que grande parte da população permanece vivendo em dispersão, controlada por vínculos patrimoniais (Lessa, 2001; Carvalho, 2001; Carvalho, M. A., 2001).

É importante destacar que as eleições na República Velha eram marcadas pela violência, fraude em todas as etapas (certificação dos eleitores, votação, apuração e no reconhecimento dos eleitos) e pela baixa participação (Carvalho, 2001). Dos 7,8% da população que formavam os aptos a votar — homens, maiores de 21 anos, alfabetizados —, o percentual daqueles que participavam ficava entre 1,4% e 3,4% da população nas eleições presidenciais do período, segundo Carvalho (2001). As eleições eram custosas e quanto menos gente votasse melhor, pois menores eram os gastos. José Murilo de Carvalho (2001) distingue três povos na República Velha. O povo das estatísticas, referia-se à população em geral, cuja maioria vivia na zona rural em situação de dependência e era predominantemente analfabeto. O segundo era o povo eleitoral, essa minoria apta a votar e que participava muito pouco, dada a violência e fraude. E havia o povo das ruas, que eram os sertanejos que participavam de movimentos messiânicos, os sindicatos que realizaram greves no final da década de 1910, e que na maioria das vezes era tratado com repressão, ou de maneira tecnocrática e paternalista. De acordo com o autor, havia povo na república, o que não existia eram meios para incluir o povo.

O período da República Velha, apesar de alcançar certa estabilidade para o exercício do poder por meio do Pacto, acumulava uma série de tensões, que culminariam no golpe de 1930. A “política dos Estados”, termo alcunhado por Campos Sales, não era um correspondente efetivo quanto o Poder Moderador. Ela dependia do acordo entre os estados de primeira grandeza (Minas

Gerais e São Paulo), o que gerava instabilidade no sistema político a cada eleição presidencial. Soma-se a isso a insatisfação dos estados de segunda grandeza com esse federalismo desigual, que deixava aos estados mais relevantes a condução dos negócios nacionais e distribuía os recursos clientelísticos da União de maneira insatisfatória (Carvalho, 2001). Tudo isso levou, em 1922, ao surgimento da Reação Conservadora, que apesar de derrotada, já apontava o desgaste na disputa intraoligárquica.

A década de 1920 foi um período de grande efervescência política e cultural, com o surgimento do Partido Comunista, a Semana de Arte Moderna, os movimentos tenentistas, a Coluna Prestes, etc. Quando o pacto na eleição de 1930 se desfaz, com São Paulo indicando novamente como candidato à presidência Júlio Prestes, forma-se a Aliança Nacional, numa articulação de Minas com o Rio Grande do Sul, a qual lança Getúlio Vargas como candidato à presidência e João Pessoa como vice. A derrota nas eleições, apesar da grande mobilização, mostra a dificuldade de vencer as engrenagens da República. Com esse acúmulo de tensões, polarização, eleições fraudulentas, o assassinato de João Pessoa, intervenção federal em Minas, em 2 de outubro o golpe militar se concretiza em Minas e no Rio Grande do Sul, alcançando o Nordeste em 4 de outubro. Em 1º de novembro, Getúlio Vargas assume como presidente da república.

O governo provisório destituiu todos os mandatos eletivos e instituições representativas. Getúlio indicou tenentes como intendentes nos estados, os quais eram responsáveis por indicar prefeitos. Como resultado da Revolução Constitucionalista, iniciada e derrotada em 1932, o governo provisório convoca eleições para a assembleia constituinte, na qual as mulheres adquiriram direito a voto, e a maioridade eleitoral diminuiu de 21 para 18 anos (Nicolau, 2012). Além disso, foi criada a Justiça Eleitoral, responsável pelo cadastramento, contagem dos votos. Foi a primeira eleição razoavelmente limpas e competitivas (Nicolau, 2012). Getúlio foi eleito indiretamente como presidente, porém, apesar de avanços significativos na Constituição de 1934, diante as eleições de 1938, em 1937 um novo golpe de estado é dado.

No período do Estado Novo, forjado a partir de uma doutrina antiliberal, todas as instituições representativas foram fechadas novamente, a saber, o congresso, senado, assembleias legislativas, câmaras municipais, e proíbem-se os partidos e cassam-se os mandatos. Vale ressaltar que a Era Vargas (1930-1945) foi a única a abolir completamente as eleições no País (Nicolau, 2012). Com isso, outros canais de interlocução entre Estado e sociedade foram criados,

sob um modelo altamente centralizado. Nesse sentido, a União seria a indutora da modernização, encarnando um projeto de industrialização que se assentava na harmonia e conciliação de classes (Vianna, 2001). De acordo com Edson Nunes (2019), o processo de introdução do Brasil numa ordem capitalista moderna institucionalizou um modelo sincrético de relação entre Estado e sociedade. Três novas gramáticas foram implementadas, o universalismo de procedimentos, insulamento burocrático e o corporativismo, que se somaram ao antigo padrão clientelista.

O período se caracterizou pela tentativa de agregar uma multidão de interesses por vezes antagônicos, sob a tutela do Estado, o representante do interesse nacional. Com isso, o clientelismo, que se caracteriza por trocas generalizadas de caráter pessoal, deixou de estar sob o controle das oligarquias regionais, e seus recursos foram nacionalizados, tornando a União o grande *patron* (Nunes, 2019, pág. 85). Nesse contexto, essa gramática era exercida por uma intrincada rede “baseados numa hierarquia de favores que incluía emprego no governo, participação em conselhos consultivos especiais, além de redes estabelecidas pelos inteventores” (Nunes, 2019, pág. 75). Dada a centralização dos recursos e poderes, o clientelismo foi o meio utilizado pelo regime para buscar apoio nas oligarquias. Além disso, foi experimentado o universalismo de procedimento, com a utilização de critérios meritocráticos para o preenchimento de cargos públicos (Nunes, 2019). Nesse cenário em que se garantia o primado o econômico sobre o político, a representação profissional foi o meio de intermediar as relações entre capital e trabalho, sob tutela do Estado. O corporativismo foi implementado e, como mostra Vianna (2001), beneficiou fortemente o capital e seu processo de acumulação. Os sindicatos se tornaram órgãos do Estado, e as classes trabalhadoras foram desmobilizadas e controladas. Isso não ocorreu com os sindicatos patronais que mantiveram sua autonomia ao pressionar o Estado, modificando a legislação em seu favor (Vianna, 2001). Por fim, foram criadas agências insuladas, com o aval das elites industriais, que garantiam sua presença nesses espaços (Nunes, 2018). Como afirma Vianna (2001), a centralização e o autoritarismo do período não implicou afastamento dos interesses das classes dominantes. A despeito do fechamento dos canais tradicionais de representação, o empresariado manteve acesso direto ao Estado, “presente e atuante nos inúmeros conselhos incrustados no aparelho estatal” (Vianna, 2001, pág. 144).

A aproximação do fim da Segunda Guerra foi tornando insustentável o regime autoritário no País. O alinhamento aos países democráticos pôs em evidência sua contradição, e a abertura política era inevitável. De acordo com Maria do Carmo de Souza Campello (1975), a

redemocratização deveu-se muito mais a fatores internacionais do que a questões econômicas, ponto que a autora destaca para demonstrar a manutenção de grande parte do aparato estatal formatado no Estado Novo no período democrático. No entanto, Francisco Corsi (1996) não partilha da mesma opinião e acredita que a questão econômica foi relevante para a queda do Estado Novo, estando, contudo, entrelaçada com a agenda democrática. Para ele, um dos fatores para a deterioração da sua base de apoio foi o projeto nacional de industrialização fortemente centralizado, o que desagradou setores da burguesia industrial que apoiavam o regime. Apesar de defenderem a intervenção estatal na economia, preferiam medidas mais brandas às adotadas no final do regime. Além de desagradar esses setores com a “Lei Malaia”, seu projeto desagradou os Estados Unidos da América, que anteriormente lhe garantia apoio,

O Estado Novo não mais satisfazia os interesses norte-americanos. Além do problema do caráter ditatorial do regime, continuavam em aberto questões importantes para o capital estrangeiro, a saber: a questão da legislação nacionalista, particularmente a referente à exploração de petróleo e dos recursos minerais; a questão da liberalização do comércio e dos fluxos de capitais e a questão da política industrializante de Vargas, que não era vista com bons olhos pelo governo dos EUA (Corsi, 1996, pág. 27).

Vargas desde 1943 buscou se apoiar nas classes trabalhadoras, passando a “incentivar sua organização e mobilização” (Corsi, 1996, pág. 32) como forma de manter a autonomia em relação às classes dirigentes (Corsi, 1996). Contudo, no contexto de acirramento da luta de classes, o aumento de greves unificou as elites — outrora divididas em dois projetos econômicos distintos — com fins a garantir uma transição pelo alto (Corsi, 1996, pág. 35). Sem base de apoio, a antecipação das eleições para governadores como forma de neutralizar a oposição e a destituição do chefe de política colocando seu irmão Benjamin Vargas no lugar precipitaram a deposição de Getúlio Vargas em 25 de outubro de 1945 (Corsi, 1996) pela cúpula militar — composta de “getulistas”, entre eles o seu Ministro de Guerra, general Dutra — e pela oposição política, que formava a UDN (União Democrática Nacional) (Gomes e Ferreira, 2018).

Ao final do ano de 1945, realizaram-se eleições para a presidência e o Congresso Nacional, este responsável pela elaboração de uma nova constituição. Na Magna Carta, semelhante em muitos aspectos à de 1934, as mulheres podiam votar, os analfabetos seguiam proibidos de participar do sufrágio; a obrigatoriedade do voto era estabelecida (dispensada em caso de maiores de 60 e mulheres que não exercessem profissões lucrativas) — em caso de descumprimento, eram aplicadas as devidas penalidades (Nicolau, 2012).

O período de 1946–1964 foi de consolidação democrática, de acordo com Ângela Gomes e Jorge Ferreira (2018). Houve uma inclusão significativa da população adulta nas eleições, que de acordo com os autores não pode ser só creditado ao aumento na alfabetização, mas também à mobilização dos partidos. Foi o período em que se criaram partidos nacionais, e a justiça eleitoral⁶ passou a regular as eleições, responsável por todo processo eleitoral (Nicolau, 2012), cujo resultado foi uma diminuição significativa nas fraudes, sendo um período de eleições relativamente limpas e competitivas, e de estabilidade partidária (Nicolau, 2012), com a nacionalização de partidos políticos com programas ideológicos distintos (Gomes e Ferreira, 2018).

De acordo com Limongi (2015), o período de 1946-64 se caracteriza pela entrada da incerteza na política. Para o autor, o processo de votação não muda entre a República Velha e a Terceira República. O alistamento eleitoral, despesas de transporte para a votação, pagamento de alimentação, ficavam a cargo dos candidatos. Para o autor, o ponto principal que marca a mudança entre os dois períodos é a competição eleitoral. O governo perdeu o controle sobre o processo eleitoral, e a oposição tinha chances reais nas disputas. De acordo com o autor, a República Velha se caracterizava pelo baixo incentivo à participação e baixa competição eleitoral. No período da Terceira República, os requisitos para o alistamento eleitoral se afrouxaram, e, apesar da exclusão dos analfabetos, não era exigida nenhuma documentação que comprovasse a qualificação. Portanto, as disputas do período se caracterizam pela mobilização partidária para “fazer eleitores”. É à mobilização dos partidos, que buscavam votos através do alistamento de eleitores, que é creditada boa parte da responsabilidade pelo aumento de eleitores no período. O aumento foi de 26% de participação de eleitores dentre a população adulta no ano de 1946 para 39% em 1962 (Nicolau, 2012). É o período em que se inauguram eleições competitivas no Brasil.

A partir de um trabalho de desagregação dos votos nas coligações, Jairo Nicolau (2004) traz uma nova interpretação para o período democrático de 1946-64 ao verificar estabilidade partidária. De acordo com o autor, a votação nos partidos se manteve, com exceção da primeira eleição, devido ao processo de transição, cujas regras eleitorais favoreciam o Partido Socialista

⁶ A eleição de 1933 para a constituinte foi a primeira que teve a justiça eleitoral, o que resultou na diminuição das fraudes eleitorais, comparativamente aos períodos anteriores — Império e República velha.

Brasileiro (PSB)⁷. Houve relativo aumento da volatilidade eleitoral na eleição de 1962, com uma leve ascensão do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Entretanto, o que Nicolau (2004) observa através dos dados é uma baixa fragmentação partidária e baixa volatilidade eleitoral. De acordo com o autor, a crise que culminou com o Golpe de 1964 não pode ser buscada no sistema político brasileiro, visto que os dados mostram sua estabilidade.

Apesar desse processo de consolidação democrática, as eleições presidenciais eram marcadas por tensões políticas e tentativas golpistas. Nas eleições de 1950, Getúlio Vargas foi eleito, e a UDN não aceitou o resultado das eleições, entrando com recurso no Tribunal Superior Eleitoral, que foi rejeitado (Gomes e Ferreira, 2018). O projeto nacional-desenvolvimentista, o sindicalismo do PTB e sua ligação com o Partido Comunista Brasileiro (PCB) incomodavam as elites nacionais e estrangeiras, e as forças armadas. Essas tensões atravessaram fortemente o governo de Getúlio, culminando no seu suicídio, cujo desfecho de intensa comoção popular pode ter postergado uma intervenção militar (Gomes e Ferreira, 2018). Nas eleições seguintes, com a vitória de Juscelino Kubitschek pela aliança PTB e PSD, foi tentado um golpe militar para impedir sua posse (Gomes e Ferreira, 2018).

Nas eleições de 1960, Jânio Quadros é eleito para a presidência por uma coligação de pequenos partidos e apoio da UDN, com o discurso de aversão à política e aos partidos, que perdura na atuação do seu curto mandato. Numa tentativa de autogolpe, acreditando que retornaria à presidência com o clamor do Congresso e do povo, com poderes ampliados, Jânio renuncia ao mandato. Porém, o Congresso aceita sua renúncia, e se inicia um período de instabilidade política, pois o vice-presidente era João Goulart, ex-ministro do Trabalho de Getúlio Vargas. Os militares queriam impedir a posse de João Goulart e, após dias de tesão, o impasse se resolve através de um “acordo” com o Congresso e as Forças Armadas. Assim, Jango toma posse em 1961 com poderes reduzidos, sob um regime parlamentarista. Após o plebiscito em 1963, cujo presidencialismo foi vencedor, Jango readquire o poder da presidência, porém todo o seu governo foi marcado por uma forte crise econômica, instabilidade política, desmoralização nos grandes meios de comunicação e intensa mobilização popular através dos sindicatos, ligas camponesas, movimentos estudantis. No contexto da Guerra Fria, ocorrida a Revolução Cubana em 1959, a disputa por uma democracia social assume o rótulo de *comunismo*, e setores das forças armadas,

⁷ Essas regras de sobras que favoreciam o partido dominante (o PSB), que foram modificadas em 1950.

apoados por parte da elite política e empresarial e com incentivo dos Estados Unidos, concretizam o golpe em 31 de março de 1964.

O golpe de 64 se define mais negativamente (anticomunismo, antipopulismo, anticorrupção) do que como um meio para viabilizar de fato um projeto, sendo caracterizado como um “autoritarismo de crise” (Codato, pág. 15, 2004). De acordo com Navarro (2004), o golpe não visava construir “algo novo”, mas buscava refrear as reformas de base, a politização das massas, o ambiente de efervescência cultural e de debates sobre os rumos do País. Com o argumento de conter o “caos”, o “comunismo” e a “subversão” (Soares, 1994), o regime buscado pelos militares buscava manter uma aparéncia de “democracia”. Nesse sentido, como aponta Fleitcher (1986), uma série de “casuístmos” nas regras eleitorais foi feita com o intuito de manter a fachada democrática e, ao mesmo tempo, o domínio dos militares no espaço político. Seguindo essa linha de argumentação, Jairo Nicolau (2012) afirma que o regime militar se distingue dos demais regimes autoritários, pois criou-se um “regime político singular”,

em que os presidentes-militares e os governadores eram referendados por eleições legislativas; o sistema pluripartidário foi extinto, mas dois partidos puderam ser organizados; e parte dos cargos no Legislativo (senadores, deputados federais, deputados estaduais, vereadores e prefeitos) continuou a ser escolhida em eleições diretas (p. 110).

O primeiro ato da ditadura ampliou poderes do Executivo e diminuiu do Legislativo/Judiciário, cassou mandatos eletivos e direitos políticos de cidadãos e passou oficiais militares para a reserva. O general Castello Branco foi escolhido presidente e referendado pelo Congresso. Inicialmente, o pluripartidarismo foi mantido, porém em 1965 realizaram-se eleições em 11 estados, e, diante da vitória da oposição (PSD) em 5 deles contra 4 candidatos da situação (UDN), os partidos foram extintos pelo Ato Institucional Nº 2, no qual as eleições presidenciais se tornaram indiretas⁸ (Nicolau, 2012). O requisito para a criação dos partidos era a adesão de 120 deputados federais e 20 senadores, mas somente dois partidos — Aliança Renovadora Nacional (Arena) e Movimento Democrático Brasileiro (MDB) — conseguiram cumprir esses pré-requisitos (Nicolau, 2012). Logo em seguida, o Ato Institucional Nº 3 tornou a eleição para governadores também indireta, selecionados pelas respectivas assembleias legislativas. Além disso, como forma de controlar o eleitorado dos centros urbanos (Fleitcher, 1986), os prefeitos das capitais seriam escolhidos pelos “governadores biônicos” com o aval de Governo Federal.

⁸ Inicialmente eleitos pelo Congresso Nacional, depois os presidentes foram eleitos por um colégio eleitoral, composto por deputados, senadores e membros das assembleias legislativas nos estados (NICOLAU, 2012).

Nas eleições para senadores e prefeitos, instituiu-se a sublegenda, mecanismo pelo qual o partido poderia lançar mais de um candidato, e era eleito aquele que obtivesse mais votos dentro do partido mais votado — não necessariamente o mais votado no geral (Nicolau, 2012). Apesar da repressão inicial, o governo encontrou dificuldades com o Congresso, além disso, em 1968 houve grande mobilização dos estudantes e setores da classe média contra as medidas repressivas do regime. Em consequência, foi instituído o AI-5, que fechou o Congresso por 16 meses, e novas cassações foram feitas.

Diante da perda de legitimidade do regime, tensões internas nas forças armadas, findado o “milagre econômico”, a partir de 1974 iniciou-se um longo e tutelado processo de abertura política (Fletcher, 1986; Kinzo, 2001). O então presidente, General Geisel, afrouxou a censura e permitiu eleições de 1974 em um contexto mais “livre”. Porém, o resultado eleitoral foi de vitória significativa da oposição (MDB) no Senado, aumento das cadeiras na Câmara e maioria em seis assembleias legislativas (Fletcher, 1986). Diante dessa derrota, tendo em vista as eleições de 1978, as eleições para governadores em 1977 passaram a ocorrer no colégio eleitoral, com representação dos municípios — que eram dominados pela Arena (Fletcher, 1986). Além disso, implementou-se a eleição indireta para uma cadeira do Senado de cada estado, selecionados pelo mesmo colégio eleitoral, que ficou conhecido como os “senadores biônicos” (Nicolau, 2012), cuja finalidade era garantir a maioria no Senado, após a derrota em 1974 (Fletcher, 1986). Em 1979, um novo passo para a democratização foi dado, com a anistia de parte dos políticos, eleição direta para governador no pleito de 1982 e implementação de um sistema pluripartidário. Vale ressaltar que essa última medida visava dividir a oposição. (Fletcher, 1986; Kinzo, 2001). O longo processo de democratização foi marcado por idas e vindas para assegurar seu controle pelos militares. Em 1984, a oposição tentou aprovar uma emenda para garantir a eleição direta para presidente, que foi derrotada apesar de toda a mobilização popular em torno da campanha das “Diretas Já”. Com a Emenda nº 25, em 1985, passamos a ter eleição direta para prefeito em todas as cidades (Nicolau, 2012). Nessa emenda, as regras para criação partidárias foram afrouxadas, e novos partidos foram criados ou reativados, a exemplo do PCB. No mesmo ano, como estratégia para acelerar a abertura política, a oposição moderada se articulou com dissidentes do regime para garantir a primeira eleição de um presidente civil até então sob vigência das regras do regime militar (Kinzo, 2001). Tancredo Neves foi escolhido pelo colégio eleitoral para a presidência, e, como parte do acordo, o vice da chapa foi José Sarney, ex-membro

da UDN e Arena, que possuía ligação com a ditadura (Kinzo, 2001) e que veio a ser o primeiro presidente civil em 21 anos. Em 1986, foram realizadas as eleições para deputados e para dois senadores por estado (ainda sob vigência da sublegenda), os quais formariam a Assembleia Constituinte. Por fim, em 1987, forma-se a Assembleia Constituinte, e o processo de democratização segue, com a criação da Constituição de 1988, e, em 1989, ocorre a primeira eleição direta para Presidente da República.

2.2. História das Câmaras Municipais e o poder local

O início da organização político-administrativa do Brasil ocorreu nas vilas. De acordo com Bandecchi, “são as primeiras instituições regulares da nossa evolução político-social, primeiros passos da Nação, células das Capitanias e de futuro Estado” (1972, p. 496). Logo iniciado o processo de colonização através das capitaniias hereditárias, surge a primeira Câmara Municipal, a de São Vicente, em 1532 (Cajado, Dornelles e Pereira, 2014). A Câmara Municipal de Salvador foi a segunda a surgir na colônia, quando da fundação da cidade em 1549. Com o fracasso das capitaniias hereditárias, o rei Dom João III centralizou o poder e nomeou Thomé de Souza governador do Brasil, o qual em 29 de março daquele ano aportou na Bahia trazendo mais de mil homens. Assim, construiu a cidade de Salvador, sede administrativa portuguesa no território colonial. Não é possível precisar a data de funcionamento da Câmara, mas, de acordo com Affonso Ruy (2017), pode-se afirmar com segurança que já estava em funcionamento na segunda quinzena de junho de 1549. A primeira Câmara era uma casa de palha e taipa, e em 1551 ganhou uma estrutura de tijolos e telhas, com a cadeia e casa de audiência embaixo e Câmara em cima (Ruy, 2017).

No Brasil Colônia, seguia-se a tradição portuguesa, auferida pela Coroa nas “ordenações do reino”, ao que cabia às vilas a escolha dos seus administradores por meio da seleção por pelouro. As câmaras eram formadas por três vereadores, dois juízes, um procurador, almotacéis, tesoureiro e escrivão. Formavam o conselho quando todos reunidos, e a vereação quando somente os juízes e vereadores (Ferreira, 2001). Na cidade de Salvador, o conselho da vereança ou casa da vereação (posteriormente câmara do senado) era composta por dois juízes ordinários (ou do povo), três vereadores e um procurador. Quando exercia função deliberativa, era composta pelos juízes e vereadores. Ao juiz ordinário cabia as funções judiciais, ao procurador, advogado do

município e do povo, competia guardar seus interesses. Aos vereadores incumbia os encargos administrativos, verificar as necessidades do município, o cumprimento das determinações do conselho, além da observância da justiça, denunciando aos juízes em caso de falhas. Todos os cargos antes mencionados eram selecionados por pelouro. Além desses, havia o carcereiro, o escrivão, que era responsável pelas atas, finanças, e era indicado pelo rei, e o alcaide da cidade, responsável pela segurança da cidade, subordinado e selecionado pelo alcaide-mor (Ruy, 2017). Além desses, em 1581, incluiu-se na mesa da vereação o mestre, “representante das classes proletárias, escolhido pelos oficiais mecânicos” (2017, pág. 42). As leis constavam nas posturas ou editais, que estavam sujeitas ao controle de legalidade pelo ouvidor (Leal, 2012).

As eleições eram indiretas e realizadas em várias etapas. Ocorriam no mês de dezembro, no qual os “homens bons” da cidade, “nobres de linhagem, senhores de engenho, membros da burocracia militar, a esses se acrescentando os homens novos, burgueses enriquecidos pelo comércio” (Cajado, Dornelles e Pereira, 2014, pág. 11) selecionavam seis homens de caráter idôneo. Os seis mais votados eram separados em dupla, sem parentesco, não podiam se comunicar, e faziam uma lista contendo os nomes daqueles que consideravam aptos para cada cargo disponível. O juiz mais velho recolhia essas três listas e realizava um processo denominado “apurar a pauta”, no qual selecionava os mais votados e reorganizava-os da forma que considerava mais adequada, realocando cargos e pessoas (Ferreira, 2001). Como os mandatos eram anuais e as eleições ocorriam a cada três anos, o juiz confeccionava três listas com os ocupantes dos cargos para o período de um ano, colocando-as cada uma em um pelouro, uma bola de cera. Um menino de até sete anos sorteava uma, cujos nomes seriam responsáveis pela cidade no período de um ano, repetindo a seleção até completar o triênio eleitoral. No último ano, como só havia um pelouro, a caixa era aberta, e os nomes, anunciados.

As câmaras, durante o período colonial, possuíam enorme centralidade na vida política brasileira. Não existia uma divisão clara entre funções, portanto acumulavam funções executivas, administrativas, judiciárias e de âmbito econômico. Segundo Bandecchi (1972a), a Coroa portuguesa buscou fortalecer seu poder contra a nobreza e o clero através do incentivo ao poder local, “o seu fortalecimento significava o da própria Coroa e com isto o Município passou a gozar de ampla liberdade e necessário poder” (pág. 504). Já em meados do século XIII, no reinado de Afonso III (1248-1279), foram incluídos nas assembleias da Corte os “procuradores do povo”, nas quais se discutiam questões econômicas e legislativas (Bandecchi, 1972a). Portanto, essa

tradição municipalista se estende para o território ultramar, cujos poderes da câmara eram amplamente reconhecidos. Seus membros podiam escrever diretamente ao rei e com frequência entravam em disputas com os governadores, por vezes em conflitos violentos (Bandecchi, 1972a). Vale ressaltar que as câmaras exorbitavam as suas funções, o que foi incentivado pela Coroa. De acordo Victor Nunes Leal (2012), seu poder exacerbado refletia o poder dos senhores rurais, que dominavam quase exclusivamente as câmaras municipais. Isso ocorre porque são eles o braço da Coroa no processo de colonização, daí esse enlace entre público e privado. Como o Estado português não era robusto o suficiente para fazer o poder público presente, isso ocorria por meio dos proprietários de terras. De acordo com o autor, “o latifúndio monocultor e escravocrata representava, naquela época, o verdadeiro centro de poder da Colônia: poder econômico, social e político” (2012, pág. 81).

O poder das câmaras começa a declinar no final do século XVII e início do século XVIII, com o crescimento econômico da colônia, em particular com a descoberta das minas. Inicia-se, portanto, um processo de centralização da Coroa, que já estava em melhores condições de se fazer presente na Colônia. Os primeiros passos ocorrem pela retirada de “concessões feitas às câmaras” (Leal, 2012, pág. 83) e através do aparelhamento dos seus agentes, em especial a introdução de juízes de fora. Na Câmara de Salvador, é possível verificar esse processo a partir de meados do século de XVIII. Em 1663, foi baixada uma portaria em que o governador-geral podia examinar e impugnar atos da câmara. No ano de 1696, os capitães-mores passaram a fiscalizar as despesas da câmara e em 1696 a coroa extinguiu os juízes do povo, colocando em seu lugar juízes de fora (de indicação real), que ocupariam o cargo de presidência. Nesse mesmo ano, a Coroa rompe com as eleições por pelouro, cabendo ao desembargador geral “apurar a pauta”, escolhendo aqueles que iriam compor a câmara, com base nas “provisões passadas em nome do rei” (Ruy, 2017, pág. 45). A extinção desse processo ocorre em algumas cidades proeminentes da Colônia, e, sendo Salvador sua capital, deveria ser tratada como as cidades relevantes do reino (Pita, 211, pág. 344) e não poderia ter o processo de seleção iguais as demais (Ruy, 2017). A partir daí, de acordo com Affonso Ruy (2017), a Câmara de Salvador entra no século XVIII como “um simulacro de corporação executiva, não passando de simples colaboradora do governo geral, submissa, inexpressiva” (pág. 45).

Porém, a intensificação do processo de centralização do poder e consequente aniquilamento das Câmaras ocorrem no século XIX. O cenário político se modifica com a vinda

da Corte Portuguesa, que se transferiu para o Brasil no ano de 1808 por causa da invasão napoleônica. Por conta desse fato, ocorreu o primeiro decreto que suspendia a censura prévia, estabelecia a liberdade de expressão e a abertura dos portos, permitindo o comércio com o estrangeiro. Fundaram-se as primeiras escolas e o Banco do Brasil. Como consequência, em 1815, o Brasil alcançou o status de Reino Unido de Portugal e Algarves. Em 1820, ocorreu a Revolução Constitucionalista do Porto, a qual restaurou as cortes que não se reuniam desde 1698 em virtude do fortalecimento do absolutismo em Portugal. A junta provisional Preparatória das Cortes convocou eleições para deputados de todo o reino para redigir a nova constituição, realizando uma eleição em quatro graus por influência da constituição espanhola. Foi um período de tensão política, com o regresso de Dom João VI a Portugal e a instituição de seu filho, Pedro I, como príncipe regente. Em meio às pressões para que o Brasil voltasse ao status de colônia e reestabelecesse o monopólio comercial com Portugal, Pedro I declara a independência do Brasil em 1822, processo no qual as Câmaras Municipais tiveram papel de destaque, segundo Bandecchi (1973b): “Em toda a luta da Independência, a presença das Câmaras Municipais foi marcante e vanguardeira. Não há episódio notável que as Câmaras não tomem atitude decisiva ou a sua própria iniciativa” (pág. 476).

Nesse ínterim, Dom Pedro havia convocado novas eleições para assembleia constituinte, com um novo código que implementava a eleição em dois graus, por influência da França Revolucionária. Porém, em 1823, o imperador dissolveu o parlamento e encarregou ao conselho de estado a feitura da constituição outorgada de 1824. Para isso, ele buscou anuência das câmaras municipais, únicos órgãos representativos até então. De acordo com Bandecchi (1973a), a Constituição de 1824 respeitava a história de forte tradição municipal. Ela continha que as câmaras estavam incumbidas do “governo econômico” local e não possuía nenhum inciso que versasse sobre interferência do Executivo nas funções administrativas e econômicas locais, preservando sua autonomia. Porém, mudanças significativas foram inauguradas na magna carta. Novos órgãos representativos passaram a existir, como a Câmara dos Deputados e o Senado, ambos eletivos, sendo o último vitalício, a partir de uma lista tríplice na qual o imperador escolhia o terço (Bandecchi, 1973a, pág. 116). A constituição imperial criou também os conselhos gerais das províncias (menos onde estivesse sediada a capital do império) também escolhidos por eleição, que ocorria juntamente com a dos deputados e senadores. Além disso, afirmava que o funcionamento das câmaras municipais seria regulamentado por lei complementar.

Porém, de acordo com Bandecchi (1973a), a lei de outubro de 1828 (Lei Orgânica dos Municípios ou Regimento das Câmaras Municipais) rompe com a autonomia do município, a despeito dos incisos contidos na Magna Carta. As câmaras ficam subordinadas ao conselho geral, aos presidentes da província e ao governo geral (Leal, 2012). A lei foi criada pelo Senado e emendada na Câmara, sob forte influência do federalismo americano, resultando numa subordinação do município à província. A partir dessa lei, rompe-se com as ordenações do reino, que regiam as eleições das câmaras até então. Ela uniformizou as câmaras, que passaram a possuir nove vereadores nas cidades e sete nas vilas, além de um secretário cada. Foram revogados todos os decretos, leis, alvarás e resoluções que concediam atribuições ou obrigações às câmaras diferentes daquelas contidas nela (Bandecchi, 1973a). As eleições eram diretas, eram eleitos vereadores e juízes de paz, os quais adquiriram muitas funções antes exercidas pela câmara. O vereador mais votado presidiria a câmara, que se reunia diariamente às 9h, com duração até 4h (Ruy, 2017).

A lei de outubro de 1828 dispõe sobre as incumbências das casas legislativas, tornando-as divisões administrativas subordinadas às províncias. As câmaras podiam deliberar sobre a segurança, saúde, comodidades dos habitantes através das posturas, que entrariam em vigor por um ano enquanto não fossem aprovadas pelos conselhos gerais, que poderiam revogá-las ou alterá-las (Bandecchi, 1973a). Posteriormente, o Ato Adicional de 1831 aumenta ainda a subordinação das câmaras. Ele transforma os conselhos gerais em assembleias provinciais e descentraliza o poder em função das províncias. A partir daí, passa a ser proibida a execução das posturas enquanto não fosse apreciada pelos conselhos. As câmaras não poderiam fazer contratos simples, obras de pequeno porte, vender, alugar, trocar bens imóveis sem passar pelos conselhos gerais. A lei também proibia reuniões para assuntos que não estivessem expressos nela e afirmava que as câmaras eram subordinadas aos presidentes das províncias. Dessa forma, Bandecchi (1973a) afirma: “Parece paradoxal esta afirmação de que a influência federalista, no Brasil, veio enfraquecer e contrariar a autonomia da administração local. E mais paradoxal ainda, pode parecer à primeira vista, que a autonomia municipal brasileira se desenvolveu em pleno absolutismo monárquico” (pág. 123).

De maneira semelhante à opinião de Bandecchi (1972a; 1972b; 1973a; 1973b), Miriam Dohlnikoff (1990) afirma que o império foi o período em que ocorreu a aniquilação das câmaras municipais. Esse processo se deu no bojo da centralização político-administrativa com a

instalação da corte no Brasil, que se uniu ao “regionalismo exacerbado herdado do período colonial” (pág. 71). Nesse ínterim, uma instituição intermediária foi forjada, a assembleia provincial, que viabilizou a construção de um Estado Nacional unindo forças opositas. Portanto, foi um momento de turbulência política que levou à abdicação do trono por Dom Pedro I em 1831 e ao período da regência que durou até 1840, fase em que diversas revoltas populares e movimentos separatistas eclodiam, tornando necessário lidar com as forças centrífugas que ameaçavam a integridade territorial. Portanto, tornou-se necessário um processo de centralização que ao mesmo tempo cooptasse as elites regionais.

De acordo com Dolnikoff (1990), esse momento, com novas demandas, levou ao fim da autonomia das câmaras. A autora afirma que esse processo se iniciou com a constituição imperial de 1824, e se consolidou em 1834 com a criação assembleias provinciais. Segundo ela:

[...] parece-nos, assim, que, no processo de cooptação dos potentados locais e de anulação do poder de fogo das Câmaras, adquiriu caráter estratégico a criação de um poder intermediário, que, ao mesmo tempo que reconhecia o regionalismo e fornecia às diversas oligarquias um instrumento de defesa dos seus interesses, através do qual podiam entrar em confronto com o governo central, garantia, por outro lado, que este conflito não mais colocasse em risco a integridade territorial, vinculando-o institucionalmente ao Estado Nacional. O regionalismo adquiria uma nova feição, diversa do período anterior, quando prevaleciam os interesses quase exclusivamente privados dos proprietários rurais (1990, pág. 79).

O período do império foi um período de grande tensão política, que inaugurou uma outra forma de organizar o poder. Ao longo do império, diversas leis promulgadas feriam a autonomia municipal. Os liberais, aos quais foram creditadas essas reformas, buscaram por fortalecer o federalismo como forma de fazer frente ao poder central e suprimiram a autonomia do município, que se tornou tutelado pelo conselho e pelo presidente da província, que era indicado pelo poder central. É importante destacar que o controle do município significa o controle sobre o processo eleitoral, e, no momento em que novas instituições representativas surgem, a autonomia municipal é solapada.

O império termina com um golpe político-militar em 1889. Porém, a república que se inaugura não traz um período auspicioso para os municípios. Nas discussões da constituinte, o projeto do governo provisório trazia a eletividade municipal, porém essa proposta foi derrotada, vista como uma restrição à autonomia dos estados. Portanto, ficava a cargo do governo estadual a organização dos municípios. De acordo com Lessa (2001), o controle dos municípios foi entregue

aos estados e deixava-se aberta a possibilidade de indicar seus intendentes, o que significava o controle eleitoral pelos governadores.

Para compreender com precisão o papel dos municípios no sistema representativo brasileiro, faz-se necessário adentrar na análise de Victor Nunes (2012). Esmiuçando a complexidade do coronelismo, o autor o comprehende como um sistema que tem como base o município e se estende por todas as esferas de poder. Esse sistema, que encontra sua manifestação mais proeminente na República Velha, trata-se de um fenômeno político que se manifestou no interior do Brasil, que tem uma forma particular de relação entre o público e privado. A figura central dessa relação é o coronel, o proprietário de terras. A sua importância social deriva da estrutura social e econômica da sociedade. O que se observa é a concentração de terras e uma grande massa de trabalhadores rurais em situação de pobreza, dependente dos proprietários. Os coronéis, que se inserem numa estrutura social decadente, já não possuem o poder de outrora e dependem do poder público para atender sua clientela. Esse contexto social e econômico se enlaça com o sistema político, mais especificamente o sistema representativo de sufrágio amplo. Como a maior parcela da população se concentra no campo, a força eleitoral controlada por esses proprietários, os votos de cabresto, é o capital político que eles possuem para se relacionar com o poder público num sistema de trocas:

E assim nos aparece este aspecto importantíssimo do “coronelismo”, que é o sistema de reciprocidade: de um lado, os chefes municipais e os “coronéis”, que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça (Leal, 2012, pág. 62, 63).

Dessa forma, é no município que residem os votos necessários para as eleições federais e estaduais, e “todo o edifício vai assentar na base, que é o ‘coronel’” (pág. 63). Contudo, Nunes Leal (2012) destaca que não é o coronel, visto muitas vezes como o empecilho para se alcançar a verdadeira democracia no Brasil, o grande responsável por essa forma de relacionamento, e sim a estrutural social e econômica do país. Como um fenômeno complexo e multifatorial, o autor também destaca como fator relevante a falta de autonomia do município.

O cargo de prefeito (intendente) só passou a existir após a constituição republicana de 1891⁹. Porém, permaneceu de livre nomeação dos governadores, ao contrário da Câmara, cuja

⁹ Houve tentativas por parte das províncias de designar o intendente para os municípios, como mostra Leal (2012) no capítulo 3.

tradição de eletividade se manteve. Quanto à autonomia financeira, desde o período do império, as finanças passaram a ser controladas pelas províncias e, posteriormente na República, a Constituição de 1891 não abordou sobre as finanças municipais, deixando a cargo dos estados. Da receita dos estados sairiam as receitas municipais. Os estados, porém, não possuíam uma situação financeira boa, e a grande maioria estava deficitária, o que os faziam avançar na tributação sobre os impostos municipais. O quadro era de pobreza geral, visto que a União, segundo Leal (2012), também vivia de “aperturas”. Porém, conforme o autor, a pobreza poderia ser mais bem dividida. O que ocorria, porém, era que as unidades maiores se impunham sobre as menores. Da arrecadação total arrecadação do período, eram 63% para a União, 28% para os estados e 9% para os municípios (Leal, 2012). Nesse sentido, o quadro era de total dependência dos municípios. Os estados, que também possuíam parcos recursos, os distribuíam para municípios de aliados.

Findado o período da República Velha com a Revolução de 1930, o governo provisório destituiu os governadores e extinguiu as instituições representativas. Foram indicados tenentes como interventores, que escolhiam os prefeitos os quais seriam auxiliados por órgãos consultivos, também de indicação do interventor (Leal, 2012). Além disso, criou-se os Departamento de Municipalidades, também de indicação do interventor, órgão estadual responsável por fiscalizar os municípios da feitura e execução dos seus orçamentos, na coordenação de atividades e assistência técnica. Esse órgão, que exercia tutela sobre os municípios, permaneceu na Constituição de 1934 e no Estado Novo (Leal, 2012). Adentrando o Estado Novo com o novo golpe de 1937, Vargas escolhe um interventor para cada estado, que por sua vez tem como atribuição nomear prefeitos, indicar seus secretários, nomear e destituir funcionários públicos e administrar os estados por meio de decretos-lei (Guandalini Jr e Codato, 2016). No município, deixa de existir o conselho que auxiliava os prefeitos como em 1930, e as receitas se mantêm as mesmas da Constituição de 1934, com diminuição em alguns pontos (Leal, 2012).

Para lidar com a situação regional, duas instituições são centrais nesse processo, as Interventorias e os Departamentos Administrativos Estaduais. Segundo Codato (2015), a escolha dos interventores seguia três critérios distintos, dependendo do contexto político do local. O primeiro deles era a escolha de um *outsider*, ou seja, alguém de fora do jogo político. O segundo era nomear um individuo pertencente à oligarquia local, porém uma figura de menor importância. O último, utilizado nos estados menores e menos “problemáticos” (Codato, 2015), era a escolha

de uma pessoa pertencente à oligarquia dominante, e o contexto local permanecia como antes (Souza, 1960). Contudo, com a abolição dos canais institucionais de representação, o instrumento das Interventorias se mostrou insuficiente para lidar com as oligarquias regionais (Codato, 2011). Essa participação, todavia, se dá nos moldes do Estado Novo através dos Departamentos Administrativos estaduais, órgãos criados em 1939.

A composição dos Departamentos Administrativos variou de 4 a 7 membros a depender do estado, e eram de indicação da presidência. Os decretos-lei dos interventores e dos prefeitos eram fiscalizados pelos departamentos, assim como a elaboração e execução dos orçamentos dos estados e municípios. A composição desse órgão era eminentemente política e, ao estudar o departamento administrativo de São Paulo, Codato (2015) observa que ele é composto em sua maioria pelas duas forças políticas locais, em especial os integrantes do Partido Republicano Paulista (PRP) — contrários à Revolução de 1930 e o Golpe de 1937. Tal autor afirma que a composição da intervenção quanto dos departamentos seguia a *geometria variável*, que significa que a escolha dos nomes se adaptava às situações regionais. Portanto, a escolha era balizada pela recomposição do apoio político nos estados, pressão dos interventores e, ao mesmo tempo, pelo controle e objetivos do regime encarnados na figura do líder. Como um órgão administrativo apenas com função de voto, permitia a presidência acompanhar as situações regionais como “ábitro final” (pág. 330) em casos de disputas. De acordo com Guandaline Jr e Codato (2016), os departamentos mantinham “informado o presidente a respeito dos ‘negócios estaduais’, a função de *regulação burocrática* das ações dos prefeitos e interventores, mas sem nunca chegar a ser *instâncias de decisão final no sistema*” (pág. 495). Dessa forma, os departamentos aplacavam a demanda por representação das oligarquias regionais, ao mesmo tempo que as submetiam ao crivo do chefe.

Com a deposição de Vargas, inicia-se o processo de democratização. A assembleia constituinte de 1944 teve forte presença de corrente Municipalista (Leal, 2016; Mello, 1960), o que resultou no aumento das rendas para o município, como parcela do imposto de renda destinado aos municípios (excetuadas as capitais). A Constituição de 1946 buscou aumentar a autonomia municipal, incluindo em seus artigos a intervenção federal nos estados para proteger o município, e restringiu a intervenção dos estados nos municípios no que tange a organização financeira. Além disso, garantiu-se a eletividade do Poder Executivo, sendo organizada, portanto, no formato *câmara e prefeito*, sendo a eleição do prefeito majoritária e a dos vereadores, por

sistema proporcional. Somente nas capitais do estado e nas cidades com instâncias hidrominerais que o prefeito poderia ser indicado (Mello, 1960).

Definida em linhas gerais a autonomia do município, ficava a cargo das constituições estaduais os demais detalhes, como a fixação do número mínimo e máximo de vereadores, competência das câmaras e do prefeito, duração do mandato (que variava entre 4 e 5 anos, a depender do estado), intervenção nos municípios, entre outros (Mello, 1960). Também cabia aos estados a criação das leis orgânicas¹⁰, que traziam os pormenores como remuneração dos edis e prefeito, normas para a criação de leis, requisitos de validade dos atos administrativos, a organização orçamentária do município, etc. Às câmaras foram designadas as funções de formulação das políticas do município e a fiscalização do Executivo — através da cassação, tomada de contas e revisão das decisões. Ao prefeito, cabia a administração da cidade, a publicação e execução das leis, elaboração e execução do orçamento. Em 10 dos 20 estados, o prefeito detinha a prerrogativa na formulação das leis. Cabe ressaltar que, apesar dos avanços da nova constituição, os municípios passavam por diversas dificuldades que estavam fora da sua órbita de atuação, como problemas econômicos mais gerais e a pobreza generalizada no País, além de outras dificuldades por falta de capacidade técnica, administrativa e orçamentária. Além disso, apesar do aumento das rendas, a União e os estados permaneciam com a maior parte dos tributos arrecadados — 47,76% União; 40,42% estados; e 11,82% municípios (Mello, 1960). Essa situação os mantém em uma situação de dependência em relação aos governadores dos estados ou aos deputados federais e estaduais para a consecução de ações de maiores vultos de dinheiro, como obras públicas, escolas, pontes, projetos de engenharia, entre outros (Mello, 1960).

Como abordado anteriormente, o Golpe de 1964 não visava construir um projeto de nação. Nesse sentido, torna-se compreensível a pouca modificação operada no nível municipal, diferente do Estado Novo, que, dentre os objetivos, estava controlar as oligarquias regionais. As mudanças mais significativas no âmbito das instituições políticas ocorreram no âmbito nacional. Nesse sentido, “somente” os prefeitos das capitais eram escolhidos pelos governadores com chancela do governo federal, bem como as cidades com instâncias hidrominerais e aquelas consideradas de relevância para a segurança nacional — 129 dos 4 mil existentes (Mello, 1960).

¹⁰ A exceção era o Rio Grande do Sul, onde os municípios criavam as leis orgânicas (Mello, 1960).

A intervenção nos municípios pelos estados foi ampliada de 2 para 6 casos, incluindo o motivo de subversão. Como visto anteriormente, a eleição para prefeito utilizava sublegenda. É importante destacar que, no período da ditadura, as rendas municipais foram aumentadas com a criação do Fundo de Participação Municipal, hoje responsável pela maior quantia de repasses aos municípios de até 20 mil e 50 mil habitantes (Souza, 2022). Durante o regime, as reformas tributárias elevaram as receitas municipais para 13,2% da arrecadação (Andrade e Santos, 2015).

Além disso, vale ressaltar o trabalho de Eli Diniz (1982) denominado *Voto e a máquina política* para entender a relação entre Estado e sociedade no período ditatorial, especificamente as relações locais. Como afirma Nunes (2012), “O clientelismo se manteve forte no decorrer de períodos democráticos, não definhou durante o período do autoritarismo, não foi extinto pela industrialização e não mostrou sinais de fraqueza no decorrer da abertura política” (pág. 54). O estudo de Diniz corrobora essa tese ao analisar a trajetória e ascensão do MDB no antigo estado da Guanabara, bem como a prática, atuação parlamentar e valores dos deputados estaduais e federais da corrente chagista. A autora destaca que a máquina dessa corrente está assentada em relações clientelistas, a despeito do seu caráter urbano. Nesse sentido, esse tipo de relação assume variadas formas, dentre elas um clientelismo semelhante ao tradicional, de voto concentrado em bairros, relação particularista, fluxo recíproco de trocas, em que benefícios e favores são cedidos visando construir uma relação de lealdade, cujo resultado é a maximização dos votos. Ela descreve também um clientelismo adaptado à sociedade de massas, em que o parlamentar se relaciona com grupos, ou seja, segmentos religiosos, categorias profissionais, etc. Apesar de se dirigir a grupos, são demandas tópicas e específicas, cuja relação mantém o caráter pessoal típico da relação clientelista. Nesse sentido, vale destacar o que traz Carlos Estevam no prefácio do livro, ao afirmar que, nesse contexto, o político se define por ser um “despachante” dos eleitores.

2.3 A Constituição de 1988

A Constituição de 1988 manteve muitos aspectos da Constituição de 1946, dentre eles a opção pelo presidencialismo e o legislativo em duas casas. A Câmara manteve o mandato de 4 anos com o mesmo sistema proporcional de 1950, e o Senado permaneceu eleito por sistema majoritário, com mandato de 8 anos, renovando um ou dois terços a cada quatro anos (Nicolau, 2012). O mandato presidencial era de 5 anos, e as eleições presidenciais ocorreram em 1989,

porém, em 1994, foi aprovada uma emenda reduzindo o mandato presidencial para 4 anos, garantindo as eleições simultâneas para presidência, deputados e senadores (Nicolau, 2012). Em 1997, foi aprovada uma emenda que permitiu a reeleição do executivo para um mandato consecutivo. Para as eleições de governadores, presidentes e prefeitos de municípios acima de 200 mil eleitores, foi implementada a maioria absoluta e, caso não alcançada, a realização de uma nova eleição com os dois candidatos mais votados, garantindo que os eleitos teriam mais de 50% dos votos válidos. Nos demais municípios, manteve-se maioria simples. Além disso, ratificou-se o direito a voto dos analfabetos, presentes na emenda nº 25¹¹ e estendeu-se o direito a voto para jovens a partir de 16 anos, porém em caráter facultativo — como os analfabetos e maiores de 70 anos (Nicolau, 2012). Manteve-se a obrigatoriedade do voto, cuja punição para o não alistamento e participação nas votações é multa. A ausência sem justificativa e sem pagamento de multa implica a impossibilidade de prestar concursos públicos, retirar documentos oficiais como identidade, etc. O percentual de pessoas alistadas nesse novo período gira em torno de 95% da população apta a votar, e a participação eleitoral em 80%, de acordo com Nicolau (2012). De acordo com o autor, o controle do Tribunal Superior Eleitoral sobre o alistamento extinguiu a fraude nesse processo e, com a adoção das urnas eletrônicas implementadas nacionalmente em 1998, as fraudes na apuração foram extintas. Após a Constituição de 1988, finalmente a democracia teria sido implementada, com eleições competitivas, sem fraudes e com participação ampla.

A Magna Carta manteve o federalismo como forma de organização do Estado (presente desde a constituição de 1891), porém inova ao tornar o município um ente federado. Caracteriza-se, portanto, como um federalismo de terceiro grau ao distanciar-se da configuração padrão do federalismo formado por estados e União. Porém, a inclusão do município traz controvérsias na literatura, como mostra Pires (2005), visto que esses não participam da formação da vontade nacional (contrariamente aos estados com representação no Senado), não possuem poder judiciário, dentre outros motivos. Vale ressaltar, contudo, que a Constituição Federal trouxe uma série de direitos que implicam em prestações positivas dos estados, os quais foram descentralizados em favor do município, responsável pela prestação desses direitos universais socializados, tais como educação infantil e fundamental, saúde etc. Portanto, cresce a relevância

¹¹ Apesar do direito a voto, esse grupo é inelegível.

desse ente enquanto braço do Estado que garante grande parte dos serviços públicos ofertados aos seus cidadãos. Como mostra a Magna Carta em seu artigo 23, as competências comuns entre União, estados, municípios e o Distrito Federal são os direitos sociais difusos, como cuidar da saúde e assistência social, preservar o meio ambiente, combater pobreza e marginalização, etc.

Ademais, os constituintes prezaram pela autonomia financeira, política e administrativa do município, visto que o Brasil é, de acordo com Souza (2021), um dos países do mundo que garantem maior autonomia ao âmbito local. Por conseguinte, a Carta Constitucional garante a elegibilidade do Executivo e Legislativo, sendo este responsável pela criação da lei orgânica, podendo ser emendada por iniciativa de um terço da Câmara ou pelo prefeito. Contudo, ela traz determinações para uma série de questões, dentre elas, o trâmite de aprovação da lei orgânica — em dois turnos, com aprovação de dois terços dos membros; número máximo de vereadores em proporção direta com o número de habitantes; subsídio dos vereadores em proporção direta com o número de habitantes e os subsídios dos deputados estaduais; o gasto total com vereadores em relação ao total arrecadado pelo município; além de não poder gastar mais de 70% da sua folha com pagamento de pessoal.

A União detém a maior parte da prerrogativa para legislar, sendo que o artigo 22 destaca trinta itens de competências privativas, acerca das quais os estados e Distrito Federal (DF) podem legislar sobre matérias específicas caso lei suplementar federal permita. Além disso, a União, os estados e o DF podem legislar concorrentemente de acordo com o artigo 24 sobre mais dezenove itens, como transporte, previdência social, direito tributário. Aos estados foi garantida competência residual, que significa o exercício de competências não vetadas pela Constituição, a despeito do pouco espaço deixado pela Magna Carta dado o seu grau de detalhamento. Aos municípios cabe suplementar a legislação federal e estadual, legislar sobre interesse local e sobre ordenação e usos do solo urbano, cujo plano é aprovado pela Câmara e é obrigatório para os municípios com mais de 20 mil habitantes. Além disso, cabe às câmaras a fiscalização da administração municipal e a apreciação das contas do prefeito, com o auxílio do Tribunal de Contas, cujo parecer deixa de prevalecer com aprovação de dois terços da Casa. Nesse sentido, a União detém a exclusividade para legislar sobre a maioria das questões, e a legislação municipal não pode contrariar a legislação estadual e federal, nem invadir competências privativas da União ou as concorrentes. Portanto, a despeito da grande importância do município no contexto constitucional pós 1988, as câmaras detêm um poder restrito de legislar.

Por fim, vale destacar, como traz Souza (2021), que nosso federalismo é marcado pela heterogeneidade. Os municípios possuem diferenças econômicas, administrativas, financeiras significativas, além das diferenças regionais que também afetam a capacidade dos municípios em ofertar serviços. Nesse sentido, Souza (2021) ressalta que a ampliação do município como provedor de políticas públicas não tem sido acompanhada por incentivos, recursos financeiros necessários e modernização da gestão para desempenhar as atribuições constitucionais.

2.3.1. Uma cadeia de relações: do Município à União

Como já destacado, as relações políticas a partir do município sempre foram relevantes para o entendimento das relações entre Estado e sociedade no Brasil. Estudos sobre carreira política mostram que a trajetória de muitos parlamentares se inicia no município, em especial a partir da vereança (Kerbauy e Rocha, 2014; Miguel 2003). Além disso, essa relevância permanece ao se observar que boa parte da atuação parlamentar se dá por meio das emendas orçamentárias, cuja destinação são os municípios. Nesse sentido, o livro de Marcos Bezerra (1999), *Em nome das bases*, é ilustrativo para a questão. Através de um trabalho etnográfico, o autor analisa a atuação parlamentar para liberação de verbas federais para as suas *bases*, em especial, no processo de elaboração e execução do orçamento no ano de 1994.

De acordo com o autor, as *bases* dos parlamentares não se constituem uma categoria fixa, elas remetem a um espaço geográfico que pode ser a rua, bairro, municípios e estado no qual o parlamentar estabelece relações sociais. São os municípios e regiões nos quais o parlamentar obteve as maiores votações e para onde direciona suas ações. É importante destacar que o atendimento de pleitos é uma forma que o deputado federal se utiliza para a consolidação, manutenção e criação das suas redes políticas. Aqui, pleitos são compreendidos como pedidos de prefeitos, governadores, lideranças e eleitores individuais encaminhados às autoridades políticas e órgãos do Poder Executivo. Pleitos de prefeitos e governadores se referem à liberação de verbas federais para os locais a que estão politicamente vinculados; são projetos de emenda orçamentária e atuação nos ministérios para que esses recursos sejam liberados. Quanto aos pedidos individuais, são demandas particulares de supostos eleitores, como internação em hospital, transferência, aposentadoria, entre outros.

O atendimento dos pleitos forma uma parte central da atividade parlamentar porque é através dele que os vínculos são estabelecidos com as bases, o que se converte em votos. Contudo, como mostra Bezerra (2000), o atendimento de pleitos não se refere apenas à maximização eleitoral, ele é visto como um dever parlamentar, visão compartilhada por diversos atores, como prefeitos, governadores, membros do executivo federal etc. O pleito cria dependência pessoal, dívidas que são retribuídas com voto, portanto estabelece laços de lealdade e obrigação entre eleitores e eleitos. Nesse sentido, forma um vínculo moral em virtude da troca de favores, ajudas, serviços, apoio.

Assim, Bezerra (2000) destaca que o atendimento dos pleitos envolve uma rede complexa de expectativas, obrigações e dependências mútuas. Por parte do prefeito, a função de intermediação exercida pelo parlamentar é de suma importância. Apesar da Constituição de 1988 ter ampliado os recursos para os municípios, eles são insuficientes para realização de investimentos e obras públicas. As obras são a face visível da política e atendem aos interesses imediatos dos eleitores, como construção de escolas, asfaltamento de ruas, etc. Assim, as verbas federais cumprem um importante papel para viabilizar tais obras, que são vistas pela população como resultado da competência do prefeito e do bom desempenho da administração municipal. Portanto, a atuação parlamentar para aprovar emendas orçamentárias bem como sua atuação nos ministérios para liberá-las são relevantes para as localidades e atores envolvidos.

Por outro lado, para o parlamentar, é relevante o vínculo com a política local, visto que “Os prefeitos e vereadores são considerados pelos parlamentares (...) como seus arregimentadores de votos” (Bezerra, 2000, pág. 134). São eles que estão em constante contato com a população. Desse modo, a expectativa parlamentar é que os benefícios gerados mediante sua atuação na esfera federal sejam retribuídos com apoio político por parte dos prefeitos e lideranças locais. Além disso, do ponto de vista do parlamentar, trata-se também de uma retribuição pelo apoio recebido, ou seja, pelos votos que resultaram em sua eleição.

Após a aprovação do orçamento, no qual cada parlamentar tem sua cota, é o Executivo que garante a execução dos recursos. Nesse sentido, o trabalho se volta para a atuação nos ministérios a fim de que as verbas sejam agilizadas e os diversos pleitos sejam atendidos. É importante ressaltar que a burocracia é compreendida como algo complexo, “um obstáculo a ser superado” (Bezerra, 2000, pág. 53), daí a importância do trabalho empenhado por parlamentares e seus assessores nesses órgãos, visto que, para as solicitações serem atendidas, é necessário um

constante trabalho de acompanhamento. Assim, diante do grande número de pleitos e do volume de trabalho nos ministérios, os assessores criam vínculos com técnicos e burocratas através de relações amistosas, pois esses atores podem acelerar ou tornar o processo de atendimento dos pedidos moroso. Como destaca Bezerra (2000), dois princípios de ação estão presentes, o universalismo de procedimentos, já que os ritos e trâmites precisam ser seguidos, e o outro é o clientelismo, que leva a favores e particularismos dentro da burocracia estatal. Nota-se que essa complexa rede está entranhada em diferentes níveis de governo — municipal, estadual, federal —, bem como diferentes poderes, como o Legislativo e Executivo.

Vale destacar que, para os ministérios, é importante manter boas relações com os parlamentares, uma vez que a aprovação de projetos do seu interesse passa pelo Congresso. Mas não só isso, o aspecto principal destacado por Bezerra (2000) é o governismo. O Executivo precisa que os projetos de “interesse nacional” sejam aprovados, e os pleitos, além de amarrar relações dos parlamentares com a sua base, são fundamentais na relação do governo com o Congresso. O apoio do parlamento às pautas do governo perpassa pelo atendimento dos pleitos. Nessa perspectiva, Bezerra destaca que as práticas clientelistas estruturam como a política ocorre porque ela envolve a articulação de múltiplos interesses, a saber, prefeitos, lideranças locais, governadores, parlamentares, Executivo, além de interesses privados como o de empreiteiras e escritórios de lobby. Portanto, o autor afirma que essas relações de trocas possuem um lugar constitutivo das relações políticas e implicam uma concepção de representação que privilegia os vínculos locais e a troca de benefícios particularistas. É em nome das *bases* que todo esse edifício se assenta, ou seja, a busca por “reputação, busca de apoio político, acesso aos recursos federais, ganhos pecuniários, benefícios para as comunidades, financiamento para campanhas políticas, honrar compromissos, entre outros” (Bezerra, 2000, pág. 259).

É importante destacar que Bezerra (2000) ressalta que o atendimento dos pleitos nos ministérios é facilitado pelo critério partidário. Assim sendo, o *modus operandi* destacado pelo autor, que articula interesses do âmbito local ao nacional, é convergente com o que a literatura denomina “presidencialismo de coalizão”. O termo foi cunhado por Abrantes (1988) em um artigo, no qual destaca que a singularidade do sistema político brasileiro é a junção entre presidencialismo, federalismo, sistema proporcional para os cargos do Legislativo e fragmentação partidária. Diante desses múltiplos pontos de dispersão do poder, reside a necessidade de o Executivo fazer amplas maiorias para governar, utilizando-se de critérios

partidários e regionais para formação do gabinete. Desse modo, Limongi e Figueiredo (1998) destacam,

Ao tomar posse, o presidente forma seu governo à maneira de um primeiro-ministro, isto é, distribui ministérios — pastas — para os partidos que se dispõem a apoiá-lo e assegurar assim a formação de uma maioria parlamentar. Formado o governo, portanto, benefícios políticos das mais diversas ordens — influência sobre política, cargos, nomeação de parentes, sinecuras, prestígios, etc. — são distribuídos aos membros da coalizão partidária que participam do governo. Em troca, o Executivo espera os votos que necessita no Parlamento, ameaçando e, se necessário, punindo com a perda de recursos recebidos aqueles que não apoiam a coalizão (pág. 96).

A despeito das controvérsias existentes na literatura em torno do presidencialismo de coalizão¹², o importante a destacar é que a rede de relações que integram múltiplos atores articula interesses do âmbito local ao nacional, visto que parlamentares direcionam suas atuações para as bases, com implicações na relação entre Executivo e Legislativo, bem como na formulação da agenda no âmbito federal.

2.3.2 Política no município

Uma grande contribuição foi dada pela antropologia da política para a compreensão da relação entre representantes e representados no âmbito local. Para iniciar essa discussão, destaco os trabalhos de Lopez (2006) e Kuschnir (2000), que investigam a prática da vereança através da pesquisa etnográfica. Nessa direção, Lopez observa a política em Araruama, uma cidade do interior do estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de investigar a relação entre Executivo e Legislativo. De acordo com o autor, essa dinâmica se torna compreensível a partir da análise da atividade cotidiana dos vereadores, bem como os valores e representações sociais que estão inseridos. Já Kuschnir (2000) investiga como a atividade política é experimentada na prática por Marta, vereadora de voto concentrado no bairro de Roseiral, no Rio de Janeiro, cuja família atua na política há mais de 40 anos. Ambos os trabalhos, no mesmo sentido que Bezerra (2000),

¹² Couto, Soares e Livramento (2021) mostram que o presidencialismo de coalizão não é um fenômeno exclusivo brasileiro, e está presente em diversos países latino-americanos e no continente africano. Além disso, Figueiredo e Limongi (1998) afirmam que, haja vista o poder de agenda do executivo e a concentração do poder no Congresso nos líderes partidários, há uma ascensão do Executivo tornando-o capaz de induzir o Legislativo a cooperar. Palermo (2000) tem uma visão intermediária ao mostrar que os poderes legislativos e a formação do gabinete do Executivo auxiliam, mas não garantem a cooperação, o que requer um presidente capaz de articular os múltiplos pontos centrífugos em torno da coalizão. Já Abranches (2018) afirma que esse modelo pode gerar grande instabilidade política, comprovada pelo fato de que nesse curto período de democracia, dois presidentes foram *impeachados*.

mostram que o “atendimento” aos eleitores desempenha um papel central na atividade parlamentar bem como na relação com o Executivo.

De acordo com Lopez (2004), o “atendimento” aos eleitores se refere a interações face a face, relações de caráter pessoal, e busca resolução de problemas pontuais da população. São demandas de caráter assistencialista e particularista, como atendimento médico, “agilização de processos na administração” (pág. 162), cobertura em ponto de ônibus, benesses materiais como remédios, dinheiros, material de construção, etc. Nessa mesma perspectiva, Kuschnir (2000) destaca os pedidos feitos pela população ao gabinete de Marta, sendo que problemas de conservação urbana e obras somam em torno de 40%, pedidos materiais diversos 20%, questões relacionadas a saúde, emprego, fiscalização 25%, e os demais 5%. Dentre os pedidos que Marta consegue despachar, os principais são os de natureza material (65%) — como materiais de construção, pintura, ajuda pecuniária, etc. —, seguidos de obras e pedidos relacionados à conservação urbana (45%), estes últimos referindo-se a limpeza, iluminação, poda de árvores, asfaltamento, entre outros.

Segundo Lopez (2004), as demandas dos eleitores expressam sua expectativa em relação à atuação do vereador. De maneira convergente, o vereador entende como uma obrigação escutar e encaminhar os pleitos da população, assim como Marta, que, de acordo com Kuschnir (2000), entende que lhes atender é uma obrigação e retribuição pelos votos recebidos. De acordo com a lógica da maximização eleitoral, Lopez (2004) destaca que a atuação para atender aos pedidos dos eleitores é coerente, já que o capital social do vereador é dado pela capacidade de lhes atender:

Há uma nítida associação entre sucesso político e capacidade de dar assistência e atender às demandas dos eleitores. Essa relação permite-nos pensar a Câmara Municipal como *locus* de atuação de políticos travando uma disputa pela generosidade, uma disputa em que todos concorrem incessantemente para maximizar a distribuição de favores aos seus demandantes, pois sabemos que o seu prestígio político está vinculado ao volume de seu atendimento (pág. 164).

De acordo com Kuschnir (2000), Marta afirma que 30% do atendimento de pedidos dos eleitores é feito com recursos privados, sejam da própria vereadora ou da rede de financiadores, amigos empresários que a apoiam. Porém, a principal forma de atender a população é através do cultivo de acessos à administração pública. Assim como *Em Nome das Bases* de Bezerra (2000), a capacidade de atender os pleitos depende de uma complexa rede que envolve o Poder Executivo. Por conseguinte, são liberados cargos no âmbito municipal e estadual, que são

preenchidos por critérios de confiança e amizade, cujo resultado é a ampliação de acessos. Dessarte, Marta escolhe pessoas próximas à administração pública, por exemplo, a esposa de um servidor que é responsável por obras na área de Roseiral, ou por indicação de amigos empresários, que doam materiais de construção para a vereadora, ou ainda indica pessoas de confiança em secretarias, como a de Educação, que facilitarão a matrícula de alunos em escolas. A vereadora cultiva acessos, amizades com funcionários públicos, visando atender suas bases. Essas pessoas facilitam processos e acessos na administração pública. Essa complexa rede pessoal tem diferentes matizes, isso significa que envolvem relações diferenciadas, como cultivo de amizade, alianças, patronagem, apadrinhamento, etc.

O importante a destacar, nesse ponto, é que o acesso a essa rede é facilitado pela posição que a vereadora ocupa na Câmara, mais especificamente situação ou oposição. Ela mudou para o partido do prefeito com a finalidade de ampliar seus acessos. Nesse sentido, ela vota e defende as pautas do prefeito, porque ““eu também preciso concluir as minhas obras”” (Kuchnir, 2000, pág. 98). Assim, o trabalho legislativo se enlaça com o atendimento aos eleitores através de acessos ao Executivo. Contudo, apesar do apoio ao prefeito garantir acessos, isso não ocorre de maneira automática. Todas essas relações, verticais e horizontais, precisam ser cultivadas, visto que os vereadores disputam entre si os acessos.

Esse ponto é destacado também por Lopez (2004), ao afirmar que em Araruama existe uma ascendência do Poder Executivo sobre o Legislativo, exatamente por conta da dinâmica de atendimentos. Segundo o autor, é racional para os vereadores apoiarem o prefeito, porque é isso que garante o atendimento das bases, cujo resultado é a maximização eleitoral. Para se opor ao Executivo, os vereadores teriam que agir em conjunto, mas essa posição não forma um equilíbrio estável, visto que o ambiente da vereança é de desconfiança e disputas. A opção mais vantajosa é apoiar o prefeito, dado o potencial atrativo que traz essa posição. Contudo, sublinho o trabalho de Rocha (2021) que, ao realizar uma pesquisa com *surveys* aplicadas a mais de 400 vereadores de municípios mineiros, destaca que o governismo, apesar de frequente, não é tão incidente como mostrado pelos demais autores. De acordo com a autora, mais de 40% dos vereadores se declaram de oposição ou independentes.

Através da análise das indicações, Lopez (2004) observa que elas se concentram em redutos eleitorais. Com isso, afirma que a forma de representação mais incidente em Araruama é a espacial, já que ocorre “naturalmente” o fracionamento espacial da cidade entre os vereadores,

os quais direcionam sua atuação para áreas específicas. Seguindo o argumento, o autor destaca que, nessa Câmara Municipal, é quase inexistente a representação funcional, pois “A ausência de representação política dos grupos de interesses funcionais ou classes sociais indica a inexpressividade dessas instâncias para a formação de redes de solidariedade no município” (pág. 158).

Já Kuschnir (1999), no livro *Eleições e representação no Rio de Janeiro*, destaca dois tipos de vereadores que se diferenciam a partir da relação que estabelecem com a população. O primeiro grupo são os *clientelistas*, cujo vínculo está baseado principalmente em trocas materiais. Muitas vezes eles contratam assessores médicos, advogados, profissionais especializados, para atender a população. Além disso, solucionam questões relacionadas ao asfaltamento, esgoto, etc. Eles se veem como benfeiteiros dos necessitados, semelhante ao destacado por Isozaki (2016), que observou que parte dos vereadores de Salvador compreendem a política como *caridade*, o lugar para ajudar o próximo, atuar em benefício do outro, em situação de desamparo econômico. De acordo com Kuschnir (1999), esse tipo de vereador costuma ter votação concentrada nos bairros. Já os vereadores *ideológicos* se caracterizam por um contato com segmentos organizados, pessoas “politizadas”, sindicatos, associações. Eles enfatizam que representam determinados segmentos e causas e que a atuação parlamentar no Legislativo é uma forma de promover a participação da sociedade civil. Aqui o vereador é um *instrumento* do grupo, e não o *patrono*, como destaca Kuschnir (1999).

Em um estudo sobre representação no âmbito local, Felix e Lopez (2017) realizaram uma pesquisa em 12 municípios mineiros e entrevistaram 112 vereadores. O objetivo era entender a prática da representação e incidência do clientelismo. Nesse sentido, os autores classificaram os vereadores em três tipos: *assistencialistas*, *captadores* e *legisladores*. Os vereadores *assistencialistas* foram caracterizados pela maior dedicação a práticas extralegislativas de atendimento a demandas particularistas de eleitores. Esse tipo de vereador é o mais incidente e representa 40,2% da amostra. Os *legisladores* se caracterizam por dedicarem mais às atividades formais da vereança, ou seja, legislar e fiscalizar o Poder Executivo. Sua incidência vem em 2º lugar, com 35,7%. A menor incidência são os *captadores*, que totalizam 24,1% dos vereadores entrevistados. Esse grupo atua para atender pedidos coletivos, mais especificamente, relacionados à infraestrutura do município, que necessitam de sua atuação para captar recursos do Poder Executivo ou de outras esferas de governo para serem atendidos.

Ademais, o artigo analisa os condicionantes no comportamento clientelista dos vereadores, tais como extensão da pobreza, tamanho da população, volatilidade eleitoral, partidos políticos e nível de escolaridade do vereador. A análise ocorre através de uma regressão multivariada, em que o tipo de vereador é a variável dependente. Desse modo, Lopez e Almeida (2017) mostram que a estratégia clientelista é maior em municípios pequenos, crescente com competitividade eleitoral e decrescente com a volatilidade eleitoral. Além disso, os autores não encontraram correlação significativa com a pobreza, mas que os pedidos de caráter assistencialista são menos numerosos nos municípios mais ricos.

Um dado importante nesse trabalho é, a despeito da maior incidência do clientelismo, o número elevado de vereadores que se dedicam ao trabalho legislativo. Entretanto, vale destacar que a maior dedicação por uma área não implica que as demais formas de se relacionar não estejam presentes. Como afirmam os autores, são tipos ideais e, na prática, os vereadores se dedicam às três atividades, mas, como mostrado, em graus variados. Nesse sentido, Kuschnir (1999) destaca que a vereança sempre tem uma vertente da assistência, ainda que vereadores *assistencialistas* se dediquem mais a essa forma de atuação, e os *ideológicos* privilegiem práticas universalistas e impessoais. O trabalho de Isozaki (2016) segue caminho similar ao mostrar que a assistência está na prática da maioria dos vereadores estudados. A despeito dos vereadores de esquerda apoiarem os segmentos organizados da sociedade, ainda assim prestam alguma forma de assistência a esses setores, atendendo demandas materiais para que possam se organizar. Como mostram Felix e Lopez (2017), o clientelismo é um fenômeno multifatorial, ligado a aspectos demográficos, socioeconômicos, políticos e culturais. Portanto, concluo esse ponto ressaltando que, diante de necessidades materiais prementes, é racional para o parlamentar (levando-se em consideração que ele visa a maximização eleitoral) a distribuição de recursos de maneira a estreitar vínculos clientelistas com a população.

2.3.3. Produção legislativa municipal

Apesar da importância do município após a Constituição de 1988, estudos sobre o Poder Legislativo municipal ainda são incipientes, principalmente no que tange à sua produção legislativa. Contudo, esforços de pesquisadores têm contribuído para a compreensão da relação entre representantes e representados através desses instrumentos. Nesse contexto, destacam-se os

estudos sobre as indicações, que são um instrumento formal do Poder Legislativo municipal por meio do qual se solicita a órgãos públicos providências em relação a problemas do município. Elas são um instrumento de baixo custo, já que não precisam ser aprovadas em plenário e contêm a solicitação do vereador, órgão direcionado, autor e beneficiários (Silva e Rocha, 2017). De acordo com D'ávila, Lima e Jorge (2011), as indicações são relevantes para a tríade de intermediação de interesses, na qual os vereadores são uma espécie de “ouvidores” dos eleitores, atuando como mediadores entre dois níveis de troca: o Executivo e a população. Para os autores, por conter a autoria do vereador na solicitação, as indicações comprovam a sua atuação na defesa do interesse dos seus eleitores, revestindo-se de uma espécie de “direitos autorais” do capital político obtido pelo atendimento do Executivo às demandas da população. Contudo, apesar de ser um instrumento formal, o seu encaminhamento não é suficiente, e o atendimento das indicações requer a atuação dos vereadores na burocracia municipal, ou seja, uma atuação informal na administração pública para que sejam efetivadas.

Em outro artigo, D'ávila, Lima e Jorge (2014) analisam padrões nas indicações no município do Rio de Janeiro e mostram que elas possuem uma racionalidade. De acordo com os autores, as regiões mais pobres da cidade receberam a grande maioria das indicações (97,5%). Além disso, os autores classificam as indicações de acordo com temas e cruzam com os locais as quais se destinam. As regiões mais pobres da cidade recebem a maioria das indicações quanto à manutenção e às melhorias infraestruturais. Assim, as indicações acompanham o IDH das regiões da cidade, apontando para um mecanismo distributivo. Destaco também o trabalho de Hoyler, Gelape e Silotto (2021) sobre indicações na cidade de São Paulo. Os autores, através de um estudo multimétodo, realizaram entrevistas e aplicaram técnicas quantitativas, utilizando georreferenciamento para analisar as indicações. Eles observam a relação dos *brokers* — assessores parlamentares que circulam e fazem trabalhos em regiões específicas em vez do trabalho no gabinete. Nesse sentido, atuam como mediadores entre a população e os vereadores, visto que, numa cidade populosa como São Paulo, sua atuação se torna necessária. O que os autores observam é a existência de locais que concentram as indicações, o que aponta para a atuação territorial dos *brokers*, sendo a indicação um importante instrumento para criação desse vínculo.

Para compreender a relação entre Legislativo e Executivo no município de Araraquara, interior do estado paulista, Silva (2014) analisa as indicações e os requerimentos. Esses últimos

são um instrumento legislativo que solicita informações ao Poder Executivo, ou se referem a procedimentos internos da Câmara, e podem ou não necessitar de aprovação em plenário. A partir das indicações, Silva observa que mais da metade delas se referem a obras e infraestrutura. Além disso, a grande maioria se direciona a locais específicos e bairros da cidade. Apenas 10% das indicações possuem caráter geral, que são solicitações de obras e melhorias, mas que não especificam local, bairro ou rua. Surpreende o percentual de resposta e atendimento das indicações por parte da prefeitura, haja vista tanto a oposição como situação terem porcentagens semelhantes. Segundo o autor, isso indica um esforço por parte do Executivo para manter boas relações com o Legislativo, independente da sua posição quanto ao apoio ao governo. Quanto aos requerimentos, Silva (2014) categoriza de acordo com sua finalidade e observa que a situação utiliza mais esse instrumento para questões internas e protocolares da Câmara. Em contraposição, a oposição tende a utilizar mais os requerimentos com a finalidade fiscalizatória. Contudo, o ímpeto de fiscalização da oposição varia de uma legislatura para outra, o que o autor aponta ocorrer em função de mudanças na sua composição.

Em um artigo com o intuito de compreender a representação política no âmbito local, Rocha e Silva (2017) analisam como os vereadores utilizam as indicações por meio de dados obtidos por *surveys* em mais de 40 cidades mineiras. O principal motivo pelo qual a população procura os vereadores é o atendimento de pedidos, os quais se destacam pedidos de atendimento médico/saúde, emprego e melhorias nos bairros. De acordo com os autores, os vereadores são figuras relevantes para mediar pedidos da população junto ao Executivo. Por serem pessoas de fácil acesso, somado às dificuldades de informação e morosidade na burocracia, exercem um papel importante no atendimento à população. Por isso, as indicações são os instrumentos mais utilizados pelo mandato (73%), seguidas do contato com prefeito e secretarias (64,8%). Ao cruzar os tipos de demandas e formas de solução, a estratégia mais adotada pelos vereadores é a apresentação das indicações, e somente para pedidos individuais e materiais utilizam uma estratégia distinta, que é mobilizar recursos próprios, de amigos e familiares. Além disso, ao questionarem os vereadores sobre a função mais importante do mandato, resolver problemas da cidade foi a resposta mais frequente (40,8%). Ademais, os vereadores dizem representar prioritariamente os interesses dos seus distritos, bairros ou ruas no mandato atual (58,4%). Vale destacar que, quando cruzada a função do vereador com a posição entre situação e oposição, esta destaca com maior frequência a função de fiscalizar a atuação do prefeito. Os autores também

ressaltam que as indicações têm mais chances de serem atendidas se forem feitas por vereadores veteranos, com cargo na Câmara, e principalmente se forem da base do governo — diferente do caso de Araraquara, como destacado por Silva (2014).

Em um estudo sobre produção legislativa no município do Rio de Janeiro, Azevedo, Guedon e Araújo (2017) analisam o conteúdo dos projetos de lei, projeto de lei complementar, projetos de emenda à lei orgânica, projetos de decretos legislativos e projetos de resolução. Dentre esses instrumentos, os mais utilizados são os projetos de lei, cujo conteúdo predominante são projetos não-programáticos¹³ (42%) — que os autores acreditam ocorrer devido ao menor potencial conflitivo —, seguidos de política social (22%). Além disso, observam que a base governista tem uma chance 60% maior que a oposição de ter seus projetos aprovados. Esta tem um perfil de proposições mais abrangentes que a situação, visto que visam se diferenciar do *status quo*, cujas propostas são predominantemente “individuais” ou “setoriais”, de acordo com os autores.

Por fim, destaco que dentre os trabalhos analisados, as indicações são o instrumento legislativo mais utilizado na construção e manifestação de vínculos entre representantes e representados, daí a relevância desse instrumento para a compreensão da representação no âmbito do município.

¹³ Categoria feita por Caetano (2005), que se refere “a projetos de cunho simbólico, que tratam de denominações de ruas e logradouros e o estabelecimento de datas comemorativas” (pág. 117).

Capítulo III – A Câmara Municipal de Salvador

O foco deste capítulo é a análise dos instrumentos previstos no Regimento Interno e na Lei Orgânica Municipal. É um exame descritivo dos dados da produção legislativa no período estudado, sem realizar inferências, realizando uma análise percentual. Levando-se em consideração que proposições são meios formais pelos quais os vereadores podem representar seus eleitores, buscamos analisar como os vereadores fazem uso desses instrumentos e qual sua função. Na parte inicial do capítulo, abordo de maneira breve, os indicadores sociais de Salvador, o funcionamento da CMS, o processo legislativo e como os instrumentos previstos no Regimento Interno e Lei Orgânica podem ser utilizados pelos vereadores. Além disso, faço uma breve contextualização do mandato estudado.

3.1. Salvador, aspectos socioeconômicos

Salvador costumava ser a terceira capital mais populosa no país, mas, de acordo com o censo de 2022, foi a capital que mais perdeu população, uma diminuição de 9,6% em relação ao censo de 2010 (Alencar, 2023). O Censo de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) contabilizou 2.418.005 habitantes, e a estimativa anual mais recente, de 2024, é de 2.568.928 habitantes, tornando Salvador a quinta capital mais populosa do país.

A capital baiana se destaca pelos indicadores sociais ruins, a exemplo do percentual de pessoas abaixo da linha da pobreza, que é 34,4%. A tabela abaixo mostra sua posição (23º) comparativamente às outras capitais, além da média do Brasil de pessoas abaixo da linha da pobreza.

Tabela 2 – Proporção de pessoas com rendimento domiciliar per capita abaixo de US\$ 6,85 PPC 2017 (%)

Posição	Capitais e Distrito Federal	Percentual
	Brasil	27,4
1	Florianópolis	4,5
2	Curitiba	9,2
3	Goiânia	10,9
4	Porto Alegre	11,7
5	Vitória	12,7
6	Rio de Janeiro	12,9
7	Palmas	13,9
8	Distrito Federal	15,4
9	Belo Horizonte	15,7
10	Cuiabá	15,9
11	Campo Grande	17,2
12	São Paulo	18,0
13	Belém	21,2
14	Macapá	21,3
15	Porto-Velho	27,9
16	Teresina	28,1
17	João Pessoa	29,4
18	Aracaju	29,7
19	Boa Vista	31,5
20	Natal	32,0
21	Manaus	33,0
22	Maceió	33,1
23	Salvador	34,4
24	São Luís	34,6
25	Fortaleza	36,2
26	Recife	37,2
27	Rio Branco	43,5

Fonte: PNAD 2024 – Indicadores Sociais

Esses dados também apontam a disparidade entre os indicadores das diferentes capitais, com Florianópolis com um número significativamente menor, 4,5% da sua população abaixo da linha da pobreza. Além disso, Salvador costuma disputar com Recife a pior posição no índice de desocupação e atualmente está no penúltimo lugar dentre as 26 capitais e o Distrito Federal.

Assim, 13,7% da sua população acima de 14 anos está sem ocupação, no último registro da média anual do IBGE (ano de 2023), enquanto Brasil no mesmo período registra uma taxa de 7,8% e a capital com melhor posição, Campo Grande (MS), apresenta taxa de 3,3%. De acordo com o Mapa da Desigualdade entre as Capitais, realizado pelo Instituto das Cidades Sustentáveis, que utiliza dados do IBGE de 2021, Salvador apresenta os piores índices de pessoas na pobreza extrema (11,15%), o maior número de crianças até 5 anos desnutridas (4,04%) e o maior número de homicídios juvenil (322,75 por 100 mil habitantes), que abrange a idade de 15 aos 29 anos. Ademais, os dados da PNAD Contínua (2023) apontam que 40,7% da população soteropolitana tem renda per capita de até meio salário-mínimo (R\$ 660,00 no período).

Em adição, destaca-se o Índice de Desenvolvimento Humano realizado pelo Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil, no qual a Região Metropolitana (RM) de Salvador ocupa o 14º lugar dentre as 18 RMs apresentadas. Como mostra Grin et al (2021) ao analisar o mapa regional do Desenvolvimento Humano, o Norte e especialmente o Nordeste têm os piores índices nos quesitos *educação* (medidos pelo analfabetismo e número de ano de estudos) e *saúde* (indicadores de mortalidade infantil e menor expectativa de vida). Os autores apontam para o grande desafio que é pensar o desenvolvimento humano em termos regionais, visto a existência de dois brasis, com Sul e Sudeste com maior desenvolvimento humano e riqueza, e Norte e Nordeste com piores indicadores.

Dentre as diversas vulnerabilidades a que está exposta a população de Salvador, vale destacar o desemprego, tema do artigo de Almeida (2008). O autor destaca o baixo dinamismo da agropecuária baiana desde o final do século XIX, produtora de matérias-primas com comércio em declínio, como cana-de-açúcar, fumo e cacau. Esse cenário se modifica a partir da década de 1980 em polos distantes da capital — nas regiões do oeste da Bahia, região do São Francisco, Extremo Sul —, porém, essa mudança não gera impactos em Salvador. Almeida (2008) também destaca que o processo de industrialização financiado pelo Estado, como os complexos industrial de Aratu e petroquímico de Camaçari, teve menos retorno em termos de emprego e desenvolvimento regional em relação ao esperado. Iniciado na década de 1960, a indústria era “hiperconcentrada na química e petroquímica” (pág. 26), e gerou postos de trabalho limitados acessíveis a uma “minoria de trabalhadores qualificados” (pág. 27). A partir da década de 1990, com a adoção de políticas neoliberais e abertura dos mercados, ocorrem falências de empresas

nacionais, destruição de postos de empregos formais, o que tornou a situação de Salvador ainda mais difícil.

Nesse sentido, vale destacar que, devido a aspectos históricos ligados à colonização que fogem do escopo desta tese, observam-se disparidades no desenvolvimento econômico e humano das diversas regiões e capitais do Brasil, o que coloca Salvador em uma posição periférica dentro de um país na periferia capitalista, fato que se conecta à relação de representação na capital baiana.

3.2. A Lei orgânica Municipal e Regimento Interno

A Lei Orgânica Municipal (LOM) versa sobre os fundamentos que regem a organização do município, ou seja, a administração municipal e o exercício da soberania popular, respeitadas as constituições federal e estadual (site da Câmara Municipal de Salvador). Nesse sentido, se faz relevante por abordar as competências do Poder Legislativo Municipal. Já o Regimento Interno (Salvador, 2015) tem como objetivo a operacionalização dos trabalhos legislativos, portanto, trata sobre o uso da palavra, proposições, organização das comissões, eleição da mesa etc.

Dentre as funções das Câmaras Municipais previstas na CF (Brasil, 2016), está a fiscalização do Município, conforme o art. 31. Na Lei Orgânica (Salvador, 2024), de maneira mais detalhada, compete à Câmara decretação de calamidade; elaborar seu regimento interno; tomar e julgar as contas do prefeito; fixar subsídios dos vereadores, prefeitos, vice-prefeito, secretários e procuradores, respeitados os tetos constitucionais. Além disso, é sua atribuição julgar prefeitos e vereadores; fiscalizar e controlar atos do executivo, incluindo administração indireta e fundações; conceder honrarias; por meio de suas comissões, convocar autoridades municipais para prestar contas sobre questões da administração pública; etc. Com sansão do prefeito, compete à Câmara aprovar e deliberar sobre crédito, sistema tributário, Plano Diretor do município, entre outros dispostos no artigo 21 da LOM (Salvador, 2024).

A Câmara de Salvador possui sessões ordinárias, que acontecem nas segundas, terças e quartas, sendo estas últimas destinadas às deliberações (Salvador, 2015) e se iniciam a partir das 14h30, com encerramento às 18h — exceto em caso de prorrogação. Além disso, há as sessões solenes, que se referem à posse dos vereadores, prefeito e vice, eleição da mesa, entrega de honrarias e comemoração de datas regimentais (Salvador, 2015). As sessões especiais se destinam

à discussão e debates, conferências, sendo realizadas preferencialmente nas quintas e sextas (art. 101). Todas as sessões são públicas, exceto quando deliberadas e aprovadas por 2/3 dos membros da câmara, e com motivo relevante para o decoro parlamentar — as denominadas sessões secretas (Salvador, 2015). A Câmara pode ser convocada extraordinariamente (sessões extraordinárias) pelo prefeito, presidente e requerimento de 2/3 dos membros para “matérias expressamente relevante” (Salvador, 2015, pág. 60), e para decretação de estado de sítio e intervenção federal ou estadual no município.

As votações se dividem em três tipos: simbólicas, nominais e secretas. As simbólicas ocorrem quando o voto é realizado através da permanência ou não de “determinada posição em plenário” (Salvador, 2015, pág. 70) e a nominal o vereador é chamado individualmente para declarar *sim* ou *não* por meio de votação eletrônica (Salvador, 2015, pág. 71). Já as votações secretas ocorrem de acordo com a Constituição Federal.

O processo legislativo, de acordo com a LOM (Salvador, 2024), se refere à elaboração de emenda à Lei Orgânica, leis complementares, leis ordinárias, decretos legislativos e resoluções (part. 44. Pág. 21, Lei orgânica). Todas as matérias são, presente a maioria absoluta dos membros (um número inteiro acima da metade), decididas por maioria (Salvador, 2024, pág. 20). O quórum qualificado, cuja aprovação depende da concordância de 2/3 dos membros, se referem a algumas matérias, como a destituição da mesa, cassação do mandato, emenda à Lei Orgânica, rejeição do parecer prévio do Tribunal de Contas, entre outras (Salvador, 2024 pág. 20, 21).

Quanto à fase de discussão das proposições, algumas delas estão sujeitas a uma discussão, e outras matérias precisam passar por duas discussões, sendo estas destinadas aos projetos de lei (ordinária ou complementar) e de resolução, também se aplicando às de origem das comissões ou executivo. Quando se referem às alterações no regimento interno, é necessário um interstício de 2 dias entre discussões e votações, e, quanto à Lei Orgânica, um interstício de 10 dias. Os tipos que passam por uma discussão são os projetos do executivo quando em vigor o regime de urgência na tramitação (exceto os PL orçamentários), decretos legislativos, vetos do prefeito, requerimento, moções e indicações — quando sujeitas a debate, concessão de honrarias e projetos de lei que denomina logradouro público ou que determina utilidade pública (Salvador, 2024).

De acordo com o Regimento Interno da Câmara (Salvador, 2015), proposição se refere a toda matéria que “está sujeita a deliberação no plenário” (pág. 72), que são: “Projeto de Emenda à Lei Orgânica, Projeto de Lei Complementar e de Lei Ordinária, Projeto de Resolução, de

Decreto Legislativo e em proposições de Indicação, de Moção, de Requerimento, de Substitutivo, de Emenda, de Subemenda, de Parecer e de Recurso” (Salvador, 2015, pág. 72). As indicações são de dois tipos, um deles aciona as comissões sobre um determinado tema com a finalidade de criar um projeto de lei e está sujeito ao processo de tramitação de proposições do tipo; já o segundo tipo se refere à “adoção de providências a outros poderes, seja ato administrativo ou de gestão de sua competência” (Salvador, 2015, pág. 82).

Os requerimentos, como dito acima, podem abordar “obras, serviços ou providências, por parte de integrantes da administração pública, em qualquer esfera” (Salvador, 2015, pág. 83), e são despachados pelo presidente. Porém, os requerimentos também versam sobre “todo pedido dirigido à Mesa da Câmara sobre assuntos da competência desta” (pág. 83, art. 215, Regimento Interno). Estes últimos se dividem em requerimentos sem votação e discussão, como pedido da palavra, posse, retificação de ata, entre outros, como previsto no artigo 217 do Regimento Interno (Salvador, 2015). Também podem ser verbais ou escritos, sujeitos a votação sem discussão como informações de autoridades, publicação de informações oficiais etc. (Salvador, 2015). Por fim, podem ser verbais ou escritos e sujeitos a discussão e deliberação como votação para adiamento ou prorrogação da sessão, sessões secretas ou extraordinária, entre outros (Salvador, 2015). Além disso, também podem solicitar a realização de audiências públicas e sessão especial, agendadas diretamente com a Assessoria Cerimonial (Salvador, 2015, pág. 85). Vale ressaltar que as audiências públicas devem ser solicitadas pela maioria dos membros de qualquer comissão, e as sessões especiais podem ser requeridas por qualquer vereador. Ademais, por meio dos projetos de resolução, podem ser concedidas as honrarias “a personalidades, personalidades nacionais ou estrangeiras, radicadas no País ou a ele vinculadas, comprovadamente merecedoras e com relevantes serviços prestados ao Estado ou ao Município” (Salvador, 2015, pág. 81).

As matérias legislativas de competência da Câmara terão formato de Projeto de Lei; e toda matéria administrativa sujeita “à deliberação da Câmara será projeto de Resolução, se de efeito interno, e decreto legislativo, se para efeito externo” (Salvador, 2015, pág. 75). Vale ressaltar que os projetos de lei orçamentária e aqueles que dispõem sobre matéria financeira são de prerrogativa do prefeito. Dessa forma, não compete à vereança matérias que impliquem em aumento ou diminuição de receitas, exceto aquelas que dispõem sobre seus servidores e organização de sua secretaria (Salvador, 2015, pág. 75).

As comissões são órgãos técnicos, destinados à emissão de pareceres sobre assuntos de proposições relacionadas à sua competência. São integradas por sete membros a partir do critério de proporcionalidade partidária, sendo obrigatória a presença de uma mulher em cada uma delas. Cada vereador pode integrar até três comissões e ser presidente de uma. Além disso, elas podem ser de três tipos: as permanentes, cujos trabalhos perduram por todas as legislaturas; as temporárias, que funcionam num determinado prazo e para determinada finalidade e se extinguem ao fim do prazo ou cumprimento do objetivo para qual foi criada. A última é a comissão de inquérito “que se destinam à apuração de fato determinado e por prazo certo e tem poderes próprios das autoridades judiciais” (Salvador, 2015, pág. 32) — criada por iniciativa de 1/3 dos vereadores por meio de requerimento, com a aprovação de 2/3 dos membros da Câmara.

O líder, de acordo com o requerimento, é o intermediário credenciado pelos seus iguais para representá-los nos órgãos da Câmara. Eles podem ser do governo, da oposição, bancada ou representação partidária unitária e bloco parlamentar (Salvador, 2015, pág. 29). O prefeito, por meio de ofício, escolhe o vereador que vai representar seus interesses na Câmara, denominado líder de governo — enquanto o líder dos partidos ou bloco parlamentar que fazem oposição ao prefeito é denominado líder da oposição. À exceção do líder de governo, os demais são eleitos pelos membros de suas respectivas bancadas, ou bloco parlamentar. O colégio de líderes é a instância composta pelos líderes partidários, do governo, oposição, e é presidido pelo presidente da Câmara. É uma instância consultiva, que delibera sobre a ordem do dia, cuja decisão final cabe ao presidente.

O presidente da Câmara é eleito no início da legislatura (período de 4 anos a partir do ano seguinte às eleições municipais), junto com a Mesa Executiva — secretário, ouvidor, corregedor —, para um mandato de 2 anos. Dentre as funções da presidência, estão dirigir os trabalhos legislativos; presidir o colégio de líderes; distribuir para as comissões as matérias que lhes competem, podendo arquivá-las; conceder a palavra e fiscalizá-la, preservando o decoro parlamentar; responder requerimento dirigidos à Mesa; requisitar policiamento na Câmara quando necessário para assegurar a ordem; entre outras das 30 competências descritas no artigo 35 do Regimento Interno (Salvador, 2015). Ao 1º secretário compete fazer a chamada dos vereadores, auxiliar nos serviços da secretaria da câmara, contar as cédulas nos votos secretos, e demais competências presentes no art. 40 (Salvador, 2015). Ao 2º secretário compete redigir as atas das sessões secretas, orientar a redação das atas e ler os destaques, anotar voto de cada

vereador nas sessões nominais, substituir primeiro secretário em caso de falta, dentre outras funções. Ao corregedor compete receber e encaminhar denúncias contra os edis por entidades representativas, órgãos públicos, e outras providências descritas no art. 45 do Regimento Interno (Salvador, 2015, pág. 26). Por fim, ao ouvidor cabe receber e encaminhar denúncias da população em geral sobre a conduta dos vereadores, dentre outras competências (Salvador, 2015, pág. 27).

3.3. 19ª Legislatura (2021-2024)

O calendário eleitoral das eleições municipais de 2020 foram alterados por causa da pandemia de Covid. Portanto, as eleições da 19ª legislatura da Câmara Municipal de Salvador ocorreram em 15 de novembro. Ela foi definida em apenas um turno, no qual saiu vitorioso o prefeito Bruno Reis, filiado ao Democratas (DEM) e sucessor de Antônio Carlos Peixoto de Magalhães Neto, com 64,2% dos votos válidos. ACM Neto foi prefeito de Salvador por dois mandatos seguidos e, no último, Bruno Reis foi seu vice-prefeito. As eleições tiveram 1.897.098 eleitores aptos a votar, e registrou-se o comparecimento de 1.395.103 pessoas (73,54%) e 501.995 (26,46%) de abstenção. Foi o maior nível de abstenção registrado nas últimas eleições, sendo 2012 – 19,93%; 2016 – 21,24%; e a última eleição, de 2024, registrou abstenção de 23,4%. Entretanto, apesar do contexto pandêmico e menor participação eleitoral, essa eleição teve o maior número de candidaturas já registrado pelo TSE, alcançando a marca de 1.608 inscritos. Em 2012 esse número era de 1.321, em 2016 registraram-se 1.071 pessoas e a eleição de 2024 teve o total de 866 candidatos. Foi o menor quociente eleitoral desde 2000 (ano que encontramos o registro no site do TSE), com 27.901. A eleição anterior teve quociente de 29.752, e a seguinte de 31.284.

A Câmara teve uma renovação de 42%, e se reelegiram 25 dos 43 vereadores, tendo ingressado 18 novos vereadores na Casa. A seguir, na tabela, encontram-se os vereadores eleitos; em vermelho indicam-se os vereadores licenciados, que renunciaram ou faleceram, e em azul, os suplentes. Em parênteses, encontra-se o partido pelo qual foram eleitos:

Tabela 3 – vereadores e suplentes

VEREADORES E SUPLENTES	RAZÃO DO INGRESSO OU SAÍDA
Alberto Braga (REP)	Assume no lugar de Luiz Carlos em janeiro de 2021, e sai com o seu retorno em abril de 2024

Alexandre Aleluia (DEM)	
Alfredo Mangueira (MDB)	Assume 2 de janeiro de 2023 no lugar de Geraldo Jr.
Anderson Ninho (PDT)	
André Fraga (PV)	
Arnaldo Lessa (PT)	Assume como suplente de Maria Mariguella 8 de fevereiro 2023
Atila Congo (Patriota)	Assume 22 de fevereiro de 2021 no lugar de Daniel Rios
Augusto Vasconcelos (PC do B)	
Carlos Muniz (PTB)	
Cátia Rodrigues (DEM)	
Cláudio Tinoco (DEM)	
Cris Correia (PSDB)	
Daniel Alves (PSDB)	
Daniel Rios (Patriota)	Faleceu em 14 fevereiro de 2021, devido a complicações numa cirurgia
Débora Santana (AVANTE)	
Dr. José Antônio (PTB)	
Duda Sanches (DEM)	
Edvaldo Brito (PSD)	
Emerson Penalva (PODE)	Renunciou mandato em 2 de fevereiro de 2023 para assumir como deputado estadual da Bahia
Fábio Souza (SOLIDARIEDADE)	
Geraldo Júnior (MDB)	Renunciou o mandato em 28 de dezembro de 2022 para assumir como vice-governador da Bahia
Gorge, O gordinho da favela (PSL)	
Hélio Ferreira(PC do B)	
Henrique Carballal (PDT)	Se licencia em agosto de 2023 para assumir cargo de presidente Companhia Baiana de Pesquisa Mineral (CBPM)
Ireuda Silva (Republicanos)	
Irmão Lázaro (PL)	faleceu em 19 de março de 2021 em decorrência da Covid
Isabela Sousa (Cidadania)	Assume em julho de 2022 em lugar de Joceval Rodrigues, e sai em novembro do mesmo ano com seu retorno para CMS
Isnard Araújo (PL)	
Joceval Rodrigues (Cidadania)	assume como deputado federal em julho de 2022, e deixa o cargo em novembro de 2022.
Júlio Santos (REPÚBLICA-NOS)	

Kiki Bispo (DEM)	Assume em janeiro a Secretaria Municipal de Promoção Social, Combate à Pobreza, Esporte e Lazer, e retorna em 19 de abril de 2022
Laina Pretas por Salvador (PSOL)	
Leandro Guerrilha (PL)	assumiu no lugar de irmão Lázaro em 29 de março de 2021
Luiz Carlos (Republicanos)	é nomeado secretário de Infra Estrutura Obras Públicas em janeiro de 2021 e retorna para casa em abril de 2024
Luiz Carlos Suica (PT)	
Marcelle Moraes (DEM)	foi nomeada 18 de abril de 2022 como secretária Municipal de Sustentabilidade e Resiliência (Secis) e retorna para Câmara em 8 abril de 2024 para disputar novamente as eleições
Marcelo Maia (PMN)	
Maria Marighela (PT)	Assumiu como presidente da Funart em 7 de fevereiro de 2023
Marta Rodrigues (PT)	
Maurício Trindade (MDB)	
Orlando palhinha (DEM)	Assume no lugar de Kiki bispo em janeiro de 2021, e com o retorno de Kiki bispo, se mantém como suplente de Marcelle Moraes. Sai para o retorno da vereadora em abril de 2024
Paulo Maglhães Jr. (DEM)	
Randerson Leal (PDT)	Assume em abril de 2022, sai em agosto do mesmo ano, e assume novamente no lugar de Carballal em agosto 2023
Ricardo Almeida (PSC)	
Roberta Caires (Patriota)	
Sabá (DC)	
Sandro Bahiense (Patriota)	
Sidninho (PODE)	
Silvio Humberto (PSB)	
Téo Senna (PSDB)	
Tiago Ferreira (PT)	
Toinho Carolino (PODE)	Assume em 2 de fevereiro de 2023 no lugar de Emerson Penalva

Fonte: elaboração própria

Ressalta-se a hegemonia carlista no contexto municipal de Salvador. A despeito do declínio do carlismo na Bahia a partir do ano de 2001, ACM Neto conseguiu lograr êxito na política baiana, se elegendo três vezes como o deputado federal mais votado do estado, apenas renunciando o mandato para assumir a prefeitura no ano 2012. Se reelegeu em 2016 com mais de

70% dos votos em primeiro turno e, nas eleições de 2020, Bruno Reis, seu vice-prefeito, foi eleito com seu apoio. Bruno é atualmente prefeito de Salvador ao se reeleger na eleição de 2024 no primeiro turno.

Desse modo, o carlismo que dominou a política baiana desde a década de 1970 perde a hegemonia com o PT despontando como polo anticarlista (Pereira, 2017), e elegendo Jaques Wagner surpreendentemente em 2006, que disputava com o então governador Paulo Souto (PFL). Assim, desde aquele ano, o governo estadual é comandado pelo PT, e a estratégia de ACM Neto durante parte dos seus mandatos como deputado federal foi fazer oposição nas duas frentes, federal e estadual. Por conseguinte, é importante destacar que a oposição municipal aos governos de ACM Neto e Bruno Reis fazem parte de legendas que, no âmbito estadual, se constituem em situação.

3.5. Projetos de Lei

Dentre as muitas funções já elencadas anteriormente, destaca-se a função típica do Poder Legislativo que é legislar. Nesse sentido, cabe analisar os projetos de lei e o que eles indicam a respeito da função da representação. Para obtenção desses dados secundários, utilizamos os projetos de lei retirados do site da Câmara Municipal. Nele existe uma seção dedicada à transparência, e em “processo legislativo” encontramos toda a produção dos vereadores e acompanhamento de cada proposição. Coletamos todos esses dados e utilizamos o Excel para tratá-los. Em alguns momentos, como estavam um pouco desatualizados, olhamos o site que abriga as leis municipais (<https://leismunicipais.com.br/camara/ba/salvador>) para confirmar ou não sanção de projetos já em fase avançada do processo legislativo. Fizemos isso ao observar que os projetos de lei orçamentária anual estavam ainda como *em tramitação*, sendo que o segundo período da sessão legislativa (1º de agosto até 22 de dezembro) não pode ser encerrado sem sua aprovação. Assim, optamos com conferir cada projeto em tramitação que já havia sido aprovado pelo legislativo para saber se tinham sido sancionados. Como o número da lei não corresponde ao número dos PLs, tivemos que fazer busca no seu conteúdo e fazer a comparação do projeto com a lei para nos certificarmos a respeito da sanção.

Abaixo, a partir desses dados, criamos a tabela com a totalidade de projetos de lei enviados por ano pelos dois poderes, Executivo e Legislativo. Ao lado colocamos a porcentagem em relação ao total por ano:

	Tabela 4 – Número projetos de lei por ano									
	2021		2022		2023		2024		Total	
Legislativo	394	94,3%	255	95,1%	301	92,6%	161	90,4%	1111	93,44%
Executivo	24	5,7%	13	4,9%	24	7,4%	17	9,6%	78	6,56%
Total	418	100,0%	268	100,0%	325	100,0%	178	100,0%	1189	100,00%

Fonte: Tabela feita pela autora partir dos dados do site de proposições da Câmara

Observa-se que o primeiro ano é o mais produtivo em termos numéricos, seguidos do terceiro, do segundo e primeiro ano. No ano de 2022, a diminuição pode ser explicada pelas eleições federais e estaduais, as quais movimentam os vereadores que tentam disputar vagas nessas esferas, além de mobilizá-los na realização de campanha eleitoral para outros candidatos, pois, como visto anteriormente, o vereador é um forte cabo eleitoral. No último ano, em decorrência das eleições municipais, a produção legislativa se torna ainda menor, levando-se em consideração que, dos 43 ocupantes dos cargos de vereança naquele ano, apenas o ex-vereador Edvaldo Brito não disputou o cargo de reeleição. Alguns vereadores licenciados ocupando cargos no executivo estadual, como Henrique Carballal e Maria Mariguella, não retornaram à Casa para disputar as eleições municipais, porém, seus respectivos suplentes pleitearam a reeleição ao cargo. Já quanto ao Executivo, o ano de 2021 e 2023 se igualam com o envio de 24 projetos; no ano de 2024, o prefeito enviou 17 projetos; e o ano com menos envios de projetos foi o de 2022.

Em uma primeira análise, destaca-se a grande quantidade de projetos enviados pelos vereadores. Como mostra a Tabela 1, totalizam 1.111 — excluídos os projetos retirados — número este que representa 93,44% da totalidade dos projetos enviados. Em comparação, o Executivo ficou com uma parcela bem mais reduzida — 6,56%, ou seja, 78 projetos, diferente do âmbito nacional em que existe uma preponderância do Executivo quanto ao número de projetos enviados (Muller, 2000). Em contrapartida, como se observa na Tabela 2, os projetos sancionados total e parcialmente dos vereadores somam 15,1% (166) dentre a totalidade, enquanto os do executivo somam 91,03% (71) dos projetos da legislatura estudada. Vale destacar que os projetos

de lei vetados parcialmente cuja origem é o Executivo se referem a trechos incluídos do projeto originário pelo Poder Legislativo e que tiveram partes vetadas pelo prefeito.

Tabela 5 - Situação dos projetos de lei										
	2021		2022		2023		2024		Total	
Vereadores										
Tramitando	75	19%	40	15,7%	72	23,9%	80	49,7%	267	24,03%
Arquivado	238	60,4%	177	69,4%	180	59,8%	55	34,2%	650	58,51%
Vetado tot.	9	2,3%	5	2,0%	1	0,3%	0	0,0%	15	1,35%
Vetado parc.	7	1,8%	4	1,6%	0	0,0%	2	1,2%	13	1,17%
Sancionado	65	16,5%	29	11,4%	48	15,9%	24	14,9%	166	14,94%
Total	394	100%	255	100%	301	100%	161	100%	1111	100%
Executivo										
Tramitando	1	4,2%	2	15,4%	0	0,0%	4	23,5%	7	8,97%
Vetado parc.	1	4,2%	0	0,0%	1	4,2%	0	0,0%	2	2,56%
Sancionado	22	91,7%	11	84,6%	23	95,8%	13	76,5%	69	88,46%
Total	24	100%	13	100%	24	100%	17	100%	78	100%

Fonte: tabela feita pela autora a partir de dados do site de proposições da Câmara

Nesse ponto, observaremos os projetos em tramitação do Legislativo, que constituem 24,03% dos projetos da legislatura. É importante ressaltar que uma parcela significativa dos projetos do Legislativo do ano de 2024 ainda estão tramitando, pois o processo legislativo é longo e percorre várias etapas. Porém, dentre esses projetos, existe uma parcela, em especial os enviados no ano 2021, que está parada, ou seja, sem movimentação há mais de 1 ano. Boa parte fica na ordem do dia, sem movimentação e, segundo uma vereadora de oposição entrevistada, são projetos que não entram em acordo no colégio de líderes e não prosseguem para plenário.

Tabela 6 - Projetos de lei em tramitação						
	2021	2022	2023	2024	Total	%
Até 5 meses	38	35	69	79	221	82,8%
Mais de 12 meses	37	5	3	1	46	17,2%
Total	75	40	72	80	267	100%

Fonte: tabela feita pela autora a partir de dados do site de proposições da Câmara

Como pode-se observar na tabela, ou os projetos foram movimentados recentemente, ou estão parados há mais de um ano. Dos 267 projetos de lei da legislatura atual que estão tramitando, 46 estão parados há mais de um ano, o que se refere a 17,2% dos projetos. Os demais projetos foram movimentados há, no máximo, 5 meses da data em que verificamos todos os projetos em tramitação, 2 maio deste ano.

Outro dado que observamos foram os projetos arquivados, que somam quase 60% da totalidade dos projetos enviados pelo Legislativo, ou seja, 650 dos 1.111. Analisamos cada um deles e separamos de acordo com o motivo do arquivamento. Desse número, como mostramos na Tabela 4, a maioria foi arquivada devido ao parecer contrário da CCJ — 43,2%, ou seja, 281 propostas. As justificativas são diversas para rejeição da comissão, como a escrita fora dos padrões regimentais, inconstitucionalidade, usurpação de prerrogativa da função, entre outras. Isso demonstra certa incompreensão do processo legislativo e limites da sua função por parte dos vereadores, mas é importante ressaltar que alguns deles, nas entrevistas, alegam que nem sempre os critérios regimentais estão por trás desses pareceres. Os PLs são automaticamente arquivados de acordo com o artigo 191 do Regimento Interno, mas podem ser desarquivados caso o vereador envie requerimento ao plenário apontando sua justificativa e votados em plenário, caso aprovados pela Casa. Das vezes que ocorreram pedidos de desarquivamento, foram requerimentos dos vereadores da oposição, derrubados em plenário.

	Tabela 7 - Projetos arquivados					
	2021	2022	2023	2024	Total	%
Art. 183	52	61	79	23	215	33,1%
Art. 184	39	32	57	25	153	23,5%
Rej. Plen.	0	1	0	0	1	0,2%
Rej. CCJ	147	83	44	7	281	43,2%
Total	238	177	180	55	650	100%

Fonte: tabela feita pela autora a partir de dados do site de proposições da Câmara

Os demais, 33,1% (215 projetos), foram arquivados pelo artigo 183 do Regimento Interno, que estabelece: “Nos casos previstos de perda ou extinção de mandato, os Projetos serão automaticamente arquivados”. Nesse sentido, eles se referem aos mandatos não reeleitos que são arquivados no início da nova legislatura, projetos de suplentes que saíram da Casa em algum momento e vereadores que renunciaram ao mandato. O restante, 23,5% (153), foi arquivado pelo

artigo 184 do Regimento Interno, que determina o arquivamento de todos os projetos de lei apresentados na legislatura anterior¹⁴ no período de 30 dias a partir do início da nova legislatura, e que cabe aos autores das proposições desarquivá-los num prazo de 60 dias.

Os projetos arquivados pelo artigo 184 merecem algumas considerações. Primeiro, se referem a projetos de vereadores que se mantém na Casa, ou seja, foram reeleitos. Outro ponto é que são projetos que ainda não tinham passado pelas comissões, ou que já foram aprovados pela CCJ ou em mais comissões. Porém, para serem desarquivados, precisam de solicitação dos autores dos projetos, o que não foi feito. Não é um número insignificante que mais de 20% dos projetos de lei sejam arquivados pela falta de iniciativa dos vereadores, ou seja, dos vereadores reeleitos.

Analisamos todos os projetos que foram arquivados pelo artigo 184 e os que foram desarquivados e observamos que, dos 26 vereadores reeleitos para 20^a legislatura, nove deles não desarquivaram nenhum projeto e os outros 16 desarquivaram, e um deles não tinha nenhum projeto tramitando. Retirei dentre os reeleitos um vereador que se licenciou logo no início da legislatura para assumir cargo, e inclui seu suplente, que foi eleito para a legislatura que estudamos (19^a). Nesse sentido, 36% dos vereadores reeleitos não desarquivaram seus projetos, enquanto 64% deles o fizeram.

Para analisar melhor esse ponto, somamos todos os projetos que foram arquivados, mas tiveram parecer favorável em uma ou mais comissões (CCJ e outras). Esses projetos somam 30, são projetos com potencial para um desfecho positivo no processo legislativo, mas não prosseguiram na tramitação por não serem solicitados o desarquivamento pelos seus autores. Parece um número pequeno dentre os 1.111, mas, se levar em consideração que somente 166 projetos do legislativo foram aprovados na legislatura estudada, não é um número irrelevante.

Isso pode demonstrar uma falta de acompanhamento por parte de alguns vereadores dos seus projetos, apesar do grande número enviado. O alto número de projetos enviados, a baixa taxa de aprovação e o não desarquivamento de alguns deles parecem indicar que o envio de projetos de lei é mais relevante do que a aprovação em si, ou seja, o mero envio pode gerar o capital político necessário. O site do vereador Alexandre Aleluia mostra o número e o teor dos

¹⁴ Exceto os “I - Projetos de autoria do Poder Executivo; II – Proposições já aprovadas em primeira discussão; III - Projetos de Resolução da Mesa ou de Comissão, órgãos estes que deverão ser consultados, respectivamente, a respeito” (pág. 74).

projetos apresentados, e não somente os que foram sancionados, o que é um indicativo de que os projetos de lei servem para criar identificação com o seu eleitorado, o que não requer necessariamente a sua aprovação. Ademais, sobre o quadro, apenas um projeto foi rejeitado em plenário, o que confirma o que a vereadora de oposição afirmou, ou seja, os projetos que não são consensuais não chegam ao plenário por desacordo no colégio de líderes.

Entretanto, quando analisamos individualmente o envio das propostas, percebemos que os vereadores adotam estratégias distintas quanto ao uso desse instrumento legislativo. Separei toda a produção de projetos de lei do período da 19^a legislatura por vereador. Inclui como “aprovados” os projetos que foram aprovados pela Casa e sancionados pelo Executivo e também aqueles que foram vetados parcialmente. É importante ressaltar que conferimos todos os vetos aos projetos da legislatura, e ambos os vetos total e parcial foram mantidos pelos vereadores. Isso pode indicar uma adesão ao prefeito e dificuldade tirar o veto, já que é necessário quórum qualificado de 2/3 dos membros a Casa. Levando-se em consideração que a bancada do prefeito conta com a maioria, explica-se a manutenção dos vetos. Incluímos os vetos parciais porque, apesar de conter algum trecho do seu conteúdo excluído, parte da matéria proposta virou lei.

Os projetos da mesa executiva, como veremos adiante, são todos questões referentes à administração e aos funcionários da Casa e possuem uma alta taxa de aprovação (84,6%), bem como os do Poder Executivo — foram enviados 13 projetos, 11 deles sancionados e 2 estavam tramitando. Para analisar melhor as estratégias quanto a esse tipo de proposição, permaneceram na amostra os mandatos que passaram todo o período legislativo no cargo, com exceção de Leandro Guerrilha e Átila Congo, que assumiram no início da legislatura por conta de casos de falecimento (Daniel Rios e Irmão Lázaro), visto que ocorreram no início da legislatura. Também mantive Joceval Rodrigues, que ficou apenas 4 meses fora da legislatura para assumir como suplente de deputado federal. Ocultamos os nomes dos vereadores para evitar a sua identificação no capítulo seguinte, que faz uma análise aprofundada de 6 mandatos e seus projetos de lei. Pelo mesmo motivo, não incluímos as siglas partidárias, porém está sinalizado em vermelho os vereadores de oposição (e de esquerda). Segue a tabela sobre a produtividade parlamentar dos projetos de Lei:

Tabela 8 - Produtividade e aprovação por parlamentar

		Parlamentar/Autor	Enviados	Aprovados	% de aprov.
3	1	V1	4	3	75,0%

De 11 a 20	2	V2	5	2	40,0%
	3	V3	5	2	40,0%
	4	V4	6	0	0,0%
	5	V5	7	3	42,9%
	6	V6	10	0	0,0%
	7	V7	10	6	60,0%
	1	V8	12	6	50,0%
	2	V9	12	1	8,3%
	3	V10	13	3	23,1%
	4	V11	14	6	42,9%
	5	V12	14	6	42,9%
	6	V13	17	3	17,6%
	7	V14	17	3	17,6%
	8	V15	19	2	10,5%
de 21 a 30	9	V16	20	5	25,0%
	1	V17	21	0	0,0%
	2	V18	23	4	17,4%
	3	V19	24	1	4,2%
	4	V20	24	10	41,7%
	5	V21	25	10	40,0%
	6	V22	28	9	32,1%
	7	V23	28	5	17,9%
	8	V24	29	0	0,0%
	1	V25	31	1	3,2%
De 31 a 40	2	V26	32	7	21,9%
	3	V27	33	4	12,1%
	4	V28	34	6	17,6%
	5	V29	38	4	10,5%
	6	V30	39	1	2,6%
	1	V31	43	3	7,0%
	2	V32	45	2	4,4%
Acima de 41	3	V33	48	6	12,5%
	4	V34	49	3	6,1%
	5	V35	55	10	18,2%
	6	V36	111	7	6,3%
	Total		945	144	15,2%

Primeiro ponto a destacar, nenhum dos vereadores que permaneceram na seleção não enviou projetos de lei, o que ressalta certa relevância desse instrumento. Outro ponto é que a

aprovação de um projeto de lei implica a aprovação em diversas etapas e perpassa por questões de natureza política, o que foge do escopo do nosso trabalho.

Além disso, vale ressaltar que os vereadores não utilizam os PLs da mesma forma. Agrupamos os vereadores de acordo com a quantidade de projetos enviados para melhor observação. Nota-se que, dentre os vereadores que menos mandam projetos, existem aqueles que não obtiveram sucesso na aprovação de nenhum, como V4 (Solidariedade) que enviou 6 projetos e V6 (DC) cujo número totalizam 10. Em contrapartida, há aqueles que apresentaram poucos projetos, mas tiveram uma boa taxa de aprovação, como V1 (DEM), que enviou 4 projetos e aprovou 3, e V7 (PSB), que conseguiu a aprovação de 6 de 10 projetos, o que pode significar um envio mais estratégico dos PLs, ou seja, enviar projetos que tenham maiores chances de aprovação. No outro polo, temos os vereadores que enviam muitos projetos, como V36 (PV), que enviou 111 projetos e conseguiu a aprovação de 7. Aprovar 7 projetos numa legislatura não é pouco, isso pode significar uma estratégia de enviar vários projetos para uma quantidade maior ser aprovado, ou simplesmente a estratégia de “quanto mais melhor”, não importando o número de projetos aprovados. Dentre os que enviam mais de 40, temos V35 (PT), que enviou 55, mas conseguiu a aprovação de 10 — maior número que os vereadores conseguiram aprovar na legislatura (além dele, V20 e V21 também aprovaram 10 projetos), com uma taxa de 18% de sucesso —, e com a mais baixa taxa de aprovação do quadrante, está V32 (PTB), que enviou 44, mas só conseguiu a aprovação de 2, uma taxa de 4,4% de sucesso dos seus projetos.

Como dito anteriormente, muitos fatores podem implicar o sucesso ou não da aprovação de um projeto de lei, mas observamos que não existe um padrão no seu uso, e que, no geral, todos os vereadores que se encaixam nos critérios fizeram uso desse instrumento, ainda que alguns deles tenham utilizado em menor quantidade. Os dados indicam alguma relevância no uso desse instrumento na vereança, ainda que não pareçam centrais em alguns poucos mandatos que fazem uso limitado deles. Mesmo que não pareçam ser o cerne de alguns poucos mandatos, é um dos meios disponíveis para se relacionar com seus eleitores, e, dada a quantidade de projetos enviados em sua totalidade, é um meio bastante utilizado pelos vereadores da legislatura.

Quanto ao tema dos projetos aprovados (sancionados e vetados parcialmente), analisamos seu conteúdo através da leitura atenta de cada proposição e da justificativa que acompanha o projeto, feita pelo vereador ou prefeito, para assim categorizá-los. Separamo-los da seguinte forma:

1. **Administração e funcionalismo público:** são temas que versam sobre servidores, administração pública, destinação de bens públicos, atendimento em repartições públicas, etc. Exemplo: PLE-216/2023, que trata do atendimento prioritário do advogado a serviço do município nas repartições públicas.
2. **Assistência social:** engloba PLs que visam garantir a proteção do cidadão em situação de vulnerabilidade. Exemplo: PLE-174/2021, que garante prioridade às vagas na escola em tempo integral para crianças em situação de vulnerabilidade social.
3. **Ciências e tecnologia:** projetos que incentivem a área de ciência e tecnologia. Exemplo: PLE-337/2021, que institui a semana de Ciências, Tecnologia e inovação na cidade de Salvador.
4. **Comércio, prestação de serviços, direito do consumidor:** abrange os temas relacionados ao comércio, prestação de serviços pela iniciativa privada, garantia do direito do consumidor, entre outros. Exemplo: PLE-29/2023, que vedava a utilização apenas de cardápio eletrônico no município de Salvador.
5. **Cultura e educação:** são projetos que englobam a promoção da cultura e a área da educação, como inclusão de temas na rede escolar do município, dentre outros. Exemplo: PLE-267/2022 garante a utilização do mesmo material didático nas redes privadas fundamental e médio de ensino pelo período de três anos.
6. **Direitos dos animais:** versa sobre a proteção dos animais no município de Salvador. Exemplo: PLE-134/2021, que proíbe a utilização de *piercings* e realização de tatuagens em animais domésticos no município.
7. **Emprego e renda:** projetos que visam aumentar empregabilidade e renda da população em geral ou parcela dela, como jovens, através de políticas ou incentivo à qualificação, dentre outros. Exemplo: PLE-54/2021, que institui o programa primeiro emprego e visa incentivar a contratação de jovens de 16 a 21 anos ingressarem em postos de trabalho.
8. **Esporte, lazer e turismo:** nesse tópico abrange propostas de incentivo à prática esportiva, regulamentação destas no município de Salvador, e incluímos também proposições que sobre lazer e turismo. Exemplo: PLE-332/2021 institui um programa de incentivo à prática do esporte nas comunidades de Salvador.

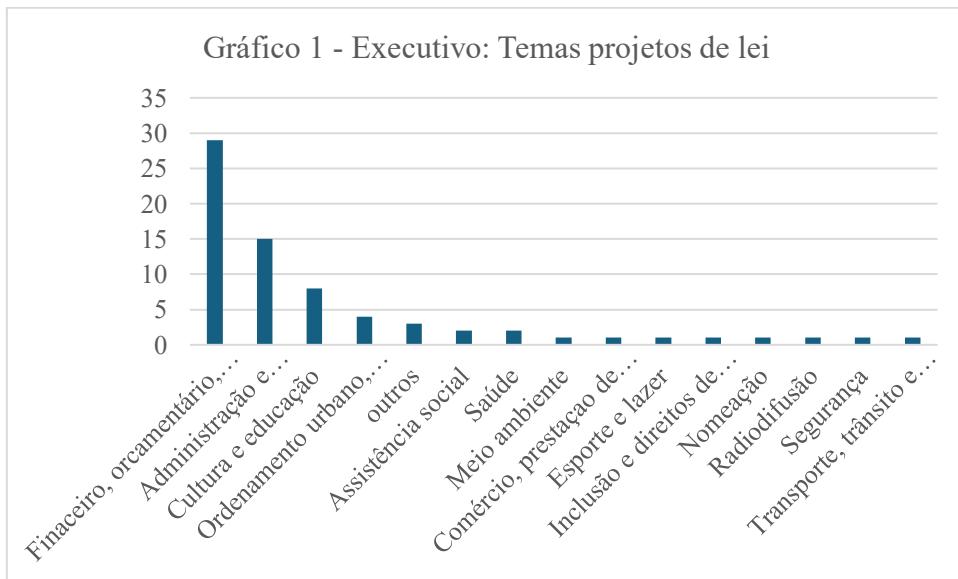
9. **Família, infância, adolescência, idosos:** são propostas que visam a proteção desses segmentos, planejamento familiar, dentre outros. Exemplo: PLE-169/2021, que institui a semana do planejamento familiar.
10. **Financeiro, orçamentário e tributário:** matérias de natureza orçamentária, finanças e tributos no âmbito municipal, abertura de créditos, estimativas de receitas e despesas; são predominantemente enviadas pelo Poder Executivo, dada a prerrogativa das funções. Exemplo: PLE-125/2023, que “dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2024 e dá outras providências”.
11. **Inclusão e direito das minorias:** são PLs sobre inclusão de segmentos da população, como pessoas com deficiência, pessoas com transtorno do espectro autista; incluímos também materiais que tratam sobre gênero, gordofobia, etc. Exemplo: PLE-417/2021, que institui legendas, audiodescrição e Libras nos vídeos institucionais e dá outras providências.
12. **Meio ambiente:** matérias que versam sobre incentivo à energia renovável, preservação do meio ambiente. Exemplo: PLE-156/2023, que “dispõe sobre a proibição do uso de canudos plásticos no município de Salvador”.
13. **Honrarias:** incluímos matérias aprovadas que tratam de nomeação em geral, seja de logradouros, praças, dentre outros, e também instituição de datas comemorativas. Exemplo: PLE-27/2022, que altera o nome da Ladeira da Praça para Revolta dos Malês.
14. **Ordenamento urbano, habitação e ordem pública:** proposições que tratam sobre a ocupação e uso do solo, programas de habitação; incluímos também matérias que regulamentam o convívio em comunidade, como decibéis permitidos, etc. Exemplo: PLE-26/2021 ratifica áreas no município de Salvador.
15. **Radiodifusão:** só categorizamos uma matéria do Executivo aqui, que é o PLE-130/2023, que dispõe sobre instalação e estrutura para radiocomunicação em Salvador pela Anatel, enviado pelo Executivo.
16. **Saúde:** proposições que abordam questões relacionadas à saúde, semana de conscientização sobre alguma doença, dentre outras. Exemplo: PLE-290/2023, que institui a política municipal de atenção às pessoas ostomizadas.
17. **Segurança:** matérias que tem como finalidade coibir alguma prática criminosa, ou garantir a incolumidade das pessoas da cidade. Exemplo: PLE-42/2023, que “dispõe sobre

as penalidades administrativas destinadas à prevenção e ao combate de roubos, furtos e receptação de cabos e fios metálicos, geradores, baterias, transformadores e placas metálicas no município de Salvador, e dá outras providências”.

18. **Serviços públicos:** proposições que regulamentam serviços públicos ofertados no município, como limpeza urbana, entre outros. Exemplo: PLE-70/2024, que estipula o prazo para poda alta pela concessionária de energia.
19. **Transporte, trânsito e mobilidade urbana:** PLs que visam regular o trânsito, a mobilidade urbana, as concessões de transporte público, etc. Exemplo: PLE-156/2024, que dispõe sobre a faixa exclusiva para motociclistas.
20. **Outros:** nesta categoria, incluímos dois projetos do Legislativo que declaram cidades-irmãs de Salvador, medida que visa o intercâmbio cultural, comercial, etc. Incluímos também três matérias do Executivo que versavam sobre pequenas alterações na redação de leis.

Iniciaremos a análise temática do Poder Executivo, apenas com intuito comparativo.

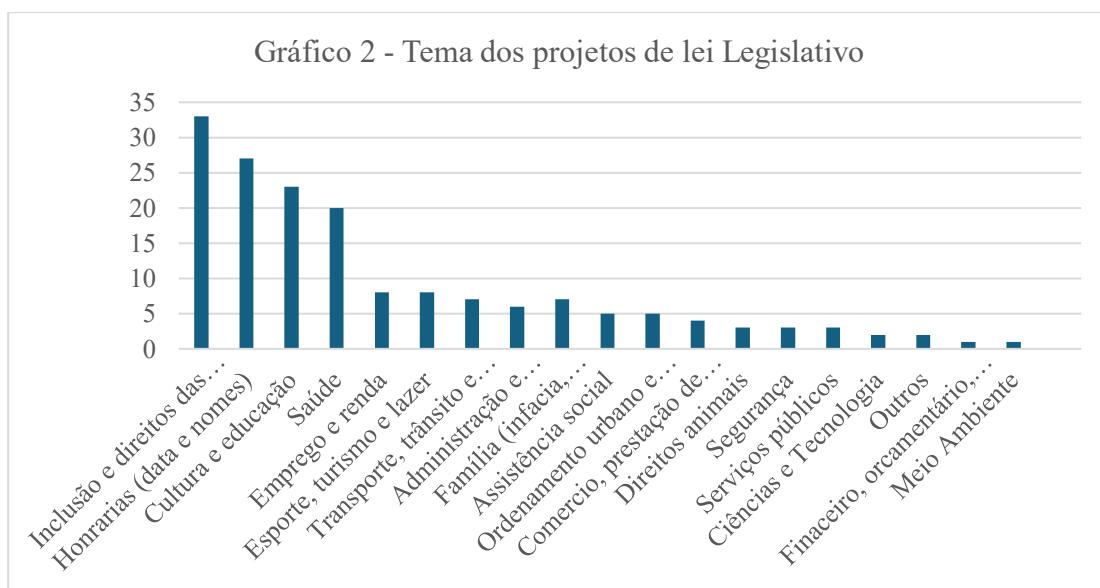
Abaixo, no gráfico, observa-se a incidência dos projetos de lei sancionados:



O tema mais abordado no Poder Executivo foi *Financeiro, orçamento e tributário*. Foram 29 das 71 propostas, o que constitui 40,84% da totalidade. Esse resultado é esperado, dadas as prerrogativas exclusivas do Poder Executivo. Dentre elas, está enviar a peça orçamentária anual, abrir créditos, promover arrecadação de tributos, etc. Em segundo lugar, vêm projetos sobre *Administração e funcionalismo público*, com 15 propostas, o que representa

21,16% de todas as matérias enviadas por esse poder, o que converge com o seu papel de administrador da cidade.

Quanto aos projetos dos vereadores, separamo-los dos projetos da Mesa Executiva, que foram 11 projetos sancionados, todos com a temática de *Administração e funcionalismo público*. Eles versam sobre os servidores da casa, sobre vencimentos de prefeitos, vice-prefeitos e secretários. Assim, seguiremos a análise com os projetos enviados apenas pelos vereadores no período da legislatura estudada.



Dos projetos enviados pelos vereadores, o tema de maior número é *Inclusão e direito das minorias*, com 33 dos 168 projetos, o que representa 19,64% dos projetos enviados. Dentre esses, 12 tratam sobre gênero, como a inclusão de mulheres que sofreram violência doméstica no mercado de trabalho, entre outros. Todos os 12 sobre gênero foram enviados por vereadoras, o que aponta para um sentido descritivo da representação. Ainda que sejam minoria na Câmara, visto a sub-representação das mulheres no espaço político, esses projetos ressaltam a relevância desses membros dos segmentos minoritários no Poder Legislativo. Nessa legislatura, foram eleitas 9 mulheres, dos 43 vereadores, isto é, quase 21% das cadeiras na Câmara, apesar das mulheres totalizarem 51,5% da população brasileira, segundo os dados do IBGE do censo de 2022.

Tabela 9 - Projetos de Lei sobre gênero

Nº	Autora	Ementa
----	--------	--------

PLE-70/2021	Maria Marighella	Dispõe sobre afixação de cartaz informativo nos serviços públicos do município de Salvador.
PLE-71/2021	Laina Pretas por Salvador	Cria a campanha permanente de enfrentamento ao assédio e à violência sexual no Município de Salvador.
PLE-73/2021	Laina Pretas por Salvador	Institui a semana municipal de Conscientização sobre Violência Obstétrica e dá outras providências.
PLE-74/2021	Débora Santana	Institui o Programa Menstruação sem Neura no âmbito Municipal, e dá outras providências. SUBSTITUTIVO
PLE-77/2021	Débora Santana	Institui o selo de responsabilidade social Parceiros das Mulheres, certificando empresas que priorizam a contratação de mulheres vítimas de violência doméstica.
PLE-49/2022	Marta Lula Rodrigues	Institui a Política Municipal de Enfrentamento ao Feminicídio e dá outras providências.
PLE-84/2022	Laina Pretas por Salvador	Institui a Lei Morar Mulher, que dispõe sobre a reserva de vagas, no momento do cadastro, do programa habitacional Minha Casa Verde e Amarela para mulheres vítimas de violência doméstica e ou familiar do Município de Salvador.
PLE-96/2022	Laina Pretas por Salvador	Institui o Selo Aqui Tem Mainha, no âmbito do município do Salvador.
PLE-242/2022	Maria Marighella	Institui e inclui o Mês Maio Furta-Cor, dedicado às ações de conscientização, incentivo ao cuidado e promoção da saúde mental materna, no Calendário Oficial de Eventos de Salvador.
PLE-62/2023	Ireuda Silva	Institui o Projeto Nova Fase e dá outras providências.
PLE-124/2023	Ireuda Silva	Institui no âmbito do município de Salvador o Selo Empresa Amiga da Mulher na Construção Civil.
PLE-41/2024	Marta Lula Rodrigues	Dispõe sobre a destinação de espaços exclusivos para mulheres no sistema metroviário da cidade de Salvador.

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis no site da CMS

Contrariamente ao trabalho de Silva (2014), em que grande maioria dos projetos de lei do período estudado no município de Araraquara em São Paulo são honrarias e datas, os projetos de *Inclusão e direito das minorias* são os mais elaborados pelos edis de Salvador. São projetos que visam à consolidação dos direitos de segmentos minoritários da população e — ainda que não constitua objetivo desse trabalho a observação da implementação desses direitos — não se pode

descartar a importância de criação dos direitos formais. São projetos que visam a acessibilidade de pessoas com deficiência, definindo percentual mínimo de banheiros químicos que possuam tal adaptação (PLE-16/2021), que dispensam a parada no ponto de ônibus para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida (PLE-193/2021), dentre outros.

O segundo maior tema são *Honrarias*, totalizando 27 projetos sancionados, o que representa 16,07% da totalidade dos projetos enviados. Além desses, *Educação* somou 23 projetos (13,68%); *Saúde* com 20 (11,9%); *Emprego e Renda e Esporte, turismo e lazer*, cada um com 8 projetos (equivalente a 4,76%); *Transporte, trânsito e mobilidade urbana* com 7 (4,16%); *Família e Assistência Social* com 5 cada um (2,97%); *Comércio, prestação de serviços e direito do consumidor* com 4 (2,38%); *Direito dos animais, Segurança e Serviços Públicos* somaram 3 cada (1,78%); *Ciências e tecnologia* 2 (1,19%); *Outros* 2 (1,19%); *Financeiro, orçamentário, tributário* 1 (0,59%) e, por fim, *Meio ambiente* 1 (0,59%).

É interessante ressaltar que, quanto ao Executivo, os dois temas predominantes são *Financeiro, orçamentário e tributário* e *Administração Pública*, os dois somando 61,97% de todos os projetos iniciados por esse poder. Já os projetos de origem do Legislativo versam na sua maioria sobre direitos sociais. O artigo 6º da Constituição Federal preconiza que esses direitos se referem a “educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. Assim, os projetos do Legislativo que versam sobre esses direitos somam 122, ou seja, 72,61%. Quanto ao Executivo, essas matérias somam 28,16% (20 projetos). Já mencionamos anteriormente que o município é o local em que os direitos sociais são materializados. A análise da 19ª legislatura aponta que a atuação dos vereadores é no sentido de consolidar esses direitos — embora essa pesquisa não nos permita afirmar em que medida essas leis foram aplicadas. Destaque-se que o trabalho de Muller (2000) no âmbito federal também observa esse fato com ainda maior ênfase, com o Executivo apresentando 74,69% de matérias sobre economia, e o legislativo com 56,02% das suas matérias relacionadas à área política e social. O autor conclui que a agenda do Legislativo é restrinida pelo Executivo. Porém, são prerrogativas constitucionais, portanto, é de se esperar essa divisão. Além disso, no caso do Legislativo municipal aqui estudado, devido a sua maior proximidade da população, não é de surpreender que sua atividade esteja vinculada a projetos de lei relacionados a uma vida digna.

Em vista disso, observamos nos mandatos estudados que alguns deles recebem demandas da população para projetos de lei.

Outro aspecto na análise da representação quanto a sua função é a quantidade de PLs de caráter educativo. Algumas datas comemorativas cujo projeto dispunha sobre meios para a “conscientização”, continham “palestras” e “medidas educativas”, foram subclassificadas como *Educativas*. Incluímos também nesse tema as semanas de conscientização sobre doenças, medidas de caráter informativo sobre direitos, campanhas de prevenção de assédio, violência, uso de entorpecentes, todos os projetos que em seu conteúdo possuíam algum parágrafo de caráter educativo. Assim, eles totalizaram 39 dentre os 168 projetos de temáticas variadas e representam 23% destes. Dessa forma, trazem uma faceta da função da vereança ao prestar esclarecimentos à população.

Além disso, vale ressaltar que 30 projetos dos 168 apresentados dispõem sobre políticas e programas. Alguns são autorizativos, ou seja, autoriza o Executivo a realizar uma política pública, não é de caráter obrigatório e cabe a este poder juízo de discricionariedade. É um meio utilizado para sugerir ao Executivo uma ação e não incorrer em invasão de competência. Isso indica um papel auxiliar do Legislativo na criação de políticas públicas, não apenas na função de distribuição dessas políticas, como veremos adiante.

3.6. Projetos de Indicação

Os projetos de indicação somam 1.363 proposições enviadas, o que corresponde a 26,8% da totalidade. Como já dito, esses instrumentos se dirigem a outro poder. Assim sendo, ele é um instrumento de intermediação entre a população e demais poderes públicos. Eles passam pela CCJ primeiro e, caso obtenham parecer contrário, são arquivados automaticamente, podendo ser desarquivados através de recurso para o plenário, com a condição de obterem da maioria da casa. Quando o parecer da CCJ é favorável, serão encaminhados para votação em plenário. Se aprovados, serão despachados pelo presidente, pedindo providências ao referido poder, com número, autor do projeto — se rejeitados, serão arquivados.

Diferente dos projetos de lei que têm uma taxa de aprovação baixa, eles costumam obter parecer favorável da CCJ e, nesse caso, são sempre aprovados pelo plenário ou em acordo no Colégio de Líderes. Observamos que, a depender do parecerista da CCJ, alguns projetos de

mesmo teor têm pareceres diferentes. Por exemplo, Alexandre Aleluia, Júlio Santos e por vezes Edvaldo Brito costumam dar pareceres por rejeição em caso de projetos sobre obras públicas ou prestação de serviços. Isso ocorre porque o Regimento Interno, no art. 209, alínea I, afirma que o projeto de indicação deve versar sobre “realização de ato administrativo e de gestão” (pág. 82) e, em caso de obras, serviços ou providências, deve ser feito requerimento próprio para tramitação mais célere. Porém, não é um entendimento comum e, quando a matéria cai para outros relatores, obtém-se parecer favorável tanto na CCJ quanto no plenário, ou colégio de líderes. Mesmo assim, no ano de 2021, Aleluia, por ser presidente, fez o parecer de todos os projetos de indicação e a maioria foi aprovada. Quanto aos requerimentos que versam sobre obras e que são despachados pelo presidente não ficam publicadas no site, pois só estão disponíveis as proposições que passam pelo plenário, e optamos por não os analisar.

Além disso, dentre os motivos que levam à sua rejeição, está direcionar a indicação de mais de um poder ou autoridade, bem como mais de uma providência. De acordo com os parecerista, não se pode pedir providências na mesma matéria em que uma possa ser aprovada e outra rejeitada. Outro aspecto descrito no regimento é que, se houver temas semelhantes na mesma sessão legislativa, prevalece o projeto mais antigo, sendo o mais recente arquivado.

Na tabela abaixo, observa-se a produção de indicação por ano e sua situação:

Tabela 10 - Projetos de indicação por ano

	2021		2022		2023		2024		Total	%
Expedidos e aprovados	459	72,5%	189	78,4%	145	44,6%	32	19,5%	825	60,5%
Tramitando	2	0,3%	5	2,1%	51	15,7%	49	29,9%	107	7,9%
Arquivados	170	26,9%	47	19,5%	128	39,4%	81	49,4%	426	31,3%
Retirados	2	0,3%	0	0,0%	1	0,3%	2	1,2%	5	0,4%
Total	633	100%	241	100%	325	100%	164	100%	1363	100%

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis no site da CMS

Incluímos os aprovados e expedidos na mesma categoria porque os projetos aprovados já tramitaram pela CCJ, foram para plenário e só falta sua expedição pelo presidente. Observei também que alguns projetos, como o PIN-321/2023, foram incluídos no sistema como expedidos na data 13/05/2025, porém, ao olhar o documento assinado e enviado pelo presidente, consta a data de 21/04/2024. Observamos que isso aconteceu com vários projetos, ou seja, uma demora para inclusão no sistema dos documentos que já haviam sido expedidos. Como não temos um sistema semelhante àquele dos projetos de lei, em que pudemos buscar, olhar o documento e

observar a data de sanção, resolvemos incluir os expedidos e aprovados na mesma categoria, visto que o processo legislativo já estava completo.

Nesse sentido, foram *Expedidos e aprovados* 60,5%, ou seja, 824. Os projetos *tramitando* somam 7,9% e se referem àqueles que ainda precisam passar pela CCJ ou, se já passaram, ainda falta a etapa de aprovação no plenário. Como o processo de aprovação de indicação é mais célere do que o dos projetos de lei, o número de projetos tramitando é bem menor, 107 — sendo 2024 o ano com maior porcentagem de projetos nessa situação. Vale destacar que, em 2023 e 2024, um número maior de projetos foram arquivados. Com a mudança de legislatura, eles foram arquivados pelo artigo 184 e 183. Na Tabela 8, classificamos os vereadores seguindo os mesmos critérios dos projetos de lei, com o número em ordem crescente do uso das indicações:

Tabela 11 - Projetos de indicação enviados

		Parlamentar/Autor	Nº	%
Até 10	1	Edvaldo Brito (PSD)	0	0,00%
	2	Alexandre Aleluia (DEM)	1	0,09%
	3	Carlos Muniz (PTB)	3	0,27%
	4	Fábio Souza (SOLIDARIEDADE)	3	0,27%
	5	Joceval Rodrigues (CIDADANIA)	6	0,54%
	6	Sandro Bahiense (PATRIOTA)	6	0,54%
	7	Cátia Rodrigues (DEM)	8	0,72%
	8	Paulo Magalhães Júnior (DEM)	8	0,72%
De 11 a 20	1	Atila Do Congo (PATRIOTA)	12	1,07%
	2	Ricardo Almeida (PSC)	12	1,07%
	3	Sidninho (PODE)	12	1,07%
	4	Téo Senna (PSDB)	12	1,07%
	5	Leandro Guerrilha (PL)	14	1,25%
	6	Anderson Ninho (PDT)	18	1,61%
	7	Duda Sanches (DEM)	18	1,61%
	8	Isnard Araújo (PL)	18	1,61%
De 21 a 30	1	Débora Santana (AVANTE)	24	2,15%
	2	Laina Pretas por Salvador (PSOL)	25	2,24%
	3	Cris Correia (PSDB)	27	2,42%
	4	Ireuda Silva (REPUBLICANOS)	28	2,50%
	5	Cláudio Tinoco (DEM)	30	2,68%
De 31 a 40	1	Augusto Vasconcelos (PC do B)	33	2,95%
	2	Hélio Lula Ferreira (PC do B)	36	3,22%
	3	Dr. José Antonio (PTB)	38	3,40%

Acima de 40	4	George O Gordinho da Favela (PSL)	38	3,40%
	5	Tiago Ferreira (PT)	40	3,58%
	1	Daniel Alves (PSDB)	41	3,67%
	2	Marta Lula Rodrigues (PT)	42	3,76%
	3	Sabá (DC)	48	4,29%
	4	Júlio Santos (REPUBLICANOS)	55	4,92%
	5	Marcelo Maia (PMN)	55	4,92%
	6	Suíca Lula (PT)	56	5,01%
	7	Silvio Humberto (PSB)	62	5,55%
	8	Roberta Caires (PATRIOTA)	63	5,64%
	9	Maurício Trindade (MDB)	69	6,17%
	10	André Fraga (PV)	157	14,04 %
Total			1.118	100,0 0%

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis no site da CMS

Apesar de ser o instrumento mais utilizado, já de antemão observa-se que alguns vereadores não o utilizam com frequência. Logo nos primeiros nomes dos vereadores que os utilizam menos, temos 3 parlamentares bastante experientes. Edvaldo Brito, um dos vereadores mais antigos da Casa, já foi prefeito e vice-prefeito, advogado, professor da UFBA, não enviou nenhum projeto de indicação na legislatura estudada. Alexandre Aleluia, que foi presidente da CCJ em parte da legislatura, só enviou um projeto de indicação. Por fim, Carlos Muniz, que foi presidente da Câmara nos dois últimos anos da legislatura e reeleito para o primeiro biênio da 20ª legislatura, também fez pouco uso desse instrumento. É importante ressaltar que, apesar de ser o instrumento mais utilizado, ter uma maior aprovação, maior facilidade na tramitação que os Projetos de Lei, esses três vereadores com posição de destaque na Câmara pouco os utilizaram. Isso pode ser um indicativo de que existem outros meios (formais ou informais) que podem ser utilizados como intermediação entre os vereadores, a população e os demais poderes.

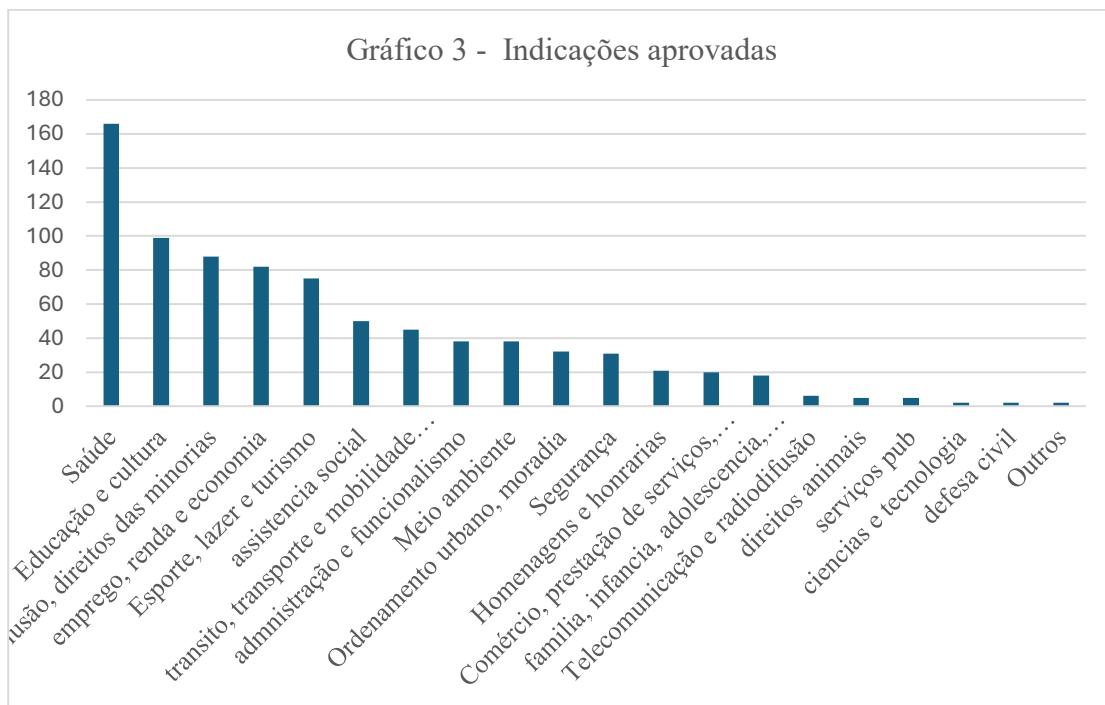
Destaca-se também que, apesar de André Fraga ser o maior autor de projetos de indicação, o caso da legislatura estudada não se assemelha ao do Rio de Janeiro e ao de São Paulo, em que apenas uma parlamentar ficou responsável por mais da metade da indicação (D'avila, Lima, Jorge, 2011; Hoyler, Gelape e Silotto 2021). O caso da legislatura soteropolitana se diferencia pois, apesar de não possuir um uso uniforme do instrumento entre os vereadores,

esse uso é mais distribuído entre parlamentares e apenas um vereador (Edvaldo Brito) não fez uso de nenhuma indicação, dentre os vereadores selecionados.

É importante ressaltar que a diferença entre as indicações no caso do Rio de Janeiro, Araraquara e São Paulo é que, no caso soteropolitano, elas passam pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final, que emite seu parecer, e posteriormente precisam ser aprovadas em plenário. No caso do Rio de Janeiro, “Art. 202 - Apresentada a Indicação, até a hora do término do Prolongamento do Expediente, o Presidente a despachará independentemente de deliberação do Plenário”, e, no caso de Araraquara, “§1º A indicação será deferida e encaminhada pelo Presidente da Câmara independentemente de leitura em sessão”. Outro aspecto que diferencia a CMS das demais Câmaras é que, em Salvador, no caso de obras e serviços, emite-se por requerimento próprio, o que dificulta a comparação do instrumento com os demais casos já estudados.

Ainda assim, sendo o instrumento mais utilizado, resolvemos analisá-los com base em algumas categorias. A primeira delas se refere à análise temática dos projetos, tomando como base o conteúdo delas da forma que analisamos os projetos de lei. A partir desse ponto, só analisaremos os projetos de indicação aprovados.

O primeiro ponto a destacar sobre o tema das indicações, é que a área com maior número é a saúde, com 166 projetos (20,1%). Vale ressaltar que esse número reflete o momento de pandemia de Covid, sendo 83 desses projetos de saúde relacionados a essa questão, isto é, 50% dos projetos dessa área. Ainda nesse tópico, da maioria desses 83 projetos de saúde sobre Covid, 66 (39% da totalidade) deles são solicitações aos demais poderes para vacinação prioritária para segmentos variados da população. Isso pode indicar um vínculo dos vereadores com esses segmentos (setores profissionais, portadores de doenças, etc.), que diante do estado pandêmico, solicitam ao poder público priorização de parcela da população. Ainda que não tenhamos como averiguar pelo site quais indicações foram atendidas pelos demais poderes, pode-se depreender que, ao menos, as indicações servem como documento para atestar as bases um pedido formal aos demais poderes. Abaixo segue a tabela dos temas:



A pandemia foi um tema transversal e estava presente em projetos relacionados a assistência social, emprego, renda, economia e até direitos dos animais, como o projeto (PIN-245/2021) da vereadora Marcelle Moraes, que versava sobre doações de ração para animais de rua, os quais, em virtude do isolamento social por causa da pandemia, estavam sem cuidados e alimentação. Assim, 128 (15,5%) das 825 indicações aprovadas cobriam questões relacionadas à prevenção (como a vacinação) e às consequências do coronavírus. Por ser um instrumento mais célere que os projetos de lei, foi o expediente mais utilizado para responder as demandas da população diante do caráter urgente da situação, visto que apenas 4 dos 121 projetos de lei aprovados pelo legislativo eram sobre Covid (3,3%). A título de esclarecimento, dos PLs aprovados sobre a pandemia, 6 foram do Poder Executivo e 4 de origem do Legislativo.

Seguindo a análise temática, o segundo tema mais presente foi *Educação e cultura*, com 99 (12%) projetos de indicação, seguido por *Inclusão e direitos das minorias* com 88 (10,7%) projetos. A seguir, encontramos *Emprego, renda e economia* com 82 (9,9%), e é importante ressaltar que, desses 82 projetos, 25 tinham também como subtema a mitigação dos efeitos da Pandemia. Em quinto lugar, vem *Esporte, lazer e turismo* com 75 (9,1%), seguido de *Assistência social* 50 (6,1%), *Trânsito, transporte e mobilidade urbana* 45 (4,5%), *Administração pública e funcionalismo* 38 (4,6%), *Urbanismo, ordenamento urbano e habitação* com 38 (4,6%), *Meio*

ambiente também com 38 (4,6%), *Segurança* com 31 (3,8%) dos 825 projetos. Diferente da nomeação de logradouros e ruas, cuja prerrogativa da Câmara determina sua atuação e que esta seja por meio de projeto de lei, *Homenagens e honrarias* aparece aqui em 12º lugar, com 21 projetos (2,5%) que se referem à nomeação de prédios públicos, hospitais, dentre outros.

Comércio, prestação de serviço e direito do consumidor com 20 (2,4%), *Família* com 18 (2,2%), *Telecomunicação e radiodifusão* com 6 (0,7%), *Direito dos animais e Serviços públicos* com 5 projetos cada (0,6%), *Ciências e tecnologia* com 2 (0,2%), *Defesa civil* (que não apareceu nos projetos de lei) com 2 projetos também (0,2%), e outros 2 projetos que enquadrados em *Outros* — um deles era sobre isenção para igrejas e outro pedindo para o Poder Legislativo Federal legislar em matéria de direito eleitoral. O projeto sobre isenção poderia ser colocado numa categoria como *Orçamento, finanças e tributação*, mas a deixamos de lado no caso dos projetos de indicação, haja vista orçamento e finanças não aparecerem aqui, e sim mais adequadamente como projetos de lei — majoritariamente enviados pelo Executivo. Contudo, esse fato não ocorreu com tributação, em que observamos um número significativo de indicações pedindo isenção de impostos. Porém, incluímos em outros temas, visto que elas visavam à promoção de outras temáticas, como emprego e renda, meio ambiente, dentre outras. É importante ressaltar que muitas vezes os projetos de lei e de indicação poderiam ser categorizados em mais de um tema, mas tendo em vista uma limitação gráfica para categorizar em mais de um tema, nesses casos de difícil enquadramento, fizemos a leitura da proposição completa, sua justificativa, e categorizamos de acordo com a sua finalidade principal.

De maneira semelhante aos projetos de lei, a maioria dos projetos de indicação versam sobre direitos sociais, ao pedir a intervenção dos demais poderes para sua consecução. Direitos sociais estão presentes em 686 projetos de indicação, ou seja 83,15% da totalidade.

Além disso, observamos a qual poder os vereadores se dirigem para solicitar demandas: ao executivo municipal, estadual, federal, ou demais poderes legislativos como o estadual e federal. Incluímos como vinculados a esses poderes suas respectivas secretarias e órgãos ligados a elas. Vale ressaltar que não categorizamos nenhum projeto que se dirigisse ao judiciário, como se observa abaixo:

Tabela 12 – Indicações: a quem se direcionam

Poder	Nº	%
-------	----	---

Executivo Municipal	614	74,4%
Executivo Estadual	183	22,2%
Legislativo Federal	3	0,4%
Executivo Federal	25	3,0%
Total	825	100,0%

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis no site da CMS

Como era de se esperar, a maioria das indicações se dirigem ao Poder Executivo Municipal, responsável pela administração local. Elas somam 614 projetos, ou seja, 74,4% da totalidade. Dentre eles, a grande maioria se direciona ao prefeito, isto é, 596 projetos — 97% dos projetos direcionados ao executivo municipal. Segue-se o executivo estadual, com 183 projetos, ou seja, 22,2% dos projetos, sendo 168 direcionados ao governador — 91% dos projetos. Por fim, apenas três projetos se dirigiram ao Poder Legislativo Federal, em especial ao presidente da Câmara, e 25 projetos ao Poder Executivo Federal, sendo 15 deles direcionados ao presidente da República. Os demais projetos que não se direcionavam ao chefe do executivo eram para demais membros desse poder, como ministros, secretários de estados ou municípios e órgãos vinculados às secretarias e ministérios.

Além dessas formas, utilizamos categorias adaptadas tomando como referência o livro *The Tools of Government*, de Christopher Hood (1983). Nele, o autor analisa o governo enquanto uma caixa de ferramentas, ou seja, instrumentos para intervir na sociedade. Pelo fato de as indicações solicitarem a outras esferas de poder determinadas ações, achamos pertinente usar as categorias utilizadas no livro. Inicialmente, a obra diferencia entre dois tipos ferramentas, as detectoras e a efetivadoras (*detectors* e *effectors*). As detectoras são meios para coletar informações externas, que são essenciais para que os governos possam modificar um estado social por meio das ferramentas efetivadoras. Estas últimas produzem algo, agem no mundo.

Essas duas ferramentas se subdividem em quatro recursos, totalizado oito ferramentas. O autor as descreve pelo acrônimo NATO, nodalidade (*nodality*), autoridade (*authority*), tesouro (*treasure*) e organização (*organization*). Não entraremos em detalhes, só utilizaremos as quatro categorias para subdividi-las de acordo com o que observamos dos projetos de indicação.

A nodalidade é a capacidade do governo de trafegar informações, obter, utilizá-las e disseminá-las como um meio para alcançar seus objetivos. A partir delas subdividiremos os projetos em:

- 1) *Censos*: pedidos de realizar censos, levantamento de informações sobre determinada situação, população. Exemplos: PIN-456/2021, que solicita ao Poder Executivo municipal um censo racial em Salvador.
- 2) *Conscientização/campanha*: projetos que solicitam aos demais poderes a divulgação de informações com o intuito de influenciar a população para o comportamento desejado, seja promovendo um comportamento, seja alertando para perigos. Exemplos: PIN-250/2021, que pede ao governador a realização de campanha de conscientização sobre trabalho infantil.

O tesouro se refere aos recursos financeiros de que o Estado está em posse e que pode utilizá-los para trocas na sociedade:

- 3) *Isenção, subsídios, incentivos e gratuidades*: os projetos sobre isenção aqui visam que determinado poder renuncie a recursos como forma de incentivar determinados setores. Houve muitos projetos nesse sentido principalmente no ano de 2021 devido a pandemia de Covid. Exemplo: PIN-174/2022 que solicita isenção de taxas pagas pelos salões de beleza por 1 ano.
- 4) *Transferências, gratificações salariais*: quando os projetos solicitam auxílios pecuniários para determinados seguimentos da população. Exemplo: PIN-335/2021 que indica estudo de viabilidade para o pagamento de auxílio no valor de R\$1000,00 para desempregados de diversos setores em virtude da pandemia de Covid.
- 5) *Convênio, contrato, parceria, cessão de uso bem público*: incluímos aqui os projetos que solicitam que o governo realize parcerias com o poder privado ou demais ente federados, normalmente sob pagamentos, como forma de realizar determinada atividade. Exemplo: PIN-197/2022 que visa realizar convênio com clínicas.

A autoridade é um recurso do Estado de fazer impor sua vontade aos seus cidadãos. Incluímos os projetos dessa ferramenta em duas categorias:

- 6) *Regulamentação, regulação e legislação*: aqui incluímos todos os pedidos para regulamentar determinada atividade ou aqueles para determinado poder com prerrogativas exclusivas que legisle em relação à questão. Também incluímos aqui tanto as proibições de uma determinada ação quanto a especificação na aplicação da lei. Exemplo: PIN-169/2022 que visa redução da carga horária dos profissionais de psicologia no âmbito da administração municipal.

- 7) *Certificação, selos:* por meio de símbolos de autoridade, o Estado pode reconhecer, incentivar ou permitir determinada ação. Exemplo: PIN-236/2023 que versa sobre criação de selo de educação antirracista.

A última ferramenta é a organização, a capacidade de o governo, ele mesmo, realizar uma determinada ação. Classificamos a organização em duas categorias para analisar os projetos.

- 8) *Políticas, programas e ações:* quando os projetos solicitam a implementação de uma política ou programa, requerendo um encadeamento de ações para alcançar um objetivo ou uma ação direta e mais específica. Exemplo: PIN-319/2023 indica ao prefeito, através da Secretaria de Educação e a Secretaria de Saúde, um programa de higiene bucal nas escolas.
- 9) *Infraestrutura, manutenção, construção, obras:* apesar do regimento vetar indicação de obras ou serviços, os vereadores as fazem solicitando estudos para criação e intervenção nos espaços físicos da cidade. Apesar da vedaçāo, alguns requerimentos são aprovados. Então, incluímos nessa categoria “estudos de viabilidade” para construção de estradas, hospitais, creches, escolas. Além disso, essa categoria envolve manutenção de espaços, reforma, entre outros. Exemplo: PIN-477/2021 indica estudo de viabilidade para a construção de uma vila olímpica.

É importante destacar que, na realidade, essas ferramentas se entrelaçam, e algumas ações, como a isenção, requerem a utilização de diferentes recursos, como a autoridade, já que demanda regulamentação, e tesouro, porque implica renúncia de receita. Saindo das ferramentas de governo, incluímos a categoria *fiscalização*, que se relaciona com a função do Poder legislativo:

- 10) *Fiscalização:* incluímos nessa categoria projetos que solicitam o cumprimento das leis e regulamentos já existentes. Incluímos também fiscalização da governança, da gestão da coisa pública e pedidos para parte da administração pública fiscalizar determinada atividade, assegurando os direitos dos cidadãos. Exemplo: PIN-113/2021 que solicita que o prefeito execute os recursos destinados a Realização do Calendário Anual de Eventos e Festas Populares.

Assim, na tabela abaixo, observa-se o que os vereadores pedem aos demais poderes:

Tabela 13 - Tipo de ação solicitada

Ação	Nº	%
------	----	---

Certificado, selo	5	0,6%
Censo, registro	11	1,3%
Transferência, auxílios, gratificações	16	1,9%
Fiscalização	22	2,7%
Parceria, colaboração, cessão	26	3,2%
Campanha, conscientização	33	4,0%
Isenções, subsídios, gratuidades	76	9,2%
Infraestrutura, obras...	164	19,9%
Legislação, regulamentação	199	24,1%
Programa, política, ações	273	33,1%
Total	825	100,0%

Fonte: elaboração própria.

A partir da nossa categorização, como era de se esperar, o tipo de ação mais solicitada foi *Políticas, programas e ações*. Elas se direcionam, como já mostrado, principalmente ao Poder Executivo Municipal, sendo 212 delas direcionada a esse poder, ou seja, 77,7%. Esse número é um pouco acima da média dos projetos enviados para esse poder (74,7%), mas algo compreensível levando-se em consideração que a base dos vereadores está no município. Para o executivo estadual, direcionaram-se 58 projetos, 21,2%, um pouco abaixo da média, e ao federal apenas 3 (1,1%), abaixo da média.

O segundo tipo de ação mais solicitada foi *Regulamentação, regulação e legislação*. A maioria dela se direciona ao executivo municipal, com 171 (75,9%), solicitando inclusão de grupos prioritários para vacinação, projeto de lei para criação de fundos municipais, regulamentação de regimes de servidores, nomeação de hospitais, praças, obras, dentre outras. Incluímos aqui todos os pedidos ao Poder Executivo para incluir como prioritários determinados segmentos para vacinação, pois existe certa discricionariedade por parte dos executivos municipal e estadual, diante da realidade epidemiológica e social local, apesar das diretrizes serem feitas pelo Ministério da Saúde. Direcionados ao executivo estadual foram 40 projetos (20,1%), o Legislativo federal aparece aqui com 3 projetos (1,5%), 4 projetos para o Executivo federal (2%) e 1 (0,5%) projeto para a Anvisa, agência reguladora ligada ao Ministério da Saúde.

Apesar de o regimento vetar obras e serviços, na categorização desta pesquisa, *Infraestrutura, manutenção, construção, obras* aparece em terceiro lugar com 164 projetos, totalizando 19,9% das indicações enviadas. Por conta dessa diferença regimental, o resultado dessa pesquisa se diferencia dos demais sobre indicações, em que, como mostram Silva (2014) e D'avila Filho, Lima e Jorge (2011, 2014), a maioria dos projetos são sobre infraestrutura e obras.

Preferimos separar o tipo de ação e a área temática para maior clareza de como as indicações estão sendo usadas, pois, por exemplo, a construção de um hospital num bairro *x* está no tema da área de saúde e o tipo de ação é obras e infraestrutura. No trabalho de Silva, que estuou três legislaturas, em todas elas, obras e infraestrutura apareciam como a maioria dos projetos de indicação. Destaca-se que as três ações mais solicitadas ao poder público cobrem a grande maioria das indicações, com 77,1%. As demais ações solicitadas compreendem 22,9% dos projetos de indicação.

Seguindo a categorização, no livro *Tools of Goverment*, o autor separa as ferramentas a partir da sua ação, ou seja, se ela é direcionada para o público em geral, segmentos ou particulares. Utilizaremos categorização semelhante, mas identificando o público-alvo beneficiário, tendo em vista que buscamos compreender a relação entre representantes e representados. Uma ação de conscientização sobre violência contra a mulher é direcionada à população em geral, mas tem como intuito beneficiar um segmento da população. Então, realizamos essa distinção para melhor compreender a relação de representação.

- a) *Geral*: o projeto não tem um beneficiário específico e a sua concretização levaria a benefícios generalizados para toda a população.
- b) *Segmentos*: são as indicações que visam modificar uma situação de determinados grupos da sociedade, ou seja, direciona suas ações e benefícios a segmentos da população que compartilham características socioeconômicas ou necessidades em comum.
- c) *Específicos*: são projetos que visam atingir indivíduos específicos, locais determinados, como um bairro ou uma rua.

Usamos categorização diferente de Silva ([ano](#)), que categoriza as indicações por Geral, Local e Específicas, sendo que ele define específicas como “todas as indicações que solicitam reparos, melhorias, intimações para limpeza de terrenos por particular ou realização de algum trabalho ou prestação de serviço em uma entidade específica”. Esse tipo de ação mais individualizada pouco apareceu nas indicações, como veremos, e escolhemos *Específicos* para cobrir indicações que definiam locais, como abertura de escolas no bairro *x*, rua *y*, ou para beneficiar indivíduos específicos, como uma nomeação dos 41 auditores fiscais. Novamente ressaltamos as diferenças regimentais, que tornam os resultados bem diferentes, como se nota na tabela a seguir:

Tabela 14 - PÚBLICO-ALVO DAS INDICAÇÕES

PÚBLICO-ALVO	Nº	%
Específicos	125	15,2%
Geral	325	39,4%
Segmentos	375	45,5%
Total	825	100,0%

Fonte: elaboração própria.

A maioria das indicações se referem a segmentos da população, citamos como exemplo mulheres, pessoas com deficiência, segmentos profissionais como rodoviários, dentre outros. É diferente do trabalho de Silva (2014), em que a maioria das indicações se referem a “específicos”, ou seja, particulares, o que pouco aparece aqui, dada a natureza distinta das indicações, que nos outros municípios têm usos mais abrangentes. Por fim, isso pode ser um indicativo de que os vereadores utilizam o expediente indicatório para se relacionar com sua base, mas não deixa de chamar atenção o elevado número de projetos que teriam repercussões na população em geral, com 324 projetos, ou seja 39,4%. Os de menor número são para benefícios localizados, 125, totalizando 15,2%.

3.7. Moções

Terceira proposição mais utilizada na Câmara, as moções são manifestações da Casa, enviadas por vereadores ou grupo, que passam pelo Plenário para obter sua aprovação. Nela, constam o autor, data, conteúdo da moção e entidade(s) ou pessoas a cientificar. Elas podem ser de luto, pelo falecimento de pessoas que prestaram serviço à cidade, podem manifestar pesar, regozijo, aplausos para atos públicos ou evento de grande repercussão, etc. São instrumentos céleres, de baixo custo e fácil aprovação, entram logo em pauta (poucos demoram mais de um mês) e, caso aprovados, são expedidos, como se nota na tabela abaixo:

Tabela 15 - Moções por ano

	2021	2022	2023	2024	Total	%
Aprovado e/ou expedido	180	297	306	223	1006	92,8%
Arquivado	25	20	16	12	73	6,7%
Retirado	0	1	0	0	1	0,1%
Desarquivado	0	1	0	3	4	0,4%
Total	205	319	322	238	1084	100,0%

Tem uma alta taxa de aprovação, e poucos projetos são arquivados. Notamos que as proposições arquivadas são quase em sua totalidade moção de repúdio (exceto 2 projetos dentre os 77) e acreditamos se dever ao fato de não poderem se referir a “personalidades vivas ou no desempenho de cargos públicos, ou relacionadas com órgãos de quaisquer dos Poderes das entidades federadas” (art. 227, §1, pág. 87). Nesse sentido, a maioria delas são de aplausos e celebração pelo aniversário de entidades, órgãos, bem como relacionadas a datas comemorativas, como Dia do Professor, dentre outras. Assim, cumprem o papel de distribuição de benefícios simbólicos, no sentido de Eulau e Kaps (1977).

Seguindo os mesmos critérios para a seleção dos vereadores para analisar projetos de lei e indicação, segue abaixo a tabela dos 36 edis que se encaixaram nos critérios:

Tabela 16 - Moções por vereador

	Qtd	Parlamentar/Autor	Nº	%
Até 10	1	Anderson Ninho (PDT)	0	0,0%
	2	Daniel Alves (PSDB)	0	0,0%
	3	Hélio Lula Ferreira (PC do B)	0	0,0%
	4	Paulo Magalhães Júnior (DEM)	0	0,0%
	5	Ricardo Almeida (PSC)	0	0,0%
	6	Atila Do Congo (PATRIOTA)	1	0,1%
	7	Carlos Muniz (PTB)	1	0,1%
	8	Edvaldo Brito (PSD)	1	0,1%
	9	Fábio Souza (SOLIDARIEDADE)	1	0,1%
	10	George O Gordinho da Favela (PSL)	1	0,1%
	11	Maurício Trindade (MDB)	1	0,1%
	12	Dr. José Antônio (PTB)	2	0,2%
	13	Sandro Bahiense (PATRIOTA)	2	0,2%
	14	Sidninho (PODE)	2	0,2%
	15	Cris Correia (PSDB)	3	0,3%
	16	Isnard Araújo (PL)	4	0,4%
	17	Leandro Guerrilha (PL)	4	0,4%
	18	Tiago Ferreira (PT)	4	0,4%
	19	Augusto Vasconcelos (PC do B)	5	0,5%
	20	Cláudio Tinoco (DEM)	7	0,7%
	21	Débora Santana (AVANTE)	7	0,7%
	22	Duda Sanches (DEM)	7	0,7%
	23	Sabá (DC)	9	0,9%

	24	Júlio Santos (REPUBLICANOS)	10	1,1%
	1	Laina Pretas por Salvador (PSOL)	10	1,1%
	2	Alexandre Aleluia (DEM)	11	1,2%
	3	Cátia Rodrigues (DEM)	11	1,2%
	4	Suíca Lula (PT)	11	1,2%
	5	Joceval Rodrigues (CIDADANIA)	15	1,6%
	6	Téo Senna (PSDB)	18	1,9%
	1	Ireuda Silva (REPUBLICANOS)	27	2,8%
	2	Silvio Humberto (PSB)	27	2,8%
	1	Roberta Caires (PATRIOTA)	35	3,7%
	2	Marta Lula Rodrigues (PT)	36	3,8%
	1	André Fraga (PV)	84	8,8%
	2	Marcelo Maia (PMN)	593	62,4%
		Total	950	100,0%

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis no site da CMS

Dos 36 vereadores, 5 deles não fizeram uso do expediente — isto é, 86,1% dos vereadores utilizaram as moções. Entretanto, nota-se que seu uso é bem menos uniforme, a despeito do elevado número enviado na legislatura. O primeiro grupo, que enviou até 10, forma a maioria dos vereadores (24), somando quase 70%, o que indica uma menor relevância desse instrumento comparado aos projetos de lei e indicação. Além disso, apenas um vereador (Marcelo Maia) foi responsável por mais da metade do envio das moções (62,2%). Os dados apontam para uma menor relevância do instrumento, apesar da sua facilidade de uso. Ressalta-se que Marcelo Maia, embora tenha aumentado seu número de votação, não se reelegeu para a legislatura seguinte. Isso pode nos sugerir que o mero envio de homenagem a entidades ou pessoas não é critério relevante para construção de vínculo.

3.8. Requerimentos

Os requerimentos são a quarta proposição mais utilizada na 19ª legislatura. É o instrumento com maior taxa de sucesso, com 98,1% de aprovação. O primeiro e o terceiro ano da

legislatura são os períodos que possuem maior uso, devido aos períodos eleitorais, mas aqui o terceiro ano aparece com uma porcentagem levemente maior que o primeiro, 33% contra 30,6%. No segundo ano foram 147 (19%) e, no último ano, 17,4%.

Tabela 17 - Situação dos requerimentos por ano

	2021	2022	2023	2024	Total	%
Aprovado e expedido	231	145	248	133	757	98,1%
Arquivado	1	2	4	1	8	1,0%
Retirado	4	0	1	0	5	0,6%
Rejeitado	0	0	2	0	2	0,3%
Total	236	147	255	134	772	100,0%

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis no site da CMS

Ao analisar o que os vereadores requerem, observamos que a sessão especial é marcadamente a maior demanda:

Tabela 18 - Tipo de solicitação dos requerimentos

Solicitação	Nº	%
Sessão especial	673	87,2%
Comissão temporária	52	6,7%
Frente parlamentar	35	4,5%
Fiscalização	7	0,9%
Eleição	2	0,3%
Outros	3	0,4%
Total	772	100,0%

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis no site da CMS

Os pedidos para realização de sessão especial ocorrem para celebração ou homenagem de alguma data comemorativa, entidade ou personalidade. Além disso, é solicitada como meio para discutir algum tema que os vereadores considerem pertinente ou relevante. Ademais, solicita-se a criação de comissão temporária, frente parlamentar e, em menor número, fiscalização — que são solicitações de informações sobre a administração pública por parte dos vereadores — e, em seguida, vêm eleição da mesa e outros, estes referidos a pedidos para iluminação da CMS. Destaca-se o grande número de requerimentos com pedidos para sessão especial, o que aponta para a distribuição de benefícios simbólicos e uma função comunicativa da representação. Observamos melhor esse apontamento nas entrevistas, mas as sessões especiais cumprem um papel importante de discussão de temas.

Tabela 19 - Requerimento por autor

Qtd	Parlamentar/Autor	Nº	%
até 10	1 Sabá (DC)	0	0,0%
	2 Atila Do Congo (PATRIOTA)	1	0,1%
	3 Paulo Magalhães Júnior (DEM)	1	0,1%
	4 Cátia Rodrigues (DEM)	2	0,3%
	5 Dr. José Antonio (PTB)	2	0,3%
	6 Fábio Souza (SOLIDARIEDADE)	2	0,3%
	7 Anderson Ninho (PDT)	3	0,4%
	8 Duda Sanches (DEM)	3	0,4%
	9 Sidninho (PODE)	3	0,4%
	10 Daniel Alves (PSDB)	4	0,5%
	11 Isnard Araújo (PL)	4	0,5%
	12 Sandro Bahiense (PATRIOTA)	4	0,5%
	13 Edvaldo Brito (PSD)	5	0,7%
	14 Carlos Muniz (PTB)	6	0,8%
	15 Tiago Ferreira (PT)	6	0,8%
	16 Cláudio Tinoco (DEM)	7	1,0%
	17 Hélio Lula Ferreira (PC do B)	8	1,1%
	18 Maurício Trindade (MDB)	8	1,1%
	19 Roberta Caires (PATRIOTA)	9	1,2%
	20 Cris Correia (PSDB)	10	1,4%
11 a 20	1 George O Gordinho da Favela (PSL)	12	1,6%
	2 Leandro Guerrilha (PL)	12	1,6%
	3 Alexandre Aleluia (DEM)	14	1,9%
	4 Marcelo Maia (PMN)	19	2,6%
	5 Débora Santana (AVANTE)	20	2,7%
acima de 40	1 Suíca Lula (PT)	23	3,2%
	1 André Fraga (PV)	31	4,3%
	2 Júlio Santos (REPUBLICANOS)	33	4,5%
	3 Ricardo Almeida (PSC)	36	4,9%
	1 Ireuda Silva (REPUBLICANOS)	41	5,6%
	2 Téo Senna (PSDB)	49	6,7%
	3 Joceval Rodrigues (CIDADANIA)	50	6,9%
31 a 40	4 Laina Pretas por Salvador (PSOL)	51	7,0%
	5 Silvio Humberto (PSB)	56	7,7%
	6 Augusto Vasconcelos (PC do B)	92	12,6%
	7 Marta Lula Rodrigues (PT)	102	14,0%

Total	729	100,0%
-------	-----	--------

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis no site da CMS

A tabela acima mostra que, assim como as moções, os requerimentos não possuem um uso uniforme, mas estes são mais utilizados que aquelas, e apenas 1 dos vereadores dentro dos critérios não fez uso do instrumento. Porém, a maioria também se situa no primeiro quadrante, sendo que 20 vereadores fizeram uso entre 1 e 10 requerimentos, o que totaliza 55,55% dos edis. Entretanto, diferente das moções, os usos são mais bem distribuídos, e a vereadora que mais o utilizou foi responsável por 14% do total de requerimentos. Um fato que chama a nossa atenção é que os quatro vereadores que mais utilizaram são partidários da esquerda, Marta Rodrigues (PT), Augusto Vasconcelos (PCdoB), Silvio Humberto (PSB) e Laina Pretas por Salvador (PSOL). Isso significa que, dos 7 membros da esquerda presentes em toda a legislatura, 4 fizeram usos significativos desse instrumento.

3.9. Considerações gerais

Os projetos de indicação são as proposições mais utilizadas, não obstante ocupantes de cargos importantes na legislatura fazerem pouco uso. O instrumento é um meio disponível para fazer solicitações formais a outro poder, aqui em especial o executivo municipal, destacando o papel do vereador como intermediador da sociedade. Isso mostra que a atuação dos edis na legislatura estudada se volta para a atuação dos interesses dos seus eleitores, num sentido de responsividade a serviços, visto que a maior parte das indicações versam sobre ampliação de programas, políticas e ações do executivo, ressaltando o papel destacado por Hoyler, Gelape e Silotto (2021) ao afirmar que os vereadores cumprem um papel na execução de políticas públicas.

A segunda proposição mais utilizada foram os projetos de lei, a despeito da sua baixa taxa de aprovação e tempo de tramitação. A despeito dos diferentes usos, todos os vereadores dentro dos critérios estabelecidos fizeram uso desse instrumento, ainda que usando estratégias distintas. Vale ressaltar que, dos PLs de origem parlamentar aprovados na legislatura, a maioria versa sobre direitos sociais. Destaca-se ainda que uma parte visa à conscientização da população, cumprindo uma função educativa, e outra parte também versa sobre políticas públicas, cumprindo um papel na formulação de políticas para população, e não apenas na sua execução.

As moções, apesar de serem de fácil aprovação, não possuem um uso tão uniforme. Cinco vereadores não fizeram uso das moções, e um deles fez mais de 50% de todas as moções da legislatura. Apesar de cumprir um papel de distribuição de benefícios simbólicos, não aparenta ter tanta relevância quanto os projetos de lei e indicação, visto que, embora de uso facilitado, a maioria dos vereadores (24 deles) fizeram até 10 moções no período de 4 anos.

Os requerimentos ficaram em quarto lugar do instrumento mais utilizado, porém teve maior uso entre vereadores do que as moções, e apenas 1 vereador não a utilizou. Eles cumprem também um papel de distribuição de benefícios simbólicos, mas com um caráter comunicativo, visto que não é apenas uma manifestação no plenário e envio de carta oficial, mas inclui a participação das entidades prestigiadas e a realização de palestras e exposições. Além disso, os vereadores as utilizam para discussão de temas relevantes.

Apesar das quatro proposições serem bastante utilizadas na legislatura, elas não apresentam uniformidade no seu uso. As indicações e projetos de lei parecem ser os dispositivos mais relevantes, haja vista o número de proposições apresentadas nessa categoria. Apenas um vereador não fez uso de indicação. Observa-se, contudo, que parcela dos mandatos não acompanha a tramitação. Isso indica que o mero envio formal desses dispositivos é o suficiente para relação de representação. Os dados apontam que, apesar de importantes para os vínculos, esses instrumentos não parecem se constituir como a atividade mais relevante na criação de vínculo. O que os dados nos indicam é que os instrumentos são utilizados mais para consolidação de vínculos e forma de prestação de contas, como veremos na próxima sessão.

Capítulo IV – Análise dos mandatos

Neste tópico, analiso seis mandatos selecionados à luz das perguntas “quem”, “o que” e “como”. Analisaremos os mandatos individualmente e depois faremos um resumo de maneira comparada. O intuito aqui é perceber as diferenças e semelhanças em mandatos distintos no que se refere a representação e construção de vínculos com seus eleitores.

Para responder à pergunta “quem”, busquei identificar quem os mandatos representam partindo da questão de “Quem são seus eleitores?”. Também analiso a trajetória do vereador, intimamente ligado aos vínculos criados, que culminou na sua eleição. Nesse sentido, observamos sobre quais critérios está assentada a autorização, se representam identidades sociais, grupos, movimentos sociais. Além disso, busco identificar quem exerce algum tipo de influência sobre o mandato a partir das respostas sobre “Quem consulta para uma decisão importante?”, sobre o papel do partido no mandato e a relação com o poder executivo. O intuito aqui é identificar as bases do vereador e quem exerce alguma influência no mandato, ou seja, com quais atores ele constrói a cadeia de relação de representação.

Quanto à resposta sobre “o que” representa, buscamos verificar sobre quais demandas os vereadores recebem e quais conseguem atender. Portanto, o foco é a compreensão ao que tais parlamentares são responsivos, utilizando a classificação de Eulau e Karps (1977) sobre responsividade política, simbólica e serviços. Além disso, buscamos identificar as bandeiras, interesses, pautas dos mandatos estudados e se estão vinculados aos seus eleitores.

Para responder à questão sobre “como” se representa, observamos por quais meios os vereadores atendem aos representados. Nesse sentido, verificamos a relação do Executivo e Legislativo e se isso possibilita o atendimento das bases. Também analisamos como o mandato é estruturado, se de maneira mais ou menos centralizada, e como os vereadores mantêm contato com seus eleitores. Assim, buscamos identificar de que maneira os vereadores representam seus eleitores e como atuam, se de maneira próxima, e como ocorre essa relação. Além disso, questionamos sobre sua função para entender a natureza da sua relação.

4.1 Mandato 01 (partido de direita, bancada da situação)

- Entrevista com a vereadora Renata e sua chefe de gabinete, Patrícia.

Quem?

A vereadora Renata iniciou sua trajetória política através da participação em trabalhos sociais ligados à igreja e, a partir dessa atuação, ficou “conhecida como um potencial”. Posteriormente, começou a trabalhar como assistente em uma emissora de televisão ligada a esse segmento religioso, porém subiu rapidamente de cargos, alcançando a coordenação. Nesse trabalho, se consolidou como uma liderança e administradora e, a partir disso, surge a indicação do seu nome para adentrar a política pelos diretores da emissora, “veio a convocação, a princípio eu fiquei estarrecida, assim como eu te disse, eu nunca tinha pensado em política”. De maneira convergente com o seu percurso, ao ser indagada sobre quem são seus eleitores, afirma que são na sua maioria evangélicos, embora reconheça ter votos de não evangélicos, como pessoas de religião de matriz africana,

Eu tenho um público evangélico num número considerável, muito grande, inclusive, a base que me elege em 2016. Não é? 2016. Eu venho por aí, mas o segundo mandato já, em 2016, o primeiro mandato já vem, tem sim uma gama muito grande de pessoas que não são evangélicas, mas o público que abraçou a minha campanha é o público evangélico, inclusive da Igreja Girassol, na qual eu faço parte.

Na entrevista com sua chefe de gabinete, Patrícia, esta relata que “A vereadora tem tido êxito, tem se consolidado como uma verdadeira vereadora de comunidade”. A assessora discorre que Renata trabalha com pessoas de todas as classes, mas que tem uma atuação voltada para as “comunidades”, aquelas localidades caracterizadas pela falta, principalmente de infraestrutura, como traz Kuschnir (2000), “está sempre associada a carências, necessidades, demandas ou, simplesmente problemas” (pág. 108),

Tem gente que pensa que o político só quer trabalhar com gente que tem um poder aquisitivo melhor, mas o perfil da vereadora não é esse. Ela tem pessoas, tem todo tipo de gente que apoia e que vota nela, de todas as classes. Mas a nossa origem parece que já nos conduz pra trabalhar e lidar com pessoas com esse perfil. E pra nós, a gente tem já a lida, já conhece, já sabe, pra nós é até mais fácil o diálogo com essas pessoas, o tratamento, né? Porque a gente conhece a dor das pessoas. Ela conhece a dor das pessoas. Nós conhecemos, então fica mais fácil, entendeu?

Por conseguinte, a vereadora “representa”, tem uma atuação voltada para a população mais empobrecida. Patrícia traz a vivência, a identidade social como um fator relevante para a

sensibilidade na representação do grupo, visto que “ela conhece a dor das pessoas”. É uma identidade social formada pela experiência vivida em determinada posição na sociedade, uma perspectiva social no sentido de Young (2006), que se refere à “origem” socioeconômica semelhante.

Quando questionamos a relevância do partido no seu mandato, Renata pontua a identificação ideológica com a legenda a que pertence, “Então, é o que eu mais considero dentro do meu partido, é conservador. Conserva os princípios familiares, que pra mim é base e não existe discussão comigo em relação a isso”. Como destaca Young (2006), o partido é um dos principais meios de representação de opinião, visto que “organizam os temas políticos do dia segundo princípios, valores e prioridades que eles se propõem a representar de forma geral” (pág. 131). Para a parlamentar, seu partido não discrimina as pessoas quanto à religião e dá oportunidade para pessoas negras — vale destacar que é uma legenda vinculada a segmento religioso e que se fundamenta em valores cristãos. A despeito disso, a vereadora diz ter um respeito muito grande pelas pessoas e que inclusive recebeu votos de segmentos minoritários na sua reeleição.

Sobre os critérios que leva em consideração antes de tomar uma decisão importante, Renata assevera que conta com a sua consciência, “Eu gosto muito de parar, pensar, me colocar dentro da situação, eu me transporto da situação e depois eu faço uma avaliação como um todo, tá? Eu acho que quando eu voto com a minha consciência, não erro”. Ao ser questionada se ela “ouve” mais alguém ao tomar uma decisão importante, afirma

Olha, aí a questão não é ouvir, é discutir, porque todos os partidos, todos partidos, quando tem uma pauta complexa, tá? Isso se discute, se discute, né? Se discute, vê a avaliação, se vê, inclusive, muitas vezes você tá com uma visão sobre aquele projeto e a tua visão não tá tão ampliada. Nessa discussão, ela amplia e ela fala o que ela entende do projeto, isso amplia e você vota com a sua consciência. Entendeu? Discussão. Entendeu? Isso aí é todos os partidos, independe, todos os partidos! Eles discutem sobre determinada pauta quando é uma pauta complexa, tá? Quando é uma pauta complexa. Só nisso aí que é a discussão. Mas não é tudo, não. É só quando é algo muito complexo. Um projeto muito complexo que vai ter prejuízo para alguns setores, alguns segmentos, aí tem que se discutir sobre aquilo, e aí cabe emenda, tipo, vamos aprovar, mas não vamos aprovar dessa maneira, vai ter que colocar, vai ter que emendar aqui, nós vamos fazer uma emenda no projeto para poder, a gente votar, a gente aprova o projeto, mas aprova assim, ou a gente não aprova porque isso aqui não vai trazer benefício à população, e aí vai, é uma coisa que realmente você precisa discutir quando o projeto é complexo.

Nesse sentido, a vereadora parece tratar das discussões do plenário, que envolvem todos os partidos e vereadores da Casa quando se tratam de projetos mais complexos. Porém, ela diz que, na maioria dos projetos, vota com a sua consciência. Um ponto a destacar é que, apesar de

ter uma atuação voltada para as mulheres, como veremos a seguir, Renata não menciona esse grupo como seus eleitores. Contudo, a questão da violência contra a mulher é algo que a vereadora narra como fazendo parte da sua história, ao relatar seu processo de divórcio.

O quê?

O principal motivo que a vereadora destaca como relevante para sua eleição é a “Prestação do serviço, a fidelidade naquilo que foi a minha responsabilidade na campanha. Qual é a responsabilidade? De trabalhar e corresponder à necessidade dentro das comunidades”. Por conseguinte, as principais demandas que recebe são “solicitação para as comunidades, questão de saneamento, asfalto, tudo aquilo que precisa, que é questão da prefeitura fazer isso e que a gente vai, através ali do mandato, solicitar, eles pedem. É bem diversificado. Agora, a questão de pedir emprego é muito grande”. Contudo, a vereadora destaca que emprego é uma demanda que ela não consegue atender, e que as pessoas não compreendem que o papel do vereador é legislar e não empregar, “E elas veem o vereador como uma válvula de escape, onde ela pensa que ele pode tudo, que ele pode incluir isso, né? Ver várias vagas de emprego e ir destinando, mas isso não é o caso. Mas é preciso esclarecer direitinho, explicar como é que realmente o projeto de trabalho funciona”.

No sentido de representação de opiniões (Young, 2006), Renata aponta que as principais bandeiras do seu mandato são “questões femininas” e “racial”. Contudo, quando questionamos como ela representa seus eleitores, responde ao afirmar que defende seus direitos, “direitos dentro das ideologias cabíveis, tá? Dentro das ideologias cabíveis. Aquilo que é cabível, aquilo que é respeitoso, tá? Eu levo isso muito em consideração”. Ela fala que prioriza sua atuação, se voltando para esses temas,

Eu priorizo questões, situações que são prioridade, eu passo um pente fino naquilo que realmente eu devo me entregar mais, como por exemplo a questão sobre a mulher. Então se você for olhar os meus projetos, eu priorizo mesmo. Outra coisa é a discriminação racial. Eu priorizo mesmo porque o racismo é o pão nosso de cada dia.

É importante ressaltar que a vereadora não afirmou na sua entrevista receber demandas por projetos de lei, e em um dado momento disse se manter “antenada” a essas questões, porque pode surgir uma ideia para PL. Ao analisar os projetos enviados pela vereadora, observamos que 8 dentre os 19 se relacionam com pautas relacionadas à questão racial e de gênero, o que totaliza

42%. Além disso, destaca-se um projeto que versa sobre isenção de imposto para templos e igrejas, o que se relaciona diretamente com o principal segmento responsável pela eleição da vereadora. Esse tipo de projeto converge com a definição de interesse de Young (2006), isto é, “aquilo que afeta ou é importante para os horizontes de vida dos indivíduos ou para as metas das organizações” (pág. 158). Observamos demandas por nomeação de logradouro, mas não são nomes que visam homenagear alguma figura relevante, apenas se justificam na necessidade de regularização de logradouros, atribuição esta da Câmara Municipal.

Tabela 20 - Projetos de lei enviados pelo mandato 01

Resumo da ementa e justificativa	
1	Dispõe sobre a isenção de imposto municipal para Igrejas e segmentos religiosos.
2	Denominação de logradouro, afirmando a necessidade de formalização da localidade.
3	Visa instituir data relacionada à questão racial .
4	Denominação de logradouro, afirmando a necessidade de formalização da localidade.
5	Denominação de logradouro, afirmando a necessidade de formalização da localidade.
6	Denominação de logradouro, afirmando a necessidade de formalização da localidade.
7	Declara Patrimônio Cultural Imaterial do Município profissão relacionada à ancestralidade africana .
8	Dispõe sobre a obrigatoriedade relacionada ao incentivo de meninas e adolescentes na prática esportiva .
9	Dispõe sobre a obrigatoriedade para garantir segurança para segmento profissional.
10	Visa instituir programa relacionado à proteção de mulheres vítima de violência doméstica .
11	Visa instituir programa relacionado a segurança de idosos.
12	Dispõe sobre a alteração de Lei municipal, visando as bem-estar das crianças e adolescentes soteropolitanos.
13	Declara Patrimônio Cultural Imaterial do Município prêmio visando homenagear mulheres negras .
14	Declara Patrimônio Cultural Imaterial do Município de Salvador prêmio visando homenagear mulheres .
15	Institui Programa voltado para inclusão de PCDs.
16	Projeto visa incentivar a participação feminina em área profissional composta em sua maioria por homens.
17	Programa que tem como finalidade o combate à violência contra mulher .
18	Projeto de lei visa criar programa com a finalidade de dar dignidade à pessoa idosa.
19	Projeto de lei versa sobre obrigatoriedade, visando à integração da população em situação de rua.

Vale destacar que boa parte dos seus projetos foram arquivados por mudança de legislatura (14 deles), o que demonstra uma pouca atenção dada a essa atividade.

Em adição, Renata aponta que recebe muitas demandas de mulheres em situação de violência, “de pessoas mandarem denúncias comprovadas no direct, com foto, com tudo”. Além disso, a vereadora diz que também orienta muitas mulheres em situação de violência sobre como lidar e sair desse contexto,

Eu oriento muito as mulheres vítimas de violência porque nós temos um problema grave, nós temos um problema grave hoje que eu considero uma das coisas que nós precisamos entender como orientar essa mulher a sair dessa questão. Não é só você denunciar, não é só. Muitas vezes, denunciar você denuncia, você não tem uma ação imediata onde essa mulher seja resguardada, ela seja retirada daquele local, ela seja amparada de fato e isso não acontecendo imediatamente, essa mulher vai ficar vulnerável. E em uma situação ainda pior. Então, uma das coisas que eu tenho feito muito é orientar como sair.

Mais à frente, completa, “essa mulher não tem nenhuma condição financeira, a gente precisa ajudar essa mulher a se preparar, nós precisamos fazer isso, nós mulheres precisamos fazer isso. E isso dentro de sites, isso dentro de palestras, muitas orientações”. Portanto, Renata recebe muitas demandas de palestras sobre mulher, e sua chefe de gabinete, Patrícia, confirma,

Então, por isso que hoje ela tem a bandeira, ela defende a bandeira da mulher, violência contra a mulher, isso é que mexe com ela. Violência contra a mulher. Qualquer demanda que chegue aqui que envolva violência contra a mulher, ela para tudo pra poder... O que ela estiver fazendo, ela para pra poder atender essa mulher. Ela dá um socorro, dá um suporte, dá uma atenção pra essa mulher que tá sendo vitimada.

Outras demandas destacadas pela chefe de gabinete são pedidos relacionados a saúde, “o que eu percebo hoje é que as pessoas têm muita dificuldade na área de saúde”, e diz que a vereadora é “muito solicitada” para “atendimento médico, consultas, exames pontuais.” Nesse sentido, Patrícia relata que as demandas da área de saúde e das comunidades são as que mais o mandato consegue atender. Quanto à demanda de emprego, a assessora afirma, “As pessoas não têm emprego, as pessoas não têm acesso a cursos, a treinamento, a capacitação. (...) Inclusive, a vereadora também está dentro dessas questões, levando, procurando buscar, estimular esse trabalho dentro das comunidades. De capacitação das pessoas”. Portanto, pode-se afirmar que a vereadora é responsável a serviços, isto é, a benefícios que o parlamentar pode obter a determinados grupos ou indivíduos (Eulau e Kaps, 1977).

Quando perguntamos sobre o vínculo com as igrejas, a assessora responde que fazem um “trabalho normal junto a essas igrejas, trabalho social normal”, e pontua

Porque aquelas pessoas que fazem parte da igreja normalmente são daquela comunidade. E o pastor, ele querendo ou não, ele é uma liderança, ele lidera pessoas, é uma liderança comunitária. E muitas vezes ele age, o pastor age com uma liderança comunitária. Ele traz para nos trazer o pleito, né, dado a comunidade. E a gente procura intermediar, resolver da melhor forma. Levando o que é necessário.

Assim, fala que os pleitos dos pastores são benéficos para os bairros, e que a vereadora tenta atender e ajudar, pois tem um bom canal de comunicação com as igrejas.

Como?

Ao ser questionada sobre a organização do mandato, a vereadora ressalta a importância da sua assessoria, “A assessoria é um suporte necessário. Sem assessoria você não consegue dar um passo, você não consegue”. Portanto, Renata traz a relevância da assessoria para o atendimento da população, para o bom tratamento de todos que chegam ao gabinete, mas afirma que “A assessoria aqui, eles fazem o que eu quero que faça, não é o que ele quer. É o que eu quero que ele faça. Por que é o que eu quero que ele tem que fazer? Por quê? Eu estou aqui em um lugar de demandar, de fazer. Então, ele tem que fazer de acordo com o que se pede”. Nesse sentido, a vereadora discorre que todas as solicitações passam por ela e que ela responde diretamente todas as pessoas, seja no WhatsApp, Instagram, marcando visitas a comunidades, e destaca “sou eu que tenho que escutar quem está vindo falar comigo”. De maneira convergente, a assessora Patrícia destaca, “A vereadora quer estar dentro de tudo. Ela dá atenção a todas as demandas. Tudo que nós realizamos, tudo que nós fazemos no gabinete, a gente presta contas pra ela. Ela tem ciência de tudo”. Ademais, discorre sobre a organização do gabinete, que é dividido setorialmente, o setor jurídico, setor de eventos que “busca a criação de ações dentro das comunidades”, pessoas que auxiliam na área de saúde, educação, dentre outros, e afirma “que é tudo muito bem sincronizado, muito bem dividido e setorizado no gabinete”. A parlamentar assegura que também é ela que dá toda a direção para suas redes sociais, materiais para o Facebook. Percebe-se, nesse sentido, que a vereadora tem um perfil centralizador na organização do mandato e nas tomadas de decisões.

A principal forma de contato com os eleitores, de acordo com Renata, é o contato direto e as idas constantes às comunidades,

Agora mesmo, quando você sair aí, tem pessoas aí, alguém falou comigo no zap, que uma pessoa queria falar comigo, uma pessoa de comunidade que eu pedi pra que a trouxesse aqui e, consequentemente, eu já vou marcar uma agenda dentro da comunidade, eu vou até lá. Eu quero ouvir o eleitor, eu quero estar no meio dele, o

período não é tão somente período de campanha, quando você vai buscar o voto, mas sempre, ainda que às vezes seja preciso você estar para dizer um não, porque às vezes a pessoa precisa de algo que não é de competência do vereador.

Nesse sentido, sua assessora corrobora seu relato ao afirmar que o contato pessoal é a principal forma de contato com os eleitores, “A gente hoje tem canais que nos ajudam, nos auxiliam nas redes sociais, os aplicativos de mensagem, tudo isso pode ser lido, mas estar perto do povo é o que é mais importante, que realmente você fica, você vê a necessidade do povo”. Além disso, a vereadora Renata destaca que o atendimento aos eleitores, às bases, é o que mais demanda seu tempo e conta que às vezes atende das 9h da manhã as 9h da noite,

Você tem que realmente ouvir, você tem que estender a tua mão, você tem que entender o que aquela pessoa vem buscar. Você tem que se propor a contribuir com aquela busca, né? Ver o que você pode fazer, acionar toda uma equipe, como acontece. Então, isso aí é o que demanda mais tempo, demanda mesmo.

Por ser da bancada do prefeito, a parlamentar assegura que não tem dificuldades para ter suas solicitações atendidas, “ajuda muito, porque na bancada do prefeito você tem uma agilidade pra poder trabalhar, você tem uma compreensão do trabalho. E você não tem, eu não tenho dificuldade, pronto, de trabalhar dentro daquilo que está ali sujeito ao vereador”. Ela cita um caso de uma comunidade que estava numa situação de vulnerabilidade,

Eu tirei aquele povo de lá onde não tinha nenhuma possibilidade. Quando eu cheguei, que eu apresentei ao prefeito e mostrei pra ele, levei ele lá, eu levei ele lá. Quando ele viu as condições, ele foi na Caixa Econômica, ele brigou e ele conseguiu as moradias pra tirar as pessoas de lá. Então, assim, não há uma resistência, principalmente da parte do prefeito, em atender.

Outro meio de atendimento das demandas das comunidades é relatado por sua assessora,

Eu não sei se vocês têm conhecimento, mas cada vereador, cada parlamentar, ele tem direito a um milhão de emendas todo ano pra poder usar dentro das comunidades, serviços pra comunidade. Então, a vereadora procura usar essas emendas e benefícios dessas comunidades. Ainda atendendo iluminação pública, asfalto, tudo que é necessário que cabe dentro da emenda parlamentar, a vereadora procura atender. Esses pedidos vão chegando pra gente e a vereadora procura distribuir isso dentro de toda a cidade.

Além disso, quanto às demandas da saúde, Patrícia narra que são atendidas com o intermédio da prefeitura,

o diálogo não é muito bom com o Governo do Estado, porque o Governo do Estado é um governo de esquerda, então nós somos de direita e tem essa dificuldade política, mas a gente consegue conversar com a Prefeitura e caminhar algumas situações e resolver. Situações mais emergenciais que realmente precisam de uma solução rápida, a gente consegue intermediar.

Em um momento da entrevista, a chefe de gabinete nos conta que o mandato tem um canal direto nas secretarias,

A gente tem um contato com a secretaria, a gente tem um telefone de um diretor, de um setor da secretaria, que é aquela que pode resolver aquela demanda daquela comunidade, então a gente já faz um ofício e já encaminha para aquele setor solicitando que aquela demanda seja resolvida.

Sobre os cursos de capacitação que menciona, questionei como são atendidos, e a chefe de gabinete diz que a vereadora faz a indicação e fica “cobrando que vá para determinada comunidade”. Quanto às demandas de mulheres, a vereadora expõe um caso que tinha acontecido recentemente e diz, “eu encaminhei isso para o órgão competente, acionei Maria da Penha e ele saiu ali preso. E ela estava vivendo sob prisão, cárcere privado”. Portanto, Renata faz a intermediação com os órgãos e, como destaca Eulau e Karps (1977), políticos responsivos a serviços atuam como “mensageiros”, como defensor dos interesses dos seus eleitores no Legislativo, órgãos, departamentos e burocracias.

4.2 Mandato 02 (partido de extrema direita, situação em relação ao governo)

- Entrevista com a vereadora Camila e sua assessora de comunicação, Bruna.

Quem representa?

A vereadora Camila é militante da causa animal desde os 15 anos e foi presidente de uma ONG aos 18 anos. Sua trajetória política surge a partir do apoio da irmã Amanda, que foi vereadora de Salvador e posteriormente se elegeu para deputada estadual. Assim, com o apoio de Amanda, Camila ingressa na 18ª legislatura. Ao ser questionada sobre a trajetória que a levou à vereança, ela fala,

Comecei muito nova, muito cedo, fui presidente de ONG muito cedo, desde os 18 anos, sempre fui militante, ativista, sempre trabalhei resgatando animais de rua, fazendo um trabalho. Então, sempre fui muito conhecida pelas pessoas, pelos projetos inovadores que eu trazia na época. Antigamente não se ouvia falar de castração, não se ouvia falar de política pública para bicho.

Por conseguinte, fala da identificação das pessoas com a pauta dos animais,

E as pessoas, elas começaram a ter esse sentimento também de pertencimento, de “poxa, eu preciso de um representante. Eu tenho um animal em casa, eu sei o quanto é caro levar pra castrar”. Antigamente as castrações só eram privadas e custavam até três mil reais. Então as pessoas começaram a se identificar com a real necessidade de ter parlamentares que defendessem esse nicho específico.

Camila se reelegeu para a 19^a legislatura e, durante parte desse período, ocupou o cargo de secretária no governo municipal. A trajetória da vereadora na causa animal a faz afirmar que possui um nicho muito específico de eleitores,

Bom, boa parte dos meus eleitores, acredito eu, que sejam pessoas que são simpatizantes da causa animal, protetores da causa animal. O meu nicho é muito bem direcionado. Também mulheres. (...) Existem também comunidades, mas sempre são, não vou dizer sempre, mas quase sempre, mesmo que com líderes comunitários que nos apoiam, quase sempre o meu público tá ligado ao nicho animal ou mulher.

Nesse sentido, ao abordar as funções do vereador, ressalta fazer projetos de lei, fiscalizar e se relacionar com a comunidade, mais especificamente “no meu caso, com a proteção animal e os seus tutores de pet, e também os diversos tipos de seguimento de animais, como animais silvestres, enfim, e animais também de grande porte (...).”

Sobre o contato com os eleitores, fala que recebe o carinho deles e sente satisfação com “Essa troca de ‘poxa, votei em você, confio em você, consegui castrar meu animal através de você’, e isso é muito legal”. Portanto, a vereadora, que sempre prestou atendimento específico a pessoas com animais, sejam tutores ou protetores, representa esse segmento, uma camada da população carente de atendimento veterinário. Além disso, afirma representar o segmento profissional que atua com animais, visto que sua formação também é na área.

Ao ser questionada sobre quais critérios leva em consideração e quem escuta antes de tomar uma decisão importante, fala sobre Deus, sua assessoria, sua própria intuição e uma pessoa do âmbito familiar,

Primeiro, eu levo muito em consideração Deus. Eu sou muito... Eu sou espírita, né? Então, eu acredito muito na lei do retorno. Então, tudo que eu vou fazer, eu penso qual a lei do retorno disso. Mas isso é uma coisa de Camila, tá? Não é de todo mundo. É a primeira coisa que eu faço. Segundo, eu penso, benefícios, malefícios. Eu costumo ter um diálogo com o meu núcleo de assessoria. Eu tomo decisões em conjunto. Porque eu acho que três pensam melhor que um, né? E aí tomo a decisão. Às vezes eu preciso tomar uma decisão na hora. E aí eu penso rápido, oro a Deus, “meu Deus, me ajude, me dê um sinal”. E vou com Deus. E, geralmente, dá certo.

Consulto minha assessoria e também consulto minha família. Sobretudo minha irmã. Consulto muito minha irmã, que é meu braço direito, minha melhor amiga, minha mãe também. Pra tomar algumas decisões mais importantes, né? Mas também eu ouço muito minha intuição, sabe? Eu me conecto comigo mesma, ouço minha intuição, oro muito a Deus. Deus sempre nos dá sinais.

Sobre o papel do partido no mandato, “eu escolhi um partido que tem uma ideologia similar à minha, que é um partido de centro. Na verdade, eu vou falar uma opinião um pouco pessoal. Eu acho, eu por mim, não tinha nem partido. Não existiria partido. Pra mim, a gente tinha que mudar isso. Porque às vezes a gente não encontra um partido. Por exemplo, eu queria que existisse um partido animal”. Porém, está em um partido que a “representa pelo líder político que ele tem hoje, que é ACM Neto, que é um líder político que eu acredito”, e complementa

Então, eu hoje acredito que o ACM Neto foi um excelente prefeito pra cidade de Salvador, fez infinitas transformações, e aí vem o grupo dele, Bruno Reis, foi os primeiros que me ouviram mesmo, eu lembro que o Bruno foi o primeiro a sentar e me ouvir de hospital público, porque antes o povo dizia que eu era doida. E fazer isso acontecer, porque o vereador não tem recurso, quem executa é a prefeitura. Então, é um grupo que eu acredito, porque é um grupo que acreditou em mim, acreditou no meu projeto. (...) É por isso que hoje eu permaneço nessa conjuntura política, por acreditar nesse grupo que acreditou em mim em algum momento, me deu espaço, me deu vez, me deu voz e continua me dando.

Ao ser questionada sobre ser da bancada de situação, afirma, “Então, a gente tem pensamentos muito similares. Então, eu não vejo dificuldade nenhuma de ser da base do prefeito. Muito pelo contrário. Eu me identifico”. Nesse sentido, há uma relação de reciprocidade entre o grupo político a que pertence. Assim como seu grupo atende suas pautas, ela também se identifica com o grupo que pertence. Essa convergência a faz representar o Executivo municipal na Câmara.

Vale ressaltar que a vereadora também traz a representação por perspectiva ou descriptiva por representar as mulheres. Portanto, Camila utiliza suas redes sociais para mostrar que é uma pessoa comum, “E eu acho que o que eu tenho em mim é ser eu mesma. (...) Eu sou um ser humano”. Ela busca criar semelhança com seus eleitores, criar identificação, sendo quem ela é, e dessa forma, representando pessoas que se identificam com ela, como mulheres, mães:

Mulheres, sobretudo, também, ultimamente o meu nicho tem mudado um pouco, tem sido também de mulheres mães, mulheres que acabaram de ser mães e já são gestantes pelo fato de eu ter uma filha de um ano. Então, isso também se agregou no meu nicho político, porque eu comecei também a falar sobre dificuldades de maternidade, de puerpério, de educação. Enfim, eu faço muito isso no meu dia a dia, nas minhas redes sociais, que é um dos meus veículos de comunicação com as pessoas e eu acho que o meu público tá muito aí.

E eu posto muito assim no meu dia a dia, nos meus *stories* no Instagram. E ultimamente eu tenho buscado até fazer bastante isso pra que as pessoas entendam que eu sou como qualquer outra, né? Eu sou... Eu estou vereadora, mas o que eu sou mesmo é veterinária, protetora de bicho, dona de casa, mãe.

Assim, poderíamos enquadrar a vereadora num sentido de representação descritiva porque ela representa quem ela é e as mulheres que se identificam com ela, mães, donas de casa, etc.

O que representa?

Aqui as demandas que a vereadora recebe se assemelham também ao conceito de interesse, compreendido como o particular, demandas materiais. Vale ressaltar que, por atuar num segmento específico, “os pedidos que eu mais recebo, óbvio, é do nicho animal. É castração, é pedido de ajuda de... consulta médica veterinária, vacina, cirurgia, adoção (...)", porém, a despeito disso, recebe inúmeros outros pedidos,

como pedido de namoro, já aconteceu na rede social. É engraçado, porque na rede social a gente encontra várias coisas engraçadas, pedido de bloco, cimento, as pessoas pedem de tudo mesmo. E claro que existem pedidos que a gente consegue atender, mas existem pedidos que não cabe, não tá dentro do nosso mandato.

Dentre esses, a vereadora fala sobre os que consegue atender:

Então, por exemplo, tem coisa que a gente consegue ajudar, como castração, como auxílio no Hospital Público Veterinário, V10. Mas, por exemplo, eu não tenho abrigo e não existe abrigo público. E os abrigos que tem hoje são superlotados, são de protetoras independentes, que não recebem nenhum tipo de apoio ou auxílio do Estado para mantê-los.

Sua coordenadora de comunicação, Bruna, de maneira convergente, nos relata ao ser indagada sobre as dificuldades do trabalho:

A principal dificuldade, acredito que foi o acordar assim pra quantidade de animais que precisam de ajuda na nossa cidade. Como eu disse, eu gosto muito de animal, então quando eu passei a trabalhar com ela, eu consegui ver a quantidade de animais que precisam de ajuda. Eu acho que a gente só como população não enxerga talvez, mas trabalhando aqui a gente recebe muitos e muitos e muitos casos terríveis de animais feridos, machucados, doentes, que muitas vezes o tutor não tem condições ou é um animal de rua que sofre, né, maus tratos, apanha.

Nesse sentido, as principais demandas são relacionadas ao atendimento veterinário e, por meio dessas demandas, a vereadora criou e mantém os vínculos com seus eleitores. Além disso, realiza resgate de animais que sofrem maus-tratos. Vale ressaltar que, ao observar os projetos que Camila enviou na legislatura, praticamente todos estão relacionados à pauta animal:

Tabela 21 - Projetos de lei apresentados pelo mandato 02

Resumo da ementa e justificativa

1	Dispõe sobre censo e bem-estar de animais domésticos de Salvador.
2	Proibição relacionada a animais no município de Salvador.
3	Dispõe sobre direitos dos animais.
4	Dispõe sobre direitos dos animais no atendimento veterinário.
5	Proibição em relação à animais domésticos em Salvador.
6	Dispõe sobre Castramóvel e clínicas conveniadas.
7	Dispõe sobre a obrigatoriedade relacionada a direitos dos animais.
8	Dispõe sobre utilização de animais com finalidade terapêutica.
9	Torna Salvador uma cidade “amiga dos animais”.
10	Dispõe sobre obrigação de estabelecimento comerciais.

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis no site da CMS

Desse modo, 9 dos 10 projetos versam sobre o tema. Apesar de não observarmos a demanda por projetos de lei na entrevista, essas proposições são um aceno a seu nicho, se assemelhando à responsividade simbólica.

Como representa?

Ao ser questionada sobre o que é ser vereadora, Camila fala que significa fazer a interlocução da sociedade com a prefeitura, “É, na verdade, a transição. É quem tá perto do povo. Vê os problemas de perto e leva pra que a prefeitura consiga sanar esses problemas. Então, pra mim, ser vereadora é isso”. Assim sendo, o vereador atua como intermediador entre esses dois espaços. Quanto à relação entre Legislativo e Executivo, fala, “Eu acho uma excelente relação. Eu acho que o prefeito tem uma escuta muito boa com os vereadores, tanto de oposição, quanto de situação, quanto de independência. É um prefeito que tem muita sensibilidade com as causas, sejam elas sociais, educacionais”. Em vista disso, afirma não ter dificuldades enquanto base do governo,

Eu não sinto nenhuma. Porque eu defendo ali o que eu acredito. E eu não me sinto em dificuldade de falar aquilo que eu sou contra ou sou a favor. Como a minha pauta também é muito específica, e é o que eu tô te falando, quando o prefeito, ele é um prefeito ouvinte, entende as suas causas, as suas demandas, a relação acaba sendo muito tranquila, porque eu chego pra ele com estudo técnico, eu não vou pra Bruno, vou falar assim, “ah Bruno, peraí, vamos aqui idealizar uma coisa”. Não, eu faço um estudo técnico, faço um negócio organizado e falo, “olha, eu preciso”, foi assim que aconteceu o hospital. “A gente precisa de um hospital público, por isso, isso e isso e isso. Tantos,

tantos, tantos animais, em tal e tal cidade tem, já visitei todas as cidades, todos os hospitais, tá aqui o relatório, é isso aqui que custa. É desse jeito que faz". Então, quando eu vou pra Bruno, eu já vou com tudo pronto. E ele é muito ouvinte.

Além disso, o mandato é organizado por diversos setores, cada qual com um coordenador:

A equipe de marketing, a equipe de plenário, a equipe de jurídico, a equipe do SOS, a equipe de gestão, a equipe de contabilidade, a equipe de jornalismo. Então, eu tenho várias equipes. E tudo acontece através dessas equipes. Eu sou centralizadora, mas eu também gosto de ter minhas equipes bem organizadas e eu gosto de estar por dentro de tudo que está acontecendo; apesar de sempre ter um líder de cada equipe, um coordenador de cada equipe, eu tenho também chefe de gabinete e tudo mais, mas eu gosto de estar perto e de acompanhar tudo. (...) Eu acho que eu sou a vereadora aqui que tem mais assessor. E também tenho não só assessores, eu tenho assessores contratados e também pessoas que eu pago por fora mesmo pra complementar, porque como eu tenho muita coisa, muitos serviços, eu preciso de muitas pessoas pra me ajudar a fazer tudo, porque se fosse só eu pra fazer tudo, eu não dou conta.

Nesse sentido, a assessoria tem um papel fundamental no atendimento das demandas que a vereadora recebe,

Eles me ajudam em absolutamente tudo. Tudo tem alguma equipe por trás. Então, se tem uma ajuda animal, às vezes a solicitação vem no Facebook. Aí a equipe de marketing pega essa solicitação do Facebook, envia para a equipe do SOS, que entra em contato com a pessoa, fala com a pessoa, aí a equipe do SOS entra em contato comigo, para que eu esteja ciente do caso. E aí o trâmite acontece de encaminhamento para o hospital, encaminhamento para uma clínica parceira, ou para o Castramóvel, e assim a gente vai. E aí depois, eu tô falando desse caso específico, aí depois, por exemplo, o animal castrou, aí o animal castrou, aí a gente liga, a equipe do SOS liga pra saber como tá o animal, aí depois eu busco saber o relatório de como tá aquele animal, fulano de tal, tererê, tarará.

O hospital veterinário e o Castramovél são serviços ofertados pela prefeitura, e nota-se que a vereadora encaminha e acompanha esses atendimentos por meio de sua assessoria. Além disso, no seu dia a dia, afirma fiscalizar esses serviços, como estão funcionando, recebe o feedback das pessoas, vai para o hospital veterinário e clínicas conveniadas. De acordo com Bruna,

Às vezes a pessoa não sabe que tem um hospital público, por exemplo, e a gente liga, orienta, fala como ela pode chegar. A vereadora também possui algumas parcerias com clínicas veterinárias que conseguem alguns descontos em outros procedimentos porque as coisas para animal são muito caras, né? Então, a vereadora faz esse auxílio de ajuda animal mesmo.

Enquanto secretária, a vereadora afirma ser responsável pela implantação do hospital veterinário, do Castramovél, que estava parado. É interessante observar que a vereadora fala que é importante ser “fluido como água”, no sentido de ser flexível para que tenha suas demandas atendidas,

E eu acho que uma coisa que eu aprendi muito na política foi ser resiliente. É saber a hora certa de falar, a hora certa de escutar, a hora certa de agir, A hora certa de dar um passo pra trás, pra depois dar três pra frente. Então eu aprendi muito a ser resiliente. E eu acho que isso é um aprendizado pra vida. A gente precisa ser fluido como água. Aprender a entrar e sair como água. Porque assim a gente cria menos arestas. Consegue executar um trabalho melhor.

Ressalta-se que na tribuna, no trabalho enquanto parlamentar, existe uma certa independência do mandato em relação aos eleitores ao afirmar que, antes de tomar uma decisão, Camila escuta sua intuição, consciência. Sobre suas falas em plenário, afirma: “então os meus discursos, o que eu vou falar, geralmente esses são da minha cabeça mesmo, da minha vontade, eu não escuto muito assessoria”. De acordo com Camila, ao falar que não sente dificuldades na relação com o prefeito, diz, “Como a minha pauta também é muito específica, e é o que eu tô te falando, quando o prefeito, ele é um prefeito ouvinte, entende as suas causas, as suas demandas, a relação acaba sendo muito tranquila”. Assim, a forma dela se relacionar com os eleitores, de construir vínculos através do atendimento veterinário, faz com que o mandato tenha uma maior independência em relação à sua base no que tange às votações e discursos em plenário, permitindo ser “ela mesma”, o que não quer dizer uma independência total, visto que outros aspectos, como estar na base do prefeito, podem direcionar a ação da vereadora. Os projetos de lei apresentados convergem com a temática, e é uma forma de acenar à sua base que está seguindo as bandeiras que levanta.

Quando questionada sobre os motivos da sua reeleição, a vereadora responde,

eu acho que as minhas reeleições, elas foram muito baseadas no cumprimento das propostas que eu me propus a fazer. Como o Castramóvel, ampliação do Castramóvel, que antes, quando eu entrei o Castramóvel estava parado aqui em Salvador, a gente conseguiu ampliar para três mil castrações mensais, de zero para três mil. A gente conseguiu um hospital público veterinário, a gente conseguiu ação de vacina gratuita da V10 e da V4, que são vacinas essenciais pra cuidar do bem-estar dos animais, a gente garantir o direito das pessoas a isso, acolhimento e resgate de animais de grande porte.

Além disso, a forma como a vereadora mantém contato com os seus eleitores é pessoalmente ou por meio das suas redes sociais.

Há diversas formas, né? Hoje eu acho que a rede social nos aproxima muito. Então, eu tenho uma rede social que tem um engajamento bom, né? As pessoas se comunicam muito comigo através de Instagram, Facebook, WhatsApp, TikTok, telefone e pessoalmente. Eu sempre tô nas ruas ou em eventos da causa animal e também aqui no plenário. Enfim, então as pessoas às vezes também vêm presencialmente falar comigo. Como você tá vindo hoje, eu agendo. Ou acontece também por acaso eu estar na rua e ter um contato. Acontece muito, por exemplo, assim. Eu acabei virando uma figura pública,

né? por conta das redes sociais, enfim, já apareci na televisão bastante no período quando eu fui secretária da pasta animal. E aí as pessoas acabam me reconhecendo, aí às vezes eu vou no shopping, eu encontro uma pessoa.

A vereadora posta seu dia a dia nas redes sociais. Para ela é uma forma de se aproximar das pessoas, criar vínculos. Segundo Bruna,

Eu acredito que nessa importância que Camila gosta de dar e que a gente como equipe também dê, de ouvir, de estar disposto a ouvir tanto por rede social, tanto por ligação ou pode vir aqui no gabinete, o gabinete é aberto, qualquer pessoa pode vir aqui pra conversar ou marcar na agenda com ela. Então eu acredito que seja isso, de estar próximo do público, de responder as pessoas ali no *direct*, ela responder, mandar áudio para as pessoas. Às vezes as pessoas falam com ela, às vezes não para pedir ajuda, mas para, “ó, Camila, tô com um problema aqui em casa, me aconselha”, sabe, sentindo íntimo dela. Eu acredito que essa relação pessoal que ela constrói com ele é muito importante. De ouvir, né? Ela não é uma parlamentar distante. Ela é uma parlamentar que tenta se manter próximo do público. Eu acho que a diferença é essa.

As redes sociais possibilitam a aproximação no sentido de se “sentir íntimo”, de criar uma relação que aparenta ser “pessoal”. Assemelha-se à representação por audiência de Manin, em que os comunicadores estão no centro do palco, e a audiência reage ao espetáculo, assim como à representação de transmissão ao vivo, no sentido trazido por Urbinati. O que é mostrado é um recorte, é uma parte selecionada da totalidade como forma de consolidar vínculos.

Por fim, é importante destacar que a vereadora diz que sua principal função é a conscientização à causa animal, “Eu faço a minha parte, que é de conscientização. E, infelizmente, ainda existe muito abandono na cidade de Salvador. Por isso que eu acho que o meu maior papel como parlamentar, além de criar leis e fiscalizar o executivo, trazer política pública, é sobretudo a educação”.

Ao ser questionada como representa seus eleitores, fala:

De que maneira eu represento? Eu acho que sempre é eu mesma. Sabe por quê? Eu tenho até falado também, estava conversando com ele ontem com a minha assessoria. As pessoas estão cansadas de políticos (...) está acima da sociedade. Na verdade, nós somos pagos pela sociedade para trabalhar. Ou seja, nós somos funcionários. E eu acho que o que eu acho que eu tenho em mim é ser eu mesma. Eu gosto muito de mostrar, “rapaz, eu sou assim. Eu sou desse jeito, com falhas, defeitos, erros, acertos. Eu sou um ser humano. Eu tenho vida fora daqui”. Eu não só sou vereadora, eu falo do meu jeito.

4.3. Mandato 03 (partido de direita, situação em relação ao governo)

- Entrevista realizada com a vereadora Márcia e duas assessoras, Antônia e Adriana.

Quem?

A vereadora Márcia possui formação na área de Comunicação, e sua trajetória política se iniciou no marketing político ao trabalhar na campanha de um candidato a prefeito de município da Região Metropolitana de Salvador. Com a eleição do então candidato, passou para a área de com comunicação institucional da prefeitura. Continuou acompanhando o prefeito posteriormente, como deputado federal, se tornando assessora parlamentar. Com isso, adquiriu capital político ao trabalhar na política por mais de 10 anos e, ao se candidatar, a vereadora contou com o apoio do seu padrinho político, vencendo as eleições na primeira disputa, para a 19ª legislatura.

Ao ser questionada sobre os motivos da sua primeira eleição, atribui a “uma crença, uma confiança”. Uma das dificuldades relatada pela assessora Adriana, era o fato da vereadora Márcia ser desconhecida.

O processo da dificuldade seria, na verdade, saber quem é Márcia. Aquele processo inicial, como qualquer pessoa iniciando o seu trabalho. Mostrar que é um currículo, qual é a linha de pensamento dela, qual a vertente, qual a importância de ter Márcia no processo como vereadora na cidade de Salvador. Essa era a nossa maior dificuldade. Mas como a gente brinca aqui dizendo que Márcia é um produto bom de se vender.

De maneira convergente, a parlamentar conta que era uma “desconhecida” e relata esse primeiro processo eleitoral:

Então acredito eu que nessa minha primeira caminhada, na minha primeira eleição, ninguém me conhecia. Eu era literalmente uma desconhecida. Comecei a caminhar em Salvador com a bandeira da educação, por acreditar na educação. Fui ali construindo relações, tecendo uma rede de relacionamento e uma rede política de apoios para essa candidatura. Então, mesmo essa rede que eu fui tecendo nesse segmento da educação, de alguma forma, essas pessoas se identificam, se identificaram comigo, com o projeto, com o trabalho. Então, teve aí alguns pontos de conexões.

Ademais, descreve que realizou, no período de campanha, alguns trabalhos “voltados para as comunidades”:

São intervenções, na verdade, nas estruturas sociais ou físicas dos espaços públicos, né? Então, você tá, por exemplo, vou dar um exemplo. Você chega em uma comunidade, num bairro, por exemplo, Fazenda Coutos. Então ali você começa ali a tecer e a desenvolver um trabalho político e um trabalho de diversas intervenções, sejam físicas, sejam sociais. Por que sejam físicas? Porque às vezes você faz uma intervenção física que tem um impacto social. Às vezes você faz uma prestação de serviço social, exemplo, um curso de qualificação técnico-profissional, né, que é uma espécie de prestação de serviço para aquela comunidade, que tem um impacto direto na composição e no extrato social daquela comunidade. Então, eu acredito, quando você me pergunta que tipo de trabalho foi esse, foi o trabalho desses dois vieses.

Questionei Antônia, outra assessora da vereadora, sobre como Márcia conseguia realizar essas intervenções infraestruturais, visto que ela ainda não era vereadora, e ela me relatou que foi devido ao apoio político que recebeu e, por conta desse vínculo político-partidário, tinha relação com a prefeitura de Salvador. Vale ressaltar, a assessora Adriana é filiada ao partido da vereadora e trabalhava no Executivo municipal antes de ingressar na campanha de Márcia.

Ao responder sobre quem são seus eleitores, a vereadora diz que são pessoas da classe D e E, visto que atua em “áreas de grande vulnerabilidade social”, e, nesse sentido, afirma que o mandato está voltado para as pessoas mais necessitadas e relata:

Então, quando a gente costuma falar “ah, o poder público, as políticas públicas têm que estar voltado para aqueles que mais necessitam”, acho que esse mandato está voltado para essas pessoas, tá? Por quê? Justamente pelo que eu já disse, né? Por que eu faço essa relação? Porque eu sei que quem vota em mim, quem tá lá na urna escolhendo ou confiando em Márcia para um mandato.

Quando questionada sobre quem consulta ao tomar decisões importantes, fala que consulta sua assessoria e os interessados, mais especificamente as comunidades atingidas, “a decisão que tenho que tomar tem que ser assertiva e melhor para eles”. Também pondera ganhos e perdas,

Quem é que perde e quem é que ganha. Porque tem isso também, né? Por que tem isso também? Porque às vezes eu perco como vereador, mas a população ganha. E aí? Qual a decisão que se toma? Em prol da população. Entende? Então, a gente faz, eu pelo menos faço essa escuta, depois eu chego em casa e vou colocar na balança e aí decido.

Quanto ao papel do partido, reconhece a importância do partido para se candidatar, já que a justiça eleitoral exige como pré-requisito a filiação em algum partido. Além disso, defende que a política é uma construção coletiva:

Nunca pode se pensar em fazer política numa ação individual. Até porque o trabalho é em prol de uma sociedade que é o coletivo, ok? E o nosso fazer também, ele não é individual, né? Então, a gente elege um vereador, porém, junto com esse vereador tem um grupo, ok? A gente elege o prefeito, mas junto a esse prefeito existe um grupo político. E esse grupo, ele no meu caso e no caso da maioria dos políticos, não da maioria não, de todos os políticos, ele começa ou ele perpassa ou ele se consolida no partido.

Ela destaca que o seu partido “faz parte do grupo político do prefeito, ou seja, de uma união de partidos, certo? Então, a caminhada de qualquer político está estritamente ligada ao órgão partidário ou ao partido que ele faz parte”. Porém, afirma que não há uma linha ideológica clara dos partidos no Brasil, que há uma fragilidade partidária, mas “mesmo com todos, digamos,

essa má estrutura, né, partidária que existe no país, o partido ele é fundamental para a sua caminhada política, porque é o seu grupo político, é a sua casa política, é com quem você, são seus aliados políticos, né”. Portanto, sua identificação, para além da legenda, é com o grupo político de que faz parte, sua “casa”, mas afirma que a legenda não tem implicações nas votações:

Pois é, na Câmara Municipal isso não é tão forte. Eu vejo isso muito forte mais na Câmara Federal. Talvez até porque na Câmara Federal a dinâmica exige esse fortalecimento, porque muitas das votações são feitas pelas bancadas partidárias (...) A dinâmica é diferente. Não é uma questão jurídica, tá? Por quê? Porque a configuração jurídica da Câmara Municipal é semelhante à configuração jurídica da Câmara Federal. Porém, na prática, na rotina, no dia a dia, isso não se consolida da mesma forma, não se efetiva da mesma forma.

O quê?

Sobre os pleitos dos seus eleitores, aponta, como os demais vereadores, que são de emprego e que é uma demanda difícil porque, segundo ela, o vereador tem uma equipe muito enxuta e não gera empregos. Porém, diz que é natural esse tipo de demanda, “Porque ele entende que quando ele elege o representante dele, ele vai lhe representar também nessas demandas pessoais”, e acrescenta,

Então você recebe, nessa perspectiva de demanda pessoal, você recebe a solicitação por emprego, você recebe a solicitação por remédio, você recebe a solicitação por médico. “Estou precisando fazer uma cirurgia”, que é uma demanda pessoal. Sou eu que estou precisando e não nós estamos precisando, entende? Então a gente recebe uma série de demandas também pessoais do indivíduo e essas, numa certa medida, elas acabam chegando para nós em maior quantidade do que as demandas coletivas. E quais são as demandas coletivas? São aquelas intervenções que a gente faz no espaço físico. Então, seja uma intervenção numa praça, uma intervenção na acessibilidade para aquele local, melhorando uma escadaria, colocando uma rampa. Então, a gente está pavimentando uma rua, elevando a qualidade de vida, na verdade, com intervenções físicas naquele espaço para que aquela comunidade esteja melhor acolhida, para que o bem-estar daquela comunidade esteja maior.

Perguntamos se consegue atender essas demandas, e Márcia responde que “um pouco de cada coisa”, mas destaca: “A gente consegue atender um pouco das demandas pessoais e a gente consegue atender as demandas coletivas. É claro que as demandas coletivas elas são muito mais, elas prevalecem diante das demandas pessoais”. E completa:

Então, até porque, se a gente pensar na perspectiva, Salvador tem mais de dois milhões de eleitores. Então, se você pensar na perspectiva de atender demandas pessoais, você foge do seu papel de vereador e você não tem condição de fazer isso. Como a gente costuma falar no popular, você não tem braço pra isso. A gente trabalha muito mais

numa perspectiva de ações e de intervenções coletivas do que de ações e intervenções individuais.

Seguindo a linha de intervenções coletivas como intervenções no espaço público, sua assessora Antônia explica:

Praça, parque, asfalto, iluminação, nesses bairros mais necessitados mesmo, que não tem uma iluminação. Aí eu levo... a iluminação não chega, porque a Coelba não vai até lá, e aí o que eu faço? Levo os refletores pra eles mesmos arrumarem da forma deles lá, entendeu? Então, o que mais solicito à vereadora são esses pedidos.

Além disso, recebe demandas para a área da saúde, como atendimento médico e exames. A despeito da vereadora e seus assessores não relatarem em suas entrevistas receber demandas de projetos de lei, fizemos uma análise destes.

Tabela 22 - Projetos de lei enviados pelo mandato 03

Resumo da ementa e justificativa	
1	Institui programa voltado para o fomento da prática esportiva no âmbito da educação municipal .
2	Projeto visa garantir a permanência dos alunos da rede municipal no ambiente escolar .
3	Institui programa voltado para garantir segurança e bem-estar aos idosos e suporte para as famílias.
4	Altera lei municipal que versa sobre obrigatoriedade relacionada a casos de violência contra mulheres, idosos, crianças e adolescentes.
5	Dispõe sobre programa que visa diminuir a evasão escolar e proteção da criança e adolescente.
6	Cria programa de prevenção da violência nas escolas municipais .
7	Projeto que visa incentivar participação das mulheres na política.
8	Medida de assistência para Guarda Civil Municipal.
9	Estabelece critérios para locais <i>pet friendly</i> .
10	Dispõe sobre criação de procedimentos para o acolhimento em casos de violência sexual contra a mulheres e crianças.
11	Projeto que visa melhorar estacionamentos rotativos.
12	Programa que incentiva as artes nas escolas municipais de Salvador .
13	Promove o turismo voltado à cultura religiosa no município de Salvador.

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis no site da CMS

Observamos que 5 dos 13 projetos toca no tema da educação, bandeira defendida pela vereadora, representando 38% dos seus projetos. Os demais projetos são de temas diversos, como

proteção da família (idosos, crianças, adolescentes, mulheres), turismo, incentivo da participação de mulheres na política e assistência a segmento específico de servidores municipais. É importante destacar que a bandeira da educação não vem de uma trajetória de atuação na área, mas de uma escolha pessoal da vereadora ao se candidatar, aspecto pontuado na entrevista.

Como?

Quando questionada sobre a organização do mandato e o papel dos assessores, a vereadora elenca três tipos de assessores e duas frentes distintas de trabalho. De acordo com a parlamentar, existem aqueles responsáveis pelo trabalho do gabinete, pela agenda e que recepcionam as pessoas presencialmente; os assessores legislativos, que ficam responsáveis pela elaboração dos projetos, estudos dos demais projetos para que a vereadora se posicione; e, por fim, a terceira frente, que são os assessores políticos, sobre os quais Márcia afirma “que é aquele que lida, trabalha nas comunidades junto comigo. Esse, eu diria que, digamos, é o braço direito do mandato”. Este último tipo de assessor representa a própria vereadora nas comunidades.

Onde é que essa sociedade está? Se a gente fizer um recorte do mandato, onde é que essa sociedade está? Nas comunidades. É ali que eu me relaciono com a minha sociedade. Ali é caixa de ressonância, certo? É naquele espaço. Então, são os assessores políticos que administram, que atendem, que acolhem, que orientam, né? Esses espaços e essas pessoas. Ou seja, são os assessores políticos que são os vereadores temporariamente. Quando o vereador não está lá, é o assessor que vai representar. Então, ele faz esse papel. Ele literalmente me substitui.

Sobre a organização do mandato, afirma que “Todo vereador e o trabalho de qualquer vereador, ele é, na verdade, baseado em duas frentes, digamos assim. Que é a frente legislativa propriamente dita e a frente do trabalho junto às suas bases eleitorais, junto às comunidades”. Os assessores políticos, que são “o braço direito do mandato”, são organizados territorialmente.

No meu caso específico, a gente tem uma organização, a gente divide, digamos assim, a equipe, a gente divide a cidade do Salvador e, correspondente a essa divisão, a gente também divide a equipe. Então, tem um assessor que atende uma parte da cidade, o outro, a outra e por aí vai. E a partir daí também, claro, eu vou com frequência a essas comunidades pra, como eu já disse, atender as demandas das comunidades.

A assessora Antônia ratifica a posição da parlamentar e exemplifica: “Tomo conta de 13 bairros pra ela”.

Perguntada sobre as demandas atendidas, Márcia diz não ser o vereador que cria empregos, mas sim, “Nessa rede de apoios a gente tem parceiros e amigos que acabam tendo essa

oportunidade efetiva de poder gerar esses postos de trabalho. E aí é nessa construção que a gente consegue contribuir". Sobre as demandas de saúde, "A gente consegue resolver dentro do próprio sistema público de saúde municipal. Às vezes, não. A gente, às vezes, tem que ir para o sistema público de saúde estadual. Não deveria ser assim. Mas, infelizmente, às vezes, a gente precisa fazer essa intermediação". Nesse sentido, a vereadora é responsiva quanto a serviços.

A parlamentar responde sobre o papel e a função do vereador, "Para mim, ser vereador é estar conectado, é mais do que estar em defesa, é estar conectado com os anseios da sociedade. (...) Então, eu acho que ser vereador é isso, é se conectar com as demandas da sociedade para dar sua contribuição". Além disso, defende: "Ele é o interlocutor dessa camada da sociedade, dessa parcela, dessa comunidade, né?". Dessa forma, existe uma convergência entre crenças, atuação e pedidos da sociedade.

Na entrevista com a assessora Antônia, esta relata que parte dos pedidos são atendidos com recursos próprios da vereadora, "Refletor é recurso próprio. Ela compra... E aí, ela compra, dá uma quantidade pra gente e a gente entrega no bairro". Em outras demandas do bairro, atende via intermediação com a prefeitura, "As outras coisas ela vai e, junto à prefeitura, solicita, e aí vê orçamento, faz orçamento de quanto vai gastar em um parque, em uma praça, e aí o prefeito aprovando, ela constrói, solicita pra construção".

Sobre as vantagens e desvantagens de estar na bancada da situação, a vereadora declara que só há vantagens e que não tem nenhuma dificuldade.

Você tem uma oportunidade maior de dar uma contribuição maior na perspectiva de intervenções na comunidade. Por quê? Porque, sendo você da base desse governo, vereadores têm emenda como qualquer Legislativo. Então, a gente, cada vereador, tem, digamos, uma cota de chamada emenda parlamentar e ele destina essas emendas para as suas bases eleitorais, que ele acredita que tenha necessidade para tais emendas, certo? Ou seja, se eu sou da base do governo, é óbvio que a minha contribuição para a cidade de Salvador acaba sendo mais efetiva. Se o governo tem projetos, por exemplo, como o governo Bruno Reis implantou aí diversos restaurantes populares. Se eu sou da base do governo, eu tenho condições não só de indicar, mas como fazer essa indicação sair o papel. Aumenta a minha probabilidade de falar assim, "prefeito, esta comunidade aqui tem uma demanda gigante de um restaurante popular", por diversos motivos, porque é uma comunidade que tem grande, a maior parte da sua comunidade, da sua população, dos seus moradores, é de altíssima vulnerabilidade social, o índice de pessoas desocupadas é muito alto, consequentemente, tem um índice de desenvolvimento humano, um IDH muito baixo. A gente frequenta comunidades aqui, tipo Fazenda Coutos, que é um dos piores IDH do Brasil, entende? Então, assim, é claro que isso, o fato de eu estar na base do governo, isso acaba ampliando a minha perspectiva de contribuição pra cidade, né? Porque o governo está aí trabalhando para a cidade, certo? Agora, quais são as desvantagens de estar na base do governo? Quando se tem um governo sério, como é o caso do governo e da administração Bruno Reis, você tem muito mais vantagem do que desvantagem.

Depois de encerrada a entrevista com Adriana, outra assessora, em um dado momento, perguntei sobre como ocorria a intermediação de pedidos, e ela disse que “coisas maiores” como obras, o pedido se dirige diretamente à secretaria correspondente, e os pedidos menores, como tapa-buraco, se dirigem às Prefeituras-Bairro¹⁵. Perguntei se nas Prefeituras-Bairro os pedidos eram encaminhados com facilidade, e ela respondeu: “facilidade é uma palavra muito forte”, mas que eram atendidos sim. Em uma conversa com Antônia, perguntei se, caso as lideranças dos bairros pedissem diretamente às Prefeituras-Bairro, as demandas seriam atendidas, e ela respondeu que não, que as unidades só atendiam com a intermediação do mandato.

A principal forma de contato com seus eleitores é através do contato direto por meio da presença nas comunidades. Márcia se utiliza dos meios digitais, mas não só:

Estando nas comunidades rotineiramente. É quase que diariamente a minha presença nas comunidades. Agora é claro, a gente também tem os veículos de comunicação. Quais são eles? A gente conversa pelo Instagram, pelo *direct* do Instagram, a gente conversa na própria sessão, por exemplo, que às vezes a gente recebe eleitores na sessão, nesse espaço aqui a gente recebe eleitores, a gente recebe lideranças políticas. Então assim, mas se você me perguntar “como é que você mantém a relação com o seu eleitorado?” Estando presente nas comunidades que eu atuo, estando presente junto a eles no dia a dia, e é isso que eu faço.

Consequentemente, essa é a atividade que a parlamentar aponta como sendo a que mais demanda tempo enquanto vereadora,

Então, no meu caso específico, eu dedico maior parte do meu tempo para as minhas comunidades. É estar perto deles, é estar perto, ou melhor, estar onde as pessoas me deram a procura, sabe? Então, eu acho que eu tenho um compromisso moral, político, um compromisso cidadão e um compromisso democrático com essas pessoas. Então, eu priorizo esse trabalho.

Assim, Márcia afirma que representa seus eleitores estando nas comunidades, “é sobre a defesa das demandas da sociedade, é a defesa ideológica também, né? No próprio plenário”. Questionei se ela se considerava de direita ou esquerda, e ela respondeu que não se “enquadra” nessa classificação.

¹⁵ As Prefeituras-Bairro são unidades representativas das Prefeitura nos bairros, totalizando 11 unidades na região de Salvador. Tem como objetivo “oferecer todos os serviços disponibilizados à população, sem que haja necessidade de deslocamento até a sede de cada órgão ou secretaria, garantindo assim um diálogo permanente com o cidadão e agilizando em um prazo reduzido as articulações necessárias para a execução dos referidos serviços, desde a solicitação até a resolução dos problemas”. (site www.prefeiturabairro.salvador.ba.gov.br)

Outro dado sobre a organização dos mandatos que apareceu na entrevista de Antônia é troca de vagas de trabalho entre políticos, ela mesma estava alocada em um cargo de uma prefeitura da região metropolitana no momento da entrevista, apesar de trabalhar com a vereadora. Questionei o motivo dessa troca, e ela afirmou:

Porque tem uma época do ano, que é a época política, que existe o assédio. Que todo mundo fica querendo... assediar os assessores. E a questão é, num gabinete isso fica mais visado, porque todo mundo tem acesso aos nomes das pessoas que trabalham pra ele. Quando ele troca a vaga, a pessoa não tem esse acesso. Entendeu?

Perguntei qual seria o tipo de assédio, e ela revelou esta situação: “Me ligaram perguntando quanto eu queria pra cruzar os braços pra campanha de Márcia”; e completou que “o pessoal que já é vereador, que vem pra reeleição, fica com medo de ficar de fora e aí fica assediando os assessores de outros candidatos. Agora a Márcia não faz isso. Ela tem ética, ela jamais faz isso”. Ao indagar o que seria “cruzar os braços”, e ela me responde, “Porque se eu cruzar os braços, automaticamente o voto não cai. Porque eu não vou para as comunidades, aí já vai outros assessores de outros políticos assediar as lideranças.”

4.4. Mandato 04 (oposição ao governo e partido de esquerda)

- Entrevista realizada com a vereadora Maria e sua assessora Joana.

Quem?

Maria nasceu em uma cidade do interior da Bahia e desde jovem participava de grupos de debate. Ao vir morar em Salvador para ingressar em curso superior na área de educação, encontrou as mesmas dificuldades que vivenciava no interior, como ausência de creche e iluminação. Passou então a se reunir com mulheres para debater tais carências em seu bairro, o que paulatinamente foi se ampliando para demais localidades. Começou a trabalhar em uma comissão na Assembleia Legislativa da Bahia, e deparou-se com a questão do crescimento das milícias, demanda também trazida por mulheres. Assim, segundo a vereadora,

Falei: “ó, essa saída aqui tem que ser via política porque se a gente vai precisar de aumentar, de ter mais um aparato para poder resolver para poder chegar nesses bairros onde as pessoas não têm acesso nenhum a essas informações, saem de lá para vir para cá”. (...) Eu falei: “ó, a saída disso aí é através da política. Para a gente se legitimar através desse espaço tem que ser através do partido político”, foi quando também já estava o debate, o partido Z também tinha acabado de se consolidar enquanto partido, já estava registrado, já tinha uma trajetoriazinha de caminhada aí foi o partido que eu tive essa identidade.

É filiada a um partido de esquerda há mais de 35 anos, o único durante toda a sua vida. Desde o ingresso nele, foi ampliando sua relação com demais segmentos da sociedade.

Quando fui para o partido, começamos lá com a militância com as mulheres que foi onde eu tive mais essa identidade. Antes não era nem secretaria, era um núcleo de mulheres. Nós começamos a organizar e aí também começamos a buscar em alguns sindicatos onde já tinha também núcleos de trabalho de mulheres em alguns sindicatos, fortalecemos a luta e depois caminhamos pra o núcleo do partido também enfrentando a questão do racismo.

Nesse sentido, ao questionar a vereadora quem eram seus eleitores, ela responde de maneira convergente com sua trajetória: “Então, nós temos votos, uma mobilização que foi muito forte da juventude, das mulheres, do povo negro, do movimento popular. Em Salvador são 173 bairros *[que votaram nela]*, e a gente também teve voto dos movimentos organizados, do movimento sindical”, análise esta ratificada na entrevista com sua assessora Joana. Isso aponta para um sentido descritivo da representação, já que Maria se descreve como mulher, mãe e negra.

Além disso, ela foi a única dos entrevistados a responder que o partido tem relevância no seu mandato e nas votações em plenário ao expressar que “Então, eu considero assim, eu sempre digo aí, o partido, me orgulho de estar no meu partido, mas é esse partido também que me dá régua e compasso e que me direciona”. A vereadora destaca a importância dessa instituição, que se dedica muito a ela, frequenta suas atividades, e sinaliza a importância de fortalecer sua legenda. Por conseguinte, ao responder sobre quem consulta antes de tomar uma decisão importante, indicou o partido, sua assessoria, o conselho político e a bancada de oposição. Vale ressaltar que, de acordo com a entrevistada, o mandato se organiza através de um conselho político, do qual participam entidades da sociedade — o que abordaremos mais adiante quando analisarmos como o mandato se estrutura. Quanto à bancada de oposição, a edil discorre sobre o apoio desta, que é com quem conta no dia a dia dos trabalhos legislativos.

O quê?

As principais demandas que são levadas para a vereadora se encaixam na categoria de *interesse*, compreendendo-os como recursos materiais e demandas que se referem ao particular (no sentido de grupos) e ao local. Na entrevista, Maria disse separar os pedidos pelos segmentos que votam nela. Quanto ao movimento popular, são pedidos de infraestrutura dos bairros, como coleta de lixo, iluminação. A vereadora lista também pedidos por creche, atendimento em saúde e

retorno de linhas de ônibus extintas nos últimos anos, além de receber demandas de meio ambiente. Quando se trata da juventude, discorre sobre a utilização das praças para batalha de hip-hop. Segundo Maria, a polícia e a guarda municipal tem uma abordagem truculenta com esses jovens no uso desses espaços públicos e que, sempre que pode estar presente, como forma de garantir a segurança desses jovens por meio do diálogo, “Aí eu digo, ‘olha, não é assim, a comunidade, eles têm razão, tem que estar aqui, eles vão ficar dentro de casa presos dia e noite, se tem uma área de lazer, eles têm que usar. E aqui, ó, isso aqui é cultura, é batalha de rima”.

Quando se trata do movimento popular, a vereadora pontua a dificuldade em atender a maioria das demandas advindas desse setor:

Nós temos dificuldade, a demanda de creche, porque depende que creche é do Município, né? (...) E a gente não tem como atender, porque é algo que depende de construir, tem que ter a estrutura física, depois tem que ter também quem vai estar ali para trabalhar, selecionar. Então, essa é uma demanda que a gente fica muito angustiada também, junto com a população, porque é algo que requer uma construção, algo maior, e a gente não atende.

Ainda abordando as demandas às quais tem dificuldade de atender acrescenta: “E a outra também é de saúde, que as pessoas dizem que estão em uma fila de regulação para fazer uma ultrassom, para fazer mamografia e tudo, que leva um período”; e complementa: “Então, algumas dessas a gente consegue ir avante. Em outras, como eu falei, a de creche e todas essas daí de saúde, é bem complicado”. Já sobre uma demanda que consegue atender com mais frequência, “às vezes, atende não na sua totalidade, mas atende iluminação”, e, sobre demandas de transporte, afirma: “De transporte também das linhas. Algumas linhas nós conseguimos também retornar, outras até agora não”.

Abordando sobre educação, fala sobre a Educação de Jovens e Adultos, que teve fechadas 44 turmas:

Nós voltamos, fomos pra cima, conseguimos reabrir algumas com a comunidade, se não estudou no período regular não tem culpa, mas o Estado tem que garantir (...) Nós conseguimos reabrir, das quarenta e quatro, quatro. Estamos na luta para conseguir, agora, ver se a gente consegue avançar em mais.

Relata também sobre pedidos de vaga em escolas:

Vagas, às vezes, a gente bate um canto, vai em outro e bate, que as mães também veem. Porque, pela o ECA, as vagas, os alunos têm que estudar perto da escola, para evitar que os pais não tenham como ter mais uma destinação de verba do que já não tem para pagar. E se a gente corre de um lado, corre de outro, a gente ainda consegue.

Quanto ao movimento de mulheres, discorre que recebem demandas para intervir no orçamento, alterar políticas públicas. Em outros trechos da entrevista, observamos a demanda por projetos de lei, em que Maria afirma que são os segmentos organizados, que “no dia a dia, é quem também nos pauta aqui na Casa para a elaboração de projetos, para a iniciativa também de sessões especiais, de audiências públicas”. Porém, de acordo com a assessora da vereadora, Joana, a maioria dos pedidos que chegam à vereança se referem a necessidades urgentes,

Aí chegam os mais diversos pedidos, desde emprego, né, porque trabalho é muito difícil, médico, projetos, que quer apoio pra projetos, e melhorias também do bairro, de trazer propostas políticas, mas a procura das pessoas na Câmara de Vereadores, nos gabinetes e na Câmara em si, é mais focada, não é trazer assim um projeto, não tem um percentual, mas um projeto político que beneficie o bairro ou a cidade, esses chegam em menos volume. O maior volume mesmo é o pedido de emprego, pedido médico, essa coisa mais do dia a dia e da necessidade mais urgente, né? Não chega muito em forma de pedido de uma política pública.

Ela também relata que uma das principais dificuldades do mandato é atender esse tipo de demanda:

O vereador, o papel é política pública, né? É pensar leis, é olhar a cidade com o olhar da carência coletiva e não é o individual. E o que chega muito, acho que o que dá mais preocupação, mais angústia, o que chega mais é a demanda pequena. Não é que não é importante, é importante. Quem tem fome é importante, ele tá desempregado é necessário trabalhar, sobreviver. Então aí chega mais esse pedido da sobrevivência, digamos assim. (...) Então, é isso. Isso dá uma certa angústia, você não conseguir resolver o problema. Porque, na verdade, tinha que se mexer na estrutura do município. É um problema de estrutura, é um problema de falta da política pública. Desde a atenção primária, que começa não resolvendo, E aí vem desembocar nos vereadores. Se tudo funcionasse, né, cada órgão desse funcionasse a com tempo, não chegaria essa demanda, assim, espontânea.

Assim, a despeito da menor demanda por projetos de lei, ao analisá-los, percebe-se que boa parte converge com os segmentos que ela afirma representar. Nesse sentido, Maria apresentou 55 projetos de lei na legislatura estudada e, dentre eles, 10 versam sobre denominação ou alteração de nome de logradouros e nove tratam sobre propostas para criação de data comemorativa. Ressaltamos que 13 deles se referem a personalidades de esquerda, mulheres negras, cultura afro-brasileira, e um deles trata sobre a luta de moradia digna, convergente com a história de vida da vereadora, que surge do movimento popular ao buscar melhores condições de vida nos bairros. Outros dois tratam sobre datas de segmentos profissionais, duas nomeações de logradouros que não apresentam semelhança aparente com as pautas e trajetória da vereadora e um de caráter cultural, como mostra a tabela abaixo:

Tabela 23 - Projetos de lei de honrarias e datas do mandato 04

Honrarias e datas	Resumo da ementa e justificativa
1 Denominação de logradouro público desta Cidade	Mulher militante do feminismo negro da Bahia, especialista em gênero, classe, raça, liderança popular em bairro periférico, dedicou-se ao combate a desigualdade e direito à cidade, fundadora do partido da vereadora em Salvador.
2 Denominação de logradouro público desta Cidade	Membro de grupo musical de raízes rítmicas afro-baianas e professor que se dedicava ao ensino da música de matriz afro-baiana.
3 Denominação de circuito de carnaval	Escolhe nome do circuito em referência a elementos sagrados da religiosidade afro-brasileira.
4 Denominação de logradouro público desta Cidade	Mulher negra, atriz com longa trajetória na televisão, foi ialorixá de um terreiro de umbanda.
5 Denominação de um logradouro público desta Cidade	Homem negro de esquerda , nascido em Salvador, relevante na construção de legendas partidárias, uma voz combativa e comprometida com a construção de um país melhor, sem injustiça social e qualquer tipo de segregação.
6 Denominação de logradouro público desta Cidade	Homem negro, capoeirista, de esquerda.
7 Denominação um logradouro público desta Cidade	Mulher negra, socióloga, feminista e militante dos direitos humanos , efetivando grande luta pela construção de uma sociedade mais igualitária e equânime.
8 Altera a denominação do logradouro da cidade	Nome de revolta de escravizados no período do império.
9 Denominação logradouro público desta Cidade	Figura ilustre de bairro boêmio de Salvador.
0 1 Denominação logradouro público desta Cidade	Radialista com trajetória relevante em Salvador.
1 1 Institui o Dia Municipal de profissão	Exibe a importância do trabalho desse segmento profissional.
1 2 Institui o Dia Municipal de profissão	Profissão majoritariamente composta por mulheres, texto fala do combate às violências de gênero e contra a mulher.
1 3 Institui o Dia Municipal	Busca conscientizar quanto aos Direitos e combater a desigualdade de gênero.
1 4 Institui o Dia Municipal	Entidade homenageada de cultos afro-brasileiros , em especial catimbó e umbanda.
1 5 Institui o Dia Municipal	Dia de enfrentamento a situação de violação de direitos humanos, em especial mulheres e meninas.

1 6	Inclui no calendário oficial do Município de Salvador	Solicita inclusão no calendário oficial feira realizada por terreiro.
1 7	Institui o Dia Municipal de profissão	O projeto visa conceder reconhecimento oficial e valorizar no âmbito municipal.
1 8	Institui o Dia Municipal de luta	Institui dia de luta por vida digna, ressaltando a importância de políticas e mobilização social para garantir o direito.
1 9	Institui o Dia Municipal de estilo teatral	Enfatiza a relevância do gênero teatral.

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis no site da CMS

Esses projetos indicam o sentido da representação por perspectiva ao pôr em evidência uma forma de olhar a sociedade a partir do lugar que ocupa, o que se enquadaria também na representação descritiva, ao enfatizar *o que se é*. Enquanto mulher, a vereadora apresenta projetos de denominação e data comemorativa convergentes com sua posição na estrutura da sociedade. Apesar desses projetos de honrarias serem vistos como irrelevantes (Quintel, 2020; Briso, Barcelar e Carvalho, 2016), eles indicam aos eleitores o posicionamento da vereadora, sua filiação ideológica, além de ser uma forma de responsividade simbólica, ao prestigiar mulheres, pessoas negras e colocar em evidência a cultura afro-brasileira. Nesse sentido, 13 projetos que se referem a homenagens ou datas comemorativas, o que representa 68% dentre a totalidade (19), estão relacionados à representação descritiva ou por perspectiva.

Analisando os demais projetos da vereadora, observamos que 13 deles têm como temática mulheres ou mulheres com recorte de raça. Vale ressaltar um caso abordado pela vereadora, em que um outro vereador solicitou para presidir uma sessão regimental do dia da mulher, e Maria defende a importância da representação descritiva,

Aqui na casa tem representação de mulheres. E nós não podemos, de maneira nenhuma, deixar que os homens vão falar por nós, se nós estamos aqui. Aí eu falei, vou fazer até pra você um exemplo de uma frase importante das pessoas com deficiência, que diz o quê? Nada sobre nós sem nós. Então, é isso que nós queremos aqui.

Em vista disso, muitas proposições da vereadora advêm dos segmentos os quais afirma representar:

Os nossos projetos de lei, que a gente tem aqui, na legislatura anterior, a gente foi a que mais apresentou projeto. Eu digo, esse projeto não vem da minha cabeça, nem vem da cabeça da assessoria. A assessoria faz o quê? Dá esse formato que é, traz aqui, vem a ideia, trabalha como é, mas quem apresenta para a gente a demanda é esse segmento todo, esses votos que nós tivemos e que está apresentando. Agora, mesmo que eu fui lá no Barbalho, quando terminou o ato, o pessoal disse, “ó, a gente está precisando da realização de uma sessão especial para a gente discutir o centro de memória”.

Analisamos os projetos de lei da vereadora e buscamos identificar se os projetos estavam relacionados a determinados segmentos da sociedade.

Tabela 24 - Projetos de lei enviados Segmentos x Geral

Segmentos	Nº	Geral	Nº
Inclusão PCDs	5	Saúde	1
Movimento popular – luta por moradia, meio ambiente, trânsito	6	Direitos humanos	1
Mulheres, mulheres negras, pessoas negras, cultura afro-brasileira	28	Segurança	1
Fomento à agricultura familiar	3	Publicização gestão pública	2
Apoio a cooperativas de reciclagem	2	Total	5
Logradouro sem definição	3		
Data segmentos profissionais	2		
Regulamentação profissional	1		
Total	50		

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis no site da CMS

Em concordância com a entrevista, verificamos que Maria apresentou proposições sobre meio ambiente, as quais ela afirma receber do movimento popular, além de projeto que obriga a exibição de relatórios sobre extinções de linhas de ônibus. Somam-se mais três projetos que constavam da justificativa à promoção da agricultura familiar; outros dois sobre recicláveis, com o intuito de incentivar cooperativas de catadores; mais cinco sobre inclusão de PCDs; e outro PL que versa sobre gratuidade no atendimento jurídico e técnico para garantir moradia segura e regularizada. Incluímos o projeto sobre renda básica universal dentro de *Segmentos*, apesar do seu caráter geral, pois na sua justificativa a vereadora afirma a relevância dessa política como forma de combater desigualdades estruturais, que no Brasil são perpassadas por recorte de raça e gênero. Também incluímos em *Segmentos* o PL que versa sobre obrigações e boas práticas a serem adotadas por empresas privadas e entes do terceiro setor, porque, apesar de impacto geral, a sua justificativa contém a violação de direitos humanos perpetradas por seguranças dentro de estabelecimentos, principalmente contra homens negros.

Então, dentro dos projetos de lei enviados pelo mandato na legislatura estudada, buscamos analisar se as ementas e justificativas se referem aos segmentos que a vereadora afirma representar. Conseguimos identificar segmentos em 50 dos 55 projetos. Alguns deles, como

logradouros públicos sem definição e datas de segmentos profissionais, visam à promoção de determinadas personalidades e valorização de profissões, mas não se relacionam aos segmentos que a vereadora diz representar. Entretanto, vale ressaltar que 34 da totalidade dos projetos se relacionam com mulheres, raça, promoção da cultura afro-brasileira e movimento popular, o que equivale a 61% dos projetos enviados. Ainda que o processo legislativo seja longo e difícil e que uma minoria deles foram aprovados, o número de projetos que se referem a esses segmentos e a entrevista da vereadora que corrobora os dados indicam que são uma resposta às demandas que ela recebe da população. Por fim, no que tange aos projetos enviados, poderiam se encaixar em responsividade política de Eulau e Karps, porém, como destacam os autores, esse caso se assemelha à responsividade simbólica. De acordo com os autores, os legisladores enviam projetos que não têm chances — por vezes nem intenção — de serem aprovados, mas que servem para agradar sua base. Além disso, os projetos de nomes de ruas e datas comemorativas se encaixariam na responsividade simbólica, visto que transações entre eleitores e eleitos nem sempre se referem a benefícios concretos, mas são construídas com base na confiança e apoio dos representados em relação a “gestos simbólicos e significativos”. Por fim, destacamos que a vereadora disponibiliza online todos os seus projetos de lei aprovados e alguns dos enviados que se relacionam com suas bandeiras — equidade de gênero, inclusão social, geração de renda, economia solidária, combate ao racismo e à LGBTfobia, educação pública de qualidade.

É importante realçar que a vereadora recebe demandas para debates e discussões por meio das sessões especiais e audiências públicas. Ademais, ela costuma ser convidada para grupos e comunidades para realizar discussões sobre mulheres, saúde da mulher negra, dentre outros temas.

E quando nos convida também, nós vamos lá. Então, é um pouco do retrato desses nossos eleitores, o movimento de mulheres, as mulheres negras também. A gente tem toda uma dedicação. Depois que eu saí daí, eu fui atender um outro chamado também das mulheres em Itapuã, que estavam lá reunidas. E a gente foi lá pra fazer uma roda e conversar, ouvir. E a partir das escutas da violência contra a mulher, do feminicídio. Então, esses são os nossos eleitores e eleitoras que eu tenho muito orgulho de quando receber um convite ir lá para atender. E da juventude também.

Como representa?

Ao questionar como a vereadora organiza seu mandato, Maria respondeu que se organiza por meio de um conselho político:

através do Conselho Político, que a gente discute e vê como é, faz toda uma programação. Então, o Conselho Político também nos ajuda a pensar, a refletir o que é melhor, como a gente vai direcionar, ou se uma coisa não está funcionando bem, como a gente vai buscar para aperfeiçoar (...).

Quanto à composição do conselho, a vereadora explica:

um conselho político que a gente elege com as diversas categorias. No movimento popular, quem é que vai compor para levar? E essa pessoa que vai estar lá vai ter que ser uma voz que represente os demais. Movimento de mulheres, movimento negro, movimento LGBT, moradia.

Além disso, a vereadora destaca,

a gente convida e diz, “entre vocês, vocês vão escolher um, um titular e um suplente”, porque se no dia antes fizer a reunião não puder ir, então é uma forma também da gente prestar contas. Então, a gente faz isso. Tem esse conselho político que a gente reúne e a gente também faz as plenárias do mandato. E as plenárias a gente chama todo mundo, a gente abre, deixa o microfone para que as pessoas vão lá, façam suas críticas, suas sugestões. E a todo momento, que é algo que a gente também preza muito, que é uma forma de prestar conta quando chegam as peças orçamentárias aqui. Quando chega, que agora vai chegar o PPA, né? Em maio, que é o plano plurianual. Aí a gente, nós terminamos fazendo com esse conselho político que a gente amplia. A gente não faz aqui, a gente vai, cada um a gente escolhe uma temática e a gente, quando a gente vai discutir meio ambiente, a gente faz essa plenária onde? No Parque São Bartolomeu. Sempre a gente faz lá. E a gente chama todo mundo de um lugar e de outro que tem essa temática forte pra ir lá. Então a gente leva o orçamento, a gente apresenta. “O orçamento é isso, o que é que vocês podem estar apresentando pra gente de emendas, pra gente melhorar?”. Quando chega o PPA, a LDO, A lei de diretrizes, quando chega a LOA, a gente sempre faz em uma linguagem bem acessível para que quem vai lá consiga também entender e nos ajudar. (...) A gente faz isso também, que é uma forma de prestar contas e de estar junto com a população.

Sua assessora também diz que as reuniões são um meio importante de se comunicar com os eleitores e fala sobre as plenárias, que servem para “Pra dar satisfação, pra ouvir também, pra dar espaço, pra ouvir”. Afara isso, a vereadora ressalta que produz o boletim como forma de contactar os segmentos organizados, utilizando-o também como forma de prestação de contas,

a gente dá um exemplo aqui do movimento sindical, vigilantes, o pessoal de processamento de dados, o pessoal do Sindicato de Água e Esgoto do Sindai. Então esse aí a gente acaba, e outros, a gente acaba fazendo um boletim, prestando conta do que nós estamos fazendo aqui, das demandas que nós recebemos, de que forma nós trabalhamos. Então a gente leva esse boletim, que é uma forma também da gente prestar conta e a transparência.

Além disso, ao questionar Maria sobre o papel da sua assessoria, ela reconhece a sua importância, “Muito, porque, sem os assessores, a gente não tem condições de dar conta da agenda, e para além da agenda”. Ela também assevera que parte da sua assessoria é composta por pessoas ligadas a segmentos organizados, “Então, assessoria é esse outro braço e perna que a

gente precisa de estar ali para compor e fazer tudo isso. Tem assessoria do movimento popular, de mulheres, do movimento negro e por aí vai". Do mesmo modo, nota seu papel técnico ao ajudar na compreensão das peças orçamentárias, emissão de notas técnicas sobre os projetos de lei, e ao auxiliar a vereadora na tomada de posição em relação as proposições. Maria enfatiza o papel "essencial e fundamental" desses atores e, retomamos, a vereadora afirma escutar os assessores antes de tomar uma decisão importante. Assim, observa-se o caráter coletivo da organização do mandato inúmeras vezes na entrevista, e Maria discorre sobre o papel do conselho na tomada de decisões importantes:

E o nosso conselho político também, que a gente já diz, o conselho é pra puxar a orelha, aconselhar, dizer que tá errado. Digo, se é melhor a gente errar ouvindo do que a gente querer ali, achar que a gente é a dona da verdade, subir ali e falar, e depois a gente bater na porta para pedir ajuda. A gente tem que ir antes, porque depois quando vem essa situação nós debatemos aqui, "agora a gente quer o apoio".

Percebe-se que existe um grau de proximidade com os eleitores, num sentido que se aproxima da *representação mandato*, mas se afasta do sentido *despachante* identificado em outros mandatos. Indica uma relação que não se dá pelo mero recebimento e encaminhamento de demandas ou pelo sentido de um mandato que é apenas porta-voz dos segmentos que diz representar. A forma de representar e atender demandas aqui se distancia das demais analisadas previamente, o que pode se relacionar com o fato dela pertencer à bancada da oposição. Quando questionada sobre a relação do Executivo com o Legislativo, a vereadora respondeu: "Pois é, com a gente da bancada de oposição não tem uma relação assim de política, né?". E ao discorrer sobre as emendas, fala:

O que tem aqui é o quê? Ano passado, o presidente da casa devolveu um valor significativo para a prefeitura. E aí, quando ele devolve, o que é que acontece? Ele já devolve assim ó, "pra cada vereador".... um que a gente participou muito, quando Leo Prates era o presidente da casa. "Vamos botar tudo pra saúde, cada vereador vai ter o valor de emendas. Então, soma o valor que divide para os 43 e a gente manda na saúde. Vocês vão dizer, no bairro tal, onde vocês têm algum trabalho, o que é que vocês querem que faça na unidade básica de saúde?" Só que isso não aconteceu com nós da bancada de oposição. Aconteceu com eles. No ano seguinte, "vamos fazer com a iluminação." Já tinha uma demanda do Ministério Público e Salvador está toda com LED. E aí a gente também... "vamos distribuir, mandar já carimbado para cada vereador o valor". A gente, nós não indicamos, a gente passava nos bairros e via a faixa do vereador. Lâmpada de LED aqui foi a iniciativa da emenda do vereador tal, então não é uma emenda como é da Câmara Federal, impositiva, que se botou, chega (...). Acontece dessa forma e nós da bancada de oposição nunca fomos atendidos com nenhuma forma dessa devolução do dinheiro em forma de emendas, como eles trabalham e a gente não tem.

Por não ter fácil acesso ao Poder Executivo municipal, o que observamos é que a vereadora utiliza outros instrumentos como forma de ter suas demandas atendidas. Maria se utiliza da pressão, de audiências públicas e das sessões especiais. Além disso, envia ofícios, aciona Ministério Público, observa se os serviços públicos estão atendendo a população. Ela relata o caso de um canal aberto em determinado bairro, “De fato, eu cheguei lá hoje, eu vi, mas eu fui cedo, o esgoto estava... Isso aí é ruim, saúde pública. (...) Aí eu fui cedo, visitamos, eles já estavam lá, até porque também alguns iam trabalhar, e visitamos o canal, já fotografamos, já fiz até, já mandei para a CONDER para verificar e nós vamos marcar uma audiência para ir”. Em outro caso, cita que mobilizou a comunidade pra ir a uma secretaria cobrar uma certa providência e que intermediou essa demanda com o secretário. O mandato faz o papel de intermediação com o poder público como antes mencionado, mas a forma se modifica ao trazer os segmentos organizados para participar de suas ações, “e eu nunca vou só, vai sempre com a comunidade, que é a comunidade que tem que apresentar as suas demandas. A gente é só esse instrumento para chegar até lá”. Em outro momento, falando sobre as dificuldades por estar na bancada de oposição, avalia: “Se nós somos minoria, a gente tem que fazer essa pactuação com quem? Com os movimentos. Os movimentos que estão organizados já com essa pauta. Movimento no geral que queira vir também pra cá pra nos ajudar”. A vereadora afirma também enviar ofícios para órgãos:

a assessoria também que está lá, que é quem segura a onda no dia a dia, tem que trazer para a gente as demandas que chegam e, a partir dessas demandas, aí é que gera esses ofícios para os órgãos, geram representação para o Ministério Público, para o órgão que for, Defensoria, depender da demanda. Então, a assessoria tem esse canal que é muito importante para a gente estar levando adiante, atendendo e buscando também acessar outros órgãos que venham também nos ajudar.

Ela também encaminha as demandas por meio das comissões:

E a outra também é de saúde, que as pessoas dizem que estão em uma fila de regulação para fazer uma ultrassom, para fazer mamografia e tudo, que leva um período. E a gente sempre manda, ou pela Comissão de Saúde, esse vereador que saiu aqui, ele era o presidente, agora não é mais ele. Então, a gente sempre está mandando, tá? Porque o mandato é esse instrumento da luta, a gente tem que pautar, encaminhar para levar.

A entrevista da assessora da vereadora, Joana, vai ao encontro dessa afirmação do caráter coletivo para que as demandas sejam atendidas:

Mas, enfim, quando é uma demanda coletiva, aí você consegue estruturar mais para ir a uma secretaria da prefeitura, ou do estado que seja, se é uma demanda do estado. Quando é uma demanda individual, é mais difícil. Você tá todo dia na porta da prefeitura, ocupando, né? Pedindo uma reunião para debater uma demanda que, embora

tenha rebatimento em outros, mas vem de forma individual. Então, a gente atende mais os movimentos de bairro, os movimentos mais organizados. Isso aí dá pra... Até a representação fica melhor, né, no contexto, para você cobrar.

Ainda assim, são relatadas dificuldades postas pelo Executivo, a exemplo de audiências públicas às quais o secretário correspondente não comparece. A título de esclarecimento, a vereadora exemplifica que liga “direto para a Secretaria de Igualdade, ‘Secretaria é importante, se ela não puder vir, encaminhe alguém’”, além disso, utiliza a intermediação de outros colegas da Casa, como o presidente da Câmara.

Às vezes a gente pede mediação do próprio presidente da Casa, “ó, a gente também foi uma vereadora que foi eleita também, como todo mundo foi. Então, as pessoas que nos procuram, nossos eleitores e eleitoras, ou não eleitores e eleitoras, mas querem também que a gente encaminhe a demanda, a gente não tem como chegar até lá”.

Sobre o principal papel do vereador, Maria destaca a fiscalização do Executivo e discorre:

Se é dinheiro público que foi aprovado aqui, a gente tem que ir às últimas consequências. (...) Então, a fiscalização, para além dos projetos e tudo, da presença nossa, da atuação, é fiscalizar o Executivo, fiscalizar o dinheiro público. E eles batem muito, porque a gente fala, quando vai desafetar uma área para depois alienar e vender, a gente faz debate, porque a gente pede vistas, o tempo que a gente puder, a gente segura pra poder fazer audiência e chamar a população pra vir pra cá e nos ajudar.

Ao ser questionada sobre o que mais demanda tempo do seu mandato, a vereadora fala:

É o que eu gosto também de fazer, a gente tá nas comunidades, tá na rua, na luta, eu pouco fico no gabinete, mas nas reuniões, nessas escutas que também nós vamos aperfeiçoando, melhorando o mandato e depois dessas escutas que eu gosto também das audiências públicas e das sessões especiais porque vem muita gente. O acesso também é importante, porque as pessoas chegam até aqui, vêm até esse espaço, podem falar, usar o microfone.

Essa forma de utilizar o espaço público para trazer os segmentos ausentes é tomado como o modo a se construir o mandato. Não seria uma representação por substituição, no sentido de ocupar o lugar do ente ausente, é mais do que a representação como relacionamento entre atores diferenciados, seria representar *com*. Além de ser porta-voz, o mandato utiliza seus instrumentos legais, como as audiências públicas e sessões especiais, para fazer com que a demanda da população seja ouvida e que esta fale por si. É um meio de se fortalecer enquanto oposição, que encontra dificuldades na mediação. De acordo com a vereadora, “poder que a gente tem aqui, do instrumento da luta, é para a gente transformar e ajudar. Então, isso também a gente tem como uma prioridade”. Dessa forma, o mandato é um meio, instrumento dos segmentos que a vereadora afirma representar, utilizando os meios institucionais de que dispõe para visibilizar esses grupos.

4.5 Mandato 05 (mandato coletivo de extrema esquerda, oposição ao governo)

- Entrevista com as covereadoras Marília e Larissa e a assessora Raquel.

Quem?

O presente mandato estudado é um mandato coletivo composto por três mulheres. No dia da realização da entrevista, estavam presentes duas delas, que relataram sua trajetória junto aos movimentos sociais. Marília relata que iniciou sua trajetória política através do movimento de luta por moradia — é moradora de ocupação e se identifica como “mulher preta, evangélica, progressista, feminista, classista, mãe solo”. Foi militante por mais de 10 anos em um partido de esquerda e mudou de legenda para outro partido de esquerda em 2009, no qual permanece até hoje. Já Larissa é advogada, cujo primeiro contato com a política foi por meio do movimento estudantil, e aprofundou sua militância a partir de um coletivo que prestava atendimento gratuito para mulheres em situação de violência. A partir dessa atuação, ingressou no partido em 2016, onde se conheceram e perceberam vivências semelhantes e afinidades quanto às “pautas progressistas”. Já vinham de um percurso de disputas eleitorais sem êxito e em 2018, quando a experiência de mandatos coletivos ganhou visibilidade, começaram a amadurecer a viabilidade desse tipo de candidatura. Sobre isso, Larissa reflete:

Se a gente tivesse juntado, talvez a gente tivesse caminhado mais longe, né, um pouco nisso. Porque, enfim, não dá pra gente falar e romantizar que política é um lugar tranquilo e calmo, não é. Especialmente para as mulheres. É violento, é silenciador, é adoecedor, é extremamente solitário.

Em 2020 convidaram Fernanda, que trabalhava com redes sociais, para fazer parte da candidatura eleita ainda naquele ano. Larissa se identifica da seguinte forma: “Eu gosto de dizer sempre que eu sou mulher preta, sou lésbica, sou candomblecista, sou gorda, sou advogada feminista popular”. É importante destacar que a origem e quem são as vereadoras é relevante para compreendermos quem elas representam.

E aí, enfim, traz toda a diversidade com as três, né? Então, Marília é uma companheira que é evangélica, e eu e Fernanda somos, né, de candomblé. Eu sou lésbica, Marília é heterossexual e Fernanda é bissexual. Então, imagina, eu sou de Jardim Flores, Marília é de Nova Rosa e Fernanda é do Subúrbio Jardim. Então, enfim, são vários lugares de onde a gente fala, né? A partir das vivências, do lugar de fala. E aí, enfim, pra nós tem a ver com o processo de representatividade, mas acima de tudo de equidade, né? É você trazer pra política o que você vivencia todos os dias.

A fala de Larissa corrobora um sentido descritivo ao trazer a representatividade e a identidade social como uma questão relevante na representação, convergente com a visão descritiva de dar informações, estar presente e ser voz de segmentos. Porém, não é apenas num sentido de semelhança, se encaixa na representação por perspectivas de Young, que defende a representação descritiva enquanto “vivência”, uma experiência social gerada pela similitude.

Quando questionadas sobre seus eleitores, afirmam que têm um público vasto, mas dentre eles se destacam as mulheres,

mas eu acho que tem um público muito forte que, enfim, lógico, são as mulheres. Eu acho que o nosso maior eleitorado são as mulheres, isso é um fato. E mulheres diversas, né? Mulheres brancas, mulheres pretas, né? Mulheres mães, mulheres não mães, né? E o público LGBT também é muito forte, assim, muito forte.

Marília pontua também os votos do movimento sem-teto, visto que ela é dirigente de movimento de moradia. Além disso, Larissa diz que receberam voto de pessoas do ambiente acadêmico, negros e negras, movimento popular, de bairro, de luta por moradia — de um público que se identificava com as covereadoras e “do reconhecimento da luta e da pauta, sabe? Então eu acho que tem a ver com isso”.

Ao serem questionadas sobre a importância do partido no mandato, indicam o seu papel na eleição ao reconhecerem que “ninguém se elege só”, mas afirmam que “acompanhamento e acolhimento não, não existe”, e Marília completa:

Na verdade, eles deveriam caminhar junto com a gente, né? Mas eles preferiram... Acho que isso aconteceu desde quando a gente assumiu, que o mandato tinha um posicionamento e o partido tinha outro posicionamento, sendo que a gente tinha orientação da nacional, que foi sobre construir junto com a bancada de oposição.

Porém, Larissa assegura que, a despeito das dificuldades e disputas dentro do partido, elas se identificam com suas pautas, “Então é um partido que vai defender aborto publicamente, sem problema. (...) É o partido que vai defender descriminalização das drogas e de todas as drogas publicamente. (...) Então esse é o partido que a gente quer tá, sabe? Mas fácil não é”.

Quanto à questão sobre os aspectos relevantes e a quem consultam antes de tomar uma decisão importante, as covereadoras relatam que conversam umas com as outras sobre seus posicionamentos antes de chegar a uma conclusão, que dialogam muito, ouvem a assessoria, e que há um núcleo duro:

A gente tem um núcleo mais duro, né? Que não necessariamente as pessoas estão no gabinete, né? São companheiros que são dirigentes, né? É das forças políticas que a gente faz parte, que a gente dialoga quando a porra incha.. A gente manda mensagem. “É

agora! Tem que começar agora!” Enfim, a gente se reúne. E foi esse núcleo duro que Marília traz, o núcleo duro da campanha. Foi a galera que ajudou a gente a pensar o planejamento.

Enquanto bancada de oposição, destacaram a ajuda que receberam de vereadores mais experientes por ser o primeiro mandato das vereadoras. Como não obtiveram apoio do partido, contaram com o apoio desses colegas. Larissa evidencia o trabalho coletivo da bancada — que em muitos momentos conta com o apoio mútuo de seus componentes em plenário — e a construção de muitas coisas coletivamente, enquanto bancada. Porém, pondera: “mas é isso, eu acho que o bacana é estar junto, entendeu? Mas, por exemplo, em vários momentos a gente atua só”. Com isso, relata o isolamento em algumas votações, mesmo na bancada de oposição, “Então, em vários momentos, a gente atua só. Sendo muito sincera, assim, em muitos momentos”. Acrescente-se que o partido das vereadoras também faz oposição ao Governo do Estado, “Aí a gente vai na posição ferrenha”, além de oposição no Município, “Às vezes a sensação é de que só a gente não tem acordo, sabe?”.

O quê?

Quanto às principais demandas que chegam ao mandato, as vereadoras afirmam que recebem de “tudo”, “De gás, de emprego, mas também a projeto de lei, né?”. Como a entrevista foi realizada em 2022, período pandêmico, “Então, desde o início da pandemia é que o povo pede comida. Comida. (...) O povo tá passando fome”, pontua Marília. Outro pedido que Larissa nota são as demandas de mães por creche. Quando perguntadas em que medida conseguem atender a essas demandas, Marília responde que “Às vezes a gente tira do bolso, compra umas cestas, emprego não, que a gente não tem empresa, né?”, e Larissa complementa: “E nem tem pacto com a prefeitura”.

Larissa também pontua que recebem muitas demandas aleatórias, de pessoas que entram em contato com elas.

É, sei lá, atividade que vai ter aqui um pula-pula, sei lá. E aí, enfim, gente, tem que fazer do bolso da gente, porque é isso. Não tem verba de gabinete, né? Não existe verba de gabinete aqui no Município. O que a gente tem é material de escritório, o máximo que a gente consegue, mas, enfim, desse tamanho também, né? Enfim, às vezes é uma caneta, um lápis, umas coisas assim, mas no geral é isso. Em alguns momentos a gente dá ticket para as pessoas.

Destaca-se a identificação dos seus eleitores com suas pautas, o que aponta para a atividade parlamentar como representação de opiniões de Young, que são valores, princípios, que

direcionam prioridades, fins e políticas a serem adotadas. Nesse sentido, as covereadoras enfatizam que seus eleitores se identificam com “o enfrentamento à violência contra a mulher, a luta por moradia”, e afirmam a educação como uma defesa importante para o mandato. Portanto, resumem: “Então eu acho que, na verdade, é um pouco disso, acreditar no projeto político”.

Continuando sobre as demandas, Larissa acrescenta que recebem ideias de projetos de leis, além temas recebidos no período do Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Tem muita demanda, por exemplo, sei lá, no período da PPA e da LOA, muita gente trazendo demanda, dizendo assim, “ó, vê, a pauta animal não tá”, ou sei lá, “a pauta de PCDs não tá,” sabe? Então, por exemplo, Marília foi pra consulta médica, e o médico tinha uma filha que é surda-muda, né? E aí, trouxe essa demanda, a gente colocou no PPA e foi. Que é justamente da inclusão, né, num... no PPA e na LOA, mas também no Plano Municipal de Infância e Juventude, que é Libras nas escolas infantis.

Quanto aos projetos de lei, observamos que estes se alinham às pautas destacadas pelo mandato, sendo 28 sobre as mulheres — com recorte de raça, diversidade sexual, mulheres com deficiências —, além de projetos que tratam do público LGBTQIAPN+, o que soma 82% dos projetos enviados relacionados com essas questões, conforme destacado na tabela:

Tabela 25 - Projetos de lei enviados pelo mandato 05

Resumo da ementa e justificativa	
1	Institui a semana municipal relacionada a direitos das mulheres .
2	Institui a semana combate à discriminação e estigma social .
3	Institui o Dia Municipal relacionado ao enfrentamento da violência e homicídio de mulheres com recorte social .
4	Institui a semana municipal de Conscientização relacionada à violência específica sofrida por mulheres .
5	PL aborda mudança de nome de Rua, homenageando travesti negra .
6	Institui a Semana Municipal de caráter cultural, ferramenta de inclusão, especialmente da juventude negra .
7	Institui dia de combate ao preconceito e discriminação relacionado ao público LGBTQIAPN+ .
8	Institui dia de uma personalidade, mulher negra, escravizada .
9	Institui o Dia municipal em memória de mulher negra .
10	Dia relacionado ao combate ao racismo e genocídio da população negra .
11	Dispõe sobre direitos da população LGBTQIAPN+ .
12	Revoga a Lei Municipal que, de acordo com a justificativa do projeto, infringe direito das mulheres .

13	Dispõe sobre política de saúde voltada para atenção à saúde de mulheres lésbicas, bissexuais e pessoas trans .
14	Dispõe sobre inclusão de itens de higiene femininos na cesta básica .
15	Política de combate à violência e ao assédio contra mulheres na política .
16	Cria a campanha permanente de enfrentamento ao assédio e à violência sexual no Município de Salvador.
17	Diretrizes de política relacionada a direito das mulheres , mães mais especificamente.
18	Dispõe sobre a criação de licença relacionada a condições de saúde feminina .
19	Assegura direito das mulheres PCDs .
20	Versa sobre restrição ao uso de tecnologias relacionada a segurança devido ao seu viés discriminatório com pessoas negras, em especial mulheres, e pessoas não-binárias .
21	Altera lei municipal, visando à reparação histórica dos povos de matriz africana .
22	Semana de Mandatos Coletivos.
23	Acrescenta dispositivo a lei, visando combate ao racismo .
24	Medida de caráter educativo a respeito dos direitos das mulheres .
25	Institui medida de valorização a empresas que contratam mulheres que são mães .
26	Dia municipal que visa combater violência política contra mulheres .
27	Adiciona critério em programa habitacional, visando beneficiar mulheres vítimas de violência .
28	Institui dia de combate à violência infantil e expõe como a Lei da Alienação Parental tem servido como um mecanismo que agrava o risco para crianças e adolescentes.
29	Visa implementação de convênios para incentivar a coleta seletiva, e auxiliar os catadores e catadoras.
30	Institui o Protocolo para proteção da mulher em situação de risco de violência .
31	Versa sobre gratuidades nos transportes públicos nos momentos de eleição, e afins.
32	Institui dia de segmento profissional.
33	Institui o dia que trata sobre a saúde de usuários e usuárias de drogas.
34	Regulamenta lei federal, auxiliando mulheres vítimas de violência .

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis no site da CMS

Outros projetos, como a Semana do Mandato Coletivo, estão diretamente relacionados com a trajetória das covereadoras, e a data que busca conscientização sobre questões relacionadas à usuários de drogas também converge com pautas defendidas.

Raquel, assessora parlamentar do mandato, discorreu sobre as demandas dos movimentos sociais, entre as quais destacam-se,

por exemplo, a gente está com a demanda mesmo que tenha uma organização que precisa registrar o estatuto, e a gente dá esse suporte, essa ajuda. É... a gente vai para atos também para fazer essa segurança, caso tenha alguma dificuldade com a polícia e tal, a gente dá essa colaborada.

Portanto, conta que recebem demandas de orientação jurídica dos movimentos, cita também o apoio de que esses segmentos precisam com a participação *in loco* das vereadoras em atos e destaca que “eu acho que pra eles é muito importante a gente, enquanto essa figura parlamentar, a gente tá presente numa ação deles, porque dá esse peso, essa força, entendeu?”. Além disso, tanto a assessora quanto Marília e Larissa abordam que os movimentos sociais demandam sessões especiais, audiências públicas, além de palestras, rodas de conversas. Em adição, relatam que deixam a assessoria à disposição desses segmentos para ajudar a compreender as políticas orçamentárias, dentre outros temas:

Então é outra forma da gente pensar política. Então acho que isso tem muito a ver também, sabe, com o que a gente acredita. Então é, sei lá, é colocar o gabinete à disposição para também fazer esse tipo de análise, sabe? Porque a gente entende que é importante que as pessoas conheçam sobre isso. Então trazer os profissionais de educação para entenderem como esse dinheiro está sendo destinado, é isso, é essa sessão que a gente fez de trazer as mães.

Como?

A organização do mandato ocorre através de um planejamento anual e reuniões semanais com a assessoria. Além disso, é subdividida em setores como jurídico, comunicação, administração e economia, mas não existem funções bem definidas, de acordo com as covereadoras, e algumas demandas, como as legislativas, envolvem todo o mandato — a exemplo do estudo das peças enviadas pelo Executivo e as falas em plenário. O mandato não possui chefe de gabinete, e Larissa destaca a construção coletiva: “Então, eu acho que, enfim, tanto nos projetos, como na atuação mesmo política, essas decisões são muito coletivas, são muito pactuadas. Sei lá, fala o que eu vou fazer no púlpito. A gente constrói a fala (...) então esse processo é muito coletivo, sabe?”. Elas afirmam que os assessores ficam com áreas com que mais se identificam e, como ocorrem reuniões semanais devolutivas, revisitam “o planejamento e ver de que forma a gente segue, então, é a divisão das sessões especiais, é a divisão dos atendimentos, é a divisão das escritas de ofício, do contato com os órgãos públicos”. Quanto à composição da assessoria, as covereadoras declararam gostar muito de trabalhar com mulheres:

Então, enfim, a gente tem mulheres diversas, né? Nós temos na equipe duas mulheres trans. Muitas mulheres lésbicas, mulheres bissexuais e mulheres heteros. Temos mulheres de diversas religiões, então acho que isso fortalece muito os olhares. Mulheres da comunidade, mulheres de bairros diferentes,

mulheres que estão atuando em outros movimentos. Então acho que isso fortalece também até para o olhar. Então o processo de organização dá muito sentido.

Um aspecto que as covereadoras destacam sobre o mandato coletivo é que este se trata de um meio para se apoiarem, “justamente da gente se cuidar e se fortalecer mutuamente, sabe?”. Elas salientam como o ambiente político é excludente com as mulheres, e esse tipo de organização ajuda a “tirar a sobrecarga”. Elas carregam os múltiplos papéis como mães, esposas, representantes de movimentos sociais, e o mandato coletivo é um suporte, servindo como uma rede de apoio:

Porque é isso, a gente precisa dar conta de 5, 6 atividades no dia. Isso é violento. Os caras não se preocupam de como as crianças vão comer. Que horas vão pra escola, se fez o dever da escola, se escovou o dente. (...) É isso, entendeu? Os caras não, velho. E por isso eles estão tão liberados pra fazer política, sabe? São as mulheres seguindo sendo sobrecarregadas.

Com tantas agendas, “A gente consegue se dividir, Larissa vai pra um canto, eu vou pra outro, e a gente consegue dar conta do processo porque o mandato também serve para isso, pra aliviar também a nossa carga”.

Quanto à relação com o Executivo, as covereadoras são categóricas ao afirmar: “É péssima. Na verdade, o prefeito nunca quis receber a gente. A gente já solicitou. Tanto o prefeito como a vice-prefeita nunca quiseram receber a gente”. Larissa também relata que não possui acessos por ser da bancada de oposição, que não tem relação com o Executivo devido a isso, e acabam tendo uma atuação limitada, “a gente consegue ter algumas atuações, mas é muito limitado, assim, muito limitado na atuação”. Sobre a demanda de empregos, relatam que não atendem, “Então a gente é oposição, então a gente não tem nenhum acesso. Nem a, sei lá, terceirizados da Câmara, terceirizados da Prefeitura. Não, a gente não tem nenhum acesso. Não tem cargo”. Ademais, contam sobre dificuldades e citam o fato de que têm direito a dois estagiários no mandato por conta da participação nas comissões, “a gente nunca conseguiu botar o segundo, só conseguiu botar uma”. Raquel, assessora do gabinete, destaca como o mandato tem atuado:

Eu soube esses dias mesmo que tem um gabinete de um vereador que as pessoas ligam e ele consegue marcar exame em postos de saúde. A gente é da oposição. A gente é a oposição da oposição, que a gente brinca assim. E é muito difícil. A gente não consegue coisas no governo e nem estamos nessa prática de dar coisas em troca. Então o que a gente consegue fazer é estando mesmo acessando os serviços públicos como qualquer pessoa necessaria. Então a gente dá mais essa orientação, “ó, você vai por esse caminho, você faz isso, isso e isso”.

Portanto, a despeito das dificuldades, as covereadoras utilizam-se dos meios formais de que dispõem, “a gente é oposição, mas a gente também precisa demandar das secretarias do Município, seja oficiando, pedindo informações, fiscalizando, mas também oficiando, querendo cobrar o que não está sendo feito, entendeu?”. Desse modo, elas utilizam os ofícios para solicitar serviços da Prefeitura aos quais a população tem dificuldade de acesso — como poda de árvores, CadÚnico itinerante. Além disso, requerem informações e afirmam fazer algumas visitas, “para poder entender quais equipamentos que têm funcionado de atendimento à mulher em Salvador”.

Larissa complementa que acolhe dos seus eleitores emendas para incluir no PPA e na LOA, mas que elas são todas rejeitadas:

A gente não queria nem criar programa, porque a gente sabe que, enfim, se criar um programa, não vai seguir. Porque é isso, tem que ter mais servidor público para atender. Então a gente entendeu que a gente podia fortalecer os programas que já existem. Por exemplo, a gente mandou um valor para a Casa Dia, para o acolhimento que tem Irmã Dulce, para o centro de referência Loreta Valadares. A gente tentou, né? E aí, simplesmente, eles negaram tudo.

Assim, destacam que o principal papel do vereador é fiscalizar o Executivo, e que atuam bem nessa função, “prezar por algo que a gente acredita muito, que é a transparência e acesso à informação, sabe? (...) Então eu acho que esse processo que a gente tem feito é esse processo de cuidado também, sabe? De que as pessoas entendam o que está acontecendo ali, sabe?”. Ademais, ressaltam que publicizam tudo o que fazem através das redes sociais, que trazem o debate para seu público ao explicar o que é um projeto de lei, que denunciam nas suas redes projetos polêmicos, etc. Pode-se afirmar que é uma forma de prestar conta sobre que têm feito na legislatura.

Então, por exemplo, todas as sessões da gente, a gente publiciza nas redes, né? Tanto no Instagram, como no Facebook, como no YouTube. Então, esse debate, pra gente, é importante porque é fazer com que as pessoas entendam como a gente tem atuado, né? É algo que a gente continua, né? Fazendo palestras, fazendo rodas de conversa, fazendo reunião, né? Enfim, pra tentar construir as coisas de forma coletiva.

Ao serem questionadas sobre como mantêm contato com os eleitores, as covereadoras defendem que o contato direto é fundamental. Marília pontua:

Então, eu... Tenho vários grupos de listas de transmissão, né? Que a gente tem o boletim semanal das pretas. E aí, tudo que acontece durante a semana, eu parto nessas listas. São, acho que, uns 4 a 5 listas de transmissão que eu tenho. Eu tenho 90 grupos. Eu sou a louca dos grupos. E tenho que dar conta de tudo isso, né? Eu faço reunião toda semana nas ocupações.

Outra forma que utilizam para se comunicar com seus eleitores e “com toda a Salvador” são as sessões especiais e as audiências públicas,

Que a gente convida as pessoas a participarem. Nós fizemos uma mesma semana passada, que foi direito a creche, onde a gente trouxe a comunidade, as mulheres, as mães, que são usuárias desse sistema, para estar dentro dessa sessão especial. Então, para a gente, foi muito importante. Agora, a gente está fazendo uma audiência que é sobre a Duna do Abaeté, que a gente está organizando e chamando também a comunidade, todos envolvidos, para construir juntos. Eu acho que é a forma mais certa, positiva de a gente envolver todo mundo nesse processo.

Questionamos as covereadoras sobre a forma como representam seus eleitores, e também trazem uma perspectiva semelhante ao mandato de Maria (*Mandato 04*):

A gente representa não só usando a nossa voz, mas também dando voz, sabe? Então, por exemplo, em pautas da população trans, trazendo de uma forma muito específica, da população trans, a gente não se sente confortável de falar. Então a gente chama as companheiras que são trans e que vivenciam a situação da opressão, sabe? Então, enfim, sendo voz, mas também dando voz, sabe? (...) É trazer companheiras que estão fazendo luta pra tribuna popular enquanto organizações sociais, né? Pra estar nesse espaço da Câmara. Mas também essas pessoas serem ouvidas nas sessões especiais, nas audiências públicas. Na verdade, a nossa representação é também trazendo pra que as pessoas entendam que elas podem se representar, sabe?

Portanto, citam que levam segmentos da população para utilizarem a tribuna popular, e se afastam de um sentido de representação virtual. Quando se trata de algo que não vivenciam, dão lugar para que esse público fale por si e traga sua perspectiva, visto que são grupos que estão fora do espaço público. Em um dado momento da entrevista, Larissa critica:

É política da velha forma, tem a ver sobre desrespeitar o lugar de fala, tentar comprar debates que não são seus. Sei lá, você vai ver homem branco, cis e hétero, e cristão, falando, “ah, eu defendo a população LGBT”, “Que massa! Dê seu lugar para os LGBTs serem candidatos, então? Fortaleça o seu partido para que os LGBTs recebam mais recurso porque eles são vulnerabilizados todos os dias”.

Marília corrobora a narrativa da sua companheira de mandato e fala do apoio aos segmentos organizados: “E incentivo as pessoas aqui que estão nesse grupo (*se refere ao movimento sem teto*) a se fortalecer e tomar também esse assento, porque é isso que a gente precisa, a gente precisa enfiar o pé na porta e ocupar os espaços, porque ninguém vai falar por nós”. Por conseguinte, elas se utilizam do espaço institucionalmente conquistado para que os grupos que afirmam representar se apresentem por si próprios.

E eu acho que essa é a forma que a gente ocupa poder. A gente é do movimento social, está parlamentar, mas a gente quer também que ser ponte nesse processo, sabe? Então, enfim, é o caso do Abaeté (...) Então, a gente fez uma representação, o Ministério

Público chamou a gente pra audiência, a gente chamou todos os movimentos que estavam ali construindo. Chamou e disse, “ó, vamos, vamos entrar, porque o secretário vai tá, porque é o Ministério Público. E a gente vai perguntar pra constranger ele também. E essa audiência vai ficar gravada”. Então, enfim, tem esse processo também, sabe? Mas eu acho que é um pouco nesse sentido.

Nesse caso, o papel que elas desempenham não é de ligar dois polos separados, sociedade e estado, mas trazer a sociedade para fiscalizar a execução das políticas públicas. O mandato mobiliza, constrói a representação com seus representados. O espaço público reproduz desigualdades estruturais, e, como traz Young (2006), pessoas em posições desvalorizadas não têm voz nesses espaços, e a construção coletiva do mandato tenta trazer esses segmentos marginalizados para a política. Uma forma particular que as vereadoras adotam para criar projetos de lei é a consulta pública, “Então a gente faz consulta pública, né? Com formulário. Então no formulário a gente consegue ouvir, né? Demandas também, a gente consegue filtrar”. As vereadoras veem importância em virem do movimento social: “Então, a gente que vem de movimento social entende a ocupação da política de uma outra forma, da perspectiva coletiva”.

O fato de terem uma posição independente, mesmo sendo da bancada de oposição, as vereadoras ressaltam que possuem liberdade para agir, a despeito de ameaças:

eu acho que a gente tem muita tranquilidade também nesse processo de dizer que a gente não tem rabo preso, sabe? É isso, a gente vota como a gente quiser. A gente se posiciona nas votações como a gente quiser, entendeu? Então isso dá tranquilidade pra gente, inclusive de representar no Ministério Público sobre o quanto o projeto de lei que a gente não concorda, sabe? É sobre esse processo, assim. Mas é muito barril, é muito barril, sei lá. Tem mensagens que a gente recebe que você percebe que são ameaças veladas, sabe? Algumas que são ameaças diretas mesmo.

Contudo, não é uma independência em relação à sua base, mas sim em relação aos acordos políticos que são feitos na Câmara, e Larissa pontua que muitos vereadores não se posicionam por conta desses acordos,

Ou, tipo, é isso, os acordos que a gente fala, sabe? É sobre não conseguir se posicionar. Porque os acordos são tão fortes que existem nesses acordos também silenciamento, sabe? Então, enfim, eu acho que o que a gente mais preza é sobre isso, sabe? É sobre ser quem a gente é de fato e não se sentir amedrontado de ser quem a gente é, sabe?

Nesse sentido, elas possuem uma posição que se aproxima mais da independência quando se trata de seus iguais e da relação com o Executivo, mas, em outro momento, Larissa cita um caso de uma discussão com a bancada de oposição sobre a votação de um projeto e pondera que não vai votar a favor porque isso feriria quem ela é, suas bandeiras:

Nãooo! Como é que eu vou dizer para as pessoas se eu sou sapatão, porra? Eu tenho uma filha! Uma filha que não performa nenhum tipo de padrão, entendeu? Como é que eu vou defender essa merda? Não, eu não tenho condição de defender. Eu não tenho como dizer, e ela “Larissa, mas desfaz o projeto todo”. Aí eu falei, “Mas aprova no final, vê, eu não posso votar a favor de um projeto desse”. Eu já divulguei, inclusive, né? Contra algumas câmaras que aprovaram, né? Projeto de escola sem partido, eu entrei com ADIN, enfim.

É, portanto, uma independência relativa, e em nenhum momento há alguma fala apontando que isso se estenda para a relação com às bases. Por fim, é importante destacar que as vereadoras afirmam prestar contas de tudo que fazem ao seu partido, “Quando, na verdade, tudo que a gente faz, a gente manda pro partido, entendeu? A gente publiciza, manda pro partido, informa, tal, tal, tal”.

4.6 Mandato 06 (partido de centro-esquerda, oposição ao governo)

- Entrevista com vereadora Ana e sua chefe de gabinete, Carla.

Quem?

A vereadora Ana está no quarto mandato e vem de uma trajetória vinculada ao movimento negro. Quando ingressou na universidade, criou com outros o Grupo Negro de alunos, além disso, é fundadora e presidente de um instituto que tem como objetivo a formação e educação de jovens negros e negras. Dessarte, a vereadora afirma: “Na verdade, minha trajetória política vem do movimento negro. Eu sou uma cria do movimento negro. Minha formação política vem daí de quem entende que para enfrentar o que aí está, melhorar esse país, ou enfrenta o racismo ou não tem outra saída”. Nesse sentido, ratifica sua posição, “Não só você ter a bandeira... Você pode ter a bandeira racial, mas quantos vêm genuinamente do movimento negro? Eu sou alguém que veio genuinamente do movimento negro”.

Além disso, a vereadora diz que tem um voto de opinião, no sentido de pessoas que se identificam com suas pautas, “Então, mas eu acho que tem, e hoje se amplia. Então, eu tenho um voto desse de opinião, pessoas negras, brancas, as pessoas que entendem o antirracismo, e tenho também o voto do povão”.

Ana também defende a importância estar vinculada a algum grupo:

Agora, por isso que a sociedade, você precisa ter um grupo, você precisa, não mais do que um grupo, você precisa saber que você tem que voltar para prestar contas. Então, as causas sociais que lhe movem, você tem que saber que você não está ali por você, pela sua necessidade.

Ademais, relata que escuta muito sua intuição antes de tomar uma decisão importante, “Eu consulto as pessoas e também vou pela minha intuição, aí você aprende também a tomar a decisão, é evidente que, por isso que eu disse, eu aprendi muito. Tem coisas que você sabe onde é que vai dar”. Perguntado se consulta alguém, responde:

Sempre! É o mandato de construção coletiva, eu vou ouvir. Ora eu ouço assessoria, ora eu pego o conselho fora quando dá tempo, uma coisa que você vai ouvir quando você faz a audiência pública, é escuta. Você vai buscar, às vezes, a gente não entende tudo. Você fazer uma boa escuta eu acho que é fundamental, até para você dividir o peso da derrota. Quando você entende, foi uma decisão sua tem hora, você que aperta lá, né? Você que vota, mas às vezes você precisa... Às vezes é uma demanda do sindicato. Se o sindicato aprova, diz que sim, você avalia e diz “Então a gente vota com o pessoal”.

Quando questionamos o papel do partido no seu mandato, Ana respondeu que tem uma relação de “parceria” e que já foi presidente municipal. Em adição, relata que leva questões para o partido, e que este não tem queixas quanto à sua atuação, visto que mantém a “coerência e retidão com os princípios partidários”. Está no mesmo partido desde seu ingresso na política e diz que consulta pessoas da legenda, mas nem sempre consegue por conta da dinâmica da política.

O que representa?

Apesar de afirmar que, “a primeira coisa, quando você me vê”, é uma pessoa negra, ela não se identifica com a pauta no sentido identitário, “E também não considero que seja um conceito adequado nos qualificar como identitários. Essa redução que tentam fazer para dizer... ou aqueles que são piores, que nos qualificam como... tentam nos qualificar como fascistas identitários”. Ao abordar sobre a Câmara de Salvador ter um número significativo de pessoas que se declaram negras, afirma:

a consciência negra não é apenas uma questão de pigmentação de pele, é uma atitude mental. Então você pode ter agora, poucos. Nós somos... Pode ter até mais de 40% dos que são vereadores que se declaram pretos e pardos, negros. Mas quantos têm a bandeira racial? Aí já é um outro debate.

Dessa maneira, se assemelha à representação por perspectiva, que traz uma forma de olhar a sociedade a partir do lugar que se ocupa, sem determinar o que vê. O conteúdo do que se

percebe é distinto, ainda que venha de lugares semelhantes. Portanto, ao levantar a bandeira racial, representa opiniões, no sentido trazido por Young, “E essa cidade precisa mudar. Para mudar a cor da pobreza, há que se mudar a cor do poder, não é a cor pela cor. Mas é uma visão de mundo que eu vou sintetizar na cor”, é uma visão de mundo, valores, crenças que fundamentam a opinião.

Entretanto, apesar de não se identificar como identitário, a vereadora afirma a importância da representatividade:

E a gente votou e saiu, sempre votando no movimento negro, porque a gente sempre entendeu que a questão da representatividade, a gente nem falava representatividade, a gente precisava falar desse voto negro, desse voto consciente, porque nós sabemos que todo mundo se beneficia do voto dito sem cor. Mas o voto sempre tem cor.

Observamos também que a vereadora fala da necessidade de unir o interesse local com o geral na vereança, e não se voltar apenas para os bairros:

A gente tem uma boa atuação se você analisar ali na primeira e segunda zona, mas eu não sou vereador, entre aspas, eu nem gosto dessa expressão, vereador do bairro. Eu tenho ali no Campo Flores, onde a gente tem umas coisas, você precisa fazer isso também. Mas a minha crítica sempre é, “tá bom, você cuida do bairro, quem cuida da cidade?” Aí você é o vereador presente ali e vota um PDDU que é contra tudo.

Quando questionada sobre quais demandas recebe, afirma que a principal é emprego, seguida de saúde, mas também grandes discussões:

Olha, hoje, diante dessa crise que nós vivemos, pandêmica, emprego, emprego, emprego, questão de saúde, isso é uma parte. Tem outros que aí são discussões mais amplas. Envolve a educação, que envolve a saúde, né? E você tem que estar preparado e no primeiro momento eu até achava que a gente só poderia atender e só fazer essas grandes discussões. Quer se manter? Faça as grandes discussões e atenda, e eu disse assim, eu não tenho problema se surgir uma oportunidade, porque às vezes surge pra você fazer alguma indicação, você faz.

Entretanto, a vereadora afirma que é difícil atender as demandas de emprego e saúde,

É muito difícil. Olha, de emprego é muito difícil. De saúde, às vezes, você pode encaminhar, porque às vezes é você ligar pra alguém, pra alguém fazer alguma coisa. Às vezes, a maioria das vezes, a gente não consegue porque é... Pra mim, eu entendo, serviço público funcionando, eu entendo que deveria ser o 156, que é o que pede pra trocar a lâmpada. Eu sempre acho muito difícil, um desperdício, você ligar pra alguém e dizer assim, “ó, a vereadora trocou a lâmpada da rua”. Gente... sempre que eu faço, a assessoria aqui vai lá, mas eu acho sempre, eu acho um horror, uma coisa que o poder público que tinha que fazer, você tinha que gastar sua energia fazendo outra coisa.

Além disso, ressalta que o fato de ser da bancada de oposição impõe dificuldades, o que também é corroborado por Carla, sua chefe de gabinete:

Porque o que ocorre é que se você é da base do governo, se você é da base.... especialmente se você é oposição, não precisa nem fazer oposição sistemática, se você não é da base do governo, ou no caso aqui da Prefeitura, você tem pouco acesso às coisas, aos serviços, não é? As facilidades que as pessoas que são da base do governo tem, não é? Por exemplo, existe uma questão das emendas aqui, que é de um milhão, mas essa emenda é pra todo mundo, em tese é pra todo mundo, mas só é executada pra aqueles que são da base do prefeito, as outras não são (...).

A vereadora afirma que apresenta honrarias e sessões especiais, muitas vezes, a pedido de algum grupo:

A gente também tem as sessões especiais, onde você presta homenagem a pessoas da comunidade. A última foi bem bacana. Foi vovó Tata, teve uma repercussão boa. Mas, assim, normalmente não sai daqui pra lá. Às vezes a gente tem, quando vai conceder alguma honraria às pessoas, mas geralmente também tem as pessoas que chegam aqui e pedem, não foi ela, mas o grupo, sentou e disse, “Ana, é possível fazer render essa homenagem?”, eu digo “mais porque é justo”. Nós já fizemos isso com algumas pessoas, com muita honra.

A assessora Carla relata sobre as demandas de projetos de lei e afirma:

Tem vereadores que ficam caçando projetos de lei em outros estados e ficam adaptando aqui. A gente tenta fazer um processo que é muito mais de escutas, escutar o que as pessoas estão querendo, os segmentos estão querendo, e eles vêm e dizem assim “olha, eu acho que podia ser um projeto de lei nesse sentido”, e a gente faz aqui, o jurídico vem, pesquisa se tem possibilidade mesmo de aprovação, tal, e a gente faz os projetos.

Ao analisarmos os projetos de lei, notamos que a vereadora possui projetos diversificados e outros que relacionam com suas pautas mais centrais.

Tabela 26 - Projetos de lei enviados pelo mandato 06

Nº	Resumo da ementa e Justificativa
1	Institui Semana Municipal de caráter educativo, com justificativa assentada no combate à desigualdade estrutural no Brasil, com recorte especial do município de Salvador.
2	Institui dia de segmento profissional, reconhecendo e visibilizando seu papel.
3	Propõe denominar logradouro público com o nome de um homem negro , revolucionário.
4	Torna irmã as cidades de Salvador e outra situada no continente africano , com fins ao intercâmbio cultural.
5	Torna irmãs as cidades de Salvador e outra situada no continente africano , com fins ao intercâmbio cultural.
6	Autoriza o Poder Executivo Municipal a criar política que incentiva aplicação das leis do Estatuto da Igualdade Racial .

7	Autoriza o Chefe do Executivo Municipal a implantar programa na área de educação que visa à valorização de autores baianos.
8	Projeto que visa auxiliar pessoas com mobilidade reduzida.
9	Projeto que tem como intuito conceder atendimento prioritário a pessoas com determinadas condições
10	Dispõe sobre obrigatoriedade relacionada a pandemia de Covid, buscando a segurança e saúde dos trabalhadores do comércio e prestação de serviços essenciais.
11	Dispõe sobre direitos das mulheres em certames públicos.

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis no site da CMS

Dos 11 projetos enviados na legislatura, três são sobre honrarias — data de segmento profissional, semana educativa e nomeação de logradouro público. Sobre a instituição de dia de segmento profissional, a vereadora afirma na justificativa do projeto que fez uma sessão especial em 2023 para homenageá-lo e, a partir daí, surgiu o pedido desse grupo para criar dia municipal. Além disso, o projeto da semana educativa se relaciona com a profissão da vereadora, dois projetos são sobre irmanamento de Salvador com duas cidades situadas no continente africano e outro visa ao combate do racismo nas escolas. No total, quatro projetos tocam ainda que de maneira tangencial a questão racial e promoção da cultura africana (36%), e três são sobre inclusão e cidadania (mulheres, cadeirantes e pessoas com mobilidade reduzida, e portadores de algumas doenças como anemia falciforme e fibromialgia), totalizando 27% dos projetos enviados. O último projeto se trata da proteção de trabalhadores do comércio durante a pandemia da Covid. Por conseguinte, os projetos são em sua maioria (81%) convergentes com as bandeiras da vereadora, a saber: bandeira racial, “de educação, equidade de gênero e diversidade, igualdade e respeito”. Assim, ratificando a fala de sua assessora, são projetos diversificados. Na legislatura, a vereadora obteve uma taxa acima da média dos demais na aprovação de projetos, apontando para uma responsividade política e de maneira tangente também simbólica, como a instituição de dia profissional e nomeação de rua.

Como?

O mandato estudado, assim como a maioria deles, se organiza setorialmente, segundo a assessora Carla, sendo dividido em setor jurídico, de comunicação, administrativos, agente de

rua, que são pessoas ligadas às comunidades e aos movimentos sociais, responsáveis pela mobilização.

A gente tem aqui, tem Laila, que é da MS, movimento de moradia. A gente tem pessoas de movimento negro, tem LGBTQIA+. E as pessoas estão inseridas. É como se o mandato fosse uma plataforma, tá? Então, esses assessores externos, eles estão nos movimentos ou no bairro, sempre estão em algum lugar. Eles são representação de algum lugar, de algum segmento ou de bairro.

Ana afirma que o “setor de rua” são pessoas que ficam responsáveis por “buscar demandas”, que “mobilizam as pessoas”. De acordo com Carla, são aqueles que ficam “trazendo demanda, provocando, vendo o que tá precisando”. Portanto, segundo a chefe de gabinete, o mandato tem escuta direta desses segmentos, ao falar sobre o contato com os eleitores:

Olha, a gente tem escuta direto, que é essa escuta dessas pessoas que estão nas comunidades, nos segmentos. Então, se uma pessoa está em um movimento sem-teto, é lógico que a gente tem escuta. Tem gente no movimento de situação de rua, a gente tem escuta direto. A gente fala com esses interlocutores, exemplos todos. LGBTQIA+, a gente tem escuta direto. Então a gente tem várias escutas e isso chega aqui. Às vezes se traduz em audiência pública, se traduz em honraria, se traduz em sessão especial, se traduz em projeto de lei. É assim que a gente vai fazendo.

Ana explica que gosta de fazer do mandato uma experiência pedagógica, “Então a gente resolveu, até na composição do nosso mandato, colocar uma pessoa experiente e um novo. Porque são poucos os lugares para as pessoas negras de formação dentro da área da política”. Além disso, afirma que busca diversidade no mandato:

Uma coisa que a gente também preza aqui na assessoria é ter cuidado. Então, você tem a equidade de gênero, racial, com a maioria das pessoas aqui são pessoas negras, né? Você tem, buscando ter as mulheres, né? A população LGBTQIA+ também tá dentro do mandato. Isso se reflete também nas pautas, mas também dentro do mandato. E também do ponto de vista da escolaridade, aí você vai... Essa diversidade tem aqui dentro.

Ainda sobre estrutura do mandato, Carla afirma que, apesar de ser chefe de gabinete, “tem uma horizontalidade e todos podem opinar, todos podem contribuir. Não tem hierarquia”, e diz que divide seu trabalho com outros assessores, não concentra funções, “eu divido com Célia, com Luana, eu faço mais com a comunicação, eu faço mais uma coordenação desses trabalhos, não é?”. Ela também assevera que a vereadora não tem uma demanda que prefira encaminhar pessoalmente e diz que “não tem nada que a vereadora trate que eu não saiba ainda, entendeu? Não tem essa... não existe isso. Pelo menos nesse mandato não tem. Tem mandato que existe, que

o vereador entra, fecha a porta e fala com as pessoas, mas aqui não tem isso". Ao abordar como organiza o mandato, explica como encaminha as demandas específicas das comunidades:

Pra dar encaminhamento, setor jurídico quando é coisa do jurídico, quando é coisa de comunicação, quando é coisa de comunidade específica, de comunidade com lâmpadas, essas coisas assim, a gente tem Célia que organiza isso, que faz os ofícios, e tal... assim essa rotina (...) Às vezes os ofícios que são coisas importantes, a comunidade cobra, a vereadora faz diligência com o secretário da pasta. E vai lá e conversa. "Olha, tem um ofício tal, vocês não responderam", ter uma conversa, uma coisa de... Se for republicano, o secretário, o secretário republicano, ele atende todos os vereadores, não é? E faz com que as coisas de todos os vereadores, deveria ser assim, nem sempre é, mas que todas as coisas de todos os vereadores possam serem efetivadas ou realizadas.

Perguntamos à vereadora como o mandato mantém o contato com os eleitores, e ela respondeu que se dá por meio das redes sociais como Twitter, Instagram, WhatsApp, acrescentando que faz boletins informativos, mas destaca a importância do contato pessoal, estar nas ruas e ouvir a população:

Eu acho também nada substitui... Você pode falar aqui, mas o Instagram dá o primeiro a notícia e depois é bom você receber as pessoas aqui. Então, acho que o contato das ruas é... O gabinete, você recebe bem. Agora, você tem que fazer ação na rua. Como eu disse, a comunicação, né? A comunicação comunica a ação. Então, a ação. Tem que estar na rua, tem que estar conversando com as pessoas, fazendo as audiências, ouvindo a população.

Além disso, sobre como Ana representa seus eleitores, afirma:

Eu acho que poder falar assim, poder receber as pessoas, ouvir suas demandas e transformar essas demandas em ações, eu acho que isso é uma forma importante onde as pessoas se sentem minimamente representadas. Eu critico isso da iluminação, mas é importante quando a população chega enquanto o bairro é iluminado. Só não acho que você poder fazer isso e achar que está oferecendo muito para a população, porque na verdade isso é básico. Então, fazer a saúde funcionar é um direito. Ter uma escola pública decente é direito. Você cobra, mas assim, às vezes você precisa dizer. Gente, a gente tá no século 21 ainda fazendo essas cobranças de 19.

Entretanto, destaca a dificuldades de viabilizar meios de atender os pedidos:

Assim, o fato de você ser da base da oposição, isso dificulta um monte de coisa. Mas ser porta voz das pessoas é fácil. E tento fazer de uma forma que, às vezes, se você bate de frente, você não consegue. Às vezes você consegue com a conversa, aí você tem que saber para cada situação, às vezes você precisa se portar dentro de uma forma. Eu sou favorável sempre fazer o diálogo, conversar e tentar viabilizar esses interesses que pra mim são coletivos. Eu sempre penso em trazer essa visão, como é que atender os interesses coletivos.

Nesse sentido, salienta mais uma vez a importância do diálogo como forma de atender a demanda da população, além de acionar o Ministério Público como forma de encaminhar demandas, enviar ofícios.

A gente denuncia as questões, agora a gente está com um problema com as creches, em Salvador não tem creche, os alunos estão sem aula, e isso a gente tem que... aí você faz a denúncia, encaminhar para o Ministério Público. Tem essas demandas que são demandas coletivas. Tem outras que você vai participar da audiência, vai até a secretaria, tenta construir com as pessoas. Porque, assim, tem coisas que você precisa resolver. Tem coisas que eu disse assim, “pô, se entre a batalha... ter que contestar e resolver, eu prefiro resolver.”

Quando questionamos sobre a principal dificuldade da vereança, a parlamentar respondeu que “Às vezes as pessoas acham que a gente pode muito. E eu acho que, assim, você pode pouco, principalmente quando você... você luta muito, o que você consegue de fato? A gente demarca muitos espaços, gera muitos questionamentos, falar para a população o que está dizendo aqui.”

Em um dado momento, a vereadora fala que cobra, e eu perguntei como seria essa cobrança, ao que responde:

Olha, desde você, ofício, audiência pública, falar no plenário, gerar constrangimento, isso são as formas de se dar a cobrança, mobilizar as pessoas, buscar elevar o nível de consciência cidadã, isso são formas. E hoje, com o WhatsApp e assim, isso tem provocado uma mudança mesmo.

Carla também fala da dificuldade em ser bancada de oposição, “Por isso que é difícil você reeleger vereadores de oposição, porque eles não têm como devolver para a comunidade, ele só faz cobrar, ele cobra, mas levar o serviço mesmo a gente tem muita dificuldade. Muita dificuldade”. Entretanto, apesar de ser minoria na Câmara — composta, no momento da entrevista, por 8 vereadores —, ressalta que são competentes e aguerridos, e mesmo com as dificuldades

a gente usa dos expedientes, tem que fazer as audiências públicas, montar a frente, pra poder ser uma escuta da sociedade lá dentro. Subir no plenário, fazer a crítica, se posicionar diante dos projetos que chegam lá do executivo, mostrar as falhas, apontar os erros. E não é a crítica pela crítica, mas demonstrar que em determinados momentos, na maioria das vezes, a gente tem posições antagônicas. Não são só diferentes, é antagonismo mesmo. É uma visão de mundo diferente. São outras bases. E que não é fácil você mostrar isso. Às vezes as pessoas entendem as diferenças, mas não entendem o antagonismo. É o debate das ideias e concepções de mundo. E principalmente quando vem uma pessoa, eu tenho uma linha de coerência.

Carla relata que tem dito muitos “nãos” por conta de ser bancada de oposição, mas que ajuda a comunidade a se organizar.

É mais conversa, por exemplo, uma pessoa tem uma coisa, uma associação para organizar, a gente tem que trabalhar na organização das associações, que ali quando eles estão organizados, eles conseguem obter recursos, não é... de forma via edital, essas coisas assim. (...) A gente tem gente que ensina a fazer projetos, a gente vai fortalecendo eles por ali.

Ao ser questionada sobre o que leva em consideração antes de tomar uma decisão importante, traz uma concepção que se assemelha à representação substantiva, “Mas eu posso parafrasear o que a Benedita me disse. ‘Quando você estiver em dúvida’, ela me disse na Colômbia, uma vez a gente estava lá, ela disse, ‘você tem que agir como é que o movimento agiria’. Na dúvida, faça isso”. Portanto, é uma concepção tem em conta o interesse do representado. Além disso, como em Young, é um relacionamento que leva consigo vestígios dos momentos anteriores.

4.7. Considerações adicionais

Colocamos de forma resumida as respostas dos mandatos na tabela abaixo:

Tabela 27 - Resumo dos mandatos

	Quem?	O quê?	Como?
Mandato 01	<ul style="list-style-type: none"> - Eleitores: segmento evangélico. - Atuação: vereadora da comunidade, população mais empobrecida. - Representação descritiva: mulheres, negros, comunidades – identidade social. - Identificação ideológica com o partido (conservador). - Relação: Executivo municipal, pastores. - Decisão importante: própria consciência. 	<ul style="list-style-type: none"> - Demandas atendidas: Responsiva a serviços – comunidades (asfalto, infraestrutura, saneamento, curso de capacitação); particulares (atendimento médico, exames); mulheres (encaminhamento de casos de violência para órgãos competentes). - Demandas educativas: mulheres (palestras, orientação). - Bandeiras: femininas e racial (42% dos projetos sobre o tema) – representação de opiniões. 	<ul style="list-style-type: none"> - Organização do mandato: setorial, centralizado, tudo passa pela vereadora. Assessoria relevante, mas ressalta que tem que fazer o que ela manda. Divisão setorial das funções (jurídico, eventos, saúde, educação). - Forma de contato: contato direto e pessoal. Estar nas comunidades, atendimento presencial. - Atuação como intermediador e despachante: ouve demandas e despacha, encaminha demandas para prefeitura – por ser base de prefeito diz que não possui nenhuma dificuldade para atender demandas dos eleitores. - Pork barrels: emendas parlamentares.

Mandato 02	<ul style="list-style-type: none"> - Eleitores: tutores de <i>pet</i>, protetores, mulheres (representação descriptiva/perspectiva). - Partido: identificação com o grupo a que pertence – prefeito. - Decisão importante: própria consciência, Deus, familiares, assessores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Demandas atendidas: Responsiva a serviços (atendimento veterinário, vacinas, castração). - Bandeiras: mulheres e direitos dos animais – 90% dos seus projetos sobre esse tema. 	<ul style="list-style-type: none"> - Organização do mandato: setorial. - Intermediadora e despachante: atua como mediadora, encaminha demandas da população para o poder executivo (castração, hospital veterinário, clínicas conveniadas e parcerias). Não possui dificuldade por ser base do prefeito. - Contato: pessoal e direto e por meio de suas redes sociais (representação de transmissão ao vivo – mostrar quem ela é, criar e consolidar vínculos). - Ser fluida, flexível para conseguir executar um trabalho melhor. - Parlamentar: função educativa.
Mandato 03	<ul style="list-style-type: none"> - Eleitores: classes D e E. - Partido: define grupo político que faz parte, “casa política”. - Decisões importantes: assessoria e interessados (afetados). 	<ul style="list-style-type: none"> - Demandas atendidas: responsiva a serviços – comunidades (infraestrutura, escadaria, pavimentação, etc); particulares (atendimento médico, emprego). - Bandeira da educação: 38% dos projetos sobre o tema. 	<ul style="list-style-type: none"> - Organização do mandato: divisão territorial da cidade entre assessores. - Intermediador e despachante: ouve demandas e despacha por intermédio da Prefeitura. Vereador como mediador entre população e Executivo. Facilidade no atendimento por ser base do governo municipal - Demanda por emprego: mobiliza rede pessoal. A outras demandas atende com recursos próprios. - Forma de contato: direto e pessoal, visita as comunidades. - Pork barrels: emendas parlamentares.
Mandato 04	<ul style="list-style-type: none"> - Eleitores: mulheres, juventude, povo negro, movimento popular, sindicatos. - Partido: estabelece parâmetros para ação. - Decisões importantes: partido, bancada de oposição, conselho político, assessores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Demandas recebidas: recebe demandas infraestruturais do movimento popular, mas pouco responsável à serviços. - Recebe demanda de projetos de lei (61% relacionados com segmentos que afirma representar). 	<ul style="list-style-type: none"> - Organização do mandato: conselho político (formado por movimentos sociais), assembleias do mandato. - Assessoria composta por movimentos sociais. - Atuação: cobrança e fiscalização de serviços públicos. - Intermediação não despachante: representação substantiva (ataua com os representados, levando-os

		<ul style="list-style-type: none"> - Palestras, sessão especial, audiências públicas. 	<p>para os espaços públicos).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contato direto: comunidades, audiências, debates - Mandato: instrumento de luta.
Mandato 05	<ul style="list-style-type: none"> - Eleitores: movimento de moraria, mulheres, LGBTQIAPN+, negros e negras, movimento popular, acadêmicos, pessoas que se identificam com as pautas. - Partido: identificação com as pautas. - Decisão importante: covereadoras, assessores e núcleo (dirigentes políticos das forças de que fazem parte). - Atuação com bancada de oposição. 	<ul style="list-style-type: none"> - Demandas atendidas: comida, cesta básica. - Projetos de lei, emendas LDO e LOA. - Assessoria jurídica para movimentos sociais, presença em atos dos movimentos. - Sessões especiais, audiências públicas, debates. - Bandeiras: luta por moradia, enfrentamento de violência contra mulher, educação. - 82% dos seus projetos de lei se relacionam a suas bandeiras e seus eleitores, mulheres, povo negro, LGBTQIAPN+. 	<ul style="list-style-type: none"> - Organização do mandato: mandato coletivo – suporte para mulheres, planejamento anual e reunião semanal, não tem chefe de gabinete, descentralizado. - composição do mandato: maioria de mulheres com experiências diversas. - Atuação: demandas – oficiam secretarias, pedem informações, cobram, fiscalização do executivo. - Forma de contato: direto, presença em reuniões, sessões especiais e audiências públicas, meios digitais (transparência). - Intermediação não despachante: representação substantiva (atuar com, dar voz, levar movimentos para espaços públicos). - Consulta pública para projetos de lei.
Mandato 06	<ul style="list-style-type: none"> - Eleitores: movimento negro, voto de opinião (identificação com pautas), - Decisões importantes: quando tem tempo, consulta pessoas do partido - Partido: segue princípios do partido. 	<ul style="list-style-type: none"> - Representação por perspectiva: visão de mundo a partir de uma vivência. - Responsivo simbolicamente: sessões especiais, honrarias, audiências públicas. - Projetos de lei: 81% projetos relacionados a bandeiras, segmentos que representa e cultura africana e afro-brasileira. 	<ul style="list-style-type: none"> - Organização do mandato: setorial, possui chefe de gabinete, mas não é centralizado. - Composição do mandato: pessoas de movimentos sociais, bairros, experientes com mais novas. Agente de rua: mobilização, buscar demandas. - Forma de contato: direto. - Atuação: diálogo, ofícios, acionar Ministério Público, cobrar, audiências públicas, sessões especiais. - Representação substantiva: atuar como o movimento. Ser porta voz das pessoas, ouvir demandas e encaminhar, demarcar espaços, gerar questionamentos.

A partir das entrevistas, observamos que a principal forma de contato com os vereadores é o contato direto e pessoal, com exceção do *Mandato 02*, que também utiliza os meios digitais como uma ferramenta central no contato, criação e consolidação de vínculos com eleitores — a vereadora mostra seu dia a dia como forma da sua audiência se identificar com ela. Porém, o que se percebe é que existe a necessidade constante de contato direto com os representados através de visitas, atendimento, palestras como forma manter a relação de representação, algo que perdura durante todo o mandato e se intensifica no período de eleições. Como afirma Arato (2002), a condição da representação moderna é a desconfiança, por conseguinte, o meio mais eficaz na vereança de criar laços e superar esse estado, é por meio do contato direto e pessoal. Vale destacar que o vereador é o parlamentar mais próximo a população, o que acentua essa forma de comunicação.

Além disso, observa-se que as principais demandas recebidas pelos mandatos estudados são de natureza material, sobretudo emprego, a despeito de apenas uma vereadora destacar atender essa demanda. Isso vai ao encontro dos dados de Salvador, que identificam vulnerabilidade social e econômica. Porém, observa-se que os vereadores da base são mais responsivos a serviços por conta da sua ligação com a Prefeitura, alcançando intermediar demandas e despachá-las. Destaca-se também que as vereadoras da base que foram entrevistadas não afirmaram receber demandas por projetos de lei, contudo, percebemos uma forte convergência de seus projetos com os temas que as vereadoras afirmam representar. Assim, percebe-se que os projetos de lei enviados se constituem em atos simbólicos, ainda que seus eleitores não demandem esse tipo de atuação. Esse tipo de ação visa consolidar ou criar uma imagem de que o representante atua de maneira confluente com as bandeiras que afirma representar. Já os mandatos de oposição alegam receber demandas de projetos de lei e tendem a ser mais responsivos simbólica e politicamente. Nesse sentido, sempre destacam que seus projetos surgem de demandas da população. Por fim, como mostra Lopez (2004), as demandas mostram a expectativa da população em relação a atuação dos vereadores, e as entrevistas indicam que a população soteropolitana requer de seus parlamentares questões relacionadas ao atendimento das necessidades básicas não atendidas.

Assim, observamos que os mandatos se distinguem principalmente em como se organizam e como representam seus eleitores. Os vereadores da oposição, a despeito de receberem as demandas materiais, não conseguem atendê-las da mesma maneira que os

vereadores da base. Com isso, se utilizam de outros meios como a pressão, ofícios, diálogo, presença dos movimentos sociais, para conseguirem minimamente encaminhá-las. Além disso, seus mandatos tendem a ter uma escuta mais ampliada, ao levarem em consideração membros partidários e movimentos sociais antes de tomarem decisões importantes. Observamos que o mandato de Maria, por exemplo, tem mais momentos de prestação de conta, com assembleias e um comitê político que constantemente guia as ações do mandato. Por estarem vinculados diretamente a segmentos organizados, agem ouvindo, mobilizando e antecipando momentos de prestação de contas, o que ressalta a importância de vinculação a sociedade civil para a qualidade da representação.

Em contrapartida, as vereadoras entrevistadas da base, todas elas dizem que escutam a “própria consciência”, dois mandatos escutam assessores e um destaca pessoas do âmbito privado e familiar. Todas as vereadoras da base do prefeito destacam a ótima relação que possuem com o Executivo municipal, de escuta e proximidade. Entretanto, essa visão não é compartilhada pelas vereadoras de oposição, que afirmam não possuírem nenhuma relação com o Executivo municipal e relatam dificuldades para serem ouvidas.

Vale destacar que duas vereadoras da situação ressaltaram utilizar emendas parlamentares para atender às demandas dos seus eleitores, o que se constitui em responsividade de alocação, de acordo com Eulau e Kaps (1977). Esse tipo de prática, conhecida como *pork barrels*, se constitui em alocar recursos para os locais ou projetos de grupos vinculados aos vereadores. Sobre essa questão, uma vereadora da oposição afirmou que, embora existam essas emendas, elas não são atendidas quando partem dos vereadores dessa bancada, e outra argumentou que elas não são impositivas e, portanto, distribuídas apenas entre os vereadores da base. Assim, observa-se a presença de relações caracterizadas como clientelista – relações de distribuição de benefícios por voto - especialmente nos vereadores de base, que possuem condições melhores para concretizá-las. Entretanto, destaca-se que todos os vereadores recebem essas demandas, ainda que os vereadores de oposição não consigam encaminhá-las.

Por fim, algo que aparece em todas as entrevistas com as representantes mulheres é o machismo na política, independente de posicionamento ideológico. Todas as vereadoras entrevistadas ressaltam o ambiente de silenciamento, pouca escuta com as mulheres, e destacam a política como um local machista e silenciador. Isso corta transversalmente os espectros

ideológicos, e todas as mulheres ressaltam a importância da representação descritiva, ou seja, de ter mais mulheres na política.

V. Considerações Finais

Nesta tese buscamos aprofundar nos vínculos entre representantes e representados na 19^a legislatura de Salvador. Nesse sentido, visamos verificar se os vereadores inovam nas relações com seus eleitores ou se apenas reproduzem os vínculos apontados como clientelistas. O intuito era compreender a multiplicidade do fenômeno representativo na prática, e para isso nos alicerçamos na literatura sobre representação política e sobre a relação entre Estado e Sociedade no Brasil desde o âmbito nacional até o âmbito local. Assim, nos guiamos pelas perguntas trazidas por Pollak (2007) sobre “quem”, “o que” e “como” representam, porém as aplicamos de maneira diversa do autor, inspirados pelo trabalho de Almeida (2017), que utiliza essas questões para compreender a representação política nos novos espaços participativos. Portanto, as adequamos para os objetivos da nossa pesquisa, que tem como objeto a representação política formal na esfera local. Para alcançar tal finalidade, utilizamos a análise descritiva das quatro proposições mais utilizadas pelos vereadores da legislatura (projeto de indicação, projeto de lei, moção e requerimento) e realizamos entrevistas semiestruturadas com assessores e vereadores de seis mandatos escolhidos, que diversificavam quanto ao espectro político, posição quanto à bancada de oposição e situação, ocupação, etc.

A partir da pergunta “quem” os mandatos estudados representam, buscamos identificar seus constituintes e os atores que exercem alguma influência sobre o mandato, tais como partido e Poder Executivo. Segundo a análise, pode-se constatar de antemão a pouca conexão dos mandatos estudados com os partidos. Ademais, observa-se que a trajetória do vereador, ou seja, os grupos que os levaram à vereança bem como a posição quanto à relação com o governo municipal modificam a relação de representação. Além disso, observa-se que os dois mandatos de oposição (e esquerda) possuem uma escuta mais ampliada ao tomar decisões importantes, visto que levam em consideração segmentos sociais antes da deliberação, contrariamente aos mandatos estudados de situação (e direita), que responderam entes privados como familiares e amigos e que ressaltaram a reflexão individual antes de tomar uma decisão importante.

Nas proposições legislativas, em especial a indicação, buscamos identificar “a quem” se direcionam e observamos que se dirigem em sua maioria ao executivo municipal. Ademais, buscamos de identificar seu público-alvo e observamos que a maioria delas se propõe a modificar a situação de segmentos sociais, ou seja, parcela da população que compartilha características

socioeconômicas. Porém, surpreende o número de proposições de caráter geral, que se destinam a criar benefícios generalizados à população, visto que em menor número aparecem as indicações que se destinam a um público-alvo específico, que se destinam a indivíduos e locais determinados.

Assim, a resposta para “o que” se representa está intimamente ligada à posição que o vereador ocupa em relação ao Executivo. O que pudemos observar é que a grande demanda da população se refere a questões materiais, infraestrutura, questões referentes a uma vida digna, e é que os vereadores de situação são aqueles que estão em melhor condição para atendê-las, haja vista seu estreito relacionamento com a prefeitura. Então, verifica-se que são mais responsivos a serviços, no sentido de Eulau e Karps (1977), já que agem nos órgãos e secretarias do município para viabilizá-las. Em contrapartida, os mandatos de oposição, a despeito da grande demanda que recebem nesse mesmo sentido, não conseguem atendê-la com a mesma eficácia. Assim, as demandas que estes conseguem atender são de responsividade simbólica e política, através da canalização dos pedidos para realização de sessões especiais, audiências públicas e projetos de lei.

Quanto às proposições legislativas, que são um meio formal de representar seus eleitores, buscamos também observar “o que” é representado por meio desses instrumentos. Pudemos constatar que os principais temas dos dois instrumentos utilizados — projetos de lei e de indicação — se relacionam com a consolidação de direitos sociais, o que converge com as atribuições municipais na concretização desses direitos. Isso também vai ao encontro de uma perspectiva universalista da representação, já que esses direitos são pertencentes, ainda que formalmente, a todos os seres humanos, mesmo que sua aplicabilidade e efetividade possa ser segmentada, como visto no caso das indicações. A despeito de a literatura apontar as honrarias como principal tema dos projetos de lei, elas ficam em segundo lugar no caso soteropolitano, o que é um número ainda relevante, condizente com a sua função de nomear logradouros públicos. O que se observa é que, quando não é da sua atribuição, como no caso das indicações, honrarias ficam em 12º lugar, com nomeação de prédios e obras públicas, prerrogativa do Executivo.

Ademais, destaca-se que a principal solicitação dos vereadores, no que se refere às indicações, versam sobre a ampliação, execução de políticas, serviços, ações e programas do Executivo, o que mostra, assim como na análise dos mandatos, a responsividade dos vereadores a serviços. Isso corrobora a relevância da vereança na implementação de políticas públicas, não

apenas como legisladora. Também se destaca o número significativo de projetos de lei que versam sobre políticas e programas, apontando também para um papel na construção dessas políticas.

Quanto às moções, apesar de serem de fácil aprovação, elas cumprem um papel de menor relevância no uso das proposições, observado pelo seu menor uso entre vereadores e menor uniformidade entre eles — indicada pela distribuição desigual entre quadrantes que quantificam as proposições utilizadas. Esse instrumento cumpre a função de distribuição de benefícios simbólicos ao prestigiarem entidades e pessoas de relevância no município. Além disso, os requerimentos são a quarta proposição mais utilizada na vereança e se direcionam, principalmente, a pedidos de sessões especiais. A sessões especiais servem também como distribuição de benefício simbólico, visto que são sessões de homenagens a entidades e celebração. Ainda, elas se destinam a debates e discussões de temas, o que ressalta a função descriptiva da representação, no sentido de dar informações.

O que observamos, a despeito da separação metodológica, é que as três perguntas que nos propusemos responder estão interconectadas. Isso significa que, a depender de com quem o vereador se conecta, sua posição quanto à atuação do governo, sua trajetória, modifica-se “o que” se representa e, em especial, a forma “como” os vereadores representam. No geral, pudemos observar que os edis atuam como “intermediadores” da sociedade, entretanto, os vereadores da base atuam diretamente no Executivo para que as demandas dos seus eleitores sejam atendidas. Nesse sentido, não encontram dificuldades para realizá-las, destacam o bom trânsito com o governo municipal e utilizam ofícios e contato direto com as secretarias ou prefeito para atendê-las, e, como já mencionado, são mais responsivos a serviços. As indicações, o instrumento mais utilizado pela vereança, também destacam essa função intermediadora da representação, posto que se direcionam a outros poderes, e, como verificado, em especial ao Executivo municipal.

Já os vereadores da oposição não possuem acessos com a prefeitura, o que dificulta sua atuação no atendimento a demandas materiais. Portanto, os mandatos estudados utilizam da pressão para tentar viabilizar o atendimento desses pleitos e se alicerçam nos segmentos organizados como forma de fazer com que o poder público atenda suas demandas. Eles atuam como intermediadores — mas não num sentido despachante, como os vereadores da base, que escutam sua base e encaminham seus pedidos. Assim, aqueles vereadores trazem esses segmentos para os espaços públicos, por meio de sessões especiais, audiências públicas e tribuna popular, ou

seja, atuam *com*, e não os substituindo, mas como um canal para acessar eles próprios tais espaços, fazendo ecoar suas vozes no parlamento.

Ademais, algo convergente à maioria dos mandatos estudados é a forma de contato. Observamos que o principal meio de consolidar e criar vínculos apontada é o contato direto e pessoal. Assim, pode-se afirmar em relação à nossa amostra que, a despeito do grande número de proposições legislativas enviadas, os vereadores usam esses instrumentos de maneira diversa, o que nos indica relevância deles para a consolidação do vínculo, mas não para sua construção. Nas entrevistas, nota-se que os vínculos se iniciam na trajetória pregressa à vereança, se expandem e se concretizam a partir do contato direto e pessoal e do atendimento das demandas dos seus eleitores, resguardadas as diferenças no que tange ao encaminhamento dos pleitos entre os vereadores da oposição e situação.

Assim, conclui-se que a representação formal é múltipla na sua forma de atuação e que a trajetória, a base, a posição quanto à bancada, modificam a forma de atuação dos vereadores. Pode-se afirmar que, a despeito das dificuldades dos mandatos de oposição estudados, eles tendem a ser mais democráticos no sentido de incorporar diferentes segmentos ao mandato e a fortalecer a participação dos segmentos organizados nos espaços públicos formais e informais — como palestras, atos organizados, rodas de conversa, entre outros. Ressaltam-se, por fim, a função intermediadora da representação e a presença de práticas consideradas assistencialistas, devido ao contexto de forte demanda por aspectos materiais, o que converge com a atuação formal da vereança no sentido de consolidar direitos sociais, reprimidos no contexto soteropolitano. Deve-se levar em consideração a posição do Brasil na periferia capitalista, e mais especificamente de Salvador, situada na periferia da periferia do capitalismo, haja vista as diferenças regionais — que apontam a existência de dois Brasis em termos de desenvolvimento socioeconômico e humano. Portanto, os péssimos indicadores sociais da cidade reforçam essa forma de atuação, enfatizando a dimensão sempre presente na vereança, como traz Kuschnir (1999), que é o assistencialismo.

ANEXO

QUESTIONÁRIOS

Vereador

1. Poderia falar um pouco da sua trajetória política?
2. Ao que o senhor atribui a sua eleição/reeleição?
3. Quem são seus eleitores? Poderia descrever um eleitor típico seu?
4. Qual o motivo que o senhor acha que seus eleitores votaram em você?
5. Sabemos que o dia a dia de um vereador é bastante cheio e imprevisível, como o senhor(a) faz para ter contato com seus eleitores?
6. O que seus eleitores pedem? Desses pedidos, o que você consegue atender?
7. O senhor poderia descrever um pouco do seu dia a dia como vereador de Salvador?
8. O que demanda mais seu tempo e dedicação no ofício de vereador?
9. Como o senhor organiza o seu mandato?
10. Qual o papel da sua assessoria?
11. Qual o papel do partido no seu mandato? Qual o papel do partido na organização do trabalho legislativo?
12. Para o senhor(a), o que significa ser vereador?
13. Para o senhor(a), qual é a principal função do vereador? O senhor diria que consegue desempenhá-la bem?
14. Para você, o que significa representar seus eleitores? De que maneira o senhor os representa?
15. Qual função que a Câmara Municipal exerce hoje para a cidade?
16. O senhor poderia descrever um pouco como é a relação do poder executivo e legislativo?
17. O senhor está na bancada de oposição/situação. Quais dificuldades e possibilidades que essa posição te coloca?
18. Quais são as principais dificuldades que o senhor(a) encontra no exercício da vereança?
19. Quais aspectos o senhor leva em consideração antes de tomar uma decisão importante?
Consulta alguém?
20. Quem é a sua base eleitoral?

Assessor

1. Como o senhor começou a trabalhar no gabinete do vereador(a)?
2. Quanto tempo você trabalha com o vereador(a)? Quais foram as principais dificuldades no início?
3. Poderia descrever um pouco do seu trabalho?
4. Como está organizado o trabalho no gabinete? Poderia falar um pouco da rotina de trabalho do mandato?
5. Qual a função da assessoria no mandato do vereador(a)?
6. O que os eleitores do vereador mais demandam? O mandato consegue atendê-los?
7. Como vocês encaminham ou organizam essas demandas? Quais o vereador prefere tratar pessoalmente? Se sim, por quê?
8. Sabemos que representar implica em manter vínculos, se conectar com a população. Como o mandato mantém o contato com os eleitores do vereador(a)?

BIBLIOGRAFIA

- ALENCAR, Itana. **Censo 2022: Salvador perde maior população entre todas as cidades do Brasil e cai de 3º para 5º lugar entre capitais mais habitadas.** G1 Bahia. 28 de junho de 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2023/06/28/censo-2022-salvador-perde-maior-populacao-entre-todas-as-cidades-do-brasil-e-cai-de-3o-para-5o-lugar-entre-capitais-mais-habitadas.ghtml>>
- ALMEIDA, Debora Rezende de. O conceito de representação política no Brasil: quatro momentos de continuidades e inovações. In: **8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, 2012, Gramado
- . **Representação além das eleições: repensando as fronteiras entre Estado e sociedade.** Paco Editorial, 2017
- . Representação como participação: os mandatos coletivos no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 31, p. e024, 2023.
- ALMEIDA, Paulo Henrique. A economia de Salvador e a formação de sua Região Metropolitana. **Como Anda Salvador e sua região metropolitana.** Salvador: EDUFBA, 2008.
- ANDRADE, Luis Aureliano Gama de; SANTOS, Manoel Leonardo. O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto. **Periferia**, n. 1, p. 61, 1974.
- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional. **Dados**, n. 31, 1988.
- . Presidencialismo de coalizão. **São Paulo: Companhia das Letras**, 2018.
- BALLESTRIN, Luciana. Desigualdades pós-coloniais no processo de desdemocratização global. **Revista Dissertatio de Filosofia**, p. 95-121, 2023.
- BANDECCHI, Brasil. O município no Brasil e sua função política (I). **Revista de História**, São Paulo, v. 44, n. 90, p. 495–530, 1972a.
- . O município no brasil e sua função política (II). **Revista de História**, São Paulo, v. 45, n. 92, p. 475–489, 1972b.
- . O município no Brasil e sua função política (III). **Revista de História**, São Paulo, v. 46, n. 93, p. 115–138, 1973a.
- . O município no brasil e sua função política (IV). **Revista de História**, São Paulo, v. 47, n. 95, p. 153–176, 1973b.CO
- BEZERRA, M. O. **Em nome das 'bases'. Política, favor e dependência pessoal.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2000
- BOBBIO, Norberto; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** Rio de Janeiro: Paz e terra, 2006
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico.** Tradução: TOMAZ, Fernando. Lisboa: Difel. 1989.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidente da República, [2016]
- BRISO, C. B.; BACELAR, C.; RAMALHO, G. **Vereadores do Rio: 67% das propostas foram irrelevantes.** O Globo. 16 de outubro de 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/vereadores-do-rio-67-das-propostas-foram-irrelevantes-20296894>>. Acesso em: 9 set. 2025.

- BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo; CODATO, Adriano. Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros. **Dados**, v. 66, p. e20210164, 2022.
- BURKE, Edmund. Discurso aos eleitores de Bristol. **Revista de sociologia e política**, v. 20, p. 97-101, 2012.
- CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Tse, 2014.
- CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 121-151, 2015.
- CARVALHO, José Murilo de. Os três povos da República. In. **República no Catete**. Rio de Janeiro: Museu da República, v. 1, p. 11-58, 2001.
- CARVALHO, Maria Alice Rezende de. A crise e a Refundação Republicana, em 1930. In. **República no Catete**. Rio de Janeiro: Museu da República, v. 1, p. 11-58, 2001
- CODATO, Adriano. O golpe de 1964 e o regime de 1968: aspectos conjunturais e variáveis históricas. **História: Questões & Debates**, v. 40, n. 1, p. 11-36, 2004.
- _____. Intervenção estatal, centralização política e reforma burocrática: o significado dos Departamentos Administrativos no Estado Novo. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 3, p. 321-339, 2011.
- CODATO, Adriano. Estado Novo no Brasil: um estudo da dinâmica das elites políticas regionais em contexto autoritário. **Dados**, v. 58, p. 305-330, 2015.
- CORSI, Francisco Luiz. O fim do Estado Novo e as disputas em torno da política econômica. **Revista de Sociologia e política**, n. 6/7, p. 25-36, 1996.
- COUTO, Lucas; SOARES, Andéliton; LIVRAMENTO, Bernardo. Presidencialismo de coalizão: conceito e aplicação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 34, p. e241841, 2021.
- DAHL, Robert. Sobre Democracia. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001
_____. Poliarquia: participação e oposição. 3 reimpr. **São Paulo: Edusp**, 2015.
- 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 e Diversidade–Dossiê Especial**, p. 185-206, 2011.
- _____. Comportamento político e produção legislativa: padrões de emissão de indicações pelos vereadores cariocas. **Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros**, p. 191-214, 2014.
- DIAMOND, Larry. Is democracy in decline? 1. In: **In Search of Democracy**. Routledge, 2015. p. 76-100.
- DINIZ, Eli. **Voto e máquina política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982
- DOLHNIKOFF, Miriam. O poder provincial: política e historiografia. **Revista de História**, n. 122, p. 71-95, 1990.
- EULAU, Heinz; KARPS, Paul D. The puzzle of representation: Specifying components of responsiveness. **Legislative Studies Quarterly**, p. 233-254, 1977
- FARRANHA, A.C. Democracia: problematizando os elementos do conceito. ABCP, 2000.
- FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Senado Federal, 2001.
- FLEISCHER, David V. Governabilidade e abertura política: as desventuras da engenharia política no Brasil, 1964-84. **Revista de Ciência Política**, v. 29, n. 1, p. 12-39, 1986.

- FRASER, Nancy; DE SOUSA FILHO, José Ivan Rodrigues. Crise de legitimidade? Sobre as contradições políticas do capitalismo financeirizado. **Cadernos de Filosofia Alemã: crítica e modernidade**, v. 23, n. 2, p. 153-188, 2018.
- FRASER, Nancy et al. Neoliberalismo progressista versus populismo reacionário: a escolha de Hobson. **GEISELBERGER, Heinrich. A grande regressão: um debate internacional sobre os novos populismos—e como enfrenta-los. São Paulo: Estação Liberdade**, 2019
- FUKUYAMA, Francis. Why is democracy performing so poorly?. **J. Democracy**, v. 26, p. 11, 2015
- GAMA NETO, Ricardo Borges. Minimalismo schumpeteriano, teoria econômica da democracia e escolha racional. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, p. 27-42, 2011.
- GOMES, Angela Castro; FERREIRA, Jorge. Brasil, 1945-1964: uma democracia representativa em consolidação. **Locus: revista de história**, Juiz de Fora, v. 24, n. 2, p. 251-275, 2018.
- GRIN, E. et al. O mapa regional das múltiplas desigualdades e do desenvolvimento humano no Brasil. **Direitos humanos e desigualdade no Brasil**, p. 99-122, 2021.
- GUANDALINI JR, Walter; CODATO, Adriano. O código administrativo do Estado Novo: A distribuição jurídica do poder político na ditadura. **Estudos Históricos** (Rio de Janeiro), v. 29, n. 58, p. 481-504, 2016.
- GUEDON, Philippe Chaves et al. Produção legislativa: um estudo de caso da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. **Revista Parlamento e Sociedade**, v. 5, n. 9, p. 93-109, 2017.
- HINTZE, Otto. The preconditions of representative government in the context of world history. **The historical essays of Otto Hintze**, p. 305-53, 1975.
- HIRSCHMAN, Albert O. A retórica da intransigência: perversidade, futilidade e ameaça, trad. Tomás Rosa Bueno, São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- HOBBES, Thomas. **Leviatã, ou, Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. 3. ed. São Paulo, SP: Martins fontes, 2003
- HOYLER, Telma; GELAPE, Lucas; SILOTTO, Graziele. A construção de vínculos político-territoriais na cidade: evidências de São Paulo. **Opinião Pública**, v. 27, n. 2, p. 549-584, 2021.
- HUNTINGTON, Samuel P. **The third wave: Democratization in the late twentieth century**. University of Oklahoma press, 1993.
- KUSCHNIR, Karina . O Cotidiano da Política. 1. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000
_____. Eleições e Representação no Rio de Janeiro. 1. ed. Rio de Janeiro: RelumeDumará/NUAP, 1999
- JÚNIOR, Caio Prado. **Formação do Brasil contemporâneo**. Editora Brasiliense, 1963
- KINZO, MARIA D.'ALVA G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em perspectiva**, v. 15, p. 3-12, 2001.
- LATOUR, Bruno. **Reagregando o social: uma introdução à teoria do ator-rede**. Edufba, 2012.
- LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 49-103, 2006.
- LEAL, Victor N.; **Coronelismo, Enxada e Voto**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- LESSA, Renato. A invenção da República no Brasil: da aventura à rotina. In. **República no Catete**. Rio de Janeiro: Museu da República, v. 1, p. 11-58, 2001.

- LIMONGI, Fernando. Fazendo eleitores e eleições mobilização política e democracia no Brasil Pós-Estado Novo. **Dados**, v. 58, n. 2, p. 371-400, 2015.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova: revista de cultura e política**, p. 81-106, 1998.
- LEYDET, Dominique. **Crise da representação**: O modelo republicano em questão. In: CARDOSO, Sérgio (org.) **O retorno ao republicanismo**: Belo Horizonte, Editora UFMG, 2004.
- LOPEZ, Felix G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. **Revista de Sociologia e Política**, p. 153-177, 2004.
- LOPEZ, Felix; ALMEIDA, Acir. Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível local. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 62, p. 157-181, 2017.
- MANIN, Bernard. **Los principios del gobierno representativo**. Madrid, 2006
- MELLO, Diogo Lordello de. **A moderna administração municipal**. 1960.
- MENEGUELLO, Rachel. Aspects of democratic performance: democratic adherence and regime evaluation in Brazil, 2002. **International Review of Sociology—Revue Internationale de Sociologie**, v. 16, n. 3, p. 617-635, 2006.
- MIGUEL, Luis Felipe. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. **Dados**, v. 45, p. 483-511, 2002.
- _____. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, p. 115-134, 2003.
- _____. **Democracia e representação: territórios em disputa**. Editora Unesp, 2013.
- _____. **O representante como protetor**: incursões na representação política “vista de baixo”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 79, junho/2012
- _____. **Democracia na periferia capitalista: impasses do Brasil**. Autêntica Editora, 2022.
- MOISÉS, José Álvaro; CARNEIRO, Gabriela Piquet. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil. **Opinião Pública**, v. 14, p. 1-42, 2008.
- MOL, Annemarie. **The body multiple: Ontology in medical practice**. Duke University Press, 2002.
- NICOLAU, Jairo. Partidos na República de 1946: velhas teses, novos dados. **Dados**, v. 47, p. 85-129, 2004.
- _____. **Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais**. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2012.
- NUNES, Edson. A gramática política do Brasil. Garamond, 2019.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992
- PIRES, Maria Coeli Simões. O município no federalismo brasileiro: constrangimentos e perspectivas. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 8, n. 13, p. 55-84, 2005.
- PEREIRA, Carla Galvão. O JOGO ENTRE ELITES E INSTITUIÇÕES: as estratégias políticas de ACM Neto e a tradição carlista. **Caderno CRH**, v. 30, n. 80, p. 237-255, 2017.
- PITKIN, Hanna Fenichel; ROMERO, Ricardo Montoro. **El concepto de representación**. Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- POLLAK, J. **Contested Meanings of Representation**. Comparative European Politics, v. 5, n. 1, p. 87-103, apr. 2007.

- PRZEWORSKI, Adam. Minimalist conception of democracy: a defense. **Democracy's values**, p. 23, 1999.
- _____. **Crises da democracia**. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2020.
- QUINTELLA, Sergio. **Oito em cada dez projetos aprovados pela Câmara são irrelevantes**. Veja. 6 de novembro de 2020. Disponível em: <<https://vejasport.com.br/cidades/capa-camara-vereadores-eleicoes-2020/>>. Acesso em: 9 set. 2025.
- RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. Boitempo Editorial, 2015.
- ROCHA, Marta Mendes da. Governismo local: relação Executivo-Legislativo em municípios do estado de Minas Gerais. **Opinião Pública**, v. 27, n. 1, p. 189-229, 2021.
- ROCHA, Marta Mendes da; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Apresentação. In: ROCHA, Marta Mendes da; KERBAUY, Maria Teresa Miceli (org). **Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros**. Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), 2014.
- ROCHA, Marta da; SILVA, Bruno. O poder de indicar: preferências legislativas de vereadores mineiros. **Cadernos Adenauer**, v. 18, n. 2, p. 185-208, 2017.
- SACCHET, Tereza. Capital social, gênero e representação política no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 15, n.2, p.306-332, 2009.
- _____. Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas. **Revista Estudos Feministas**, v. 20, n. 2, p. 399- 431, 2012
- SALVADOR. **Lei Orgânica Municipal**. Salvador, Bahia. 2024 Disponível em: http://cms.ba.gov.br/uploads/3bdae368d1a3e255c81b7f262ba1bbf6_1709038424.pdf
- SALVADOR. **Regimento Interno**. Salvador, Bahia. 2014. Disponível em: https://www.cms.ba.gov.br/uploads/regimento-interno/4964fd78d7373edc5edc719f7f9571f5_1742388897.pdf
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. O sistema oligárquico representativo da Primeira República. **Dados**, v. 56, p. 9-37, 2013.
- SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. Vol. 2. São Paulo: Ática, 1994.
- SILVA, Bruno S. da. Produção legislativa e relações Executivo-Legislativo no nível local: uma análise das indicações e dos requerimentos na Câmara Municipal de Araraquara-SP. **Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2014.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon; CASTRO, Celso. O golpe. In. 21 anos de regime militar: balanços e perspectivas. 1994
- SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de sociologia e política**, p. 105-121, 2005.
- SOUZA, Celina et al. Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal. **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**, p. 86-124, 2021
- SOUZA, Maria do Carmo Campello. **Estado e partidos políticos no Brasil**. São Paulo, Alfa. Omega, 1976.
- RUY, Affonso. **História da Câmara Municipal da cidade do Salvador**. Câmara Municipal de Salvador, 2017.
- SALDAÑA, Johnny. **The coding manual for qualitative researchers**. Sage. 2016.

- SATHLER, André Rehbein; SATHLER, Malena Rehbein. Representação e parlamento: uma abordagem sócio-genética. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 31, 2016.
- SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia** Editora Unesp. Edição do Kindle, 2016.
- SKINNER, Quentin. Hobbes on representation. **European journal of philosophy**, v. 13, n. 2, p. 155-184, 2005.
- STREECK, Wolfgang. As crises do capitalismo democrático. **Novos estudos CEBRAP**, p. 35-56, 2012.
- TORRES, João Carlos Brum; SOUZA, Maria do Carmo Carvalho Campello de. **Figuras do Estado moderno**. 1985
- URBINATI, Nadia. **Representative democracy: principles and genealogy**. University of Chicago Press, 2006.
- _____. Uma revolta contra os corpos intermediários. **Leviathan: Cadernos de Pesquisa Política**, v. 12, p. 176-200, 2016.
- VIANNA, Luiz Werneck. O Estado Novo e a “ampliação” autoritária da República. In. **República no Catete**. Rio de Janeiro: Museu da República, p. 111-153, 2001.
- VIEIRA, Mónica Brito; RUNCIMAN, David. **Representation**. Polity, 2008.
- YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 139-190, 2006.