

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

MATHEUS JONES ZAGO

**PRODUÇÃO LEGISLATIVA E PERFIL DOS AGENTES LEGISLATIVOS
EM UBERLÂNDIA – 2013 A 2016**

**ORIENTADORA: PROF^a. DRA. PATRÍCIA VIEIRA TRÓPIA
COORIENTADOR: PROF. DR. EDÍLSON JOSÉ GRACIOLLI**

Uberlândia - MG
Junho/2018

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

MATHEUS JONES ZAGO

**PRODUÇÃO LEGISLATIVA E PERFIL DOS AGENTES LEGISLATIVOS
EM UBERLÂNDIA – 2013 A 2016**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Uberlândia, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, na linha de pesquisa Política, Cultura, Trabalho e Movimentos Sociais.

Orientadora: Prof.^a. Dra. Patrícia Vieira Trópia
Coorientador: Prof. Dr. Edílson José Graciolli

Uberlândia - MG
Junho/2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

Z18p
2018 Zago, Matheus Jones, 1988-
Produção legislativa e perfil dos agentes legislativos em Uberlândia -
2013 a 2016 [recurso eletrônico] / Matheus Jones Zago. - 2018.

Orientadora: Patrícia Vieira Trópia.
Coorientador: Edilson José Gracioli.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

Modo de acesso: Internet.

Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2018.1325>

Inclui bibliografia.

Inclui ilustrações.

1. Ciências Sociais. 2. Leis – Elaboração. 3. Redação de leis.
4. Poder legislativo - Uberlândia. I. Trópia, Patrícia Vieira, 1963-.
II. Gracioli, Edilson José, 1963-.. III. Universidade Federal de
Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.
IV. Título.

CDU: 316

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

MATHEUS JONES ZAGO

**PRODUÇÃO LEGISLATIVA E PERFIL DOS AGENTES LEGISLATIVOS
EM UBERLÂNDIA – 2013 A 2016**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Uberlândia, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, na linha de pesquisa Política, Cultura, Trabalho e Movimentos Sociais.

Aprovado em ____ de _____ 2018.

Membros da Banca:

Prof^a. Dra. Patrícia Vieira Trópia
(Orientadora – INCIS-UFU)

Prof. Dr. Edilson José Gracioli
(Coorientador – INCIS-UFU)

Prof. Dr. Leonardo Barbosa e Silva
(Banca – INCIS-UFU)

Prof. Dr. Sérgio Soares Braga
(Banca – DECP-UFPR)

Uberlândia - MG
Junho/2018

Para minha companheira Lilja, meus pais Andréa e Heron e minha irmã Natasha.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Edilson Gracioli, pela orientação e atenção desde a iniciação científica. À professora Patrícia Trópia pelo apoio, confiança e apontamentos indispensáveis a este trabalho. Ao professor Leonardo Barbosa pelos comentários enriquecedores e acompanhamento da dissertação. Aos colegas de mestrado, Marcos, Carine, Érico, Danilo e Taís que compartilharam momentos de angústias e aprendizados. Aos professores e todos os colegas do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais o meu mais sincero obrigado.

Qual foi, então, o legado de Bismarck no que aqui nos interessa? Ele deixou atrás de si uma nação sem nenhuma educação política, [...] sem nenhuma vontade política própria, acostumada que estava a ideia de que o grande estadista ao leme tomaria as decisões políticas necessárias. Mais, ainda, deixou atrás de si uma nação acostumada à tolerância fatalista diante de todas as decisões tomadas em nome do “governo monárquico”, porque ele tinha se servido dos sentimentos monárquicos como de um pretexto para seus interesses de poder na luta dos partidos, uma nação despreparada para julgar criticamente as qualificações daqueles que se assentaram na poltrona que Bismarck deixara desocupada e com surpreendente falta de constrangimento tomaram as rédeas do poder em suas mãos.

Max Weber

RESUMO

Esta dissertação aborda uma reflexão sobre a relação do Executivo-Legislativo na elaboração de políticas locais, analisando e classificando as principais leis aprovadas pela Câmara Municipal de Uberlândia durante a legislatura 2013 a 2016. É apresentada também uma análise sobre o perfil do prefeito, vice-prefeito e vereadores eleitos no município para o mesmo período. Este trabalho buscou descrever os efeitos do processo legislativo nas aprovações das leis e na atuação dos representantes em âmbito local. Durante o levantamento de dados foi criado um banco de dados para facilitar a observação e a classificação das informações coletadas. A coleta de material foi realizada através de pesquisa documental com base em leis, decretos e projetos dispostos em documentos oficiais produzidos em nível municipal (exclusivamente em Uberlândia) no sítio da Prefeitura Municipal de Uberlândia (PMU) e da Câmara Municipal de Uberlândia (CMU) e documentos e leis publicados no Diário Oficial do Município (DOM). Foram coletados todos os Projetos de Lei aprovados, as Leis Complementares, as Leis Ordinárias, as Leis Delegadas, Decretos e as Portarias, assim como informações sobre perfil de cada agente legislativo (nome, sexo, naturalidade, data de nascimento, estado civil, filhos, escolaridade, bens e imóveis, patrimônio declarado, ocupação anterior ao mandato, filiação partidária, coligação pela qual se elegeu etc.) disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE-MG). Este trabalho, em especial, concentrou esforços na avaliação de questões municipais, dando ênfase ao processo legislativo no município de Uberlândia e ao perfil e ações dos legisladores. Os dados coletados foram estruturados com a intenção de evidenciar as relações de poder no interior da Câmara Municipal e estarão disponíveis para futuras pesquisas sobre o município de Uberlândia, ou para pesquisas em perspectiva comparada. Os resultados demonstram um predomínio de leis de iniciativa do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo, caracterizando um alto grau de atuação do Executivo na elaboração de leis locais. Essa primazia ocorre, entre outros fatores, em razão do forte poder de agenda dos membros do Poder Executivo municipal, sobretudo, exposto na Lei Orgânica e em matérias de iniciativa exclusiva, fazendo do Poder Executivo o principal legislador municipal. O perfil dos agentes legislativos no período estudado foi majoritariamente masculino, em idade madura (35 a 59 anos), sendo empresários e agricultores as ocupações com maiores índices de sucesso para a confirmação do pleito. Esta pesquisa é um dos resultados de uma pesquisa mais ampla: "Observatório do Legislativo: ações institucionais, representação política e partidos políticos na legislatura 2013-2016" cadastrada no Diretório do CNPq e ligada ao Instituto de Ciências Sociais (INCIS) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) sob a coordenação do Prof. Dr. Edilson José Gracioli.

Palavras-chave: Estudos Legislativos. Produção Legislativa. Poder local.

ABSTRACT

This dissertation discusses the relations between Executive-Legislative actions on local politics, analyzing and classifying the main laws approved in the City Council of Uberlândia during the legislature 2013 to 2016. We also present an analysis on the Mayor's, Deputy Mayor's and the City Councilors profile for the same period. This work aimed to describe the effects of the legislative process on the approval of laws and the performance of representatives in local levels. We created a database to observe and classify the collected information. We implemented one documental research based on laws, decrees and projects found in official documents at municipal levels (exclusively in Uberlândia). The data and laws collection methodology consisted on one deeply research in the websites of the the Municipal Administration, the City Council and the City Official Papers. We collected all the approved laws, Complementary Laws, Ordinary Laws, Delegated Laws, Decrees and Ordinances. As well we observed the legislatives agent profiles (name, gender, birth date, capital goods, children, education, shareholders' equity, declared assets, occupation prior to the mandate, party affiliation, political coalitions, etc.) with information provided by the TSE (Supreme Electoral Court) and TRE-MG and (Regional Electoral Court). This work concentrated efforts in the evaluation of municipal issues, emphasizing the legislative process and the profile and actions of legislators. The data were structured with the intention of showing the power relations in the City Councils. This work will be available for future research on the city Uberlândia and for comparative research in other towns. The results show the advantage initiative of Executive Power laws over the Legislative branch, characterizing a high performance of the Executive in the elaboration of local laws. This happened, among other factors, due to the strong power agenda of the municipal Executive branch members and due to exclusive initiative matters, like the Organic Municipal Law. The profile of the legislative members was primarily composed of males, at a mature age (35 to 59 years). Entrepreneurs and farmers were the occupations with the highest success rates to confirm victories at the parliament. This research the results of a broader work: "Observatory of the Legislative: institutional actions, political representation and political parties in the 2013-2016 legislature licensed in the Directory of CNPq and enrolled to INCIS - Institute of Social Sciences of the Federal University of Uberlândia under the coordination of Prof. Dr. Edilson José Gracioli.

Keywords: Legislative Studies. Legislative Production. Local Power.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Idade, naturalidade e formação dos vereadores eleitos em Uberlândia - Eleições 2012.....	110
Quadro 2 – Ocupação, estado civil e dados financeiros dos vereadores.....	112

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Análise das leis aprovadas em Uberlândia (2013-2016) por partidos e coligações em nível executivo municipal.....	57
Tabela 2 - Evolução do eleitorado de 1945 a 2012	79
Tabela 3 - Estatística do eleitorado no Brasil por faixa etária e sexo / Eleições 2012	80
Tabela 4 - Distribuição do sexo dos parlamentares do Brasil para o mandato de 2013 a 2016	83
Tabela 5 - Distribuição por idade dos parlamentares do Brasil para o mandato de 2013 a 2016	85
Tabela 6 - Distribuição da ocupação dos vereadores do Brasil para o mandato de 2013 a 2016	87
Tabela 7 - Distribuição da ocupação dos prefeitos do Brasil para o mandato de 2013 a 2016	88
Tabela 8 - Distribuição dos partidos políticos dos prefeitos do Brasil para o mandato de 2013 a 2016	91
Tabela 9 - Distribuição dos partidos políticos dos vereadores do Brasil para o mandato de 2013 a 2016	92
Tabela 10 - A distribuição por idade dos candidatos em Uberlândia.....	96
Tabela 11 - A distribuição por grau de instrução/sexo dos candidatos em Uberlândia	98
Tabela 12 - A distribuição por ocupação dos candidatos em Uberlândia 2012	99
Tabela 13 - A distribuição por estado civil dos candidatos em Uberlândia 2012.....	101
Tabela 14 - Relação de nº de candidatos/partidos em Uberlândia - Eleições 2012	102
Tabela 15 - Resultado dos partidos e coligações em Uberlândia – Eleições 2012 .	103
Tabela 16 - vereadores eleitos em Uberlândia – Eleições 2012	104
Tabela 17 - Resultado disputa para prefeito em Uberlândia – Eleições 2012	105
Tabela 18 - Orçamento de campanha de candidatos empossados e não empossados na Câmara Municipal de Uberlândia - Eleições 2012.....	113
Tabela 19 - Os maiores doadores para campanha eleitoral* - Eleições 2012.....	115

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Leis Ordinárias aprovadas na Câmara Municipal de Uberlândia entre 2013 e 2016	39
Gráfico 2 - Leis Complementares aprovadas na Câmara Municipal de Uberlândia entre 2013 e 2016	41
Gráfico 3 - Decretos aprovados no Município de Uberlândia entre 2013-2016	42
Gráfico 4 - Portarias aprovadas no Município de Uberlândia entre 2013-2016	43
Gráfico 5 - Leis Complementares aprovadas, por autoria dos poderes (Executivo e Legislativo) na Câmara Municipal de Uberlândia - 2013 a 2016	45
Gráfico 6 - Leis Ordinárias aprovadas, por autoria dos poderes (Executivo e Legislativo) na Câmara Municipal de Uberlândia - 2013 a 2016	46
Gráfico 7 - Receita da Administração Pública Direta e Indireta do Município de Uberlândia (em bilhões de reais).....	59
Gráfico 8 - Despesas do Município de Uberlândia com o Poder Legislativo (em milhões de reais)	61
Gráfico 9 - Leis Orçamentárias Ordinárias (Suplementares e Especiais) do Município de Uberlândia entre 2013-2016.....	66
Gráfico 10 - Distribuição das Leis de Orçamentárias de Créditos (Suplementar e Especial) na Câmara Municipal de Uberlândia, por temas entre 2013 e 2016.....	68
Gráfico 11 - Distribuição das Leis de Orçamentárias de Créditos (Suplementar e Especial) na Câmara Municipal de Uberlândia, por valores (em milhões de reais)...	69
Gráfico 12 - Composição da candidatura por sexo - Uberlândia 2012	95

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CMU	Câmara Municipal de Uberlândia
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
DEM	Democratas
DOM	Diário Oficial do Município
EMAM	Empresa Municipal de Apoio e Manutenção
FERUB	Fundação de Excelência Rural de Uberlândia
FUTEL	Fundação Uberlandense do Turismo, Esporte e Lazer
IPREMU	Instituto de Previdência Municipal de Uberlândia
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica do Município
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PMU	Prefeitura Municipal de Uberlândia
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual
PPL	Partido Pátria Livre
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido Republicano
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrata
PSDB	Partido Social Democrático Brasileiro
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores

PT	Partido dos Trabalhadores
PT do B	Partido Trabalhista do Brasil
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TRE-MG	Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais
TSE	Tribunal Supremo Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1 - OS ESTUDOS LEGISLATIVOS E A CIÊNCIA POLÍTICA	20
1.1 Os Estudos Legislativos.....	20
1.2 A agenda de pesquisa no Brasil antes de 1988.....	23
1.3 A agenda de pesquisa pós-redemocratização	25
1.4 Estudos sobre o perfil de parlamentares	26
1.5 A agenda de pesquisa municipal	27
1.6 Metodologias e categorias analíticas	31
1.7 Modelo de Pesquisa	35
1.8 A Câmara Municipal de Uberlândia	37
CAPÍTULO 2 - PRODUÇÃO LEGISLATIVA EM UBERLÂNDIA ENTRE 2013- 2016	39
2.1 Produção Legislativa da Câmara Municipal de Uberlândia entre 2013 e 2016.....	39
2.2 A preponderância do Poder Executivo na elaboração das leis	44
2.3 As proposições do Legislativo local	48
2.4 As leis e planejamento orçamentário do município.....	57
2.5 As leis orçamentárias (créditos especiais e suplementares) e a alocação de recursos	64
CAPÍTULO 3 - PERFIL DOS VEREADORES E PREFEITOS	71
3.1 Perfil dos agentes legislativos.....	71
3.2 Dados gerais sobre as eleições de 2012 no Brasil e no município de Uberlândia	74
3.3 O perfil do eleitorado brasileiro nas eleições municipais em 2012	78
3.4 Perfil dos vereadores e prefeitos eleitos em 2012 no Brasil	81
3.5 Características da disputa ao pleito de Uberlândia em 2012	94
3.6 Resultado do pleito de 2012 e o perfil dos vencedores em Uberlândia ..	102
3.7 Orçamentos de campanhas	113
3.8 Renovação da Prefeitura e Câmara Municipal	116
CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
REFERÊNCIAS	123
ANEXOS	131

Anexo A - Coligações em uberlândia – Eleições 2012	132
Anexo B - Desempenho* dos partidos na conquista de Prefeituras - Eleições 2008 e 2012	133
Anexo C - Desempenho* dos partidos na disputa das Câmaras Municipais - Eleições 2008 e 2012	134

INTRODUÇÃO

As leis possuem como principal função organizar o Estado e definir os direitos e deveres do cidadão, sendo que o ato final do processo de decisão em um Estado democrático é a legislação. Por isso, o controle das leis é de grande importância tendo em consideração a necessidade de regularização e fiscalização das relações dos indivíduos de uma sociedade.

Em nossa tradição política, o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais são os espaços onde os representantes do povo elaboram e fiscalizam a aplicação das leis.

Para se criar ou modificar uma Lei é necessário um Projeto, que pode ser proposto nas instâncias do Poder Legislativo por deputados, Senadores e vereadores. O projeto também pode ser encaminhado pelo presidente da república ou chefe do Poder Executivo. Outra opção é a apresentação de Projeto de Lei por sugestão do Poder Judiciário e Ministério Público, ou por iniciativa popular¹.

O processo legislativo compreende a sequência de atos realizados com vistas à elaboração de normas jurídicas. Ele possui regras próprias, como as iniciativas, as competências, as propostas de emendas, as discussões, as votações, a participação do chefe do Poder Executivo, quando o caso, entre outras particularidades.

Como resultado do processo legislativo obtemos os principais atos normativos: as emendas à Constituição ou Lei Orgânica, as Leis Complementares, as Leis Ordinárias, os Decretos Legislativos, as Resoluções, as Leis Delegadas, as Portarias, entre outros.

Com o objetivo de fornecer melhores inferências sobre o processo legislativo e a relação entre os poderes Legislativo e Executivo, este trabalho buscou descrever os efeitos do processo de aprovações das leis e a atuação dos representantes em âmbito

¹ A aprovação de um projeto depende da mobilização da sociedade, do interesse dos partidos e dos parlamentares e da articulação do governo. Antes do Projeto de Lei chegar ao plenário, ele percorre um longo caminho, sendo que todos são analisados pelas comissões técnicas. Se o assunto for imposto de renda, por exemplo, ele é discutido na Comissão de Impostos e Tributação, se for sobre Previdência, ele é encaminhado à comissão de Seguridade Social. Cada projeto tem um relator que apresenta um parecer sugerindo mudanças, aprovando ou rejeitando a matéria. Todos os projetos passam pela Comissão de Constituição e Justiça, onde é verificado se a lei está de acordo com a Constituição Federal. Para valer como Lei, o Presidente do executivo precisa sancionar o projeto. Ele também pode também vetar a proposta total ou parcialmente.

local. Este trabalho, em especial, concentrou esforços na avaliação de questões municipais, dando ênfase ao processo legislativo do município de Uberlândia e no perfil dos representantes políticos eleitos para a legislatura 2013-2016.

A maior parte desta dissertação se apoia em dados empíricos, embora não deixe de avaliar questões teóricas e formular conclusões paralelas junto a outras pesquisas. Buscamos utilizar esquemas de categorização específicos e metodologias adequadas para classificação do processo legislativo e levantamento do perfil dos indivíduos com base em autores que são referência no campo (PERISSINOTTO, 2009 e 2013; MARENCO DOS SANTOS, 2000; CODATO, CERVI, PERISSINOTTO, 2013; FIGUEIREDO, LIMONGI, 1999; MARENCO DOS SANTOS, 2001; PEREIRA, MUELLER, 2002; KERBAUY, 2005; PEREIRA, RENNÓ, 2001).

Os dados coletados foram estruturados com a intenção de evidenciar as relações de poder no interior da Câmara Municipal e estarão disponíveis para futuras pesquisas sobre o município de Uberlândia, ou para pesquisas em perspectiva comparada.

Conhecer o funcionamento da Câmara Municipal e o papel de seus representantes é uma tarefa desta dissertação. Algumas questões que pretendemos responder são: o que foi aprovado na Casa? Quais tipos de matérias? Quais são as áreas beneficiadas? Quem foi o proponente? Qual o seu perfil?

Mesmo se tratando de um pequeno período avaliado (legislatura 2013-2016), abordando apenas uma localidade (Uberlândia-MG) e uma instituição específica (Câmara Municipal de Uberlândia), foi possível construir um imenso conjunto de dados com vistas à realização de diversas análises.

As reflexões sobre o órgão legislativo contemplaram particularidades do processo decisório no município, como por exemplo a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, características de partidos políticos, perfil e comportamento político dos parlamentares, proposições legislativas e tomadas de decisão.

O primeiro capítulo desta dissertação foi efetuado ou um breve levantamento bibliográfico sobre os Estudos Legislativos e o seu campo de pesquisa científico. Destacamos a importância, o crescimento e a consolidação dos Estudos Legislativos na Ciência Política e em outras áreas do conhecimento. Apresentamos os principais jornais e revistas nacionais e internacionais especializados no tema, assim como a consolidação e relevância da pesquisa no Brasil apontados pelos principais autores e

pesquisadores que tratam as instituições legislativas (Senado, Câmara dos deputados, Assembleias Legislativas e Câmara Municipais) e o estabelecimento da pesquisa na atual democracia (LIMONGI, 1994; LIMONGI & FIGUEIREDO, 1996; SANTOS, 2003; PEREIRA & MUELLER, 2002; SANTOS & AMORIM NETO, 2002).

Assinalamos também a discussão teórica sobre o papel do Poder Legislativo antes, durante e após o regime militar, assim como o crescimento e desenvolvimento do campo de pesquisa (aumento do número de artigos, teses e publicações) ao longo da redemocratização, o que evidencia uma preocupação dos autores pelo novo período democrático e formas de avaliá-lo.

Alguns estudos pioneiros nos sobre os municípios forneceram elementos chaves para elaboração deste trabalho (KERBAUY, 2005; CAETANO, 2005; D'ÁVILA FILHO, LIMA & JORGE, 2011; COUTO & ABRUCIO, 1995; BOSCHI, 1999). O referencial foi importante para a formulação e estruturação da nossa pesquisa em âmbito local.

A investigação das relações de poderes na Câmara Municipal de Uberlândia se caracterizou por uma imensa dificuldade e um grande abismo metodológico para identificação de variáveis, classificação e obtenção dos dados, podendo até ser comparado às dificuldades descritas por Figueiredo e Limongi (1999) na etapa inicial de desenvolvimento da disciplina². A pequena quantidade de trabalhos publicados em âmbito municipal e a dificuldade de encontrar legislação e processos legislativos específicos no município foram um dos elementos desta “nova terra incógnita”. A bibliografia apresentada no primeiro capítulo, junto ao esforço empírico, foram indispensáveis para conclusão desta dissertação.

No segundo capítulo foi apresentada a produção legislativa aprovada na Câmara Municipal de Uberlândia durante os anos de 2013-2016. Buscamos verificar a competência do Poder Legislativo na propositura de leis e políticas públicas e a sua relevância como instituição fiscalizadora do poder Executivo.

² Em 1990, quando iniciaram a maior parte dos trabalhos, pouco se sabia sobre o Congresso Nacional. O termo “terra incógnita” foi sugerido devido ausência de pesquisas sistemáticas, juízos negativos e predições catastróficas sobre o comportamento parlamentar e partidário e o papel do Congresso no sistema decisório (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). O termo terra incógnita também é devido à escassez de abordagens específicas para avaliação das relações executivo-legislativo, principalmente âmbito federal, merecendo cuidados tratamentos específicos de pesquisadores interessados na área.

Neste capítulo foram selecionadas informações importantes para a mensuração de indicadores do processo legislativo no município que contribuíram para compreensão da dinâmica de funcionamento dos poderes Executivo e Legislativo em nível local.

O modelo de análise contou uma base de dados contendo mais de 12.997 proposições legislativas³ (englobando Leis Complementares, Leis Ordinárias, Decretos e Portarias) apresentadas na Câmara Municipal entre 2013 e 2016, referentes ao período da legislatura do governo Gilmar Machado (PT) no município de Uberlândia, Minas Gerais. As leis foram filtradas segundo sua origem parlamentar ou executiva, com o intuito de identificar os pesos respectivos do Poder Executivo e do Poder Legislativo na elaboração das leis no município. Observamos também a participação dos partidos políticos no processo, assim como a formação de coligações e comissões parlamentares.

De maneira geral, como encontrado na literatura pesquisada, é possível observar uma preponderância do Poder Executivo na formulação de leis no município. Entretanto, foi identificado crescimento significativo de leis aprovadas com iniciativa do Poder Legislativo no último ano de mandato, fenômeno que relacionamos à tentativa de ganho de visibilidade para a disputa de reeleição na vereança.

Além da grande quantidade de matérias “irrelevantes” como denominação de logradouros, criação de datas comemorativas, homenagens e declarações de utilidade pública, observamos outros meios que ofereceram espaço para atuação e visibilidade dos vereadores. As negociações pontuais com o prefeito e/ou o poder Executivo, as coalizões entre os partidos e a atuação dos parlamentares nas comissões da Câmara ou na mesa diretora garantiram melhores chances de atuação e influência no pleito.

No final do segundo capítulo, foi analisada a distribuição de leis e recursos em diversas áreas da administração municipal. Os dados foram importantes pois revelaram os principais destinos do orçamento municipal e as áreas que demandaram

³ O número representou em média ao menos 270 atos legislativos com passagem por mês na Câmara Municipal, quase de 14 processos por dia. A quantidade foi evidentemente maior pois o levantamento não considerou outros atos administrativos da Câmara Municipal como pareceres, circulares, atas de Conselhos, processos administrativos e licitatórios, editais de concursos públicos, aposentadoria, demissão, exoneração, promoção de servidores, julgamentos, comunicados, pregões etc.

maior trabalho legislativo por parte dos vereadores. Evidenciamos o grande número de projetos de leis com autoria do poder Executivo, e o crescimento do planejamento orçamentário (expresso no Plano Plurianual – PPA, na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e na Lei orçamentária Anual – LOA) no município em geral e na Câmara Municipal. É destacado o aumento das despesas da instituição legislativa, principalmente devido à amplificação do número de gabinetes (27) de vereadores e do crescimento do número de assessores políticos e cargos de confiança, além do aumento do salário dos membros do Poder Legislativo e outras despesas da instituição.

O terceiro capítulo apresenta dados sobre representantes eleitos aos cargos do poder Executivo e Legislativo. Buscamos verificar a representatividade de grupos específicos no poder, formas de atuação, características presentes nos perfis, chances de eleição e reeleição. Coletamos informações sobre a candidatura e efetivação dos pleitos e dados sobre o eleitorado a nível nacional a fim de compará-los com as informações obtidas no município de Uberlândia.

A organização dos dados e construção do perfil dos representantes foi efetuada através uma tabela Excel contendo informações sobre naturalidade, sexo, idade antes da posse, estado civil, quantidade de filhos, escolaridade, ocupação anterior ao mandato, patrimônio (número de imóveis, terrenos ou bens imobilizados, número de carros, motocicletas, aeronaves etc.), gasto total com a campanha e quantidade de mandatos como vereador, prefeito ou outro cargo eletivo. Identificamos o partido político da candidatura (filiação no momento da candidatura), coligação na disputa ao cargo, entre outros dados. Através destas informações foi possível traçar o perfil dos vereadores, prefeito e vice-prefeito que exerceram o mandato de 2013 a 2016 no município.

Foram também verificados os principais doadores que financiaram candidatos, partidos e diretórios municipais. Com as informações foi possível conhecer os principais setores que exerceram domínio financeiro nas doações eleitorais, garantindo grande parte do uso da verba em campanhas dos candidatos.

Todos os dados sobre o perfil dos vereadores, prefeitos e vice-prefeitos foram autodeclarados, ou seja, as análises basearam-se em informações fornecidas pelos próprios atores à Câmara Municipal, à Prefeitura e ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

sobre candidatura e posse no mandato. As informações sobre as doações eleitorais e gastos de campanha também foram coletadas no site da Justiça Eleitoral.

É sabido que vereadores e prefeitos são agentes políticos eleitos pela sociedade que atuam no poder local, criando e alterando leis e administrando a máquina pública. A proximidade, por vezes, desses agentes junto ao eleitorado é bem maior, quando comparada aos deputados estaduais e federais, governadores e presidente. O fato possibilita a eleitores o acompanhamento mais de perto do trabalho legislativo.

É essencial entender o processo legislativo, conhecer a função dos/as parlamentares, participar e acompanhar a vida política no país, pois o aperfeiçoamento do Legislativo também depende do acompanhamento e da fiscalização da sociedade.

No centro deste trabalho encontra-se um esforço empírico ambicioso para fornecer maiores dados sobre a política local e as relações de poder. Ao promover uma abordagem com foco orientado para a produção local, essa dissertação apresentou interessantes *insights* para a caracterização das diferentes relações de poder no interior da Câmara Municipal de Uberlândia, apresentando questões referentes à legislação, representatividade e grupos no poder.

No Brasil, as Câmaras Municipais assumiram um papel fundamental no processo político e, hoje, são elementos fundamentais à democracia. O fortalecimento da relação entre a sociedade e o Poder Legislativo, com participação efetiva de todos os segmentos, é um desafio cotidiano que deve ser assumido por todos nós.

CAPÍTULO 1 - OS ESTUDOS LEGISLATIVOS E A CIÊNCIA POLÍTICA

1.1 Os Estudos Legislativos

Os Estudos Legislativos são um campo rico e plural de investigação na Ciência Política. O livro *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (MARTIN; SAALFELD; STRØM, 2014) apresenta uma longa descrição e uma variedade de disciplinas acadêmicas que abordam os estudos legislativos e suas atividades. O objeto de estudo possui uma longa e venerável tradição nas escolas do pensamento, incluindo Filosofia, História, Direito e, desde a segunda metade do século XX, Ciência Política.

Nos últimos 50 anos os estudos legislativos se tornaram uma das maiores subáreas da Ciência Política. Muitas associações nacionais e internacionais (como *American Political Association*, *Political Studies Association*, *International Political Science Association* e *European Consortium for Political Research*) destacaram seções completas sobre estudos legislativos, com uma imensa variedade de publicações em jornais internacionais. Consolidaram-se também jornais científicos especializados nos estudos legislativos (como *Parliamentary Affairs* [1947], *Zeitschrift fur Parlamentsfragen* [1969], *Legislative Studies Quarterly* [1976], *Australasian Parliamentary Review* [1986] ou *The Journal of Legislative Studies* [1995]) (MARTIN; SAALFELD; STRØM, 2014).

Existe também uma vasta literatura sobre o Congresso dos Estados Unidos (instituição mais estudada do mundo) importante para entender o funcionamento do poder Legislativo (de forma de institucional e política) e suas decisões que afetam diretamente a vida democrática. Pesquisadores do tema desenvolveram metodologias capazes de mensurar formas de avaliação e desempenho do Poder Legislativo, assim como o poder de sua capacidade representativa.

Os estudos desempenham um papel essencial para o entendimento da produção legislativa e merecem rigor e tratamento científico. As pesquisas sobre o tema podem oferecer resultados com potencial para o fortalecimento de práticas democráticas.

As reflexões a respeito dos órgãos legislativos ressaltam em geral as particularidades do processo decisório, como a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, características de partidos políticos, perfil e comportamento político dos parlamentares, proposições legislativas e tomadas de decisão.

Nos regimes democráticos, as propostas apresentadas em cada legislatura e a produção legislativa constituem-se como recursos valiosos, podendo influenciar a agenda legislativa e a direção e o alcance de políticas públicas (ALEMÁN; TSEBELIS 2016).

Alemán e Tsebelis (2016) apresentaram estudos sobre a produção legislativa de países latinoamericanos em uma perspectiva comparada. Segundo os autores, embora os países (Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, México, Peru e Uruguai) possam ser caracterizados como regimes recentemente democráticos, suas legislaturas devem ser tratadas como maduras (e não novas), por possuírem histórias e tradições que incluem ações e trajetórias singulares, (re)estabelecendo-se como sistemas eleitorais sólidos e em grande escala nas últimas décadas.

A democratização desses países proporcionou autonomia dos congressos, colocando-os em uma posição central no processo político. As questões sobre a produção legislativa (anteriormente marginais) tornaram-se de grande interesse público e passaram a desempenhar um papel importante na tomada de decisões e na alocação de recursos (ALEMÁN; TSEBELIS, 2016).

Alemán e Tsebelis (2016) afirmam que, por um lado, legislaturas recentemente democratizadas apresentam muitas das características já evidenciadas em democracias presidenciais de longa data (notadamente os Estados Unidos). Entretanto, a pesquisa comparada elaborada pelos autores proporcionou a adição de novos elementos e descobertas importantes para os Estudos Legislativos em uma perspectiva diferente. Novas implicações possibilitaram o estudo comparado de variáveis institucionais, alguns desses casos observados em dados legislativos sobre o início e a aprovação de leis (ordinárias e delegadas), emissão de vetos e votações que ocorreram em plenário.

Os autores argumentam que as análises devem basear-se não apenas nas regras institucionais, mas também nas posições políticas dos atores envolvidos. Alemán e Tsebelis (2016) afirmam ainda que a literatura e os estudos sobre a produção legislativa e as regras dos congressos são escassos, embora tenha havido um aumento na pesquisa focada na política legislativa latinoamericana durante as duas últimas décadas.

De acordo com Limongi (2010) e Manuel Santos (2008), pesquisas recentes (pós-redemocratização) serviram como suporte para a estruturação de uma discussão acadêmica centrada no funcionamento efetivo do sistema político brasileiro.

Segundo Limongi (2010), os estudos legislativos estão inseridos em um debate sobre consolidação da democracia, sob perspectivas distintas. Os trabalhos conclusivos apresentam de acordo com o autor duas diferentes visões: fortalecimento ou fragilização da democracia como resultado de uma longa transição política e uma paulatina adoção de mecanismos típicos de regimes democráticos.

Para Manuel Santos (2008), durante o período de redemocratização do Brasil pesquisadores tiveram a possibilidade de testar e aplicar conceitos que explicassem o funcionamento e a eficiência das instituições políticas no país. Estudos comparativos também foram realizados, analisando o legislativo sob os seguintes aspectos: formas de governo: presidencialismo vs. Parlamentarismo; sistemas eleitorais: voto partidário vs. voto pessoal; e também processo decisório: centralização vs. descentralização (SANTOS, 2008).

Manuel Santos (2008) afirma que a redemocratização do país, e em especial a nova ordem constitucional inaugurada em 1988, possibilitou para Ciência Política brasileira um esforço coletivo para produzir explicações sobre nossas instituições políticas. Foi nesse contexto que o Poder Legislativo se tornou um privilegiado objeto de estudo.

A constituição de 1988 afirma a autonomia e a separação dos poderes: o Poder Legislativo, englobando as casas do Congresso Nacional (Senado Federal e Câmara dos deputados), Assembleias Legislativas Estaduais e Câmaras Municipais; o Poder Executivo exercido pelo Presidente da República, vice-presidente e ministros de Estado em âmbito nacional, governadores e vice-governadores e secretários de Estado em âmbito estadual e distrital, prefeitos, vice-prefeitos e secretários em âmbito municipal; e, finalmente, o Poder Judiciário, formado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Superior Tribunal de Justiça (STJ), tribunais regionais e juízes. Todos os três poderes estão garantidos e regulamentados na Constituição 1988.

Essa doutrina tripartite de distribuição e separação dos poderes é oriunda da obra *O Espírito das Leis* (1773) de Montesquieu e integra a formação do Estado Moderno. O poder Legislativo é o que, em tese, detém a função primordial da

produção das leis, atribuindo aos indivíduos, submetidos à soberania estatal, determinados comportamentos, no intuito de adequarem-se às normas jurídicas por ele produzidas.

No Brasil uma vasta literatura sobre o Legislativo foi produzida na Ciência Política no início da década de 1990, trabalhos dispostos a estudar as relações entre Executivo-Legislativo (LIMONGI, 1994; FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; FABIANO SANTOS, 2003; PEREIRA & MUELLER, 2002; AMORIM NETO, 2000; AMORIM NETO & TAFNER, 2002 etc.) se consolidaram e estão dispostos em revistas e jornais especializados no tema, como: *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*; *DADOS – Revista de Ciências Sociais*; *ANPOCS-RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*; *RSP – Revista de Sociologia e Política*; *Perspectivas - Revista de Ciências Sociais*; e *Novos Estudos Cebrap*.

Grande parte das pesquisas que abordam o desempenho do Executivo-Legislativo no Brasil tratou da relação de aprovação/reprovação de propostas enviadas à Câmara ou ao Congresso. As pesquisas apontaram para um consenso acerca do predomínio do Executivo na produção legal e ainda demonstram mecanismos institucionais que permitem colocar em vantagens as propostas do Executivo. Como exemplo observam-se o grande número de medidas provisórias aprovadas, os pedidos de solicitações de urgência em tramitação de Projetos de Lei, além da centralização de decisões importantes nas figuras dos líderes do partido (ARAÚJO; SILVA, 2012).

1.2 A agenda de pesquisa no Brasil antes de 1988

Até o final de do regime militar, poucas pesquisas trataram o funcionamento e características do Poder Legislativo. Segundo Braga (2008), parte dos trabalhos sobre política e economia entre 1945-1964 tendeu a ignorar o Parlamento e os órgãos legislativos como arenas relevantes para debates e tomada de decisões. Deixaram também em segundo plano análises sobre o papel do Legislativo, partidos políticos e relações institucionais (Legislativo-Executivo) na discussão e elaboração de políticas. Segundo Braga, os autores do período interessaram-se “predominantemente pela repercussão de tais relações no desempenho do sistema político no sentido estrito do termo” (BRAGA, 2008, p. 14). Assim, apenas indiretamente tais estudos abordaram o papel relativo do Executivo e do Legislativo na tomada de decisões econômicas da época.

Como primeiros trabalhos que envolvem a temática Executivo-Legislativo antes do período militar, Braga (2008) destaca, respectivamente: os estudos de Trigueiro (1959), Mello Franco (1965) e Pereira (1961) sobre a “crise legislativa” e a incapacidade do Parlamento de produzir uma legislação relevante; a tese do Congresso como um ator irrelevante e subalterno ao presidente da República; a existência de uma “hipertrofia do Executivo”; e o papel do Legislativo durante a Constituinte de 1946 como obstáculo à execução de reformas de base nacionalistas e distributivas para desenvolvimento econômico e social país.

Logo após o golpe de 1964, Braga (2008) também cita o estudo clássico de Furtado (1965) sobre as relações entre o Legislativo e o “desenvolvimento” econômico no período 1945-1964; o trabalho traz uma visão sobre o papel do Legislativo “como principal obstáculo ao crescimento econômico”. Para Furtado, o Congresso Nacional poderia ser visto como um centro de poder dominado por “interesses particulares” controlado por “oligarquias regionais” que legitimam uma política econômica excludente, capaz de manter o país em uma situação de subdesenvolvimento (FURTADO, 1965 apud BRAGA, 2008). De maneira semelhante a Furtado, a tese de Gabriel Cohn (1968) apontou que, após a redemocratização de 1946, a restauração dos órgãos legislativos foi responsável pela presença de novos atores políticos atuaram como obstáculos para implementação de uma “política de desenvolvimento”.

Com uma perspectiva diferente, Brigagão (1973) analisou os Projetos Lei propostos e aprovados pelo Congresso brasileiro entre os anos de 1959 e 1966. O resultado obtido permitiu ao autor afirmar que o poder Legislativo não funcionou como obstáculo à aprovação da agenda do Executivo conforme afirmaram Furtado e Cohn, pois taxas de aprovação de PLs do Executivo mantiveram-se altas por todos os períodos governamentais. O autor conseguiu comprovar também que a aprovação de projetos de lei variou de partido para partido. Na mesma linha Abranches (1973) criticou a visão do Legislativo como “obstáculo institucional”. Para o autor, o Congresso Nacional se comportou como um espaço político de articulação de um novo sistema de ação, em um contexto de “crise de hegemonia”, cuja função, no entanto, é eminentemente “conservadora” (BRIGAGÃO, 1973; ABRANCHES, 1973 apud BRAGA, 2008).

De acordo com Braga (2008), no período ditatorial a literatura sobre o legislativo trouxe estudos de pesquisadores e autoridades governamentais sobre a temática

geral entre relações entre o “Legislativo e o Desenvolvimento”, entretanto esses trabalhos apresentaram “poucas evidências sistemáticas sobre o processo decisório e elaboração legal no período” (BRAGA, 2008, p. 21).

1.3 A agenda de pesquisa pós-redemocratização

O período de crescimento e desenvolvimento da disciplina no Brasil aconteceu sobretudo após o final do regime ditatorial, em que muitos autores estiveram preocupados em analisar as características das instituições do novo período democrático.

Segundo Limongi (2010), após o período autoritário, durante o processo de redemocratização “formou-se um amplo consenso sobre a fragilidade da democracia brasileira e da necessidade de se alterar o seu quadro institucional” (LIMONGI, 2010, p. 164). Diversas pesquisas se consolidaram na área e uma vasta literatura sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo tomou espaço no interior das Ciências Políticas no Brasil. Muitas pesquisas foram fortemente influenciadas pela escola “neoinstitucionalista” e levaram à revisão de uma série de teses convencionais sobre o papel do Legislativo e dos partidos políticos no sistema político brasileiro.

Trabalhos nessa perspectiva apresentam aspectos analíticos importantes para ampliar o horizonte de estudo na área e encontram-se em grande parte acolhidos por estudiosos das políticas públicas (SANTOS, 2008). A consolidação desses estudos se deu no início dos anos 1990 e, como marco teórico inicial deste período, pode-se destacar a pesquisa de Figueiredo e Limongi⁴ (1999).

Devido a isso, o estudo das instituições políticas, em especial o campo legislativo, foi uma das áreas que mais cresceram nas Ciências Políticas nas últimas duas décadas em termos de quantidade de artigos produzidos e teses defendidas. De acordo com Manuel Santos (2008), muitos estudos sobre o Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados e as Câmaras Municipais foram impulsionados, sobretudo, pelo projeto pioneiro, sediado no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), coordenado por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, “Terra Incógnita”.

⁴ Figueiredo e Limongi são atores pioneiros a tratarem das relações Executivo-Legislativo, principalmente através do projeto intitulado “terra incógnita”, um importante marco no campo da Ciência Política. Os estudos apresentaram uma sequência de pesquisas sistemáticas sobre o tema e eliminaram de vez muitos juízos negativos e afirmações sem embasamento empírico.

Tal desenvolvimento, de acordo com o autor, foi natural, dado que, com a redemocratização, o Legislativo retomou sua capacidade de intervir no processo político mais amplo e, especificamente, no que concerne à formulação de políticas públicas, seja no âmbito nacional, estadual e até mesmo no âmbito dos municípios. Hoje os estudos legislativos são muito variados, sendo que são encontradas, além das análises institucionais, análises das relações entre Legislativo e Executivo, competências, regras internas das seções e o impacto destas regras das votações. Há também algumas pesquisas dedicadas ao estudo de deputados, senadores, entre outros legisladores, suas trajetórias políticas, comportamento e formas de poder ponto de vista histórico e sociológico.

1.4 Estudos sobre o perfil de parlamentares

Estudos sobre o perfil social e a trajetória política dos parlamentares são também parte integrante da agenda de pesquisa sobre os estudos legislativos. A composição social e a trajetória política dos parlamentares eleitos ao longo do tempo trazem dados importantes para a compreensão do nosso sistema representativo.

Indicadores de tempo de carreira, tipo de cargo ocupado, base eleitoral, posição ideológica, ocupação profissional antes do pleito etc. são algumas das variáveis utilizadas.

Trabalhos como o de Leôncio Martins Rodrigues (2006) apresentaram a crescente profissionalização e personalização da classe política brasileira, além do grande número de políticos com passagem no funcionalismo público. Araújo (2013) apresentou um levantamento sobre o perfil social dos parlamentares da 48ª à 52ª legislatura, destacando a sub-representação feminina nas casas legislativas. Em paralelo, apontou as ocupações, a idade madura e o alto nível de instrução dos parlamentares, em especial no Senado.

André Marengo dos Santos (2000) apurou dados biográficos dos deputados federais brasileiros empossados no período pré e pós ditatorial, uma pesquisa muito significativa em termos de análise de características e recorte temporal. O resultado encontrado evidenciou uma característica marcante: o fato dos deputados construírem sua carreira política e não necessitarem exclusivamente dela para sobreviver.

De forma semelhante, Fabiano Santos (2000) organizou informações sobre a carreira política dos deputados. O autor elencou uma vasta quantidade de informações sobre deputados federais brasileiros de 1946 até 1999, que

comprovaram que uma grande quantidade de deputados Federais iniciou sua carreira política nas Assembleias Estaduais. De acordo com Santos, poucos parlamentares assumiram cargos de vereança, demonstrando que, no geral, a carreira dos deputados federais se inicia em postos mais elevados, como deputado ou cargos no Poder Executivo.

Alguns trabalhos sobre o perfil dos indivíduos foram desenvolvidos em paralelo com os estudos de elites políticas (FABIANO SANTOS, 1997 e 2000; KERBAUY, 2005; PERISSINOTTO *et al* 2007; CODATO, 2008; RODRIGUES, 2006). Outros trabalhos evidenciaram que as taxas de renovação nos parlamentos estariam diretamente relacionadas ao perfil do parlamentar (SANTOS, 2003; PEREIRA & RENNÓ, 2001; ARAÚJO, 2013; FIGUEIREDO & LIMONGI, 1996).

De modo geral, pesquisas sobre perfil do parlamentar e as interações Executivo-Legislativo tiveram como foco o processo decisório no Congresso Nacional⁵. Poucos trabalhos estiveram preocupados com a questão municipal, avaliando as ações das Câmaras Municipais. Estes estudos iniciais sobre o Congresso Nacional impulsionaram alguns poucos trabalhos iniciais sobre os órgãos legislativos nas unidades subnacionais, tanto nas Assembleias Legislativas estaduais quanto sobre as Câmaras de vereadores, em nível municipal.

1.5 A agenda de pesquisa municipal

Embora a área da Ciência Política sobre estudos legislativos seja altamente explorada, a prática não se refletiu em pesquisas sobre os municípios brasileiros, mesmo existindo um grande esforço por parte dos estudiosos em superar as diversas lacunas existentes nessa subárea.

De acordo com Kerbauy (2005), poucos estudos apresentaram a interação dos poderes Executivo e Legislativo em âmbito estadual; menores ainda foram as

⁵ Senado e Câmara dos deputados. Alguns estudos também apontam considerações a respeito das Assembleias Legislativas Estaduais. Cervi (2008), por exemplo, demonstrou que, apesar da Assembleia Legislativa se comportar de forma centralizada conforme apontaram Pereira e Muller (2003), em alguns casos o parlamentar atua de forma individualizada, propondo Projetos de Lei que dependem exclusivamente de recursos legislativos para atingir diretamente seus eleitores (*pork barrel*). Desta forma, ao agir individualmente (para atender as demandas de sua base eleitoral) o parlamentar acaba fortalecendo suas chances de reeleição. Dos 50 parlamentares que terminaram o mandato e concorreram à reeleição em 2002, 30 (60%) foram reeleitos. Aqueles que apresentaram uma produção individual localizada geograficamente, com projetos de lei de abrangência regional ou municipal, por exemplo, tenderam a apresentar melhores chances de reeleição.

pesquisas que apresentaram ações dos atores políticos nos municípios. De acordo com a autora, a maior parte das pesquisas sobre o “comportamento do legislativo” se restringiu à atuação da Câmara dos Deputados e das Assembleias Legislativas (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; MARENCO DOS SANTOS, 2001; PEREIRA & RENNÓ, 2001). Devido a isso, a literatura científica apresentou “dificuldades para extrapolar para o município as análises efetuadas por Figueiredo & Limongi (1999), a respeito do predomínio do executivo no processo de formulação de políticas, caracterizado por um padrão cooperativo entre os dois poderes” (KERBAUY, 2005, p. 339).

As pesquisas que apresentam questões referentes ao Poder Legislativo local foram focadas de maneira geral no estudo de grandes capitais ou de municípios de grande porte (COUTO, 1998; CAETANO, 2005; ARAÚJO, 2001). Alguns estudos estiveram preocupados em demonstrar o desempenho do Legislativo na arena decisória (ANDRADE, 1998; COUTO, 1998; CAETANO, 2005; ÁVILA FILHO, LIMA & JORGE, 2011; SILVA, 2013b). Parte da pequena literatura sobre o poder local concentrou esforços para o entendimento da organização partidária e a capacidade dos partidos de influenciar as decisões dos vereadores (KERBAUY, 2008; BRAGA & PIMENTEL JR., 2013; COUTO, 1998). Pouca ênfase foi atribuída à representação parlamentar a nível municipal, compreendendo o padrão de interação entre vereadores, de um lado, e eleitores, de outro.

Para os autores, o pequeno número de pesquisas em âmbito local esteve relacionado a dificuldades dos vereadores em produzir legislação local significativa, diante dos constrangimentos impostos pelas Constituições (Federal e Estadual) e Leis Orgânicas, resultando em proposições de pouca relevância oriunda dos membros do poder Legislativo (ANDRADE, 1998; D’AVILA, 2008).

Caetano (2005), por exemplo, mostrou que o forte poder de agenda dos membros do Poder Executivo municipal, sobretudo presente na Lei Orgânica e matérias de iniciativa exclusiva, fazem do poder Executivo o principal legislador nos municípios. O grande número de prerrogativas institucionais, como a capacidade de vetar projetos e de nomear secretários municipais e subprefeitos, colocaram os membros do Executivo em posição bastante privilegiada para o estabelecimento de uma negociação favorável com os vereadores. Com efeito, quase a totalidade da

produção legislativa produzida na Câmara Municipal⁶ esteve enquadrada no leque de preferências do prefeito.

Ao verificarem a produção legislativa ordinária no município do Rio de Janeiro, D'Avila, Lima e Jorge (2014) concluíram que os vereadores, além de exercerem suas funções legislativas legais, participaram de um jogo de “intermediação de interesses paroquiais” aprovando muitas indicações e homenagens, que permitiram entre outras coisas, um maior grau de aprovação com o seu eleitorado e maior visibilidade na Câmara Municipal. As indicações comumente vistas como “perfumaria” e produção legislativa insignificante se mostraram instrumentos de manutenção de redes políticas, sendo, por isso, importante sua análise. Essas são algumas pesquisas que verificaram alguma relevância e mobilização do poder legislativo local.

Segundo Kerbauy (2005), os estudos sobre o Legislativo em nível local em geral também apontaram os pontos negativos da instituição, como características seculares, baixa capacidade de legislar e fraca atuação diante do poder Executivo⁷.

Lopez (2004), através de uma perspectiva antropológica, analisou a atividade política cotidiana dos vereadores do município de Araruama-RJ com o intuito de evidenciar formas de atendimento às demandas dos eleitores. O autor investigou a relação entre os poderes Executivo e Legislativo no município, evidenciando a atuação clientelista e subordinada do Legislativo no poder local. De acordo com Lopez (2004), a estrutura do sistema político local se apoia fortemente na troca de favores, nas redes de dependência pessoal e na solidariedade clientelista. Lopez pôde comprovar, através de entrevistas e observação direta da atividade política que, sem

⁶ Caetano (2005) estudou as relações Executivo-Legislativo na Câmara Municipal de São Paulo entre os anos de 2001 a 2004. O autor identificou que o Executivo local tem preponderância na formulação e aprovação da agenda dos trabalhos legislativos no plenário em relação aos projetos de lei devido à sua composição partidária majoritária. Caetano identificou que o prefeito possui grande poder de interferir nos trabalhos legislativos, respaldado pelo Regimento Interno e Lei Orgânica do Município. De acordo com o autor, os poderes de agenda conferidos aos líderes partidários, aos presidentes das comissões e ao presidente da Câmara, constroem os vereadores a uma atuação em bases partidárias (CAETANO, 2005).

⁷ Kerbauy (2005) também vê relevância na produção legislativa oriunda dos vereadores. Segundo a autora, as principais análises sobre o legislativo nos municípios demonstram as grandes diferenças entre rural e urbano que marcam significativamente as práticas políticas locais. A autora também aponta que, em alguns casos, o Poder Legislativo local demonstrou um incentivo à participação política da sociedade civil, minimizando o patrimonialismo e a privatização da política e enfatizando os procedimentos participativos em detrimento da qualidade da decisão e da representação; um exemplo elencado foi dos conselhos municipais (KERBAUY, 2005).

apoio do Executivo, os vereadores ficam impedidos de exercerem a função que julgam fundamental: “empreender as ações nas comunidades”.

Outras pesquisas demonstravam práticas de clientelismo, mandonismo, paternalismo e hipertrofia do Poder Executivo, com relações de dependência político-partidária dos governos locais para com os governos estaduais (KERBAUY, 2005).

O trabalho de Roder (2016) verificou que os vereadores não se comportam como fiscalizadores e legisladores por excelência, pois na maioria dos casos eles precionam o Poder Executivo para atender suas questões pessoais, para assim atender os pedidos de seus eleitores. O controle exercido pelo Executivo local sobre a iniciativa legislativa cria incentivos para que os parlamentares se unam ao governo, apoiando a sua agenda⁸.

Caetano (2005), por outro lado, tenta demonstrar que o trabalho do vereador não se restringiu apenas à aprovação de títulos, datas comemorativas e nomes de rua etc. Ao analisar a cidade de São Paulo, verificou que a Câmara Municipal não é um mero poder homologador das decisões do poder Executivo. O Poder Legislativo possui uma importante agenda de projetos, orientada para a cidade, é debatida e aprovada no parlamento municipal. Rangel (2013) chama atenção para a importância dos estudos do legislativo local. De acordo com o autor, nas esferas locais obtém-se grande número de informações e peculiaridades advindas das práticas dos vereadores. Estudos comparativos de capitais e outros municípios de diferentes regiões do país podem enriquecer os trabalhos e discussões na área.

⁸ Roeder (2016) avaliou dois municípios durante o período de 2005 a 2008 (Contagem-MG) e 2009 a 2012 (Joenville-SC). Em comum, esses municípios passaram por gestão de prefeitos do PT e se enquadraram como municípios com mais de 500.000 habitantes, e menos de um milhão – que também é o exemplo do município de Uberlândia-MG. A pesquisa de Roder (2016) traz um levantamento muito interessante, visto que a grande quantidade de trabalhos na Ciência Política concentrou esforços na pesquisa de municípios acima de 1 milhão de habitantes, preferencialmente nas capitais. A autora observou que o Poder Legislativo, tanto em Contagem como em Joenville, não se comportou como uma instância de veto, ou como uma barreira contra as ações do poder Executivo. O trabalho também destacou que não houve diferenças entre o período em que o Executivo contou com apenas uma minoria nas Câmaras Municipais, e quando ampliou essa base. Em todos os casos os projetos do Poder Executivo foram aprovados. A autora também retratou a pequena quantidade de projetos encaminhados pelo poder Executivo referentes a temas específicos (como IPTU, ISS e transporte coletivo), esses temas, na maioria dos casos, acabaram sendo aprovados via decretos do Poder Executivo. A entrevista efetuada com ex-chefes de gabinetes demonstrou que o Executivo opta na maioria dos casos por não enviar projetos polêmicos ao Legislativo, e sim estritamente o necessário, garantindo também a sua aprovação, pois existem negociações informais e conversas anteriores ao envio de projetos.

As análises que assumiram como objeto de investigação a política local, posicionaram o município como elementos chaves para a compreensão do atual arranjo institucional brasileiro.

1.6 Metodologias e categorias analíticas

Uma série de abordagens para o estudo das instituições são adotadas por cientistas e estudiosos na área de políticas públicas para mensuração de resultados e afirmação de conceitos e teorias.

O estudo das políticas públicas (*policy analysis*) assume relevância acadêmica nos Estados Unidos a partir de 1920 em uma tentativa de conciliar o conhecimento científico com a produção empírica dos governos. A primeira abordagem foi da escola que conhecemos como escola institucionalista, que buscou analisar, de um modo geral, o funcionamento da máquina estatal.

Influenciado pela filosofia clássica alemã, o institucionalismo (clássico) deu uma ênfase analítica sobre o papel do Estado. A teoria institucionalista esteve essencialmente comprometida com um projeto político orientado para o acompanhamento da democracia. Seu objetivo principal era estudar e racionalizar a estrutura legal do regime norte-americano, lançando mão de métodos filosóficos, jurídicos e históricos em seus estudos. Sua ênfase residiu nos aspectos formais e legais das instituições políticas (CODATO; LEITE; MEDEIROS, 2012).

Posteriormente, uma agenda de pesquisa com modelos explicativos comportamentalistas (*behavioralism*) e pluralistas esteve presente na ciência política dos Estados Unidos durante os anos 1950 e 1960 com questões questionadoras ao modelo explicativo analítico da escola institucionalista.

O *modelo comportamentalista (behavioralism)* faz uma análise de processos políticos (variáveis independentes) focada nas instituições, através do comportamento de atores políticos. As regras, leis, procedimentos, normas, arranjos institucionais e organizacionais implicam a existência de constrangimentos e limites ao comportamento dos atores políticos. Estes limites explicam os resultados do comportamento (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2004).

O *modelo pluralista*, diferente do comportamentalista, não deu tanta ênfase nas instituições. Segundo os teóricos dessa vertente, as instituições apresentaram um papel quase sempre nulo. Nesta análise é importante saber quais são as preferências existentes na sociedade, já que as instituições apenas processam estas preferências

de forma neutra, retornando decisões de acordo com a correlação de forças dos interesses existentes na sociedade (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2004).

Contrário a esses dois modelos temos a *teoria marxista*, em que as relações de classe (constituídas de relações de poder) formam um instrumento analítico para interpretação das transformações sociais e políticas. A intervenção do Estado, a organização das instituições, as decisões políticas, as crises econômicas e os conflitos sociais são moldados por interesses de classes e por seu antagonismo fundamental.

Partindo destas concepções (institucionalistas, comportamentalistas, pluralistas, marxistas e outras análises), novas escolas buscaram alternativas para examinar fenômenos políticos, econômicos e sociais recorrendo a teorias de alcance médio (*middle range theories*). Três principais vertentes aparecem nesta etapa: a teoria *culturalista*, a teoria da *neoinstitucionalista da escolha racional (rational choice)* e a *estruturalista*, que se desenvolveram a partir de 1960.

A *teoria culturalista*, ao contrário da corrente institucionalista e comportamentalista (*behavioralism*), focou suas análises na cultura política e nas singularidades e características da política de cada país. O *approach* culturalista consistiu basicamente em descrever “padrões de comportamento e sistemas de valores e percepção generalizados na sociedade” (CODATO; LEITE; MEDEIROS, 2012, p. 27). O principal argumento da corrente culturalista é que nenhuma instituição poderia funcionar adequadamente em uma sociedade se não houvesse uma cultura política compatível. As instituições políticas dependem da cultura política para operarem corretamente. Pesquisas de opinião e sondagens de atitudes (Surveys) são instrumentos utilizados nessa abordagem. Pesquisadores podem analisar a história política de um grupo ou país e realizar comparações entre várias sociedades (em momentos ou em lugares diferentes de uma mesma sociedade) a fim de identificar a evolução/transformação da cultura política (CODATO; LEITE; MEDEIROS, 2012).

Já a abordagem *estruturalista* buscou superar o dualismo entre o objetivismo e o subjetivismo. De acordo com os teóricos, a estrutura é tanto o meio como o resultado da reprodução de práticas (ações). Estrutura e ação podem ser articuladas. Essa perspectiva posiciona os indivíduos como constituintes de uma estrutura específica, orientados por seus valores, crenças, objetivos, dentre outros. Desta maneira, as estruturas determinariam as políticas públicas conforme o seu uso.

A *teoria neoinstitucionalista da escolha racional* a partir de 1970, concentrou seus esforços na explicação da conduta de atores políticos. As ações dos indivíduos seriam derivadas de condutas “racionais” (variável independente). Segundo os teóricos desta escola, os indivíduos tomam suas decisões procurando fazer a melhor escolha e visando o seu próprio benefício (benefício máximo). As instituições políticas na teoria da escolha racional são vistas como conjuntos de regras que delimitam o comportamento dos indivíduos (CODATO; LEITE; MEDEIROS, 2012).

Nesta abordagem, o comportamento dos atores sociais seria condicionado pelos *outputs* do sistema político. Para a afirmação de suas ações os indivíduos estabeleceriam objetivos e perseguindo-os racionalmente, com o mínimo dispêndio de recursos (meios). Isso permite a realização de cálculos e previsões, que são julgadas por analistas que preveem a ação dos indivíduos (CODATO; LEITE; MEDEIROS, 2012).

É necessária atenção no uso do termo neoinstitucionalismo. Devemos evitar empregar termo como se fosse uma corrente de pensamento unificada. Ao contrário, pelo menos três escolas diferentes, reivindicam o título de “neoinstitucionalistas”, *institucionalismo da escolha racional* (como citado), *o institucionalismo histórico* e *institucionalismo sociológico* (HALL; TAYLOR, 2003).

O *institucionalismo histórico* entende as instituições como algo além de meras regras do jogo (como fazem os neoinstitucionalistas da escolha racional), para eles as instituições são maneiras de ser, pensar e agir que, com o passar do tempo e por meio de processos históricos complexos, generalizam-se na sociedade, incorporando-se nas coisas e nas mentes das pessoas (CODATO, LEITE & MEDEIROS, 2012).

Essa corrente inspira uma tradição mais antiga da Ciência Política, que atribui importância às instituições políticas. Os teóricos do institucionalismo histórico tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais. Atribuem relações assimétricas para relações de poder (como as instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais) e como as instituições exercem coerção sobre os indivíduos, obrigando-os a ajustar o seu comportamento à determinadas regras e princípios (HALL; TAYLOR, 2003).

A última escola que reivindica o título de neoinstitucionalista é o *institucionalismo sociológico*. Os autores desta corrente explicam a origem e a mudança institucional a partir de fatores culturais relacionados à legitimidade social

das instituições, tendo em vista as limitações colocadas à formação de novas instituições e ao questionamento daquelas já existentes, que influenciam as percepções e ações dos indivíduos, inclusive na busca por transformações no contexto em que se inserem (HALL; TAYLOR, 2003).

De modo geral, as correntes neoinstitucionalistas buscaram colocar as instituições políticas no centro das atenções, pois para eles as instituições têm papel autônomo, próprio. Ou seja, elas não apenas “induzem” ao equilíbrio, como também influenciam diretamente na determinação do resultado político substantivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2004).

Codato (2008) afirma que o argumento central do neoinstitucionalismo pode ser desdobrado resumidamente em três postulados: i) as instituições em si – e não indivíduos ou classes – como o elemento central da vida política; ii) indivíduos como “atores” – neste caso as instituições passam a se comportar como uma variável dependente, pois observa-se dentro do campo de ação dos indivíduos os marcos institucionais por eles desenvolvidos, em vez de observar os próprios indivíduos, suas motivações, preferências e escolhas; e iii) as instituições como a explicação para a maior parte das ocorrências da vida política (instituição vista como uma variável independente).

A análise da vida política está ligada à compreensão de vários fatores diferentes a partir da influência de crenças e valores socialmente compartilhados sobre os comportamentos de indivíduos e grupos (culturalismo/cultura política). São exemplos de algumas abordagens dentro do campo das ciências políticas: a compreensão da eficiência dos cálculos estratégicos dos atores e das oportunidades de maximização das preferências individuais a partir de determinadas regras ou contextos institucionais (teoria da escolha racional); o resultado de uma estrutura econômica e luta de classes (marxismo); o papel desempenhado por instituições na determinação de resultados sociais e políticos; e a influência do comportamento dos indivíduos no interior de cada instituição (novo institucionalismo) (CODATO, 2008).

Todas essas vertentes tentam estabelecer relações do Estado, suas instituições e seus indivíduos. O modelo neoinstitucionalista se diferencia dos demais modelos ao afirmar que o Estado não se submete simplesmente aos interesses localizados na sociedade, sejam eles de classe ou de um grupo de interesse. As ações do Estado para o neoinstitucionalismo buscam reproduzir o controle das instituições

sobre a sociedade. A burocracia estatal estabelece políticas diversas das demandas oriundas dos atores sociais (o *input*, neste caso, é diferente do *output*). O Estado aparece como variável independente, dotado de autonomia de ação, expressão do “insulamento” da burocracia (SKOCPOL, 1985 *apud* ROCHA, 2005).

1.7 Modelo de Pesquisa

Para esta pesquisa trataremos de estudar a produção legal do processo legislativo em Uberlândia e as relações de poder atuantes no interior da Câmara Municipal. O objetivo principal do trabalho é (1.0) encontrar características gerais que envolvam as relações Executivo-Legislativo em Uberlândia entre 2013 e 2016 (1.1) classificando as leis aprovadas por assunto, autor e origem, e assim, (1.2) conhecer os pesos respectivos do Poder Executivo e do Poder Legislativo na elaboração das leis no município.

Como objetivos complementares, propomos (2.0) conhecer o perfil e as origens de cada vereador, prefeito e vice-prefeito eleito. (2.1) Verificar a) a atuação dos partidos políticos, b) as coligações, c) os principais doadores para as campanhas e d) os maiores partidos no município. E, por fim, (2.3) analisar as taxas de renovação e sucesso para reeleição que indicam perpetuação/renovação de elites políticas durante o período estudado.

A hipótese que orienta a análise desta pesquisa é de que o Poder Legislativo municipal possui atuação pouco determinante no processo de formulação de políticas locais, cumprindo na maioria das vezes, apenas o papel de verificação das políticas formuladas pelo Poder Executivo. Desta forma, esperamos verificar uma preponderância do Poder Executivo no processo de elaboração de leis, diante de um legislativo fraco.

Um segundo presuposto, que ainda se relaciona com a hipótese central, é que, sendo o Poder Legislativo fraco, os parlamentares utilizariam outros meios para intermediar a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, aprofundando suas redes de poder local. No âmbito do Município de Uberlândia, a iniciativa para propor uma lei complementar ou ordinária é tanto do Poder Legislativo como do Executivo e dos cidadãos, nos casos previstos pela Lei Orgânica municipal. Assim, a coleta destas leis e análise do processo legislativo permitirá verificar quais são as forças atuantes

no interior da Câmara Municipal e os efeitos do ato legislativo sobre os parlamentares e sociedade.

De acordo com a lei orgânica do município, o processo legislativo compreende a elaboração de: a) emendas à lei Orgânica; b) leis complementares; c) leis ordinárias; d) leis delegadas; e) resoluções; e f) decreto legislativo. Essa pesquisa concentrará esforços nesses atos normativos, em especial as leis ordinárias e as leis complementares⁹, detalhando também as leis orçamentárias em um tópico especial.

A análise do perfil dos agentes legislativos também é outro ponto chave desta pesquisa. O levantamento do perfil de cada agente legislativo balizará estudos futuros sobre elites políticas e representação parlamentar no município, sendo que é de grande importância a compreensão da composição política no município.

Para coleta de material realizamos uma pesquisa documental com base em leis, decretos e projetos dispostos em documentos oficiais produzidos em nível municipal (exclusivamente em Uberlândia). No levantamento de dados, leis, assim como as informações do perfil de cada vereador, utilizamos como ferramenta de pesquisa o sítio da Prefeitura Municipal de Uberlândia (PMU) <http://www.uberlandia.mg.gov.br>, o sítio da Câmara Municipal de Uberlândia (CMU) <http://www.camarauberlandia.mg.gov.br/> e documentos e leis publicados no Diário Oficial do Município (DOM).

Observamos também informações contidas na Constituição de 1988 e em documentos oficiais do Tribunal Regional Eleitoral-MG (TRE-MG) e Receita Federal. Investigaremos o funcionamento do Legislativo através do monitoramento das ações desenvolvidas pelos parlamentares em comissões e plenários (através da TV Universitária, TV Câmara, boletins e imprensa diária ou presencialmente nas assembleias ou seções).

Para a análise de variáveis explicativas utilizamos dois tipos de abordagens citadas por Manuel Santos (2008), uma abordagem endógena e uma exógena. Para

⁹ Não foram encontradas leis delegadas durante o período estudado. Os decretos e portarias legislativas foram levantados em termos numéricos e classificados por sua distribuição ao longo dos 48 meses de legislatura. Sendo os decretos e portarias atos normativos de caráter administrativo na maioria dos casos, essa pesquisa preferiu concentrar seu esforço na análise das leis (complementares e ordinárias), nas quais é possível observar o poder originário (legislativo ou executivo) e a sua classificação devida. A base empírica do estudo foi composta por todos os projetos de leis ordinárias, complementares e os decretos produzidos na Câmara Municipal de Uberlândia no período que compreendeu a Legislatura de 2013-2016.

o conjunto de variáveis relativas a regras de tramitação, tipo de proposição empreendemos uma abordagem endógena, isto é: uma abordagem que diz respeito à organização interna do Poder Legislativo e ao processo decisório. Ao referirmos à natureza do regime político, formas de governo, sistema eleitoral, organização partidária, arranjo federativo, características culturais e econômicas utilizaremos variáveis exógenas que incluem variáveis da arena eleitoral, heterogeneidade de representação dos partidos e as relações entre os poderes Executivo e Legislativo.

Os resultados da pesquisa devem fornecer melhores inferências sobre o processo legislativo e da relação entre os poderes Legislativo e Executivo em âmbito local.

1.8 A Câmara Municipal de Uberlândia

A Câmara de vereadores situa-se ao lado da Prefeitura, em um local de grande fluxo de pessoas e carros, próximo a um grande centro comercial e o campus da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Sua sede abriga atualmente os gabinetes dos 27 vereadores.

Além dos gabinetes, há o Plenário onde se realizam as sessões e algumas salas adicionais que abrigam as demais seções operacionais da Casa. No pavimento 1 estão instalados: recepção, administração, setor de licitações e compras, tesouraria, contabilidade, setor de protocolo, garagem, arquivo geral, setor de manutenção e serviços e cantina dos servidores. Nos pavimentos 2 e 3 estão localizados os gabinetes dos vereadores.

A Câmara Municipal também possui os setores de Procuradoria Jurídica, Controladoria, Comunicação e Cerimonial, Escola do Legislativo, Fotografia, Secretaria Geral, Setor Técnico Legislativo, TV Câmara Uberlândia e departamento de Recursos Humanos.

Na Sala de Sessões do Plenário Homero Santos acontecem as Reuniões Ordinárias nos 10 primeiros dias úteis dos meses de fevereiro a dezembro e as sessões Extraordinárias, sempre que necessário. Neste local também acontecem todas as solenidades, audiências públicas e atividades da Escola do Legislativo. Pela lateral do Prédio na avenida Ubiratan Honório de Castro encontra-se a entrada ao público do Plenário Homero Santos. Além do plenário, a Câmara possui o Salão Nobre João Pedro Gustin e a Sala das Sessões

A história da Câmara Municipal de Uberlândia se iniciou no dia 7 de março de 1892, quando foi instalada a primeira legislatura do município em substituição ao Conselho de Intendentes. Os trabalhos legislativos tiveram início no seguinte mês, no dia 07 de Abril¹⁰.

Gonçalves Neto (2002), realizando um trabalho historiográfico com documentos da Câmara Municipal, apontou que as quatro primeiras leis aprovadas no município de São Pedro de Uberabinha (nome do município de Uberlândia na época), no ano de 1892, foram referentes à educação. Segundo o historiador, essa evidência pode demonstrar “como a cidade estaria realmente muito envolvida pelos ideais republicanos de redenção e de busca do progresso pela educação” (GONÇALVES NETO, 2002, p. 137).

Até 1930 não havia eleição para prefeito, exceto nos períodos de 1895-1897 e 1901-1904, quando os vereadores eleitos votaram para decidir quem administraria, simultaneamente, os Poderes Legislativo e Executivo no município¹¹. Atualmente a legislatura segue o modelo brasileiro e é composta de 4 anos, sendo os vereadores responsáveis por fiscalizar as ações do Poder Executivo municipal.

Como levantado, as Câmaras Municipais possuem uma grande importância para o desenvolvimento dos municípios brasileiros. No próximo capítulo buscamos apresentar a produção legislativa no período de 2013 a 2016, a fim de verificar a relevância das proposições aprovadas na Câmara Municipal de Uberlândia.

¹⁰ Fonte: UBERLÂNDIA, Camara Municipal de. Legislaturas. Disponível em: <<https://www.camarauberlandia.mg.gov.br/institucional/historia-da-camara/saiba-mais>>. Acesso em 05 jun. 2017.

¹¹ A primeira legislatura no município ocorreu no dia 07 de março de 1892 e contou com um total de doze vereadores. Na época, as legislaturas eram renovadas a cada 3 anos. Uberlândia conta hoje com 27 cadeiras para vereador. Fonte: UBERLÂNDIA, Camara Municipal de. Legislaturas. Disponível em: <<https://www.camarauberlandia.mg.gov.br/institucional/historia-da-camara/saiba-mais>>. Acesso em 05 jun. 2017).

CAPÍTULO 2 - PRODUÇÃO LEGISLATIVA EM UBERLÂNDIA ENTRE 2013-2016

2.1 Produção Legislativa da Câmara Municipal de Uberlândia entre 2013 e 2016

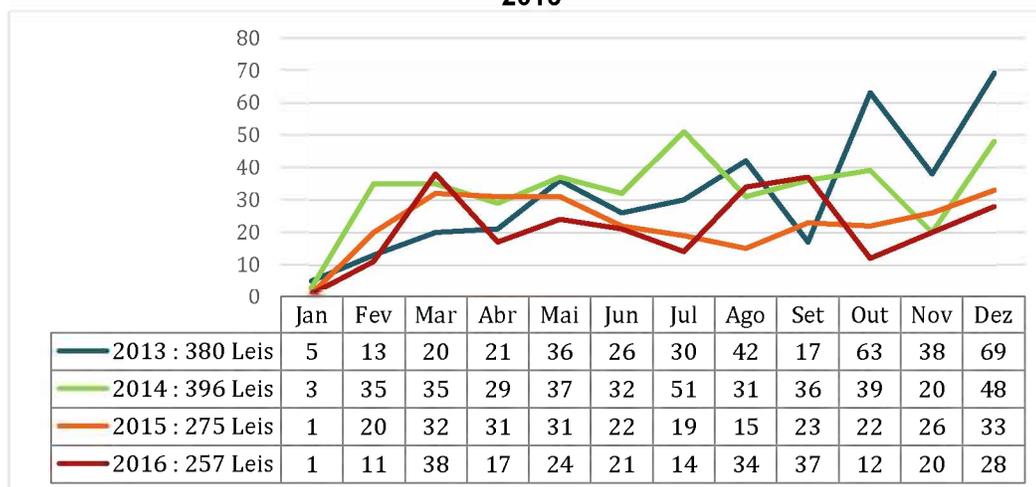
Este capítulo apresenta uma análise detalhada da produção de leis na Câmara Municipal de Uberlândia durante os anos de 2013 a 2016. Descreveremos as propostas aprovadas e os diferentes tipos de atos normativos do processo legislativo (leis ordinárias, leis complementares, decretos e portarias). Todo conteúdo e análise foram efetuados com base em documentos oficiais produzidos pela Câmara Municipal de Uberlândia e o Diário Oficial do Município de Uberlândia.

O capítulo traz dados importantes para a mensuração de indicadores do processo legislativo no município e contribui para a compreensão da dinâmica de funcionamento dos poderes Executivo e Legislativo locais.

Iniciamos com o levantamento das leis ordinárias aprovadas na Câmara durante o mandato do prefeito Gilmar Machado (PT) de 01 de janeiro de 2013 até 31 de dezembro de 2016. Por lei ordinária entende-se o ato normativo primário que contém, em regra, normas gerais e abstratas aprovadas pela maioria dos vereadores da Câmara.

Identificamos um total de 1308 leis ordinárias, distribuídas em 380 leis aprovadas no primeiro ano (2013) de mandato, 396 no segundo ano de mandato (2014), 275 leis aprovadas no terceiro ano de mandato (2015) e 257 leis aprovadas no último ano de mandato (2016), como detalhado no gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Leis Ordinárias aprovadas na Câmara Municipal de Uberlândia entre 2013 e 2016



Fonte: Câmara Municipal de Uberlândia/MG (2016). Autoria própria.

As leis ordinárias, como exposto acima, são aprovadas por uma maioria simples do número de vereadores presentes em alguma sessão do legislativo. Não é necessária uma maioria absoluta para a aprovação desse tipo de lei, desde que haja o quórum necessário para a votação. Na esfera municipal, as leis ordinárias são utilizadas para regular temas de competências privativa do município, bem como de competências comuns e suplementares.

É observável uma maior concentração de leis ordinárias nos dois primeiros anos da legislatura, sendo que é visível a distribuição dessas leis durante todo o período analisado. As leis ordinárias estão condensadas principalmente nos meses de outubro, novembro e dezembro, período de maior atividade legislativa. Poucas leis ordinárias são aprovadas em janeiro, devido ao período de recesso legislativo.

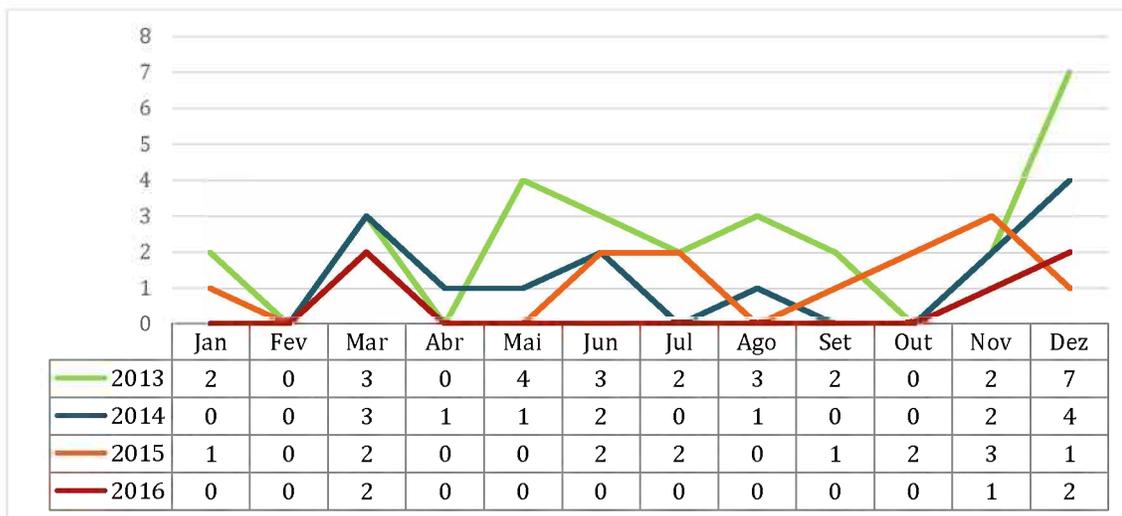
Analisamos também outro dispositivo do processo legislativo, as Leis Complementares. Geralmente é reservado a elas matérias de especial importância e/ou matérias polêmicas para as quais se precisa de um quórum qualificado. Por exemplo: o plano diretor da cidade; o código de obras; o código tributário, a legislação tributária correlata; o regime jurídico único; o estatuto dos servidores públicos; a Lei de Parcelamento, ocupação e uso do solo; e a Lei Instituidora da guarda municipal.

As leis complementares devem estar em congruência com a Constituição Federal e com a Lei Orgânica Municipal. São vistas pelos legisladores em uma escala hierárquica superior quando comparadas às leis ordinárias. A aprovação dessa espécie normativa requer quórum diferenciado do ordinário, carecendo da concordância da maioria absoluta dos parlamentares.

O gráfico a seguir indica o total de leis complementares classificadas no período analisado. Dentro desse número encontram-se não só as leis de autoria do Poder Legislativo, mas também as de autoria do Poder Executivo.

É visível a redução do uso desse ato normativo quando comparado às leis ordinárias. No primeiro ano de legislatura (2013) observamos apenas 28 leis complementares, no segundo ano (2014) observamos 12 leis complementares, no terceiro ano (2015) 12 leis complementares e no último ano (2016) 5 leis complementares. Os períodos com maior concentração de leis complementares são os meses de março e dezembro. Cabe ressaltar que o primeiro ano de legislatura (2013) foi o período de maior elaboração de leis complementares, correspondendo a 45% de toda a produção da legislatura analisada (2013-2016).

Gráfico 2 - Leis complementares aprovadas na Câmara Municipal de Uberlândia entre 2013 e 2016



Fonte: Câmara Municipal de Uberlândia/MG, (2016). Autoria própria.

Com a Câmara de vereadores composta por 27 membros, é necessária a presença de no mínimo 14 votos para aprovação de uma lei complementar. Já uma lei ordinária pode ser aprovada com apenas 10 votos se na sessão legislativa estiverem presentes 19 membros. Este também é um motivo para o número bem inferior de leis complementares.

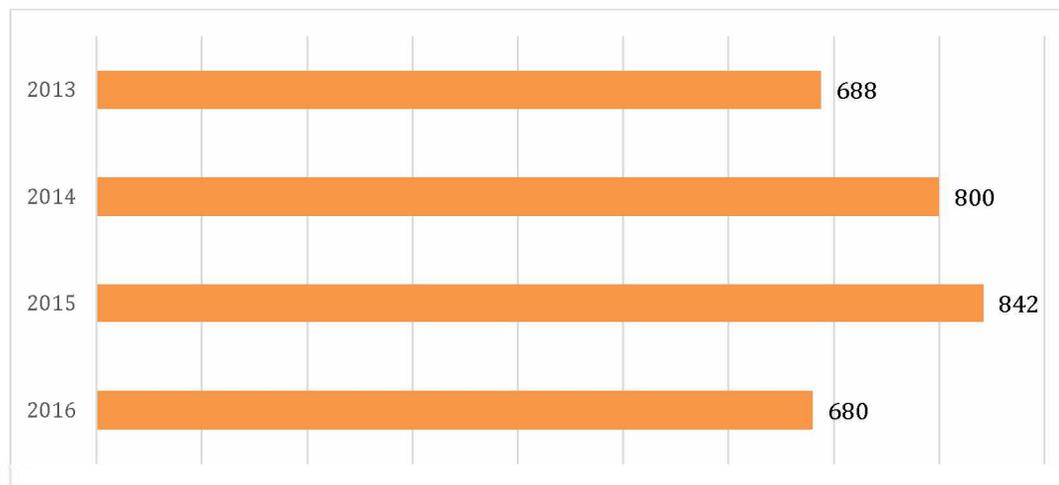
Outro ato normativo analisado foram os Decretos Municipais, atos de competência privativa do chefe do Executivo que podem ser referendados pelos secretários municipais ou correlatos.

Durante o mandato analisado, Uberlândia teve 3.010 decretos municipais aprovados, sendo que sua vasta maioria foi publicada pelos secretários municipais. Como é sabido, os decretos municipais são decisões de autoridades sobre matérias em que se tem competência. Conforme a lei orgânica do município (art. 45, item VIII), cabe ao prefeito enviar à Câmara Municipal os decretos expedidos, em um prazo de cinco dias úteis a contar da data da assinatura.

Os atos relacionados à estrutura administrativa, como exonerações, afastamentos, cargos, salários, nomeações, designações etc., foram os mais comuns entre os decretos municipais aprovados durante o mandato 2013-2016. Outra característica dos decretos foi a abertura de créditos especiais e complementares. Por esses motivos os decretos se constituem como o ato normativo com grande ocorrência no processo legislativo.

Os decretos, por conseguinte, oferecem a possibilidade constitucional ao Poder Executivo de criar normas convertidas em lei sem a intervenção ou a autorização prévia do parlamento.

Gráfico 3 - Decretos aprovados no Município de Uberlândia entre 2013-2016



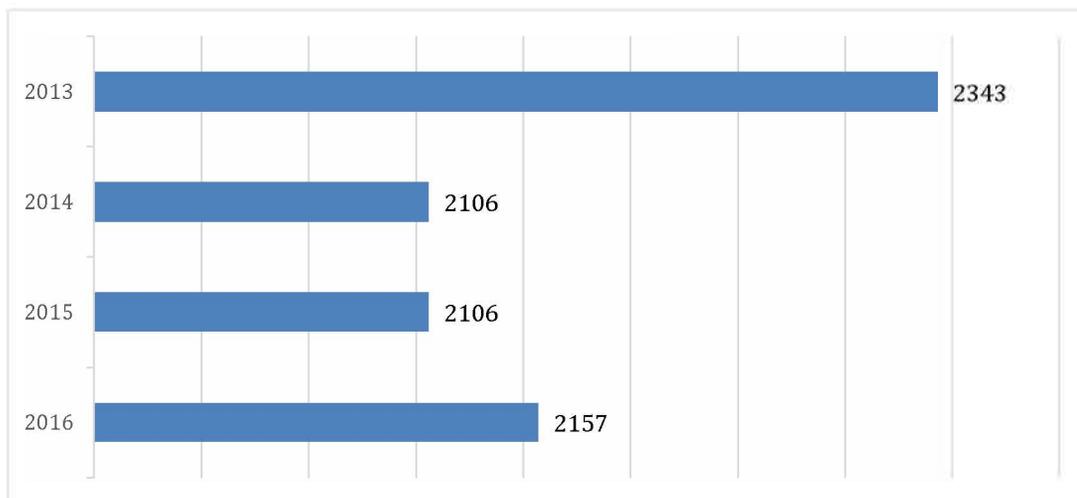
Fonte: Câmara Municipal de Uberlândia/MG, (2016) Autoria própria.

Por fim, foram analisadas as portarias municipais. As principais portarias observadas no município de Uberlândia foram atos tais como nomeações, exonerações, medidas de ordem disciplinar, pedidos de férias, licenças por luto, licenças para tratamento de saúde, licença em razão de casamento, licença *premium*, progressão vertical em cargos públicos, designações, credenciamento e credenciamento de funções etc.

Em geral, as portarias são atos jurídicos que contêm ordens ou instruções sobre a aplicação de leis ou regulamentos sobre a execução de serviços, a fim de esclarecer ou informar sobre atos ou eventos realizados internamente em órgão público.

Como as portarias são atos administrativos de efeito interno, podem ser produzidos por secretários, diretores, coordenadores e chefes de serviços dos órgãos da administração pública. Seus efeitos estabelecem imposições de caráter administrativo.

Gráfico 4 - Portarias aprovadas no Município de Uberlândia entre 2013-2016



Fonte: Câmara Municipal de Uberlândia/MG, (2016) Autoria própria.

Ao todo foram publicadas 8.712 portarias durante os quatro anos de mandato. Outros atos também fizeram parte do processo legislativo no município como as justificativas, atos de homologação, atas de licitação, julgamentos, contratos administrativos e licitatórios, recursos, processos seletivos e concursos públicos para provimento de vagas, comunicados, pregões etc¹².

Toda a produção legislativa que remete às leis complementares, às leis ordinárias, às leis delegadas, aos decretos e às portarias editadas na esfera local só terão validade se estiverem amparadas pela Lei Orgânica do município e pela Constituição Federal.

No próximo tópico buscamos verificar a dinâmica de poderes para a elaboração e aprovação de leis no município, principalmente a relação Legislativo-Executivo em nível local.

¹² Esses atos estão disponibilizados no Diário Oficial do Município de forma cronológica. Sua ocorrência é praticamente diária, entretanto os atos não estão diferenciados por uma sequência numérica ou item de identificação, o que dificulta a sua contabilização e classificação. Não é objetivo desta pesquisa dissertar sobre os atos do processo legislativo que regulam esse tipo de ação, visto que são medidas administrativas ou regimentais da própria administração pública e em grande parte oriunda do Poder Executivo, suas secretarias e órgãos. O foco desta análise é o processo legislativo de autoria do Poder Legislativo bem como a sua relação com os demais poderes, em especial o Poder Executivo.

2.2 A preponderância do Poder Executivo na elaboração das leis

Ao analisar especificamente as Leis Ordinárias e Complementares – atos cuja proposição e autoria remetem tanto ao Poder Executivo (na figura do prefeito e secretários) ou ao Poder Legislativo (com os vereadores) – é possível verificar algumas competências e particularidades que implicam em transformações das relações de poder no interior da Câmara Municipal de Uberlândia.

A ênfase foi dada aos dois atos normativos (Leis Ordinárias e Leis Complementares) pois são atos em que ambos poderes (Executivo e Legislativo) possuem prerrogativas para propor, modificar e negociar suas aprovações.

Buscamos agrupar os dados coletados segundo sua origem parlamentar ou executiva, a fim de identificar os pesos respectivos do Poder Executivo e do Poder Legislativo na elaboração das leis complementares e ordinárias no município.

A Câmara Municipal de Uberlândia aprovou 1308 Leis Ordinárias entre 2013-2016, destas, 833 (63%) foram projetos diretamente encaminhados pelo prefeito e membros do executivo, e apenas 475 (37%) projetos foram enviados por vereadores e mesa diretora.

No mesmo período, o município aprovou 61 Leis Complementares, sendo 52 (85%) projetos oriundos do Poder Executivo e apenas nove projetos (15%) oriundos do Poder Legislativo. Em termos representativos isso correspondeu a um grande contingente de Leis Ordinárias e Complementares com origem no Poder Executivo, e poucas leis com origem no Poder Legislativo.

Esses números mostram inicialmente uma preponderância do Poder Executivo na formulação de leis ordinárias e complementares no município. É evidente que mesmo o poder Legislativo possuindo competência técnica e legal para propor leis desta categoria, apresentou números quantitativamente menores de leis em relação ao poder Executivo.

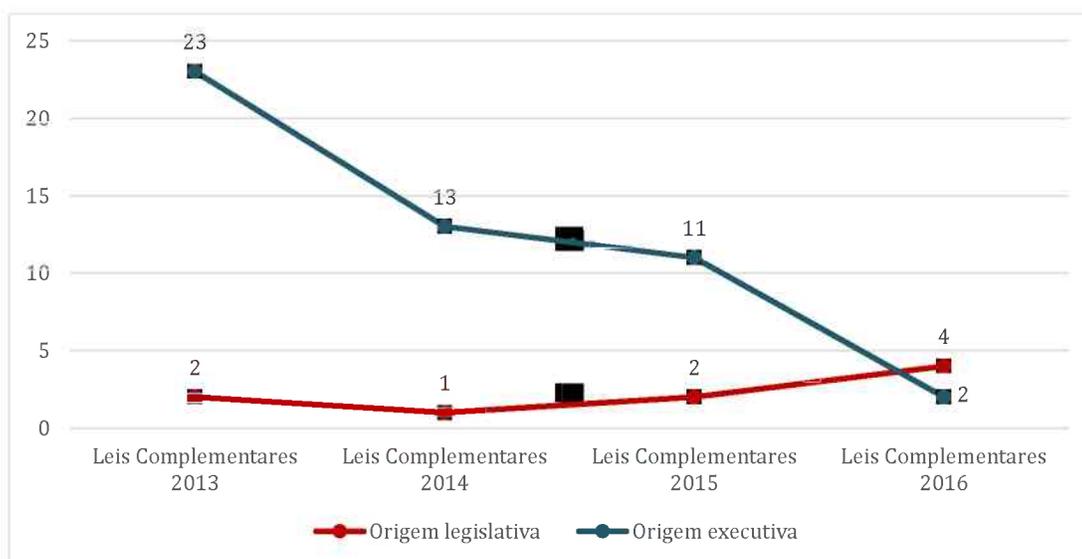
Nosso trabalho não se limitou apenas a esse tipo de análise, pois existem leis de iniciativa exclusiva do poder Executivo – como as leis orçamentárias ou leis de organização das funções administrativas e judiciárias, matérias tributárias e orçamentárias, serviços públicos, estrutura administrativa, etc.

A estruturação das secretarias, órgãos e entidades da administração pública municipal e a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou alterações nas remunerações dos servidores também são

matérias de competência do poder Executivo junto à elaboração do plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais.

Entretanto, ao analisar essas leis ano a ano podemos verificar um fator importante na dinâmica da relação Executivo-Legislativo em nível local. Nos três primeiros anos de legislatura o contingente de Leis Complementares com origem executiva é visivelmente superior ao contingente de origem legislativa¹³. É visível um aumento de proposições de iniciativa do Poder Legislativo no último ano de legislatura. Esse aumento é bem considerável e pode estar relacionado a tentativas de reeleição e visibilidade dos membros do parlamento. A distribuição pode ser observada no gráfico abaixo.

Gráfico 5 - Leis Complementares aprovadas, por autoria dos poderes (Executivo e Legislativo) na Câmara Municipal de Uberlândia - 2013 a 2016



Fonte: Câmara Municipal de Uberlândia/MG, (2016). Autoria própria.

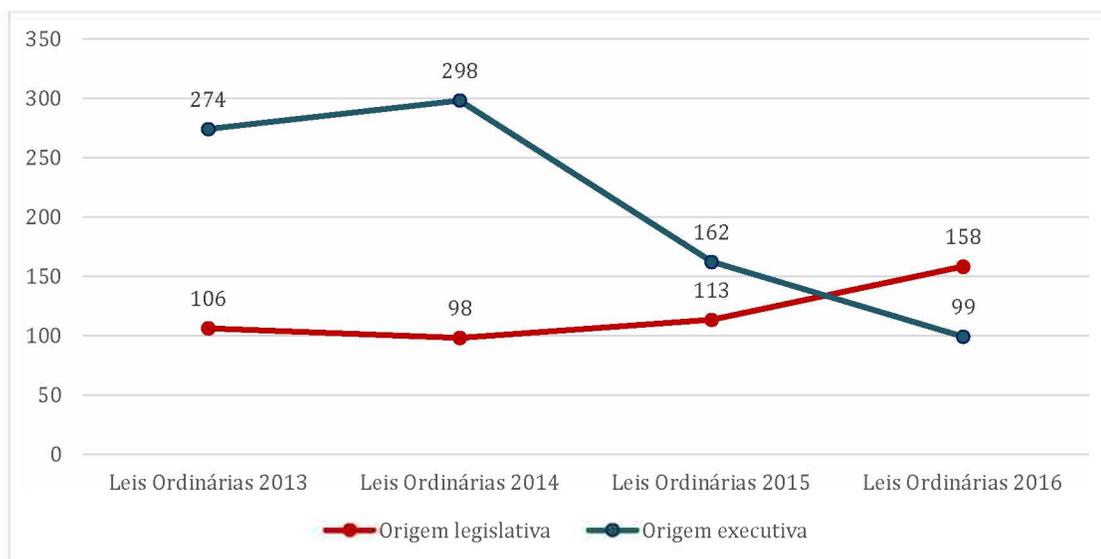
De maneira semelhante, existiu a tendência de preponderância das Leis Ordinárias oriundas do Poder Executivo nos três primeiros anos da legislatura¹⁴. No

¹³ No ano de 2013 foram aprovadas 28 leis complementares com 26 leis de origem executiva e duas de origem legislativa. Em 2014, 14 leis complementares, 13 oriundas do poder executivo e uma do poder legislativo. No terceiro ano de legislatura (2015) 11 leis complementares foram elaboradas pelo poder executivo e 2 pelo poder legislativo. No último ano de mandato (2016), 2 leis oriundas do poder executivo e 4 leis oriundas do poder legislativo.

¹⁴ Em 2013 das 380 leis ordinárias 274 pertenceram ao Poder Executivo e 106 ao Poder Legislativo. No ano seguinte (2014) foram 298 leis ordinárias com origem no poder Executivo contra 98 do Poder

último ano de legislatura o fenômeno de “crescimento de leis aprovadas de iniciativa legislativo” também foi observado nas leis ordinárias. Em 2016 foram aprovadas apenas 99 leis oriundas do Poder Executivo contra 158 leis aprovadas oriundas no poder Legislativo. O gráfico abaixo mostra a distribuição das Leis Ordinárias durante os 4 anos (2013-2016) de legislatura:

Gráfico 6 - Leis Ordinárias aprovadas, por autoria dos poderes (Executivo e Legislativo) na Câmara Municipal de Uberlândia - 2013 a 2016



Fonte: Câmara Municipal de Uberlândia/MG (2016). Autoria própria.

Cabe aqui perguntar o motivo pelo qual o número de leis propostas por vereadores é visivelmente maior que o contingente aprovado pelo Poder Executivo apenas no ano final de mandato. Ou, por que as leis oriundas do Poder Executivo são numericamente superiores às Leis do Poder Legislativo nos três primeiros anos? Estariam os vereadores aguardando o último ano para se promoverem para uma nova eleição? Estaria o Poder Executivo perdendo as suas prerrogativas no final do mandato? Seriam os recursos financeiros escassos para o cumprimento de quatro anos de gestão do prefeito¹⁵?

Legislativo. Em 2015, as leis ordinárias corresponderam a 275, sendo 162 oriundas do Poder Executivo e 113 oriundas do Poder Legislativo.

¹⁵ Grande parte dos atos normativos provenientes do Poder Executivo são matérias financeiras, portanto cabe ao gestor municipal realizar uma boa administração e alocação de recursos de forma eficiente. A insuficiência financeira pode ser um entrave na alocação de recursos e consequentemente gerar diminuição no número de propostas do poder executivo.

De forma geral podemos afirmar que a nível local existe uma preponderância do Executivo sobre o Legislativo em relação a aprovação das matérias ordinárias e complementares nos três primeiros anos de mandato. A prevalência do poder executivo encontrado em Uberlândia está em sintonia com outros trabalhos que estudam as relações Executivo e Legislativo em âmbito local (CAETANO, 2005; D'AVILA; LIMA; JORGE 2011). Uma novidade encontrada em nossa pesquisa é aumento significativo das leis de autoria do Poder Legislativo local no último ano de mandato. Um fator que será avaliado no terceiro capítulo da dissertação, com o estudo da taxa de renovação do parlamento.

Em média, obteve-se em Uberlândia uma taxa de 83% de leis apresentadas pelo Poder Executivo¹⁶, esse dado coletado sobre a produção legislativa municipal se aproximou muito ao estudo feito por Figueiredo & Limongi (1999, 2004). Os autores coletaram 3.043 leis aprovadas entre 1989 e 2001 e obtiveram uma taxa de sucesso para projetos apresentados pelo Executivo de aproximadamente 90%, com uma produção legal de 86% iniciadas por esse poder.

Conforme observado na pesquisa de Figueiredo & Limongi (1999), o prefeito também usa de sua posição institucional para ditar as regras do processo legislativo. A figura do prefeito detém o poder de agenda do Legislativo. Em Uberlândia no período 2013-2016 também é observado essa característica.

As leis que possuem em sua essência a capacidade para mudanças relevantes na sociedade são em sua maioria aprovadas pelo prefeito ou outros membros do poder Executivo, tornando os autores do poder Legislativos secundários no processo decisório.

Algumas pesquisas apontam as justificativas para essa questão. Andrade (1998) e D'Ávila Filho, Lima e Jorge (2014) apontaram que as dificuldades das Câmaras Municipais e Estaduais para produzirem legislação significativa está relacionado aos constrangimentos decorrentes das constituições federal e estadual e da lei orgânica do município.

¹⁶ Essa pesquisa não concentrou esforços para a coleta dos projetos de leis encaminhados pelos legisladores dos poderes Executivo e Legislativo, foi observado apenas a produção legal aprovada no período (2013-2016). Não descartamos a possibilidade futura de análise dos projetos de leis encaminhados, a fim de fazer um estudo comparado.

A constituição federal, estadual e a lei orgânica do município promovem obstáculos legais para a atuação dos vereadores em âmbito local. A formulação de leis não pode, por exemplo, onerar o orçamento público nem transgredir a funções do Poder Executivo.

Apesar da Constituição de 1988 garantir autonomia ao Poder Legislativo e possibilitar a produção de emendas ao orçamento, observa-se que a nível local o Poder Legislativo se depara com imensas dificuldades (KERBAUY, 2005).

As pesquisas apontam que o poder Legislativo em muitos casos atua em nível local como uma instituição clientelista por excelência, homologadora das decisões do prefeito e membros do Poder Executivo. Essa realidade faz com que os membros do Legislativo atuem em um ciclo vicioso na política local, garantindo suas reeleições e perpetuação no poder, sendo subordinados a relações de dependência político-partidária dos governos locais para com os governos estaduais (KERBAUY, 2005).

Diante dessas afirmações, busco no próximo tópico analisar empiricamente o teor da produção do legislativo local nos anos de 2013-2016, para compreender a dinâmica e funcionamento das relações Executivo-Legislativo locais e seus atores.

Essa análise oferece-nos pistas importantes sobre a relação entre executivo e legislativo, em nível local, especificamente em Uberlândia. O levantamento dessas informações pode balizar estudos futuros na mesma localidade ou estudos comparados em outros municípios.

Mesmo sabendo que no período analisado Uberlândia apresentou uma taxa de 85% de leis oriundas do Poder Executivo e apenas 15% do Poder Legislativo, buscamos observar a consistência e o teor das leis aprovadas pelo Poder Legislativo a fim de provar a tese consensual sobre um Executivo local forte que se sobrepõe a um Legislativo fraco.

2.3 As proposições do Legislativo local

O senso comum e boa parte da literatura sobre o comportamento do legislativo costuma atribuir a alcunha de “irrelevante” a parcela de produção legislativa dos parlamentares brasileiros (PINTO, 2013). Ao analisar a produção legislativa do Senado, Câmara de vereadores e deputados, Pinto (2013) observou que uma grande quantidade de matérias como denominação de logradouros, salas; simbologia;

pedidos de convocação de sessões solenes, homenagens; datas comemorativas; criação de honrarias fazem parte do processo legislativo.

De maneira semelhante, Silva (2013) ao analisar produção legislativa em 27 municípios, sendo 3 capitais (Aracaju/SE, Fortaleza/CE e Porto Alegre/RS), totalizando 14716 projetos de leis, concluiu que 86% de toda produção legislativa correspondiam aos temas sociais e homenagens. Silva (2013) também apontou que esse número está relacionado a uma alta na quantidade de projetos de lei de declaração de utilidade pública e de denominação de logradouros.

Verificaremos se essas afirmações podem ser aplicadas à realidade de Uberlândia e quanto cada matéria representou para a condução do processo legislativo e para compreensão da dinâmica entre os poderes Executivo e Legislativo no município.

Para essa análise foi organizada uma tabela contendo todas as Leis Ordinárias e Complementares ordenadas por nome do proponente (vereador, prefeito, mesa diretora, secretarias de governo, etc.), origem (legislativo/executivo) número, data de criação, data de publicação no banco de dados da Prefeitura Municipal de Uberlândia, situação (encontrada, não encontrada), código (número do processo legislativo), matéria (educação, saúde, esporte, transporte, finanças etc.) e submatérias.

Buscamos, ainda, classificar o conteúdo das matérias aprovadas, o poder originário, a relevância e área e subárea de cada espécie normativa para compreender a atuação dos poderes legislativo e executivo na esfera local.

Todas as leis municipais ordinárias e complementares analisadas neste trabalho foram coletadas em sua totalidade no site do Diário Oficial do Município e no portal da Prefeitura Municipal de Uberlândia¹⁷.

Os dados coletados foram subdivididos em diferentes categorias: leis simbólicas ou paroquiais, leis orçamentárias e financeiras, leis administrativas, políticas públicas e outras.

As leis classificadas como simbólicas ou paroquiais foram aquelas que apresentaram baixa complexidade e pouca relevância normativa, com quase nenhum

¹⁷ Cabe aqui ressaltar a grande dificuldade de encontrá-las de maneira organizada e sistemática. Nos dois primeiros anos de mandato, as leis não estavam indexadas de forma cronológica e os arquivos digitalizados não apresentavam recursos de pesquisa em texto, apenas foto.

efeito prático, como, por exemplo, homenagens, datas comemorativas, nomeações de utilidade pública ou designações de logradouros.

As leis classificadas como administrativas envolveram assuntos relacionados diretamente à administração pública, como estrutura administrativa, cargos e salários, normas e condutas etc.

As leis de políticas públicas abrangeram a regulamentação de setores dentro do Estado (saúde, educação, agricultura, transporte etc.), promoção dos direitos de parcelas da população (idoso, mulheres, professores, estudantes, etc.), direito do consumidor; delimitações de áreas urbanas; subvenções sociais etc.

As leis orçamentárias e financeiras foram aquelas de que abriram crédito (especial ou suplementar) no orçamento, os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias, as leis orçamentárias, contratações de operações de crédito etc.

As outras leis envolveram assuntos diversos, como implementação de taxas de estacionamento rotativo, conselhos municipais, doação de bens, comunicação, transparência, impostos etc.

Ao analisarmos as 106 Leis Ordinárias oriundas de projetos encaminhados pelo Poder Legislativo em Uberlândia em 2013, constatamos que 70% (75 leis) foram leis que trataram sobre os assuntos de denominação de logradouro, datas comemorativas e utilidade pública.

Da mesma forma as 98 Leis Ordinárias enviadas pelo Legislativo em 2014, um percentual de 82% (81 leis) correspondeu a essas mesmas matérias. Em 2015, os vereadores produziram 113 leis ordinárias e 79% (90 leis) que também se enquadraram nessa categoria de leis simbólicas ou pouca relevância. No último ano da legislatura (2016) os membros do Legislativo produziram 158 leis ordinárias e 86% (137 leis) foram homenagens, datas comemorativas ou denominação de endereços.

Durante os quatro anos de mandato, observa-se que as leis ordinárias propostas pelos vereadores representaram um grande volume de proposições que criam datas comemorativas, que fazem homenagens ou nomeiam logradouros. Essas leis representaram 81,4% de todas as leis ordinárias enviadas pelos vereadores.

Alguns autores costumam relacionar a produção simbólica de leis oriundas do Legislativo com a intenção dos vereadores concentrar benefícios próprios, gerar vínculos com eleitores e outros políticos e garantir sucessivas eleições.

Esse tipo de produção legislativa de caráter paroquial por parte dos vereadores no período analisado também engloba em declarações de utilidade pública, já que 23,9% das leis correspondem à categoria de homenagens e 14,8% são denominações de hospitais, ruas, praças e outros logradouros públicos.

As declarações de utilidade pública para organizações sociais que atuam nas áreas da saúde, educação, direitos civis etc.; a maior parte desse tipo específico de lei social, são de impacto financeiro para a gestão municipal. A declaração de utilidade pública promove alguns benefícios aos grupos contemplados como isenção de impostos, descontos em tarifas etc. Logo, é possível afirmar que esse tipo de lei diminui a arrecadação municipal e contempla algumas instituições em específico.

Como observou Bilac (1995), as principais medidas tomadas pela administração pública e poder legislativo em relação a leis de declarações de utilidade a entidades sociais, culturais, beneficentes, isenções de impostos para sociedades recreativas, beneficentes e esportivas e as cessões de bens (móveis e imóveis) para organizações sociais, se configura como um jogo clientelista, pois a distribuição dos recursos é controlada por grupos que detêm o poder estabelecendo condições para a efetivação da troca de apoio entre os agentes em questão (BILAC, 1995).

Em Uberlândia, entre 2013 e 2016, foram declaradas como de utilidade pública 84 entidades¹⁸. No ano de 2013 foram registradas 20 entidades, no ano de 2014 mais 29, no ano de 2015 foram 19 e, por fim, no ano de 2016 o município registrou 16 entidades.

Mesmo sendo propostas apresentadas pelos vereadores, as leis de utilidade pública não contemplaram alterações relevantes na vida social dos cidadãos em geral, pois são leis que concederam certo tipo de benefício limitado a uma instituição social. Deste modo, semelhante às denominações de logradouro e às datas comemorativas, pode-se considerar as designações de entidades públicas atos normativos paroquiais e simbólicos aprovados pelos vereadores.

Por outro lado, a produção relevante dos vereadores se destacou pelas demais matérias que trataram de políticas públicas, programas de saúde, educação, transporte, segurança pública, meio ambiente, assistência social, cultura, normas e

¹⁸ Bilac (1995) encontrou 32 entidades declaradas de utilidade pública em Rio Claro (SP) entre 1947 e 1964. O autor aponta que 95 instituições receberam subvenções financeiras ou cessão de imóveis.

condutas, estruturas administrativas etc. No ano de 2013 a produção legislativa dos vereadores foram 22 leis (20,7%) que se enquadram na categoria. Ainda nesse ano não houve leis na área de educação providas pelo Poder Legislativo. Em 2014, foram 14 leis relevantes (14,2%), apenas uma na área de educação e uma na área de saúde. Em 2015 nessa mesma categoria foram 17 leis relevantes (15%), 4 na área da saúde e 2 na área da educação. Em 2016 foram 15 leis relevantes (9,4%), apenas uma lei na área da educação, nenhuma lei abordou o tema da saúde.

Analisando a produção de matérias complementares provenientes do Poder Legislativo, a história praticamente se repete. Encontramos 9 leis complementares propostas pelos vereadores no período 2013-2016 (três leis sobre planos, cargos e salários da Câmara Municipal¹⁹, cinco leis que acrescentam normas a leis já existentes²⁰ e uma lei sobre regularização de edificações²¹). Nenhuma lei complementar do Poder Legislativo acolheu matéria na área da educação, saúde, segurança pública, cultura, desenvolvimento social, desenvolvimento econômico, transportes e transparências durante os quatro anos de mandato.

A partir desses dados é possível verificar uma baixa qualidade das proposições de leis locais originadas na Câmara Municipal de Uberlândia e um alto teor de leis produzidas pelos vereadores que pouco interferem na realidade da cidade – com grande produção de atos que criam datas comemorativas, fazem homenagens, designam logradouros públicos, entidades de utilidade pública ou datas comemorativas.

As leis de “temáticas irrelevantes”, simbólicas ou paroquiais (como homenagens, datas comemorativas, denominação de logradouro e designação de entidades de utilidade pública) estão presentes na maioria dos atos aprovados pelos vereadores no município de Uberlândia. As leis mais frequentemente encaminhadas pelos vereadores durante os quatro anos de mandato foram as denominações de logradouro e bens próprios (213 leis ordinárias), em seguida leis que criam datas

¹⁹ Lei Complementar 559 de 21 de março de 2013, Lei Complementar 575 de 29 de novembro de 2013 e Lei Complementar 596 de 26 de dezembro de 2014.

²⁰ Lei Complementar 600 de 08 de junho 2015, Lei Complementar 601 de 15 de junho 2015, Lei Complementar 604 de 16 de setembro 2016, Lei Complementar 611 de 14 de abril de 2016, Lei Complementar 612 de 29 de abril de 2016 e lei Complementar 613 de 17 de novembro de 2016.

²¹ Lei Complementar 611 de 14 de abril de 2016.

comemorativas (88 leis ordinárias) e leis que criam entidades de utilidade pública (81 leis ordinárias).

Nota-se, a partir dos dados coletados, que a “temática irrelevante e paroquialista” faz parte do cotidiano na produção legislativa municipal, caracterizando também uma conduta contínua nas proposições e aprovações dos vereadores locais.

A concentração dessas leis e o baixo número de proposições relevantes pode estar relacionado a mecanismos legais que impedem a atuação dos vereadores dentro da Câmara Municipal. Conforme mencionado, a Constituição de 1988 veda aos parlamentares a elaboração de leis orçamentárias, possibilitando apenas a apresentação de emendas individuais ou coletivas que devem ser submetidas ao crivo do Poder Executivo. A Lei Orgânica do Município também restringe a atuação dos vereadores quanto a elaboração de leis orçamentárias.

É importante destacar que além desses tipos de proposições (designação de entidades, denominação de logradouro, datas comemorativas), outras matérias garantem a formação de espaço para atuação e visibilidade dos parlamentares. Quando o parlamentar apresenta uma proposta que é relevante para a sociedade ou a uma parcela da população, ganha pontos, aceitação e visibilidade. É noticiado pela imprensa, mídias sociais e colegas de trabalho.

Quando o parlamentar possui altos índices de aceitação e visibilidade, também são maiores as chances para aprovar as suas propostas e maior o peso para influenciar em decisões dentro da Câmara Municipal. Isso sem contar que quando o vereador possui aceitação durante o seu mandato pode contribuir para a sua reeleição ou desenvolvimento como político e figura pública.

O vereador também pode apresentar projeto de lei que impacte o orçamento público municipal, sem incorrer em inconstitucionalidade, desde que demonstre de onde viriam os recursos para tanto.

Um tipo de ação que promove prestígio e influência aos vereadores são as emendas aos orçamentos, ato estritamente de iniciativa do Poder Executivo, porém que merece aceitação e votação por parte do poder Legislativo. As emendas aos orçamentos constituem uma importante moeda de troca com vista a garantir o apoio parlamentar à agenda do Executivo, principalmente nas esferas federais e estaduais conforme apontou estudo de Figueiredo e Limongi (1999).

No âmbito municipal essa questão pode aparecer de maneira um pouco diferente. As emendas destinadas a modificar o texto do projeto original, são oferecidas em momento próprio pelo vereador, comissão ou pela mesa diretora, sob forma regimental.

Em geral, quando o prefeito tem a seu favor a maioria parlamentar da Câmara Municipal, pode usufruir dessa vantagem para a aprovação de projetos de lei e/ou emendas orçamentárias de seu interesse.

Quando o prefeito não possui maioria parlamentar na Câmara, deve, na maioria dos casos, realizar coalizões com os partidos (coligados ou não) ou fazer negociações pontuais com os vereadores para poder legislar. Nesse cenário o vereador pode conseguir maior visibilidade e poder de ação, é nesta situação em que a maioria dos acordos são fechados para garantir a governabilidade.

Os partidos e vereadores que apoiaram o governo na Câmara também podem receber benefícios, como indicação de cargos no interior da administração municipal ou facilidades nos trâmites das proposições²².

Na tentativa de assegurar a distribuição de recursos a sua clientela eleitoral os vereadores também podem estabelecer negociações com o prefeito e o Poder Executivo, buscando a execução de suas propostas.

Além dos instrumentos dos quais dispõem os poderes Executivo e Legislativo para a condução da agenda decisória, o processo legislativo também pode estar centralizado por um grupo seleto de líderes, conforme observou Caetano (2005).

Segundo o autor, em nível local, os partidos políticos são a unidade básica de negociação entre o poder Executivo e Legislativo no processo decisório. Em razão da centralização dos trabalhos legislativos se observa o comportamento disciplinado dos parlamentares (CAETANO, 2005).

Outra característica observada no processo decisório que influencia a relação Executivo-Legislativo é a composição de vereadores distribuída em diferentes comissões legislativas para aprovação das demandas da Casa. Durante o mandato

²² A coalizão entre o Poder Executivo e os partidos é uma situação típica de acordos entre partidos dominantes no Executivo, que não elegeram cadeiras suficientes no Legislativo e precisam costurar uma maioria após a eleição para garantir a governabilidade. Nesse caso, os partidos apoiam o governo na Câmara em troca de benefícios, especialmente da indicação de cargos no interior da administração municipal. As negociações pontuais, por sua vez, são estratégias na qual não se tem um acordo pré-determinado, ou seja, é uma situação de negociação ou de conflito que é determinada conforme o caso, e oferece benefícios quando há cooperação (SOUZA, 2011).

2013-2016 identificamos doze comissões em funcionamento na Câmara Municipal de Uberlândia: Comissão de Legislação, Justiça e Redação; Comissão de Finanças, Orçamentos e Tributos; Comissão de Política Urbana, Habitação, Turismo e Transporte Público; Comissão de Saúde, Saneamento e Meio Ambiente; Comissão de Direitos Sociais e do Consumidor; Comissão de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia, Desporto e Lazer; Comissão de Administração Pública; Comissão de Indústria, Comércio, Turismo e Trabalho; Comissão de Política Rural e Administração dos Direitos, Comissão de Segurança Pública; Comissão Mista de Participação Popular Legislativa; e Comissão de Promoção da Igualdade Racial. Todas comissões proporcionam espaços para visibilidade e atuação dos vereadores.

A mesa diretora é outro espaço institucional que também molda as relações entre Poder Executivo e Poder Legislativo. Os integrantes da Mesa Diretora²³ definem a pauta e influenciam nas sessões do plenário da Câmara, supervisionam os trabalhos e a ordem da Casa. As decisões da Mesa Diretora afetam diretamente a relação executivo-legislativo local.

Muitos dos projetos aprovados (67) foram diretamente encaminhados pela mesa diretora e seus membros e o órgão coordenou os trabalhos da Câmara Municipal.

Não existe um consenso se o comportamento do vereador é influenciado pela sua filiação partidária, pelo seu trabalho nas comissões legislativas ou pelas propostas pelas encaminhadas pela mesa diretora. Algumas pesquisas apontam o caráter individualizado do parlamentar (LOPEZ, 2004; NICOLAU, 2006) outras investigações apontam que o comportamento do vereador pode ser influenciado de acordo com sua filiação partidária e coligação, comissões parlamentares ou lideranças (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; SANTOS, 1995a, 1995b e 1997; PESSANHA, 1998)²⁴. É importante a verificação das leis a partir dessas variáveis.

²³ Composição da mesa diretora - Presidente: Marcio Nobre, 1º Vice-presidente: Ismar Prado, 2º Vice-presidente: Jerônima Carlesso, 3º Vice-presidente: Juliano Modesto, 1º Secretário e Ordenador: Alexandre Nogueira, 2º Secretário e Ordenador: Rodi Nei Borges. Fonte: Câmara Municipal de Uberlândia, 2013. Além dos quinze assessores concedido a cada vereador, os cinco membros da mesa diretora e o líder do prefeito possuem ainda um assessor extra para realização das tarefas designadas.

²⁴ Os autores indicam que o controle da agenda exercido pelos líderes partidários e pelo Executivo reduz as chances de sucesso de iniciativas individualistas e oportunistas dos parlamentares e afirmam, ainda, que os partidos políticos desempenham importante papel no Legislativo – os partidos exercem

Analisando as aprovações das leis por partidos ou coligações é possível identificar as forças que atuam na Câmara Municipal de Uberlândia e o modo como os partidos políticos e vereadores participaram no processo legislativo durante o mandato analisado.

Durante os quatro anos analisados (2013-2016) verificamos que os vereadores do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e do Partido dos Trabalhadores (PT) foram os que produziram maior número de legislação ordinária e complementar.

Os vereadores do Partido Democrático Trabalhista (PDT) produziram 94 leis e os do Partido dos Trabalhadores (PT) produziram 89 leis. Logo em seguida encontramos o Partido da República (PR) com 45 leis, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) com 44, o Partido Trabalhista Cristão (PTC) com 33 e o Partido da Mobilização Nacional (PMN) com 29 leis.

Os demais partidos produziram entre 2 e 26 leis ordinárias e complementares. O partido que menos produziu legislação na Câmara Municipal de Uberlândia foi Partido Social Liberal (PSL) com seis leis e os Democratas (DEM), com apenas duas leis em todo o período analisado.

Na tabela abaixo é possível verificar a produção dos vereadores organizada pelas coligações em nível executivo municipal. Os partidos da coligação Nossa Gente Unida por Uberlândia (PRB, PDT, PT, PMDB, PSL, PPS, PSDC, PRTB, PSB, PV e PC do B) obtiveram maiores índices de aprovações do que os vereadores de partidos da coligação da oposição Uberlândia Cada vez Mais Forte (PP, PTB, PTN, PSC, DEM, PHS, PTC, PRP, PSDB, PSD, PT do B e PR) que perdeu na disputa para prefeito.

A coligação Nossa Gente Unida por Uberlândia (vitoriosa na disputa para prefeito), teve durante os quatro anos de mandato (2013-2016), maior quantidade de leis aprovadas por vereadores representados pelos seus partidos.

uma função estruturadora no sentido de conformar o comportamento do parlamentar. A nível local essa questão pode aparecer de maneira semelhante.

Tabela 1 - Análise das leis aprovadas em Uberlândia (2013-2016) por partidos e coligações em nível Executivo Municipal

Partidos coligados	2013	2014	2015	2016	Partidos não coligados	2013	2014	2015	2016
PT	8	12	13	56	DEM	2	0	0	0
PRB	1	3	3	1	PMN	3	11	9	6
PDT	18	11	31	34	PTC	7	4	13	9
PMDB	15	12	9	9	PP	4	3	5	5
PSL	1	0	1	4	PPL	0	3	4	1
PSDC	4	6	1	0	PR	17	8	3	17
PSB	9	6	5	7	PSDB	2	5	5	7
PV	8	7	5	4	PSC	4	3	2	1
TOTAL	64	57	68	115	TOTAL	39	37	41	46

Fonte: Câmara Municipal de Uberlândia/MG (2016). Autoria própria.

As siglas PT, PDT e PMDB apresentaram um maior número de propostas aprovadas na base aliada do governo. O PR, PTC, PP e PMN são as siglas que apresentaram maior número de propostas aprovadas pela oposição.

A tabela acima deixa clara a substancial diferença nas aprovações de leis ordinárias por partidos no eixo do governo. A distribuição das leis de acordo com a filiação partidária mostra o impacto exercido pelo controle de ativos institucionais, e ao mesmo tempo chama a atenção para possíveis efeitos do posicionamento dos partidos no eixo governo-oposição.

Essa análise também é possível observar quais os partidos e coligações tiveram maior influência na Câmara, apresentando maiores número de leis durante o período analisado (2013-2016). Os vereadores de partidos coligados ao prefeito em nível Executivo municipal obtiveram os maiores números de leis aprovadas.

A partir dos dados é possível concluir que o trabalho do vereador está altamente centralizado pelos partidos políticos e coligações, como também pela dinâmica do poder executivo local.

2.4 As leis e planejamento orçamentário do município

As leis orçamentárias são mecanismos de definição prévia das receitas e despesas públicas, com a finalidade de garantir o emprego correto do dinheiro público,

assegurando a fiscalização das finanças públicas, seja no âmbito federal, estadual, municipal ou distrital.

No âmbito municipal o orçamento é elaborado pelo governo, no caso os representantes do Poder Executivo Municipal – prefeito, secretários e dirigentes de cada órgão municipal. Depois de elaborado, o orçamento é enviado para a Câmara Municipal. São os vereadores que discutem, aprovam e votam as leis orçamentárias. A iniciativa do projeto de lei orçamentária como observado é de responsabilidade do Poder Executivo e o Poder Legislativo tem a função de fiscalizá-lo.

A Câmara Municipal cabe autorizar a concessão de auxílios, subvenções e convênios com entidades públicas ou particulares. Ao Executivo está vedado o remanejamento, transferência de recursos, abertura de crédito suplementar ou especial sem a prévia autorização do Legislativo. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial de todas as entidades da administração direta e indireta é de atribuição dos vereadores locais.

O município de Uberlândia, como qualquer outro município com população acima de 30 mil habitantes, organiza o seu sistema de planejamento orçamentário de políticas públicas a partir da Lei Orçamentária Anual (LOA), que corresponde ao orçamento propriamente dito. Também utiliza lei de diretrizes orçamentárias (LDO) para estabelecer as metas do orçamento do exercício seguinte e o plano plurianual (PPA), o orçamento para o período de quatro anos.

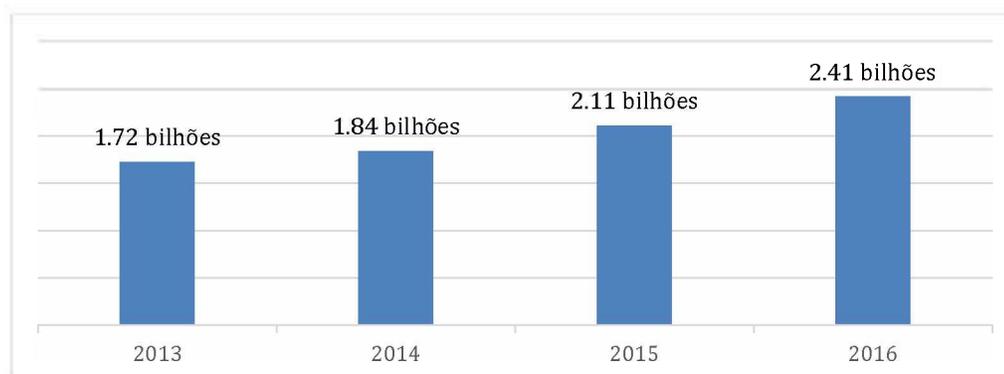
A LOA, LDO e PPA, são normas gerais e de abrangência nacional, que devem ser utilizadas por todos os entes da federação. Diante dessas três leis norteadoras do orçamento do município buscamos avaliar os gastos da máquina pública, o funcionamento das entidades da administração direta e indireta do município e as ações dos legisladores, em especial os gastos do poder legislativo local.

2.4.1 A Lei Orçamentária Anual

A partir da LOA foi possível avaliar o crescimento das receitas e despesas da Administração Pública Municipal Direta e Indireta do município de Uberlândia no período 2013-2016. Neste contexto, ela deve ser elaborada pelo Poder Executivo, encaminhada para análise, adequação e aprovação pelo Poder Legislativo, devolvida ao Executivo para execução.

Em 2013, o valor estimado de receita no município foi de R\$ 1,723 bilhão²⁵; em 2014 a estimativa foi de R\$ 1,837 bilhão²⁶; em 2015 foram 2,106 bilhões²⁷; e no último ano de mandato, 2016, foram 2,413 bilhões²⁸.

Gráfico 7 - Receita da Administração Pública Direta e Indireta do Município de Uberlândia (em bilhões de reais)



Fonte: Câmara Municipal de Uberlândia/MG (2016). Autoria própria.

O crescimento do orçamento estimado no município de Uberlândia foi em média 10,55% ao ano durante período analisado. A receita da administração pública municipal de Uberlândia (direta e indireta) veio principalmente da arrecadação de tributos do contribuinte, de transferências da união, de rendas ou outras receitas correntes e de capital previsto na legislação em vigor.

Os valores da LOA de Uberlândia em 2013 foram superiores ao orçamento da UFU, que em 2013 era de R\$ 0,99 bilhão em receitas. Foi também superior ao orçamento de Contagem de R\$ 1,4 bilhão (2013) e Betim, R\$ 1,59 bilhão (2013). No estado de Minas Gerais, Uberlândia ficou atrás somente de Belo Horizonte, que em 2013 registrou R\$ 9,9 bilhões em 2013.

Os números destacam Uberlândia como um importante polo econômico regional, posicionando o município como o segundo com maior receita estimada no estado no ano de 2013. É dever dos vereadores fiscalizar todo o montante desta

²⁵ Lei nº 11.275, de 18 de dezembro de 2012.

²⁶ Lei nº 11.675, de 27 de dezembro de 2013.

²⁷ Lei nº 12.073, de 26 de dezembro de 2014.

²⁸ Lei nº 12.249, de 30 de dezembro de 2015.

receita e verificar a transparência das contas públicas de todas as entidades da administração direta e indireta do município.

2.4.2 A lei de diretrizes orçamentárias

Em cumprimento à Lei Orgânica do Município²⁹, a Constituição Federal³⁰ e a Lei Complementar nº 101, Uberlândia utiliza as diretrizes orçamentárias para orientar a elaboração do planejamento em seu orçamento público.

As regras compreendem as metas e prioridades da Administração Pública Municipal; a estrutura e organização dos orçamentos; as diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos; as disposições relativas à dívida pública do Município; e as despesas do município com pessoal e encargos sociais.

No período avaliado (2013-2016) as LDO traçaram seus objetivos visando em especial a “execução, a administração, com equilíbrio das finanças públicas considerando, sempre, ao lado da situação financeira, o cumprimento das vinculações constitucionais, legais e a imperiosa necessidade de prestação adequada dos serviços públicos” (Art. 16 da lei nº 12.231)³¹.

Qualquer valor que onere o orçamento público ou atos que viabilizem a execução de despesas sem suficiente disponibilidade de dotação orçamentária estão vedados pelas leis de diretrizes orçamentárias (Art. 16, LDO, 2016). Essa ação deve ser controlada pelo Poder Legislativo pela atuação dos vereadores.

É importante ressaltar que a LDO no município Uberlândia no período analisado permitiu a transferência de recursos a entidades públicas e privadas sem fins lucrativos (“terceiro setor”), desde que as entidades fossem autorizadas por lei municipal e tivessem firmado convênio, ajuste ou instrumento congênere, pelo qual fiquem claramente definidos os deveres e obrigações de cada parte, a forma e os

²⁹ Compete ao Município de Uberlândia: legislar sobre o plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais: (Art. 7 § 11º alínea a); Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão de iniciativa exclusiva do prefeito e serão apreciadas pela Câmara Municipal, com observância do disposto da Lei Orgânica sobre o processo legislativo (art. 112, § 1º). (UBERLÂNDIA, 1990).

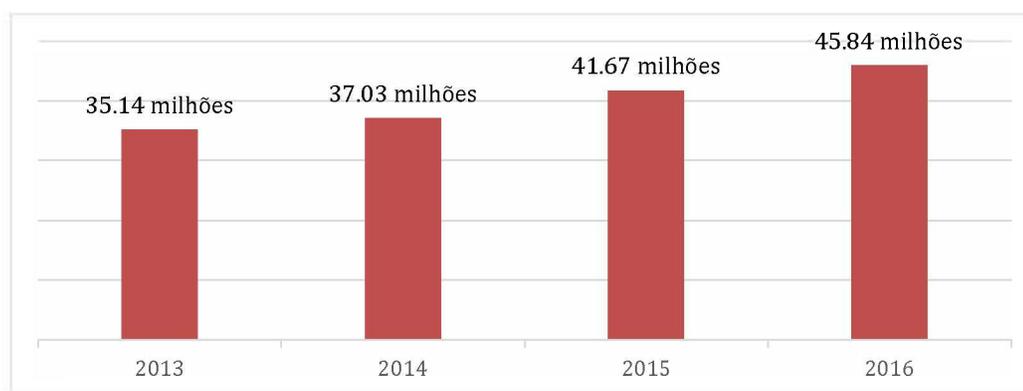
³⁰ Idem art. 165, § 2º.

³¹ UBERLÂNDIA. Lei Ordinária Nº 12.231, de 05 de Agosto de 2015. Estabelece as diretrizes a serem observadas na elaboração da lei orçamentária do município de Uberlândia para o exercício de 2016 e dá outras providências., Uberlândia, MG, ago 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/u/uberlandia/lei-ordinaria/2015/1224/12231/lei-ordinaria-n-12231-2015-promulgacao-de-veto-parcial-rejeitado?q=12231>. Acesso em: 12 out. 2017.

prazos para prestação de contas, consoante à lei municipal correlata (Art. 20, LDO, 2016).

Através das LDO foi possível verificar, por exemplo, a estimativa de repasse para o Poder Legislativo em Uberlândia durante os quatro anos. Em 2013, a LDO fixou em 35,1 milhões de reais os gastos com o Poder Legislativo; em 2014 foram 37 milhões; em 2015 a estimativa foi de 41,6 milhões; e no último ano, 2016, foram 45,8 milhões.

Gráfico 8 - Despesas do Município de Uberlândia com o Poder Legislativo (em milhões de reais)



Fonte: Câmara Municipal de Uberlândia/MG, (2016). Autoria própria.

Os valores representam um crescimento médio de 8,44% ao ano e ocuparam no orçamento de Uberlândia um percentual de 1,98% do total de toda a despesa do município, contabilizando um montante de 159 milhões de reais durante os quatro anos destinados ao poder Legislativo.

O quadro de funcionários do Poder Legislativo foi composto, além dos 27 vereadores, por 49 servidores efetivos, 409 comissionados e dois servidores cedidos. É sabido que cada vereador possui uma cota de quinze assessores políticos, sendo que até o ano de 2015 apenas dois vereadores não possuíam o quadro de quinze acessos completos: Adriano Zago (PMDB) registrou 12 assessores e Luiz Cláudio Galassi (PSDB) apenas cinco³² (os outros vereadores completaram a cota de 15 assessores políticos cada).

³² Reportagem Jornal Correio de Uberlândia. Câmara de Uberlândia mais que dobra número de funcionários. Disponível em: <http://www.correiodeuberlandia.com.br/cidade-e-regiao/camara-de-uberlandia-mais-que-dobra-numero-de-funcionarios/>. Acesso em 15/05/2018.

Além do alto orçamento destinado ao poder Legislativo, é observada uma grande estrutura de pessoas e gabinetes. Em 2015 o salário-base de cada vereador foi de R\$ 15.031,62 (19 salários-mínimos) e o gasto mensal de cada gabinete foi de R\$ 86,3 mil a R\$ 91,4 mil (com gastos, salários e contribuições sociais de vereadores e assessores – variável no caso de membros da mesa diretora, somado aos R\$ 10 mil de verba indenizatória)³³.

Os dados demonstram uma grande quantidade de recursos alocados pelo poder Legislativo, em especial por um grupo seleto de indivíduos e pelos 27 vereadores. Nossa principal suposição é a possibilidade de identificar indivíduos e grupos considerados membros de uma elite política atuante na administração de recursos financeiros do aparelho de Estado. Trata-se indivíduos que de fato exercem o poder político na sociedade, funcionando como uma “minoría” ou uma “classe política” que ocupa os principais cargos de comando político local e influenciando diretamente as decisões políticas. O capítulo 3 desta dissertação analisa mais detalhadamente o perfil desses parlamentares no município.

2.4.3 O plano plurianual e as diferentes de gestões

Ainda analisando as principais leis orçamentárias, observamos os dois planos plurianuais³⁴ (PPA) aprovados no município entre 2010-2017. O primeiro correspondendo ao quadriênio 2010 a 2013 e o segundo no quadriênio 2014 a 2017.

O Plano Plurianual (PPA) apresentou a atuação dos órgãos da administração direta e indireta inclusive da Câmara Municipal e empresas que o município detém o controle. O PPA detalhou a arrecadação e os gastos em programas e ações em um período de quatro anos. Esse orçamento foi o resultado de necessidades ditadas pela

³³ Idem.

³⁴ Lei nº 10.361, de 16 de dezembro de 2009 – Estabelece o Plano Plurianual do Município de Uberlândia para o período de 2010 a 2013 e define as metas e prioridades da Administração Pública Municipal para o exercício de 2010. e Lei nº 11.676, de 26 de dezembro de 2013 – Institui o Plano Plurianual do Município de Uberlândia para o período de 2014 a 2017 e define as metas e prioridades da Administração Pública Municipal para o exercício de 2014.

política governamental e fez papel de programação econômica direcionando a ação do governo para vários setores de atividade³⁵.

O PPA de 2010-2013 teve como justificativa a prestação eficiente de serviços públicos, a gestão adequada dos recursos face à crise econômica e no período pós-crise, e o fomento de atividades geradoras de desenvolvimento econômico e social. Já o PPA de 2014-2017 norteou a execução dos programas e ações da administração pública seguindo os seguintes eixos estratégicos: saúde; educação; administração; valorização e qualificação do servidor; assistência social; saneamento – abastecimento de água; urbanismo – transporte coletivo urbano; habitação; cidade sustentável; cultura; e esporte³⁶.

Os PPAs analisados definiram os objetivos e as metas da administração pública municipal para as despesas de capital (e outras delas decorrentes) e a programas de duração continuada³⁷. Ao analisarmos os planos no que tange às atribuições ao poder Legislativo vemos que o PPA de 2010-2013 contemplou 713 projetos e 93.866 ações da Câmara Municipal, com uma estimativa de 94,6 milhões de reais para serem alocados pelo poder Legislativo. O PPA de 2014-2017 contemplou 1578 projetos e 168.241 ações, com a estimativa de alocação de 169,8 milhões de reais.

É explícito o aumento do número de projetos e do orçamento destinado ao Poder Legislativo local, 221% e 179% respectivamente, em um período de apenas quatro anos.

Percebe-se, deste modo, que tanto o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária anual direcionam grande parte de recursos para a implementação de políticas financeiras e estruturais que favorecem o Poder Legislativo.

³⁵ Lei nº 10.361, de 16 de dezembro de 2009 – Estabelece o plano plurianual do município de Uberlândia para o período de 2010 a 2013 e define as metas e prioridades da Administração Pública Municipal para o exercício de 2010.

³⁶ No PPA 2010-2013 está claro as metas de uma política de austeridade e cunho neoliberal da gestão administrada pelo prefeito Odelmo Leão (PP), o PPA 2014-2017 demonstrou abertura para políticas sociais na área da educação, saúde e seguridade social e foi elaborado na gestão do prefeito Gilmar Machado (PT).

³⁷ Lei nº 10.361, de 16 de dezembro de 2009 – Estabelece o plano plurianual do município de Uberlândia para o período de 2010 a 2013 e define as metas e prioridades da Administração Pública Municipal para o exercício de 2010.

O resultado pode ser observado na prática, pelo aumento do número de cadeiras na câmara municipal, pelo grande número de assessores e cargos de confiança, além do aumento dos salários dos membros do Poder Legislativo local, e do crescimento de outras despesas da instituição.

É dever do Poder Legislativo do município analisar os Projetos de Lei do PPA, LDO e LOA encaminhados pelo Poder Executivo para a sua posterior aprovação. De acordo com o regimento interno o Poder Legislativo deve apresentar alterações e aprovações e avaliações de mudanças futuras nas leis orçamentárias de forma benéfica para todo o município.

É grave a forma como os recursos aprovados são votados, julgados ou reprovados. Os parlamentares possuem em seu poder a possibilidade para aprovar, alterar e direcionar os recursos de forma direta para determinadas áreas, como as contas do poder legislativo. De certa forma, são eles os agentes responsáveis pelo aumento dos seus próprios salários e benefícios.

Um exemplo é a lei Ordinária 12.881, de 29 de dezembro 2017, encaminhada pela mesa diretora. A lei concedeu reajuste de vencimentos aos vereadores, servidores (ativos e inativos) e comissionados do poder legislativo municipal de Uberlândia em 4,5% e a resolução 109/2017 autorizou o reajuste do subsídio dos agentes políticos em 19,8% a partir do mês de janeiro de 2018, o qual passou a ser de R\$ 18.007,88 reais. No entanto, o ministério público suspendeu o aumento abusivo.

O Poder Executivo municipal detém competência constitucional exclusiva para iniciar leis sobre matéria orçamentária e de organização administrativa, como as LDO, o PPA e a LOA, sobre criação de órgãos da administração³⁸. Mas o Poder Legislativo municipal tem um papel fundamental na aprovação do orçamento e fiscalização das leis orçamentárias, fiscalizando e aprovando também as suas próprias despesas.

2.5 As leis orçamentárias (créditos especiais e suplementares) e a alocação de recursos

Sendo os vereadores os agentes responsáveis pelas votações, discussões e aprovações do orçamento e leis orçamentárias de outras áreas, buscamos levantar informações a respeito do orçamento aprovado através das leis de abertura de crédito.

³⁸ Cf. Art. 28 e 109 da Lei Orgânica do Município de Uberlândia.

As leis orçamentárias que abrem créditos para as gestões municipais estão divididas em três categorias: lei de orçamento de crédito suplementar, lei de orçamento de crédito especial e a lei de orçamento de crédito extraordinário. Essas leis são publicadas quando existem autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei do Orçamento.

A abertura de créditos suplementares e especiais depende de prévia autorização legislativa e da existência de recursos disponíveis para cobrir a despesa.

O *crédito especial* ocorre quando não há previsão de dotação para a realização de determinada despesa. Este instrumento viabiliza a criação de novo item de despesa, sendo autorizado por lei específica e aberto pelo Poder Executivo. Caso a lei de autorização seja promulgada nos últimos quatro meses do exercício, poderá ser reaberto no exercício seguinte nos limites de seu saldo, sendo incorporado ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

O *crédito suplementar* destina-se ao reforço de dotação já existente, pois são utilizados quando os créditos orçamentários são ou se tornam insuficientes. Sua abertura depende da prévia existência de recursos para a efetivação da despesa, ele é autorizado por lei e aberto também pelo Poder Executivo. A lei orçamentária poderá conter autorização para abertura de créditos suplementares até determinado limite.

O *crédito extraordinário*³⁹ é destinado somente ao atendimento de despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (art. 167, § 3º, da CF/1988). Pelo caráter urgente, sua abertura independe de indicação prévia de fonte. Porém, há indicação posterior. Serão abertos por Medida Provisória e encaminhados para imediato conhecimento ao Poder Legislativo. Aos entes que não dispuserem da Medida Provisória, a abertura será por Decreto do Executivo (art. 44 da Lei nº 4.320/1964).

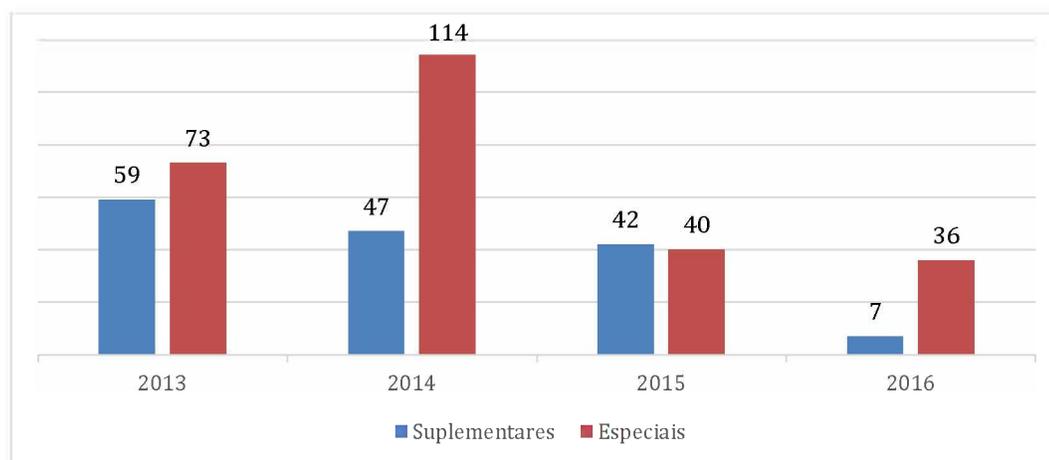
Para ajustes no planejamento orçamentário, o município de Uberlândia pode abrir créditos suplementares às dotações dos orçamentos contidos na (LDO) até o

³⁹ É importante destacar que no município de Uberlândia, durante o período analisado (2013-2016), não houve a utilização de leis orçamentárias de crédito extraordinário.

limite de 25% do valor total do orçamento⁴⁰ ou até o limite da dotação consignada como reserva de contingência⁴¹.

No levantamento realizado no ano de 2013 constatam-se 132 leis de orçamento de crédito (59 suplementares e 73 especiais) distribuídos em diferentes categorias⁴². Em 2014, 161 leis orçamentárias foram aprovadas (47 suplementares e 114 especiais); em 2015 foram aprovadas 82 (42 suplementares e 40 especiais); e no último ano do mandato 2016 foram 43 leis orçamentárias (7 suplementares e 36 especiais).

Gráfico 9 - Leis Orçamentárias Ordinárias (Suplementares e Especiais) do Município de Uberlândia entre 2013-2016



Fonte: Câmara Municipal de Uberlândia/MG (2016). Autoria própria.

É possível observar uma maior concentração de leis orçamentárias nos dois primeiros anos de mandato (2013-2014) e uma gradual diminuição da quantidade de leis nos dois últimos anos de mandato (2015-2016). Os dois primeiros anos de mandato foram responsáveis pelos maiores valores de abertura de crédito no

⁴⁰ Nos termos do art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964 e suas alterações.

⁴¹ Os recursos da Reserva de Contingência serão destinados ao atendimento de riscos fiscais representados por passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, abertura de créditos adicionais para despesas não orçadas ou orçadas a menor.

⁴² As categorias correspondem às secretarias de: Administração, Agricultura e agropecuária, Antidrogas e defesa social, Cultura, Desenvolvimento social e trabalho, Educação, Habitação, Meio ambiente, Saúde, Finanças, Obras, Governo, Transporte, Câmara Municipal e a categoria intitulada outros correspondem a um número menor de projetos de lei aprovado pelas demais Secretarias.

orçamento do município, totalizando um montante de R\$ 494 milhões (80% do orçamento) e, em contrapartida, os dois últimos anos contabilizaram um total de R\$ 132 milhões (20% do orçamento).

As causas desta redução podem ser muitas, não é objetivo deste trabalho aprofundar nesse tema. Algumas das hipóteses que podem ser levantadas são: a redução do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); a crise político-institucional instalada no Brasil após 2013; o impeachment da presidente Dilma Rousseff; o eventual descontrole financeiro das gestões municipais, incluindo desperdícios, gastos desnecessários e investimentos inoportunos; políticas e ações de arrecadações inadequadas ou desacreditadas pelos cidadãos; e o uso inapropriado do orçamento financeiro e planejamento estratégico municipal de longo prazo, além da dificuldade imposta por partidos da oposição e perda da maioria na casa.

O efeito deste problema pode estar ligado à diminuição do número de leis propostas pelo poder Executivo no município e o fenômeno de crescimento do legislativo no último ano de mandato, conforme explorado no tópico 2.2 A preponderância do Poder Executivo na elaboração das leis.

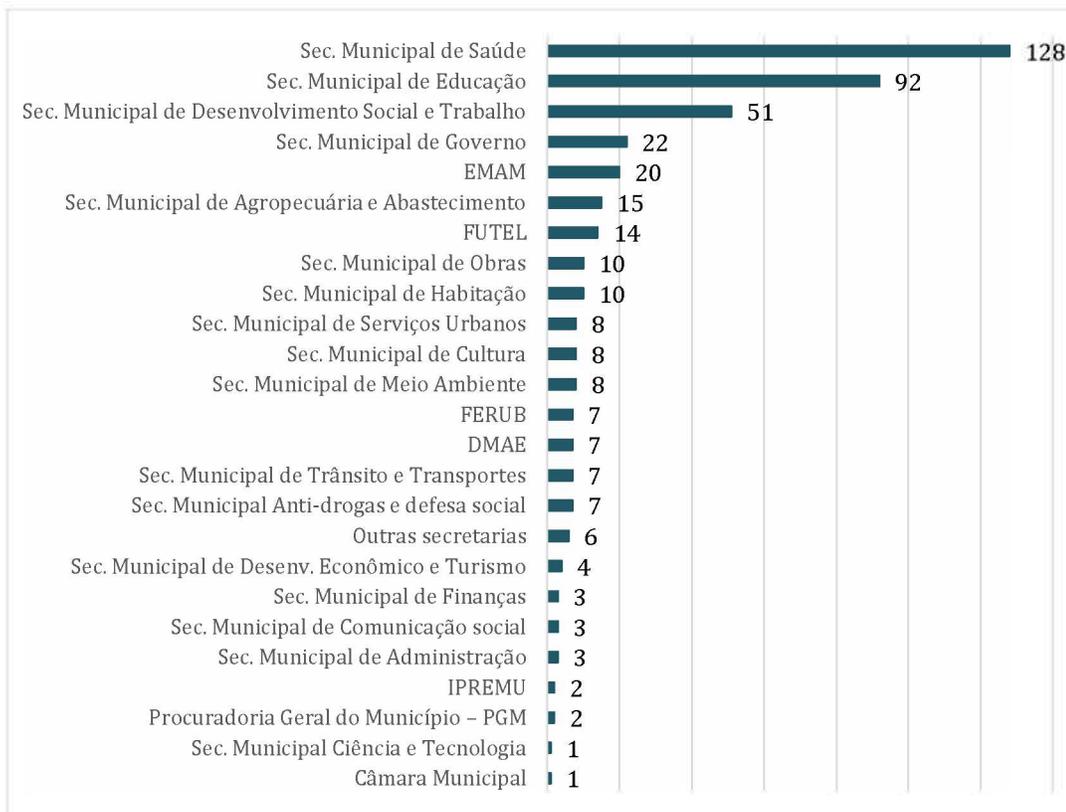
Os créditos suplementares implantados no período estudado reforçaram as alocações orçamentárias já incluídas na LOA, de modo que quando o recurso financeiro foi insuficiente o orçamento suplementar passou a ser utilizado. O número de créditos suplementares significou basicamente uma redistribuição de recursos sem implicar novas despesas.

Já os créditos especiais no período foram utilizados quando o orçamento solicitado pelo Executivo ultrapassou o limite autorizado pela LOA, ou quando ocorreu alguma atividade inteiramente nova, isso é, um gasto não associado a uma alocação orçamentária.

Mesmo sofrendo cortes ao longo dos anos é possível identificar quais foram as leis ordinárias que abriram crédito (especial ou suplementar) em Uberlândia e, assim, compreender a dinâmica de alocação de crédito nos órgãos da administração.

Para a realização desse exercício as leis de orçamento de créditos foram divididas em 25 categorias, compreendendo as Secretarias Municipais específicas ou órgãos da administração (direta ou indireta). Em seguida foram avaliadas pelo seu volume e valores durante os quatro anos de mandato. Os gráficos 10 e 11 demonstram essa distribuição.

Gráfico 10 - Distribuição das Leis de Orçamentárias de Créditos (Suplementar e Especial) na Câmara Municipal de Uberlândia, por temas, entre 2013 e 2016



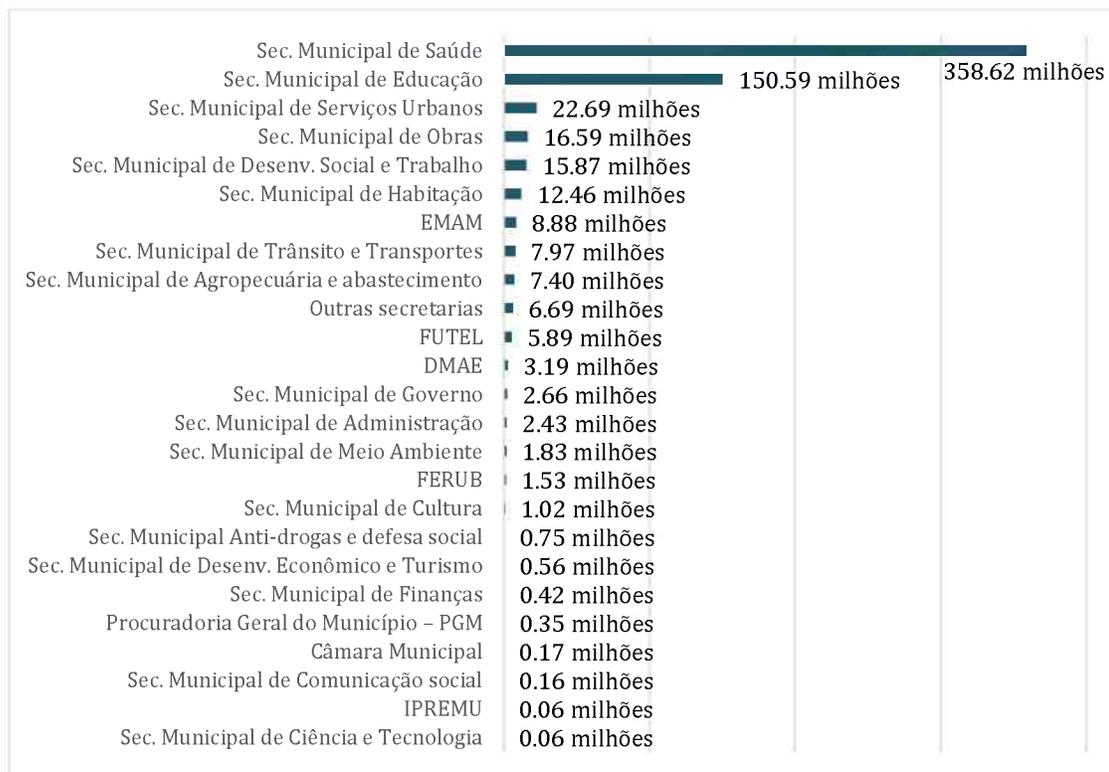
Fonte: Câmara Municipal de Uberlândia/MG (2016). Autoria própria.

Através do levantamento é possível observar um grande número de leis orçamentárias na área de saúde, seguida pela área da educação e desenvolvimento social e trabalho. De fato, são as matérias onde a união, estados e municípios alocam a maior parte de seus recursos, e também foram as áreas em que os parlamentares atuaram com maior frequência.

O gráfico seguinte destacou em valores monetários a quantidade de recursos (milhões de reais) em orçamento especial e suplementar seguindo as mesmas categorias para os órgãos da administração.

A Secretaria Municipal de Saúde e a Secretaria Municipal de Educação foram os setores que tiveram maiores aberturas de crédito; 358,6 milhões e 150,5 milhões respectivamente.

Gráfico 11 - Distribuição das Leis de Orçamentárias de Créditos (Suplementar e Especial) na Câmara Municipal de Uberlândia, por valores (em milhões de reais)



Fonte: Câmara Municipal de Uberlândia/MG (2016). Autoria própria.

Os dados também revelaram que saúde, educação e serviços urbanos foram as matérias mais recorrentes nas aberturas de crédito (especial e suplementar) no município de Uberlândia e exigiram a maior atenção e dedicação por parte dos parlamentares.

Ao todo durante os quatro anos de mandato, 418 leis de crédito especiais e suplementares foram aprovadas pelos vereadores totalizando um montante de 628,8 milhões de reais. Não houve abertura de crédito extraordinário no período.

Como visto, a iniciativa do prefeito como Chefe do Executivo local viabilizou a elaboração dos projetos de lei que criaram, estruturam e atribuíram crédito às secretarias, órgãos e entes da administração pública, garantindo notoriedade ao poder Executivo.

É válido destacar não foi encontrado o uso de Leis Delegadas, espécie de ato normativo elaborado pelo prefeito solicitando delegação à Câmara Municipal. A última lei delegada aprovada no município de Uberlândia foi em 2009⁴³.

O fato de o Plenário da Câmara Municipal de Uberlândia aprovar grande número de leis ordinárias associadas a matérias orçamentárias é suficiente para destacar a relevância do Poder Executivo na elaboração das leis locais.

No próximo capítulo buscamos conhecer informações sobre o perfil dos representantes responsáveis pela produção legislativa apresentada nos tópicos anteriores. Também identificamos características marcantes do perfil político e socioeconômico dos parlamentares que exerceram o mandato entre 2013-2016.

⁴³ Em Minas Gerais, por exemplo, o ex-governador Aécio Neves e o atual governador Antônio Anastasia, ambos do PSDB, recorreram ao recurso para aprovar medidas legais de forma mais rápida. Aécio Neves publicou 160 leis delegadas nos dois mandatos consecutivos. Anastasia já publicou seis. Em Uberlândia, o prefeito Odelmo Leão também utilizou deste instrumento para legislar, sendo que em 2009 foram publicadas 28 leis delegadas (FERNANDES, 2011).

CAPÍTULO 3 - PERFIL DOS VEREADORES E PREFEITOS

3.1 Perfil dos agentes legislativos

Compreender o perfil dos representantes políticos e sua trajetória até serem eleitos para os diferentes cargos eletivos da administração pública permite que cientistas políticos e outros estudiosos avaliem uma série de variáveis relacionadas ao exercício da função, atuação enquanto figura pública e indicadores de representatividade.

Questões como atuação parlamentar, comportamento político, índices de aceitação ou rejeição e até mesmo chances de reeleição podem ser verificadas quando se conhece o perfil dos parlamentares dentro das instituições.

O perfil do indivíduo nos cargos do poder Executivo e Legislativo pode ser delineado, por exemplo, a partir de dados sobre a sua origem social e profissional, ou bases sociais de que é representante⁴⁴. Também é possível conhecer o candidato eleito através de variáveis como a sua formação educacional, idade, sexo, trajetória política, bases de apoio, partidos políticos, eleitorado, verba de campanha e outras informações relevantes⁴⁵.

Esse capítulo visa contribuir para uma melhor compreensão da composição política em nível local, em especial no município de Uberlândia, analisando o perfil dos representantes do poder executivo (prefeito e vice-prefeito) e legislativo (vereadores) que tomaram posse ou participaram do mandato durante os anos de 2013 e 2016 concomitantes à gestão do prefeito Gilmar Machado (PT)⁴⁶.

⁴⁴ Não foi possível, de forma a ter razoável segurança quanto às informações, identificar, no sentido de priorizar, esta variável (bases sociais de que o vereador é representante), ao menos para vários deles, razão pela qual não pudemos priorizar esse aspecto.

⁴⁵ Uma literatura cada vez maior tem se ocupado em determinar quais são os caminhos percorridos por aqueles indivíduos que pleiteiam um lugar entre o diminuto grupo das elites políticas eletivas (CODATO; CERVI; PERISSINOTO, 2013).

⁴⁶ A análise, entretanto, não deve ficar restrita apenas a esses anos. É de grande consideração a continuação desta pesquisa em futuros mandatos, como também em mandatos anteriores. A partir de um levantamento completo podemos identificar com clareza os grupos sociais e as elites políticas recrutados em determinadas épocas, bem como a ascensão social e a manutenção de hierarquias no poder local. O objetivo deste capítulo é empreender um estudo sobre o perfil das elites locais compreendendo-as enquanto um grupo estratégico na tomada de decisão e implementação de políticas públicas, o que impacta diretamente a vida da municipalidade. Nosso interesse é saber qual é o perfil dos candidatos que saíram das urnas nas eleições municipais da cidade de Uberlândia nos anos de 2012 e 2016 e passaram a compor a Câmara Municipal e a Prefeitura da cidade.

O esforço se justifica pois o estudo do perfil do parlamentar pode revelar dados que contribuem para a ampliação do debate sobre a democracia representativa no Brasil, especificamente em nível local. Além disso, o estudo do perfil do político eleito é pouco explorado na Ciência Política brasileira, diferentemente de outros países que possuem essa área de pesquisa consolidada.

As análises existentes na literatura estão (em sua grande maioria) focadas nos estudos de Senadores, deputados Federais e deputados Estaduais. Existem poucas informações sobre o perfil dos vereadores, prefeitos, vice-prefeitos e secretários em nível local⁴⁷. Alguns trabalhos recentes (KERBAUY, 2005; CAETANO, 2005; D'AVILA, LIMA & JORGE, 2011; CUNHA, 2013; ARAÚJO, 2001; RANGEL, 2013; BILAC, 1995; COUTO, 1995) apresentam o perfil dos vereadores e prefeitos e informações relevantes para avaliação da qualidade do trabalho legislativo local.

Para a construção do perfil e levantamento de informações sobre biografia dos vereadores prefeito e vice-prefeito foi consultada a base de dados do legislativo local (www.camarauberlandia.mg.gov.br), o site do TSE (www.tse.gov.br), o site do TRE (www.tre-mg.ius.br) e, em alguns casos, o site pessoal e as redes sociais de cada parlamentar.

Todos os dados sobre o perfil dos vereadores, prefeitos e vice-prefeitos foram autodeclarados, ou seja, as análises basearam-se em informações fornecidas pelos próprios atores à Câmara Municipal, à Prefeitura e ao TSE sobre candidatura e posse no mandato.

O universo investigado abrangeu os atores que em algum momento participaram oficialmente da legislatura 2013-2016 no município de Uberlândia e não necessariamente apenas aqueles que tomaram posse após as eleições. Levamos em consideração, por exemplo, os vereadores que assumiram o cargo de titular na Câmara Municipal de Uberlândia, seja assumindo temporariamente a suplência de um

⁴⁷ Segundo Codato, Cervi e Perissinotto (2013), no Brasil alguns trabalhos recentes têm se preocupado em identificar as variáveis que afetam as oportunidades daqueles que se lançam nas disputas eleitorais, especialmente para os cargos de deputados federais e senadores. Prefeitos não têm sido muito investigados dessa perspectiva. Em geral, estudos sobre eleições municipais estão focados ou em campanhas, ou em partidos ou em eleitores. Os autores partem da hipótese de que variáveis políticas e econômicas interferem no resultado eleitoral, em especial daqueles que concorrem à reeleição, apresentando maiores chances de sucesso por conta da expertise desenvolvida em suas trajetórias em disputas eleitorais. Na pesquisa são considerados políticos profissionais apenas aqueles que se autodeclararam, na ficha de registro de candidatura ao TSE, como sendo vereador, prefeito, deputado ou senador no campo "ocupação profissional".

titular, seja assumindo efetivamente por conta de afastamento, cassação ou óbito de outro vereador.

Deste modo, chegamos a um número de 33 vereadores, um prefeito e um vice-prefeito entre os anos 2013 e 2016. O número de representantes (35) pode até parecer pequeno, mas a análise desse universo permitiu o conhecimento do perfil dos atores presentes oficialmente como membros Câmara e da Prefeitura durante o período. Os dados coletados servirão para pesquisas futuras para a avaliação e identificação de elites políticas em Uberlândia.

Para a organização dos dados e construção do perfil dos parlamentares foi elaborada uma tabela Excel contendo informações sobre naturalidade, sexo, idade antes da posse, estado civil, quantidade de filhos, escolaridade (se graduado qual a área do CNPq, título de mestre, especialista ou doutor), ocupação anterior ao mandato, número de imóveis, terrenos ou bens imobilizados, valores, total do patrimônio, número de carros, motocicletas, aeronaves etc., gasto total com a campanha, quantidade de mandatos como vereador ou outro cargo eletivo, representação social, partido político da candidatura (filiação no momento da candidatura), coligação na disputa ao cargo de vereador, entre outros dados. Através destas informações foi possível traçar o perfil dos vereadores, prefeito e vice-prefeito que exerceram o mandato de 2013 a 2016 no município.

Este capítulo se organiza da seguinte forma: primeiramente foram levantados **3.2 Dados gerais sobre as eleições de 2012 no Brasil e no município de Uberlândia**; no tópico são apresentadas informações sobre o processo eleitoral, número de candidaturas, características básicas das eleições de 2012, articulações e coligações em nível local, distribuição partidos no território nacional, estratégias de partidos e candidatos e chances de reeleição. Essas informações foram importantes para conhecer o cenário político, econômico e social que se apresentou nas eleições de 2012 em todo o país. No próximo tópico é apresentado **3.3 O perfil do eleitorado brasileiro nas eleições municipais em 2012**, expondo dados demográficos, políticos e socioeconômicos do eleitorado brasileiro. Nesse tópico são também analisadas as características do eleitorado Uberlandense, segundo maior colégio eleitoral de Minas Gerais.

Em seguida foi descrito **3.4 O perfil dos vereadores e prefeitos eleitos em 2012 no Brasil**. O tópico foi de grande relevância para conhecer o perfil dos

“vencedores” na disputa eleitoral e verificar padrões de candidaturas com maiores êxitos, através de variáveis como faixa etária, sexo, escolaridade, ocupação e experiência política. Os tópicos 3.2, 3.3 e 3.4 representaram uma base importante para verificação de dados em âmbito municipal, obrigatórias para análises comparativas.

O tópico seguinte, **3.5 Características da disputa ao pleito de Uberlândia em 2012**, efetuou análises sobre a origem social, trajetória política e valores político-ideológicos dos candidatos no município de Uberlândia, revelando informações particulares do município com base nas observações efetuadas para todo país. O tópico **3.6 Resultado do pleito de 2012 e o perfil dos vencedores em Uberlândia** apresentou dados sobre as eleições no município e o tópico **3.7 Orçamento de campanhas** revelou informações financeiras prestadas pelos partidos, candidatos e comitês e por fim, o tópico **3.8 Renovação da prefeitura e câmara municipal** detalhou que os altos índices de reeleição e manutenção dos mesmos indivíduos no poder no município de Uberlândia está diretamente relacionado ao perfil desses atores.

3.2 Dados gerais sobre as eleições de 2012 no Brasil e no município de Uberlândia

Como ponto de partida, extraímos dados do TSE e do TRE e reportagens de jornais e revistas para formulação de um quadro geral sobre as eleições em Uberlândia e nos municípios brasileiros. O intuito foi levantar dados sobre a composição dos votos e análise do perfil dos candidatos ao pleito de prefeito, vice-prefeito e vereadores nas eleições do ano de 2012. A partir do levantamento foi possível conhecer algumas particularidades do sistema eleitoral e verificar o cenário e circunstâncias que levaram à posse dos parlamentares após as eleições.

As eleições municipais que ocorreram no dia 07 de outubro (primeiro turno) e 28 de outubro de 2012 (segundo turno) definiram a composição de prefeituras e câmaras municipais de todo o país. Ao todo, cerca de 140 milhões de eleitores das cinco regiões do Brasil escolheram os prefeitos, vice-prefeitos e vereadores em 5.517 municípios.

As eleições majoritárias contaram com 15.127 candidatos a prefeito⁴⁸, uma média de quase três candidatos a prefeito por município⁴⁹. Em municípios menores essa taxa ficou abaixo de dois e, em municípios maiores, com mais de 50 mil eleitores, a média de candidatos foi de quase quatro candidatos por prefeitura (SPECK; CERVI, 2016).

As disputas nas eleições proporcionais para vereador foram ainda mais concorridas (em termos numéricos), um total de 420.594 candidatos concorreram a 57.434 vagas de vereador, uma média geral de sete candidatos por cadeira nas Câmaras Municipais de todo o Brasil⁵⁰. É válido destacar que a conquista dos cargos de prefeito e vice-prefeito é digna de maior prestígio, status e reputação quando comparada à disputa a cargos do legislativo pelas figuras dos vereadores.

As eleições municipais contaram ainda com a participação de 29 partidos, tanto nas eleições para prefeito e vice-prefeito, quanto para vereador. Os três partidos que mais lançaram candidatos para prefeito foram PMDB, PSDB e PT. Esses também foram os três partidos que mais conquistaram prefeituras pelo país (SANDES-FREITAS, 2013).

O PMDB, PSDB e PT também foram os partidos com maior número de vereadores eleitos no Brasil. Assim como na disputa para as prefeituras, esses partidos também foram os que lançaram o maior contingente candidatos ao cargo de Vereador⁵¹.

⁴⁸ Dados do TSE eleições municipais de 2012.

⁴⁹ Uberlândia foi uma exceção, nas eleições para prefeito de 2012, quando o município teve a menor quantidade de candidatos de sua história (3) desde a primeira eleição municipal após a redemocratização do país. No restante da região do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, a maioria dos municípios teve ampliação no número de concorrentes ao Executivo em relação à eleição de 2008. Para alguns analistas esse fato pode estar relacionado ao reflexo do cenário político brasileiro polarizado entre duas correntes partidárias, PSDB e PT, o que de fato ocorreu em Uberlândia. Ver reportagem do jornal Correio: Número de candidatos aumenta em 28 cidades do Triângulo e Alto Paranaíba 29 de julho de 2012. Disponível em: <<http://www.correioeuberlandia.com.br/cidade-e-regiao/numero-de-candidatos-aumenta-em-28-cidades-do-triangulo-e-alto-paranaiba/>>. Acesso em 06/05/2017.

⁵⁰ Dados dos TSE, eleições municipais de 2012.

⁵¹ Para a disputa ao cargo de vereador, o PMDB lançou 40.640 candidaturas e elegeu 7.969 vereadores; o PSDB lançou 32.127 candidaturas e elegeu 5.260 vereadores; o PT lançou 38.784 candidaturas e elegeu 5.185. Os outros partidos com maior número de candidatos eleitos foram: PP, PSD, PDT, PTB, PSB e DEM. Dados do TSE, eleições municipais de 2012.

O PMDB liderou a lista de partidos com o maior número de prefeituras em cidades pequenas (com eleitorado abaixo de 200 mil eleitores), conquistando 1.022 prefeituras contra 687 do PSDB, 620 do PT, 493 do PSD e 464 do PP⁵².

O PT e, em seguida, PSDB, PMDB e PSB, foram os partidos que mais elegeram prefeitos nas grandes cidades do país (com mais de 200 mil eleitores)⁵³. Ao todo, o PT conquistou 16 das maiores prefeituras; PSDB obteve 15; em seguida o PSB, com 11; o PMDB conquistou nove; o PDT, seis; o DEM, cinco; e o PC do B e o PSD, quatro.

As eleições de 2012 também foram as primeiras eleições em que o Partido Pátria Livre (PPL) e Partido Social Democrático (PSD) participaram lançando parlamentares; ambos partidos foram reconhecidos pelo TSE em 2011 e estiveram aptos a participar das eleições.

O ano de 2012 foi marcado pela redução do período de propaganda eleitoral gratuita⁵⁴. O fato alterou significativamente estratégias eleitorais de vários candidatos e partidos. As tradicionais campanhas eleitorais na rádio, televisão, jornais, banners, cavaletes e santinhos distribuídos ao longo das vias públicas⁵⁵ tiveram o seu período de exposição reduzido e foram complementadas pela propaganda via internet, principalmente nas redes sociais.

A legislação que permitia a propaganda eleitoral pela internet (em sítio do candidato, em sítio do partido, coligação, ou por meio de mensagem eletrônica – e-mail) passou a aceitar a propaganda de candidatos por meio de blogs, redes sociais e plataformas de mensagens instantâneas, cujo conteúdo fosse gerado ou editado por

⁵² Jornal Globo G1. Eleições 2012 em números. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2012/noticia/2012/10/eleicoes-2012-em-numeros.html>>. Acesso em 06/05/2017.

⁵³ Dos 29 partidos que disputaram o primeiro turno das eleições para prefeito neste ano, quatro, se somados, receberam mais de 50% dos votos válidos de todo o país, segundo dados do TSE. Juntos, PT, PMDB, PSDB e PSB alcançaram 54,99% dos votos válidos.

⁵⁴ A propaganda eleitoral gratuita na rádio e televisão nas eleições de 2012 foi iniciada no dia 21 de agosto de 2012 e foi até 04 de outubro de 2012, completando um período de 14 dias.

⁵⁵ É permitida a propaganda em vias públicas desde que sejam móveis e não atrapalhem o trânsito de veículos e pedestres. É necessária a colocação e retirada desses meios de propaganda entre as 6 horas e as 22 horas (Art. 37 lei Eleitoral - Lei 9504/97). A confecção de brindes, distribuição de camisetas, bonés, ou qualquer outro material que proporcione vantagem ao eleitor é expressamente proibida (Idem, art. 38).

candidatos, partidos ou coligações ou de iniciativa de qualquer pessoa, feito de forma gratuita⁵⁶.

Com o tempo de propaganda reduzido, a estratégia complementar utilizada por partidos e candidatos para a conquista de votos foi a utilização de meios de comunicação como a internet e mídias sociais⁵⁷.

Mesmo sendo as mídias tradicionais (TV, rádio e material impresso) os principais recursos de propaganda política em massa, foi observado, de maneira geral, o uso de plataformas online nas campanhas eleitorais de 2012. As mídias digitais, comunidades online, blogs e mensagens instantâneas foram os responsáveis por complementar a visibilidade política na disputa eleitoral de parlamentares e partidos. O uso dessas novas estratégias de comunicação tornaram as campanhas eleitorais de 2012 mais dinâmicas e criaram espaços para novas disputas simbólicas (PENTEADO, 2012)⁵⁸.

Um ponto importante nas eleições de 2012 foram as tentativas de reeleições (assunto que volta a ser discutido no tópico 3.5 – A renovação da Câmara Municipal e prefeitura de Uberlândia). O partido com maior número de prefeitos que disputaram a reeleição foi o PMDB, com 353 candidatos, em seguida, bem mais abaixo, o PSD apresentou 233 candidatos; o PSDB obteve 204 candidaturas com potencial de reeleição e o PT, 196. Um pouco mais distante deste segundo bloco o PP apresentou com 153 candidatos. Por fim, o PSB com 102 candidatos, o DEM com 99, o PR com 98, o PDT com 96 e o PTB com 90 candidatos.

Segundo levantamento da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), um total de 2.736 prefeitos (18% dos candidatos ao pleito) arriscaram um segundo mandato. A tentativa de reeleição atingiu um índice em 2012 de 55% de sucesso. Ou

⁵⁶ A publicação da Lei 12.034/09 possibilitou a utilização de diversas plataformas da internet em campanhas eleitorais. Até então, somente o uso de websites era previsto em lei. A partir desse marco legal, houve um aumento acentuado de campanhas online em mídias sociais e outros espaços na internet.

⁵⁷ Segundo dados do IBOPE (2013), 94,2 milhões de pessoas possuíam acesso a internet em 2012, em suas casas, trabalhos, escolas ou *lan houses*. Em 2013 esse número chegou a 105 milhões. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/paginas/numero-de-pessoas-com-acesso-a-internet-passa-de-100-milhoes.aspx>>. Acesso em 06/03/2018. Percebe-se, neste ponto, um crescimento expressivo da internet no país. Apesar de ser um meio relativamente novo, trata-se de um fenômeno em rápida evolução, fato estratégico para viabilizar a comunicação política nesse ambiente.

⁵⁸ Outras formas de propaganda política foram permitidas, como passeatas, carreatas, distribuição de materiais, bandeiras etc.

seja, dos 2.736 prefeitos que arriscaram a reeleição, 1.505 concretizaram o ato e se tornaram prefeitos reeleitos em 2012. Esse resultado demonstrou que mais da metade prefeitos que tentaram a reeleição em 2012 foram contemplados com o cargo, apesar do número de prefeitos que conseguiram mais um mandato ser menor do que nos pleitos anteriores⁵⁹.

Na disputa de vereadores, 10.060 parlamentares também tentaram uma reeleição nas Câmaras Municipais em 2012, de modo semelhante ao pleito para prefeito. Ao menos 362 dos 810 vereadores que compõem as Câmaras Municipais nas 26 capitais brasileiras conseguiram se reeleger para uma vaga no Legislativo municipal, um percentual de aproximadamente 45% de reeleição⁶⁰.

3.3 O perfil do eleitorado brasileiro nas eleições municipais em 2012

O eleitorado, responsável pela definição da composição dos pleitos e do resultado das eleições, pode revelar aspectos importantes para a construção de estratégias de candidatos e partidos a cada eleição. O levantamento de características do eleitorado permite a identificação de fatores políticos e socioeconômicos que possibilitam, por exemplo, a formulação de estratégias de aproximação dos candidatos ou reconhecimento de diferentes públicos.

As eleições municipais de 2012 registraram 138.544.348 indivíduos aptos a votar⁶¹, um aumento de 6,08% quando comparado ao ano de 2008, onde 130.604.430 de eleitores estavam aptos a votar. A faixa com maior concentração de votos esteve entre eleitores de 25 e 59 anos, sendo que o segmento representou 66% do eleitorado

⁵⁹ Segundo o levantamento do CNM (Confederação Nacional dos Municípios) com base nos dados do TSE, a taxa de reeleição em 2012 foi a menor da história, dando a 55% dos prefeitos que entraram na disputa mais quatro anos de mandato, abaixo dos 65,9% de 2008 e dos 58,2% registrados em 2004 e 2000, quando começou a valer a regra da reeleição para os pleitos municipais. Nas eleições de 2008, 65,9% dos prefeitos que disputaram um novo mandato foram reeleitos. Já nas eleições de 2004 e 2000 o número de reeleitos foi 58,2%, de acordo com levantamento feito pela CMN com base nos dados do TSE.

⁶⁰ Jornal G1. Quase metade dos vereadores consegue se reeleger nas capitais. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2012/noticia/2012/10/quase-metade-dos-vereadores-consegue-se-reeleger-nas-capitais.html>>. Acesso em: 06/07/2017.

⁶¹ Um total de 140.646.446 seria registrado se levasse em consideração os 1.847.896 eleitores do Distrito Federal, os 252.343 brasileiros cadastrados no exterior e os 1.859 eleitores de Fernando de Noronha (PE); nenhum desses votam em eleições municipais. Dados do TSE disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2012/Julho/eleicoes-2012-tera-mais-de-138-milhoes-de-eleitores>>. Acesso em: 10/07/2017.

nas eleições de 2012. Os dados, quando comparados às outras eleições, revelaram que o eleitorado está envelhecendo e crescendo lentamente⁶².

Tabela 2 - Evolução do eleitorado de 1945 a 2012

Ano	População*	Eleitorado**	% Eleitorado
1945	46.114.500	7.437.025	16,13 %
1955	58.360.000	15.240.397	26,11 %
1960	70.070.457	15.543.332	22,18 %
1965	80.729.000	20.032.395	24,81 %
1974	108.665.878	36.265.560	33,37 %
1985	135.563.101	69.371.495	51,17 %
1994	153.142.782	94.782.803	61,89 %
1996	157.070.163	101.284.121	64,48 %
1998	161.790.311	106.101.067	65,58 %
2000	169.799.170	109.826.253	64,68 %
2002	175.381.795	115.254.113	65,72 %
2004	181.581.795	121.316.626	66,81 %
2006	186.770.562	125.689.656	67,30 %
2008	189.612.814	130.604.430	68,88 %
2010	190.755.799	135.804.433	71,19 %
2012	196.526.293	140.646.466	71,57 %

Fonte: *IBGE e ** Tribunal Superior Eleitoral (STI/TSE) 2012, adaptado.

O nível de comparecimento também foi superior às eleições de 2008. Em 2012 um total de 115.807.514 eleitores compareceram para a votação, em 2008 foram 110.085.172. Desse modo, o ano de 2012 registrou um aumento de 4,94% de comparecimento quando comparado ao ano de 2008⁶³.

O índice de eleitores analfabetos diminuiu, sendo que em 2008 um total de 8.059.611 eleitores não sabiam ler nem escrever, já em 2012 foram registrados 7.756.941 eleitores analfabetos, uma queda de 3,9%. O número de eleitores com ensino superior também cresceu: em 2008 foram 4.429.603 e em 2012 esse número

⁶² Em 2008 um total de 130.604.430 pessoas estavam aptas a votarem. Entre os anos de 2008 a 2012 o contingente representado pelas faixas etárias de 18-20 anos, 21-24 anos, 25-34 anos e 35-44 anos diminuíram o número de pessoas e o contingente do eleitorado na faixa etária de 45-59 anos, 60-69 anos, 70-79 anos aumentou, indicando um claro envelhecimento do eleitorado. Fonte: Estatísticas do TSE 2008-2012.

⁶³ Repositório dos dados eleitorais (TSE, 2012).

cresceu 26,15%, totalizando 5.998.480 eleitores e eleitoras com ensino superior concluído.

As mulheres continuaram como maioria do eleitorado, em 2012 obtiveram um percentual de participação de 51,90% nas eleições, totalizando 72.877.463 votantes. Os homens representaram 47,99% do total, com 67.382.594 votantes. Outros 134.046 eleitores (0,09%) não informaram o sexo. Em todos os estados brasileiros houve registro de eleitorado feminino maior que o masculino.

Tabela 3 - Estatística do eleitorado no Brasil por faixa etária e sexo / Eleições 2012

	<i>Distribuição Geral</i>		<i>Distribuição por Sexo</i>					
	TOTAL*	% Total	Masculino	% Masc.	Feminino	% Fem.	Não inf.	% N. Inf.
Inválida	78	0,00%	32	41,03%	44	56,41%	2	2,56%
16 anos	1.154.749	0,83%	574.543	49,75%	580.206	50,25%	-	-
17 anos	1.747.923	1,26%	873.931	50,00%	873.992	50,00%	-	-
18 a 20 anos	8.759.343	6,32%	4.347.074	49,63%	4.412.269	50,37%	-	-
21 a 24 anos	12.865.913	9,29%	6.377.291	49,57%	6.488.622	50,43%	-	-
25 a 34 anos	32.765.937	23,65%	15.978.762	48,77%	16.787.174	51,23%	1	0,00%
35 a 44 anos	26.999.632	19,49%	13.019.435	48,22%	13.973.761	51,76%	6.436	0,02%
45 a 59 anos	31.920.208	23,04%	15.146.354	47,45%	16.709.938	52,35%	63.916	0,20%
60 a 69 anos	12.270.861	8,86%	5.693.874	46,40%	6.547.541	53,36%	29.446	0,24%
70 a 79 anos	6.524.252	4,71%	2.915.444	44,69%	3.589.743	55,02%	19.065	0,29%
Superior a 79 anos	3.535.452	2,55%	1.598.573	45,22%	1.922.298	54,37%	14.581	0,41%
TOTAL	138.544.348	100%	66.525.313	48,02%	71.885.588	51,89%	133.447	0,10%

*Exclui eleitores no exterior, DF e Fernando de Noronha.

Fonte: Repositório de dados eleitorais do TSE (2016).

Em termos locais, Uberlândia também registrou crescimento de seu eleitorado em 2012. O colégio eleitoral de Uberlândia, segundo maior de colégio eleitoral de Minas Gerais com 444.792 eleitores registrados⁶⁴ (atrás apenas da cidade de Belo Horizonte), obteve 344.039 (77,3%) de votos válidos para prefeito em 2012. Apenas

⁶⁴ Dados do eleitorado em 2012, segundo estatísticas do TRE-MG. Brasil registrou 140.646.446 eleitores, Minas Gerais 15.019.136 eleitores, Belo horizonte 1.860.172, Uberlândia 444.792 eleitores, Contagem 432.894 eleitores e Juiz de Fora 386.662.

a título de comparação, no ano de 2012 Uberlândia obteve mais votos do que nove das 23 capitais de todo país, sendo elas: Aracaju (SE), Boa Vista (RR), Cuiabá (MT), Florianópolis (SC), Macapá (AP), Palmas (TO), Porto Velho (RO), Vitória (ES) e Rio Branco (AC). Esses dados colocam o município de Uberlândia como um importante reduto eleitoral para candidatos da política regional e nacional.

A evolução do eleitorado de Uberlândia nos últimos cinco anos, segundo dados do TSE, também foi maior em relação às nove capitais. Em relação ao registrado na última eleição municipal, em 2008, o aumento na cidade foi de 12% (396.413 eleitores para 444.656). Em relação a 2010, quando deputados, senadores, governadores e presidentes foram escolhidos, o crescimento do número de eleitores em Uberlândia foi de 5% (423.475 para 444.656)⁶⁵. Uberlândia pode ser classificada, dessa forma, como um polo eleitoral regional em grande desenvolvimento.

Os dados sobre o eleitorado são essenciais para a compreensão e formulação de estratégias para candidaturas, planos de governo e futuras eleições. Em alguns casos, parcelas da população podem ser reconhecidas como redutos eleitorais para uma gama variada de indivíduos que disputam cargos político-eletivos no aparelho do Estado.

3.4 Perfil dos vereadores e prefeitos eleitos em 2012 no Brasil

Antes de apresentar as características do perfil dos parlamentares do município de Uberlândia durante o mandato 2013-2016, buscamos primeiramente levantar dados dos políticos eleitos (no mesmo período) em todo território brasileiro, a fim de preparar o terreno para a definição do nosso objeto.

Esse exercício foi importante para o conhecimento de atributos (semelhantes ou distintos) que se apresentaram a nível macro nas eleições brasileiras de 2012 e serviu como requisito para formulação de indicadores importantes para formulação e verificação de hipóteses em nosso trabalho.

O objetivo deste tópico foi realizar uma análise exploratória das características gerais identificadas no perfil de parlamentares (prefeitos, vice-prefeitos e vereadores) que conquistaram o mandato entre 2013-2016 em todo Brasil. Identificamos

⁶⁵ Extraído de Jornal Correio. Disponível em: <<http://www.correiodeuberlandia.com.br/cidade-e-regiao/uberlandia-tem-mais-eleitores-que-9-capitais-das-5-regioes/>>. Acesso em 06/05/2017.

características demográficas, socioeconômicas e político-partidárias dos parlamentares visando a comparação com a realidade uberlandense.

O perfil dos vereadores e prefeitos eleitos no Brasil no mandato 2013-2016 foi delineado a partir de algumas variáveis – sexo, idade, ocupação, partido político, dentre outras categorias. Os dados foram coletados no repertório de dados eleitorais do TSE e no TRE de Minas Gerais e foram importantes para a identificação do perfil dos legisladores municipais e dos chefes do executivo municipal.

As variáveis utilizadas foram estruturadas conforme estudo técnico de Bremaeker (2012a), sendo divididas por: sexo – se masculino ou feminino; idade – compondo diferentes grupos, até 18 anos, de 18 a 20 anos, de 21 a 24 anos, de 25 a 34 anos, de 35 a 44 anos, de 45 a 59 anos, de 60 a 69 anos, de 70 a 79 anos, com 80 anos ou mais; ocupação – utilizando-se a informação correspondente à declaração feita pelo prefeito ou vereador ao preencher a ficha de inscrição como candidato, mantendo-se o máximo de detalhe; e partido político – considerando-se a filiação partidária do prefeito ou vereador e não a coligação partidária.

Na eleição proporcional de 2008 foram eleitos 51.903 vereadores em todo Brasil; já na eleição de 2012 houve um acréscimo de 5.474 cadeiras (9,54%), perfazendo 57.434 vereadores eleitos. Nas eleições majoritárias de 2012 foram escolhidos 5.567 prefeitos em todo país, 5 a mais do que em 2008. Houve em 2012 um acréscimo de 5 municípios: Mojuí dos Campos (desmembrado de Santarém, no Pará); Balneário Rincão (desmembrado de Içara, em Santa Catarina); Pescaria Brava (desmembrado de Laguna, em Santa Catarina); Pinto Bandeira (desmembrado de Bento Gonçalves, no Rio Grande do Sul); e Paraíso das Águas (desmembrado de Costa Rica, no Mato Grosso do Sul) (BREMAEKER, 2012a).

Em Minas Gerais, nas eleições de 2012 foram eleitos 8.438 vereadores, sendo que na eleição de 2008 haviam sido 7.861. Houve, portanto, um acréscimo de 577 cadeiras (7,34%). O estado, que concentra 15,32% dos municípios do país, obteve 14,71% de todas as cadeiras distribuídas nas Câmaras Municipais do Brasil. Além disso, um total de 2.235 candidatos buscaram uma das 832 vagas para prefeito no estado em 2012 (média de 2,68 candidatos/vaga). É válido destacar que o Estado de Minas Gerais é o estado brasileiro com o maior número de municípios da federação, ficando à frente do estado de São Paulo, que possui 645 municípios, e do Rio Grande do Sul, com 497 municípios.

3.4.1 Distribuição por sexo

No pleito de 2012 um total de 49.779 (86,67%) vereadores eleitos no Brasil foram do sexo masculino e 7.655 (13,33%) do sexo feminino. Em relação ao pleito de 2008 ocorreu um avanço das vereadoras, que representavam 12,53% à época. Entretanto, ao ser efetuada a comparação do número de vereadores eleitos em relação ao número de candidatos segundo o sexo, verifica-se que a proporção das candidatas do sexo feminino obteve praticamente três vezes menos sucesso que os candidatos do sexo masculino (BREMAEKER, 2012b).

No cargo de prefeito a representação feminina ficou ainda menor: no pleito de 2012, um total de 4.908 (88,16%) prefeitos eleitos foram do sexo masculino e 659 (11,84%) do sexo feminino. A representação feminina para prefeito foi maior em 2012 do que em 2008, quando foram registrados 9,12% de prefeitas mulheres eleitas. Ao ser efetuada a comparação do número de prefeitos eleitos em relação ao número de candidatos segundo o sexo em 2012, verifica-se que a proporção dos candidatos do sexo feminino obteve 1,15 vezes menos sucesso que os candidatos do sexo masculino.

Tabela 4 - Distribuição do sexo dos parlamentares do Brasil para o mandato de 2013 a 2016

Sexo	Número de candidatos	% candidatos	Número de candidatos eleitos	% candidatos eleitos	Relação candidatos/eleitos
VEREADOR					
TOTAL	420.594	100	57.434	100	13,66
Masculino	286.425	68,10	49.779	86,67	17,38
Feminino	134.169	31,90	7.655	13,33	5,71
PREFEITO					
TOTAL	15.127	100	5.567	100	36,80
Masculino	13.101	86,61	4.908	88,16	37,46
Feminino	2.026	13,39	659	11,84	32,53

Fonte: Repositório de dados eleitorais do TSE (2016).

Os dados das eleições de 2012 revelam que, no campo político, as mulheres continuam sub representadas na composição das Câmaras Municipais e Prefeituras de todo o Brasil. Mesmo as eleições de 2012 demonstrando um gradual aumento da participação feminina nos pleitos, as mulheres ainda constituem uma minoria no poder

local, assim como nas outras esferas de poder. Tal constatação pode ter suas raízes na histórica desigualdade no campo social e econômico no Brasil em termos de análise de gênero. É importante destacar que, sendo a composição do eleitorado brasileiro majoritariamente feminina em todas as faixas etárias, ainda existe a preponderância masculina na ocupação nos cargos do poder⁶⁶.

De forma generalizada evidencia-se a predominância de prefeitos e vereadores eleitos do sexo masculino nas Prefeituras e Câmaras Municipais do Brasil.

3.4.2 Distribuição por idade (prefeitos e vereadores)

A variável idade pode dar uma ideia da experiência de vida do vereador ou prefeito e ser um dos critérios de seleção utilizado pelo eleitorado na escolha de seus representantes. Além disso, a idade do indivíduo eleito também pode estar diretamente relacionada ao seu tempo de serviço na vida política.

No pleito de 2012 a maior parte dos vereadores eleitos no Brasil ocupavam a faixa etária entre 45 a 59 anos (38,52%). Essa mesma faixa etária foi a que concentrou a maior distribuição de prefeitos eleitos, de modo que mais da metade dos prefeitos eleitos no país (50,57%) possuíam entre 45 e 59 anos. Esse resultado demonstra nitidamente que o cargo majoritário e de vereança são ocupados na grande maioria por parlamentares em idade madura.

A segunda faixa etária com maior número de representantes eleitos foi o grupo de idade entre 35 e 44 anos – tanto para os vereadores (34,57%) como para prefeitos (26,59%). Em sequência, o terceiro grupo com o maior número de representantes eleitos se posicionou na faixa etária de 25 e 34 anos para os vereadores (18,56%) e na de 60 a 69 anos para os prefeitos (10,72%). Uma informação importante pode ser observada no terceiro grupo etário com maior concentração de indivíduos: os vereadores mais jovens são requisitados nesse grupo, diferentemente do cargo de prefeito, que pleiteia geralmente candidatos com maior idade de vida.

Os vereadores com idade entre 25 e 34 anos representaram 18,56% do total de eleitos e os prefeitos nessa mesma idade corresponderam a 9,63% dos eleitos. As

⁶⁶ Araújo (2012) destaca que a presença feminina na disputa pelos cargos de poder é maior nos pleitos locais como as disputas proporcionais para vereador, ficando mais clara a discrepância de gênero em cargos como deputados federais, estaduais, governadores e senadores.

idades extremas foram os grupos que apresentaram as mais baixas participações, conforme podemos observar na tabela a seguir.

Tabela 5 - Distribuição por idade dos parlamentares do Brasil para o mandato de 2013 a 2016

Sexo	Número de candidatos	% candidatos	Número de candidatos eleitos	% candidatos eleitos	Relação candidatos/eleitos
VEREADOR					
TOTAL	420.594	100	57.434	100	13,66
menos de 18	47	0,01	6	0,01	12,77
de 18 a 20	4.214	1,00	258	0,45	6,12
de 21 a 24	12.215	2,90	1.062	1,85	8,69
de 25 a 34	75.159	17,87	10.660	18,56	14,18
de 35 a 44	127.758	30,38	19.857	34,57	15,54
de 45 a 59	165.672	39,39	22.126	38,52	13,36
de 60 a 69	29.899	7,11	3.073	5,35	10,28
de 70 a 79	5.047	1,20	354	0,62	7,01
80 e mais	583	0,14	38	0,07	6,52
PREFEITO					
TOTAL	15.127	100	5.567	100	36,80
menos de 18	1	0,01	0	0,00	0,00
de 18 a 20	1	0,01	0	0,00	0,00
de 21 a 24	112	0,74	32	0,57	28,57
de 25 a 34	1.378	9,11	532	9,56	38,61
de 35 a 44	3.899	25,78	1480	26,59	37,96
de 45 a 59	7.589	50,17	2815	50,57	37,09
de 60 a 69	1.800	11,90	597	10,72	33,17
de 70 a 79	317	2,10	105	1,89	33,12
80 e mais	30	0,20	6	0,11	20,00

Fonte: Repositório de dados eleitorais do TSE (2016), elaboração própria.

Ao ser efetuada a comparação do número de vereadores eleitos em relação ao número de candidatos segundo o grupo de idades, verifica-se que o índice de sucesso é maior para aqueles que possuem entre 35 e 44 anos, vindo em seguida os grupos de idade de 25 a 34 anos e de 45 a 59 anos.

A partir da comparação de prefeitos eleitos em relação ao número de candidatos segundo o grupo de idades é verificado que o índice de sucesso é maior para aqueles com 25 a 34 anos, vindo em seguida os grupos de idade de 35 a 44 anos e de 45 a 59 anos. Os grupos extremos de idades são os que apresentam os menores índices de sucesso, tanto para prefeito como para vereador.

Tomando dados das eleições de 2008 verificamos ainda que o grupo etário com maior concentração de candidatos (prefeitos e vereadores entre 45 a 59 anos) foi menor do que as eleições de 2012, indicando um envelhecimento do pleito⁶⁷. Esse envelhecimento é também observado nas faixas etárias 35 a 44 anos, 60 a 69 anos e 70 a 79 anos, todas elas concentraram mais indivíduos no pleito de 2012.

De forma geral evidencia-se um envelhecimento da estrutura etária dos parlamentares, pois a idade média dos parlamentares eleitos aumentou de um pleito ao outro. Isso indica, por um lado, a manutenção de parlamentares com idades avançadas na vida política e, por outro, uma barreira para promoção de candidatos jovens ou grupos etários extremos.

A composição de Prefeituras e Câmaras Municipais, principalmente por parlamentares em idade madura, pode, evidentemente, representar um retrocesso e um descontentamento por parte dos jovens e eleitores de outras faixas etárias.

3.4.3 A ocupação dos vereadores e prefeitos do Brasil

A análise sobre a ocupação dos candidatos pode trazer importantes indicadores sobre o *background* político de vereadores e prefeitos eleitos. Em princípio, a ocupação de um indivíduo sugere não só a sua posição econômica, mas também o status social ligado à sua profissão ou ocupação.

As experiências profissionais anteriores ou paralelas ao pleito desempenham um papel importante para identificação e classificação do perfil do candidato eleito. A ocupação do candidato é altamente relacionada ao seu nível de escolaridade, visto que para determinadas ocupações são requeridas certificações acadêmicas, exames de ordem ou diplomação em área específica para atuação como profissional.

A profissão ou ocupação dos vereadores e prefeitos revela, dentre outros aspectos, elementos de distinção, classificação e ordenamento dos candidatos no pleito, definindo também uma espécie de ordem hierárquica na ocupação dos cargos eletivos.

⁶⁷ Em 2008 o pleito para prefeito registrou 49,62% de candidatos entre 45 e 59 anos; em 2012 essa faixa etária representou 50,17%. De forma semelhante foi identificado o envelhecimento do pleito para vereador, sendo que em 2008 registrou-se 38,59% dos candidatos entre 46 e 59 anos e em 2012 uma quantidade de 39,39%. Ao observar a faixa etária de 60 a 69 anos também é possível registrar o aumento de sua concentração nas eleições de 2012. O pleito a vereador nessa faixa etária em 2008 esteve em 6,22%, em 2012 passou a 7,10%. Para prefeito era 11,41% em 2008 e 11,90% em 2012.

Utilizamos os dados do TSE e do TRE para elaborar correlações entre experiências e ocupações laborativas dos candidatos antes do pleito de 2012-2016 a fim de encontrar evidências elucidativas para a nossa pesquisa, em âmbito local no município de Uberlândia.

As ocupações foram classificadas com base na própria percepção dos atores, que no momento da candidatura declararam sua ocupação profissional ao TSE em sua ficha de candidatura. Buscamos, desse modo, descrever o padrão de recrutamento dos candidatos ao pleito segundo a ocupação declarada.

A partir das respostas dos candidatos a vereadores e prefeitos no Brasil foi possível identificar 240 diferentes tipos de ocupações, além da categoria “outras”⁶⁸.

No grupo de candidatos a vereadores, quinze ocupações apresentaram mais de 1% do total de casos; essas mesmas ocupações totalizaram 68,61% das respostas, sendo que a “vereadores” e “agricultores” foram as únicas ocupações que apresentaram mais de 10% dos casos. Em seguida destacaram-se os “servidores públicos municipais” e os “comerciantes”.

Tabela 6 - Distribuição da ocupação dos vereadores do Brasil para o mandato de 2013 a 2016

Ocupação	Número de candidatos	% candidatos	Número de vereadores eleitos	% vereadores eleitos	Relação eleitos/candidatos
TOTAL	420.594	100	57.434	100,00	13,66
Vereador	18.531	4,41	10.492	18,27	56,62
Agricultor	33.804	8,04	6.375	11,10	18,86
Servidor Público Municipal	36.012	8,56	5.606	9,76	15,57
Comerciante	30.905	7,35	4.220	7,35	13,65
Empresário	16.249	3,86	2.657	4,63	16,35
Professor de Ensino Fundamental	12.094	2,88	1.383	2,41	11,44
Professor de Ensino Médio	9.926	2,36	1.346	2,34	13,56
Servidor Público Estadual	7.948	1,89	1.250	2,18	15,73
Advogado	5.736	1,36	1.108	1,93	19,32

⁶⁸ Para prefeito foram identificadas 180 categorias de ocupação, para vereador 240. O número superior de ocupações declaradas para vereador indica uma maior adesão de indivíduos das mais diversas profissões para o cargo de vereança. A categoria “outra” foi uma variável declarada pelo próprio candidato ou parlamentar em sua ficha de candidatura, enquanto a categoria “demais ocupações” foi criada pela pesquisa para aglutinar as demais ocupações que resultaram em menores distribuições.

Motorista Transporte Coletivo de Passageiros	6.525	1,55	1.104	1,92	16,92
Trabalhador Rural	7.426	1,77	919	1,60	12,38
Aposentado (Exceto Servidor Público)	13.191	3,14	827	1,44	6,27
Administrador	4.846	1,15	752	1,31	15,52
Estudante, Bolsista, Estagiário	7.694	1,83	709	1,23	9,21
Motorista de Transporte de Carga	4.506	1,07	658	1,15	14,60
Motorista Particular	4.358	1,04	562	0,98	12,90
Produtor Agropecuário	2.301	0,55	515	0,90	22,38
Agente Administrativo	3.796	0,90	475	0,83	12,51
Pecuarista	1.659	0,39	470	0,82	28,33
Médico	1.680	0,40	450	0,78	26,79
Dona de Casa	20.358	4,84	450	0,78	2,21
Outros	62.807	14,93	4.876	8,49	7,76
Demais ocupações	108.242	25,74	10.230	17,81	9,45

Fonte: Repositório de dados eleitorais do TSE (2016), elaboração própria.

No caso dos prefeitos, dezenove ocupações apresentaram mais de 1% do total de casos e totalizaram 81,35% do total de respostas, sendo que “prefeito” e “empresário” foram as únicas que apresentaram mais de 10% dos casos. Em seguida destacaram-se os “agricultores” e “comerciantes”.

Tabela 7 - Distribuição da ocupação dos prefeitos do Brasil para o mandato de 2013 a 2016

Ocupação	Número de candidatos	% candidatos	Número de prefeitos eleitos	% de prefeitos eleitos	Relação eleitos/candidatos
TOTAL	15.127	100	5.517	100	36,47
Prefeito	1.885	12,46	1.014	18,38	53,79
Empresário	1.794	11,86	675	12,23	37,63
Agricultor	941	6,22	361	6,54	38,36
Comerciante	987	6,52	352	6,38	35,66
Médico	701	4,63	257	4,66	36,66
Servidor Público Municipal	634	4,19	230	4,17	36,28
Advogado	823	5,44	228	4,13	27,70
Servidor Público Estadual	474	3,13	184	3,34	38,82
Administrador	539	3,56	180	3,26	33,40
Vereador	620	4,10	167	3,03	26,94
Pecuarista	342	2,26	153	2,77	44,74
Professor de Ensino Médio	464	3,07	119	2,16	25,65
Engenheiro	291	1,92	112	2,03	38,49
Aposentado (Exceto Servidor Público)	321	2,12	96	1,74	29,91

Produtor Agropecuário	213	1,41	95	1,72	44,60
Professor de Ensino Fundamental	238	1,57	83	1,50	34,87
Contador	182	1,20	79	1,43	43,41
Servidor Público Federal	171	1,13	56	1,02	32,75
Deputado	217	1,43	53	0,96	24,42
Odontólogo	108	0,71	43	0,78	39,81
Bancário e Economiário	100	0,66	42	0,76	42,00
Servidor Público Civil Aposentado	115	0,76	35	0,63	30,43
Enfermeiro	67	0,44	32	0,58	47,76
Agrônomo	67	0,44	29	0,53	43,28
Veterinário	68	0,45	29	0,53	42,65
Dona de Casa	96	0,63	29	0,53	30,21
Outros	677	4,48	244	4,42	36,04
Demais ocupações	1.992	13,17	540	9,79	27,11

Fonte: Repositório de dados eleitorais do TSE (2016), elaboração própria.

Quando o candidato declara a sua ocupação como sendo vereador ou prefeito, às vezes fica difícil distinguir sua carreira profissional das atividades políticas. Para alguns membros que se lançaram na disputa ao pleito de 2012-2016, as atividades políticas em si têm sido sua ocupação⁶⁹.

Ao ser efetuada a comparação do número de prefeitos eleitos em relação ao número de candidatos segundo as ocupações melhor colocadas, verifica-se que o índice de sucesso é maior para os “prefeitos” (reeleição), seguindo-se em importância os “produtores agropecuários”, “pecuaristas”, “contadores” e “engenheiros”. Do mesmo modo, ao ser efetuada a comparação do número de vereadores eleitos em relação ao número de candidatos segundo as ocupações melhores colocadas, verifica-se que o índice de sucesso é maior para os “vereadores” (reeleição), seguindo-se em importância: “pecuaristas”, “médicos”, “produtores agropecuários” e “advogados”.

As chances de conseguir um mandato são visivelmente superiores quando se já está na política, sendo prefeito ou vereador em um mandato anterior. Como visto, 55% dos prefeitos conseguiram se reeleger e 45% de todos os vereadores que tentaram o novo pleito nas capitais brasileiras obtiveram sucesso.

⁶⁹ Muitos dos eleitos ao pleito definiram suas ocupações como sendo políticos, vereadores, prefeitos, deputados, etc., talvez por terem feito carreira em um partido político ou em sindicatos, ou como secretários de outros políticos ilustres.

Ocupações como empresários e agricultores também se diferenciam das demais ocupações por apresentarem maiores níveis de sucesso para confirmação do pleito. Deste modo, é possível afirmar que a ocupação pode ter um caráter hierárquico e classificatório nas disputas eleitorais.

3.4.4 Distribuição por partidos (prefeitos e vereadores)

A análise da composição dos partidos nas Câmaras e Prefeituras indica pontos importantes para a compreensão da atuação dos partidos nos municípios brasileiros, sendo que compreender a estrutura nacional e a composição dos partidos após as eleições pode contribuir para a ampliação debate sobre o papel dos partidos na escolha eleitoral no Brasil⁷⁰.

É somente através de um partido político que um candidato pode chegar ao poder. Assim, buscamos elencar os partidos políticos que tiveram atuação nas eleições de 2012, lançando candidatos para a disputa ao pleito de prefeito. Em seguida, avaliamos o resultado eleitoral desses atores.

Dos 29 partidos políticos que apresentaram candidatos em 2012, 26 tiveram prefeitos eleitos; não tiveram candidatos eleitos apenas dos partidos PCB, PCO e PSTU. Os cinco partidos políticos que mais elegeram prefeitos nas eleições de 2012 foram: PMDB, PSDB, PT, PSD e PP. Juntos, esses partidos ocuparam mais da metade das prefeituras brasileiras (59,65%), totalizando 3.322 cargos.

Os maiores partidos são aqueles que, em geral, recebem maior número de candidatos, maiores verbas de campanha, possuem diretórios espalhados por todo o território brasileiro e apresentam altas taxas de sucesso na efetivação de suas campanhas.

O PMDB manteve a liderança em relação ao número de prefeitos, conquistou 1.021 prefeituras por todo o país, mas encolheu em relação ao contabilizado na última eleição de 2008, quando conquistou 1.202 prefeituras⁷¹ (diminuição de 15%). O PSDB

⁷⁰ Não é objetivo deste tópico aprofundar sobre a estrutura e organização partidária nas eleições, para esse tema ver Braga e Pimentel Jr. (2013). Os autores levantam dados importantes sobre presença das organizações partidárias nas eleições municipais de 2012.

⁷¹ Apesar de o PMDB ser o partido com o maior número de prefeitos eleitos em 2012, sofreu uma redução de 181 prefeituras em 2012. Foi o PSB o partido que mais cresceu nessas eleições, ao conquistar 130 novas prefeituras. Em sequência o PT, que aumentou em 81 o número de

também foi outro partido que teve seu número de prefeitos eleitos reduzido (12% a menos). Outros partidos como PP, PDT, PTB, DEM, PR e PPS também registraram diminuição no número de prefeitos eleitos com relação ao ano de 2008.

O PT, por outro lado, registrou grande aumento no número de prefeituras conquistadas em 2012 em comparação com o ano de 2008 (aumento de 14%) junto ao PSB (41%), PV (33%), PRB (48%), PCdoB (31,71%), PT do B (212%), PRP (35%), PSL (53%).

Uma característica das eleições de 2012 foi que partidos pequenos conseguiram melhorar de forma surpreendente sua taxa de sucesso na efetivação de prefeitos, e partidos grandes (com a exceção do PT, PSB e PV) tiveram um encolhimento de seus quadros na representação dos executivos locais⁷².

O alto número de partidos nas eleições (29) está relacionado à forte fragmentação do sistema partidário brasileiro. Já os números expressivos obtidos por partidos grandes como PMDB, PSDB e PT indicam a consolidação desses partidos em todo território nacional.

Tabela 8 - Distribuição dos partidos políticos dos prefeitos do Brasil para o mandato de 2013 a 2016

Legenda	Número de candidatos	% Candidatos	Prefeitos eleitos	% Prefeitos eleitos	Relação candidatos / eleitos
TOTAL	15.127	100	5.667	100	37,46
PMDB	2.258	14,93	1.021	18,02	45,22
PSDB	1.621	10,72	695	12,26	42,87
PT	1.779	11,76	638	11,26	35,86
PSD	1.092	7,22	498	8,79	45,60
PP	1.074	7,10	476	8,40	44,32
PSB	1.033	6,83	440	7,76	42,59
PDT	837	5,53	307	5,42	36,68
PTB	819	5,41	298	5,26	36,39
DEM	729	4,82	278	4,91	38,13
PR	706	4,67	275	4,85	38,95

representantes eleitos para o poder Executivo. O DEM foi o partido que sofreu a maior derrota, ao perder 217 prefeituras em 2012.

⁷² Ver Anexo B - Desempenho dos partidos na conquista de prefeituras - Eleições 2008 e 2012.

PPS	429	2,84	225	3,97	52,45
PV	411	2,72	100	1,76	24,33
PSC	309	2,04	82	1,45	26,54
PRB	299	1,98	80	1,41	26,76
PC do B	226	1,49	54	0,95	23,89
PMN	177	1,17	42	0,74	23,73
PT do B	107	0,71	25	0,44	23,36
PRP	134	0,89	23	0,41	17,16
PSL	112	0,74	23	0,41	20,54
PTC	90	0,59	20	0,35	22,22
PHS	119	0,79	16	0,28	13,45
PRTB	100	0,66	16	0,28	16,00
PTN	80	0,53	12	0,21	15,00
PPL	49	0,32	11	0,19	22,45
PSDC	88	0,58	10	0,18	11,36
PSOL	348	2,30	2	0,04	0,57
PCB	36	0,24	0	0,00	0,00
PCO	5	0,03	0	0,00	0,00
PSTU	60	0,40	0	0,00	0,00

Fonte: Repositório de dados eleitorais do TSE (2016), elaboração própria.

Quanto aos vereadores, dos 29 partidos políticos que apresentaram candidatos, 28 deles tiveram vereadores eleitos. Apenas o PCO não conseguiu eleger vereador. Os cinco partidos políticos que mais elegeram vereadores no país em 2012 ocuparam pouco menos da metade das vagas: 48,79% delas, totalizando 27.996 cadeiras⁷³.

Tabela 9 - Distribuição dos partidos políticos dos vereadores do Brasil para o mandato de 2013 a 2016

Legenda	Número de candidatos	% Candidatos	Vereadores eleitos	% Vereadores eleitos	Relação candidatos / eleitos
TOTAL	420.594	100	57.434	100	13,66
PMDB	40.640	9,66	7.969	13,88	19,61
PSDB	32.127	7,64	5.260	9,16	16,37
PT	38.784	9,22	5.185	9,03	13,37
PP	27.390	6,51	4.938	8,60	18,03

⁷³ PMDB, PSDB, PT, PP e PSD foram os partidos que elegeram mais vereadores no Brasil em 2012. O partido político que obteve melhor índice de sucesso em relação ao número de candidatos apresentados foi o PSD. Depois, em mesma importância, PMDB, PP, PSDB, DEM e PTB.

PSD	21.703	5,16	4.666	8,12	21,50
PDT	24.885	5,92	3.663	6,38	14,72
PTB	23.339	5,55	3.581	6,23	15,34
PSB	23.956	5,70	3.555	6,19	14,84
DEM	20.717	4,93	3.285	5,72	15,86
PR	20.555	4,89	3.191	5,56	15,52
PPS	16.595	3,95	1.864	3,25	11,23
PV	17.313	4,12	1.583	2,76	9,14
PSC	15.180	3,61	1.468	2,56	9,67
PRB	12.669	3,01	1.207	2,10	9,53
PC do B	12.185	2,90	976	1,70	8,01
PSL	9.430	2,24	761	1,32	8,07
PMN	7.081	1,68	608	1,06	8,59
PRP	7.567	1,80	579	1,01	7,65
PHS	7.841	1,86	548	0,95	6,99
PT do B	7.250	1,72	535	0,93	7,38
PTC	7.176	1,71	483	0,84	6,73
PSDC	6.895	1,64	447	0,78	6,48
PTN	6.832	1,62	428	0,75	6,26
PRTB	6.002	1,43	421	0,73	7,01
PPL	1.907	0,45	177	0,31	9,28
PSOL	3.980	0,95	49	0,09	1,23
PCB	365	0,09	5	0,01	1,37
PSTU	219	0,05	2	0,00	0,91
PCO	11	0,00	0	0,00	0,00

Fonte: Repositório de dados eleitorais do TSE (2016), elaboração própria.

O PMDB novamente foi o partido com o maior número de vereadores eleitos; de forma semelhante, o partido registrou queda na representatividade de seus vereadores em relação às eleições de 2008, elegendo 505 vereadores a menos em 2012 (uma queda de 6%). Em sequência, o segundo partido com o maior número de vereadores foi o PSDB, também registrando queda de representatividade (11%). O PT foi o terceiro partido com o maior número de vereadores eleitos, porém registrou crescimento do em relação ao ano de 2008, um aumento de 1.017 vereadores (24%).

PP, DEM, PR e PPS sofreram redução no quadro de vereadores eleitos. Já o DEM foi o partido que mais perdeu vereadores, obtendo 1.517 cadeiras nas câmaras municipais do Brasil (32% a menos). PDT, PSB, PV, PSC e PRB registraram gradual aumento do número de vereadores⁷⁴.

⁷⁴ Ver Anexo C - Desempenho dos partidos na disputa das câmaras municipais - Eleições 2008 e 2012.

Os números apontam para uma variada amostra de informações. É necessária uma análise mais consistente sobre os partidos políticos no Brasil, com especial atenção ao papel que desempenham nas eleições municipais.

O levantamento de informações gerais sobre as eleições de 2012 no território brasileiro é importante para essa pesquisa pois permite a construção de um terreno para formulação de hipóteses e verificação de constatações e comparações sobre o processo local no município de Uberlândia. O tópico apresentado a seguir é o *kerne* deste capítulo.

As informações foram estruturadas com base no levantamento das informações em nível nacional para em seguida serem aplicadas ao objeto estudado. Buscamos apresentar características encontradas na disputa ao pleito no município de Uberlândia, apresentando comparações e diferenças encontradas em nível nacional. As informações coletadas permitiram a identificação de indivíduos, partidos e forças que atuaram dentro e fora da Câmara Municipal de Uberlândia.

3.5 Características da disputa ao pleito de Uberlândia em 2012

Para o pleito de vereador, Uberlândia registrou em 2012 um total de 636 candidatos para as 27 cadeiras da Câmara Municipal, uma média de 23,55 candidatos por vaga, muito acima do que a média nacional. Nesse universo de atores que disputaram as vagas do legislativo foi possível encontrar representantes de 27 partidos diferentes⁷⁵.

Também é relevante o número de candidatos que já haviam pleiteado alguma vaga no Legislativo. Na cidade, por exemplo, dos 636 candidatos a vereador um total de 160, ou 25%, já haviam tentado uma vaga no legislativo nas eleições de 2008.

Nas eleições de 2012 em nível municipal encontramos onze coligações para disputa de cargos de vereador: Frente Trabalhista democrática (DEM / PT do B / PTB); Nossa Gente Unida (PDT / PSDC); Uberlândia de cara nova (PMN / PPL); PP-PR-PHS (PP / PR / PHS); Feliz cidade (PPS / PSL); Por Uberlândia (PRB / PT); Força verde e amarela (PRTB / PV); União Socialista (PSB / PC do B); Juntos somos mais fortes (PSC / PSD); O povo no poder (PSTU / PSOL); e PTN / PTC (PTN / PTC). Três

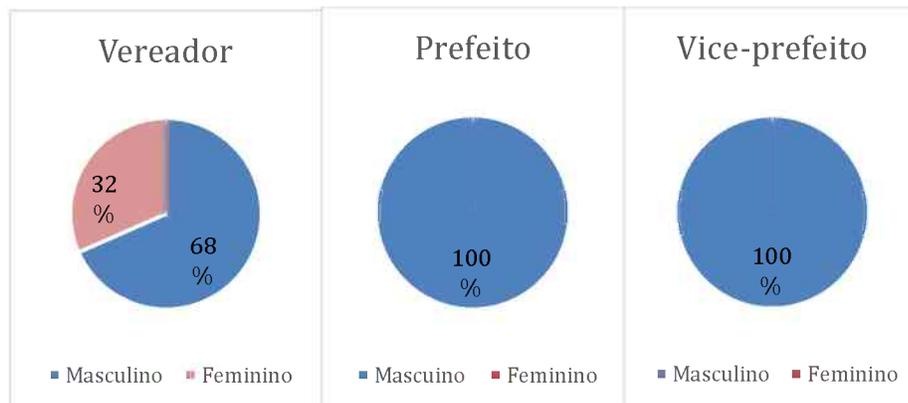
⁷⁵ Segundo dados do TSE, os partidos com candidatos a vereador em Uberlândia em 2012 foram (em ordem alfabética) DEM; PCdoB; PDT; PHS; PMDB; PMN; PP; PPL; PPS; PR; PRB; PRP; PRTB; PSB; PSC; PSD PSDB; PSDC; PSL; PSOL; PSTU; PT; PT do B; PTB; PTC; PTN e PV. Apenas os partidos PCO e o PCB não lançaram candidatos a vereador.

partidos não se coligaram para a disputa de cargos a vereador, sendo eles: PMDB, PRP e PSDB. A justificativa para a não coligação pode estar relacionada ao tamanho do partido e ao histórico de eleições com sucesso de seus membros.

O pleito para prefeito se organizou da seguinte forma: três candidatos organizados em três coligações a nível do Executivo. A coligação Nossa Gente Por Uberlândia (PRB / PDT / PT / PMDB / PSL / PPS / PSDC / PRTB / PSB / PV / PC do B) lançou como candidato Gilmar Machado (PT), a coligação pela coligação Uberlândia Cada Vez Mais Forte (PP / PTB / PTN / PSC / DEM / PHS / PTC / PRP / PSDB / PSD / PT do B / PR) o candidato Luiz Humberto Carneiro (PSDB) e a coligação O Povo no Poder (PSTU / PSOL) que lançou o candidato Gilberto Cunha (PSTU).

Em um contexto de multipartidarismo e de eleições majoritárias para os cargos executivos e legislativos, é natural que candidatos e partidos formem alianças. Pequenos partidos unem-se estrategicamente para aumentar o seu número de representantes, seu tempo de propaganda eleitoral e até mesmo cargos na estrutura de governo.

Gráfico 12 - Composição da candidatura por sexo - Uberlândia 2012



Fonte: Repositório de dados eleitorais do TSE (2016), elaboração própria.

A vasta maioria dos candidatos ao pleito de vereador em Uberlândia foram homens (68,4%), as mulheres ficaram novamente sub-representadas (31,6%). O baixo índice de candidatas do sexo feminino contribui para o aumento da discrepância na representação das cadeiras na Câmara Municipal⁷⁶. A sub-representação das

⁷⁶ A sub-representação das mulheres na corrida ao pleito para vereador de 2013-2016 em Uberlândia (31,6%) foi menor que a média nacional (31,9%).

mulheres também é preocupante quando analisado o perfil dos candidatos a prefeito e vice-prefeito no município. Todos os candidatos ao pleito para prefeito e vice-prefeito em 2012 foram do sexo masculino.

Segundo dados do TSE, quase a metade dos candidatos a vereador nas eleições 2012 em Uberlândia possuíam entre 45 e 59 anos. O pleito foi composto por 302 concorrentes nessa faixa etária (47,4%). Os candidatos com 35 e 44 anos ficaram em segundo lugar, sendo que essa faixa etária representou 185 do total de concorrentes (29%). Para o pleito de prefeito e vice-prefeito, todos os candidatos estiveram na faixa etária de 45 a 59 anos.

Tabela 10 - A distribuição por idade dos candidatos em Uberlândia

Cargo	Faixa etária	Qde.	%	Cargo	Faixa etária	Qde.	%
Prefeito	45 a 59 anos	3	100%	Vereador	18 a 20 anos	3	0,47%
Vice prefeito	45 a 59 anos	3	100%		21 a 24 anos	12	1,89%
					25 a 34 anos	82	12,89%
Subtotal Prefeito		3			35 a 44 anos	185	29,09%
Subtotal Vice prefeito		3			45 a 59 anos	302	47,48%
Subtotal Vereador		636			60 a 69 anos	42	6,60%
					70 a 79 anos	10	1,57%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – 2012.

O candidato mais velho e o concorrente mais novo a vereador nas eleições 2012 em Uberlândia possuíam 78 anos e 18 anos, respectivamente. Em comum, ambos disputam pela primeira vez o pleito (BOENTE, 2012). Atualmente, a legislação eleitoral brasileira estipula idade mínima de 18 anos para concorrer ao cargo de vereador e 21 anos para o cargo de prefeito – não há idade máxima prevista para qualquer dos cargos.

A faixa etária dos candidatos em Uberlândia foi semelhante à média observada na esfera nacional. A concentração dos candidatos esteve presente na faixa etária entre 45 e 59 anos e as idades extremas foram os grupos que apresentaram as mais baixas participações. Uberlândia também apresentou um evidente envelhecimento do pleito.

Com relação à escolaridade dos candidatos é observável que há duas faixas em destaque; os candidatos com ensino superior completo (30,97%) e ensino médio completo (28,77%). Em menor quantidade candidatos com escolaridade inferior – um

total de 11 candidatos (1,73%) declararam ler e escrever e 55 candidatos (8,65%) possuíam ensino fundamental incompleto.

É válido destacar que a porcentagem de mulheres candidatas ao cargo de vereador com ensino médio completo (28,85%) foi maior do que a relação dos candidatos homens com a mesma escolaridade (28,73%). A proporção de candidatas do sexo feminino com ensino superior completo também se apresentou em maior quantidade (33,33%), quando comparada aos candidatos do sexo masculino (28,88%).

Em contrapartida, ao analisar os índices mais baixos na escala de educação, verifica-se que as mulheres ainda estão em desvantagem em relação aos homens. Um percentual de 2,48% de mulheres declarou como grau de instrução apenas ler e escrever, enquanto em homens foi 1,37%. Da mesma forma, 15,92% das candidatas declararam possuir o ensino médio incompleto, enquanto o percentual no gênero masculino foi de 10,57%.

Os dados demonstram, por um lado, que as mulheres estão mais qualificadas na disputa ao pleito quando se trata da educação em níveis superiores e médios (o contingente feminino com ensino superior e médio foi maior do que o universo masculino, indicando maior qualificação e tempo dedicado à formação); por outro lado, a proporção de mulheres com baixa formação educacional ainda se mostra maior que a masculina.

A maior qualificação feminina (em nível médio e superior) pode estar relacionada à ampliação do acesso à educação, principalmente devido ao aumento do número de mulheres com ingresso universitário, em resposta aos direitos obtidos na busca pela igualdade, na melhoria das condições de vida e oportunidades no mercado de trabalho.

A concentração de mulheres com baixo nível de escolaridade em proporção maior que o universo masculino, ao que tudo indica, está relacionada à falta de igualdade de oportunidades e a precarização do gênero feminino na sociedade. Em geral a mulher ocupa baixos níveis nas escalas de prestígio das profissões, além de serem relegadas ao cuidado da casa e da vida doméstica e dividem suas horas produtivas entre trabalho, estudo, filhos etc.

Tabela 11 - A distribuição por grau de instrução/sexo dos candidatos em Uberlândia

Cargo	Grau de Instrução	Qtde Total	Qtde Homens	%	Qtde Mulheres	%
prefeito	TOTAL	3	3	100%	0	0%
	Ensino Médio completo	1	1	100%	0	0%
	Superior incompleto	1	1	100%	0	0%
	Superior completo	1	1	100%	0	0%
Vice prefeito	TOTAL	3	3	100%	0	0%
	Ensino Fundamental completo	1	1	100%	0	0%
	Superior completo	2	2	100%	0	0%
Vereador	TOTAL	636	435	68,4%	201	31,6%
	Lê e escreve	11	6	54,5%	5	45,5%
	Ensino Fundamental incompleto	55	45	81,8%	10	18,2%
	Ensino Fundamental completo	68	51	75%	17	25%
	Ensino Médio incompleto	78	46	59%	32	41%
	Ensino Médio completo	183	125	68,3%	58	31,7%
	Superior incompleto	44	32	72,7%	12	27,3%
	Superior completo	197	130	66%	67	34%
Total Geral		642	441	68,7%	201	31,3%

Fonte: Repositório de dados eleitorais do TSE (2016), elaboração própria.

Comparado ao ano de 2008, as eleições de 2012 em Uberlândia registraram um gradual aumento da escolaridade dos candidatos. No pleito de vereador os candidatos com ensino superior cresceram 1,59% e houve um aumento de 1,53% para candidatos com ensino médio completo. Em nível federal, também é constatado aumento do nível de escolaridade dos candidatos às vagas de prefeito, vice-prefeito e vereador, assim como aumento do nível de escolaridade do eleitorado em geral.

O aumento do nível de educação pode estar alinhado, por exemplo, ao crescimento econômico vivenciado pelo Brasil e ao maior acesso às universidades ao longo dos últimos anos. No entanto, ainda não é possível concluir que este cenário auxilie na qualidade das escolhas eleitorais, nem mesmo na atuação do parlamentar.

Através dos dados fornecidos pelo TSE também foi possível conhecer a ocupação dos candidatos durante as eleições de 2012 em Uberlândia⁷⁷. Encontramos 110 categorias em que os candidatos apontaram suas respectivas ocupações e

⁷⁷ Embora a profissão/ocupação não seja um indicador preciso da posição social dos indivíduos, o levantamento deste dado possibilita a avaliação aproximada sobre a origem social dos parlamentares. Associando a profissão a outros indicadores como escolaridade, local de residência e uma série de outras variáveis, foi possível determinar, grosso modo, os grupos sociais de origem dos vereadores de Uberlândia.

profissões. Para efeito de enquadramento e comparação foram selecionadas apenas as principais categorias, nomeando como “demais profissões” as ocupações que aparecem em menor quantidade. A categoria “outra” foi uma variável em que o próprio candidato utilizou no momento de assinar sua ficha de candidatura.

Tabela 12 - A distribuição por ocupação dos candidatos em Uberlândia 2012

Ocupação candidato a vereador	Número de candidatos	% Candidatos	Vereadores eleitos	% Vereadores eleitos	Relação eleitos/candidatos
TOTAL	641	100	27	100	4,2
Empresário	47	7,33	2	7,41	4,26
Comerciante	40	6,24	3	11,11	7,50
Servidor Público Municipal	33	5,15	1	3,70	3,03
Aposentado (Exceto Servidor Público)	20	3,12	0	0,00	0,00
Advogado	18	2,81	1	3,70	5,56
Dona de Casa	16	2,50	0	0,00	0,00
Professor de Ensino Médio	15	2,34	0	0,00	0,00
Estudante, Bolsista, Estagiário e Assemelhados	15	2,34	0	0,00	0,00
Vereador	14	2,18	11	40,74	78,57
Agente Administrativo	14	2,18	0	0,00	0,00
Vigilante	13	2,03	1	3,70	7,69
Administrador	12	1,87	0	0,00	0,00
Representante Comercial	11	1,72	0	0,00	0,00
Motorista de Transporte Coletivo de Passageiros	11	1,72	0	0,00	0,00
Professor de Ensino Superior	10	1,56	0	0,00	0,00
Policia Militar	10	1,56	0	0,00	0,00
Vendedor Pracista, Representante, Viajante	10	1,56	0	0,00	0,00
Professor de Ensino Fundamental	9	1,40	0	0,00	0,00
Ocupante de Cargo em Comissão	8	1,25	0	0,00	0,00
Corretor de Imóveis, Seguros, Títulos e Valores	8	1,25	0	0,00	0,00
Vendedor de Comércio Varejista e Atacadista	7	1,09	0	0,00	0,00
Médico	6	0,94	1	3,70	16,67
Engenheiro	4	0,62	1	3,70	25,00
Odontólogo	4	0,62	1	3,70	25,00
Fotógrafo e Assemelhados	3	0,47	1	3,70	33,33
Publicitário	2	0,31	1	3,70	50,00
Farmacêutico	1	0,16	1	3,70	100,00
Outros	82	12,79	2	7,41	2,44
Demais profissões	198	30,89	0	0,00	0,00
Ocupação candidato a prefeito	Número de candidatos	% candidatos	prefeitos eleitos	% prefeitos eleitos	Relação eleitos/candidatos
TOTAL	3	100	1	33,33	33,33
Professor de ensino médio	2	66,67	1	50	50
deputado	1	33,33	0	0	0

Ocupação candidato a vice-prefeito	Número de candidatos	% candidatos	Vice prefeitos eleitos	% Vice prefeitos eleitos	Relação eleitos/candidatos
TOTAL	3	100	1	33,33	33,33
Agricultor	1	33,33	0	0,00	0
Comerciante	1	33,33	1	100	100
Vereador	1	33,33	0	0,00	0

Fonte: Repositório de dados eleitorais do TSE (2016), elaboração própria.

Quanto à área de ocupação, parte considerável dos candidatos a vereador realizam atividades no setor de comércio e serviços, destacando-se os empresários (7,33%), comerciantes (6,24%), agentes administrativos (2,18%), vigilantes (2,03%), administradores (1,87%), representantes comerciais (1,72%), motoristas de veículos (1,72%), vendedores praticistas (1,56%), corretores de imóveis (1,25%) e vendedores de comércio varejista e atacadista (1,09%). Essas categorias juntas representaram 27% dos candidatos.

Profissionais da educação como professores de ensino médio (2,34%), estudantes, bolsistas e estagiários (2,34%), professores de ensino superior (1,56%) e professores de ensino fundamental (1,4%), também foram ocupações com concentração de candidatos. Juntam-se a elas os Servidores Públicos Municipais (5,15%), seguidos pelos aposentados (3,12%) e advogados (2,81%). Militares e trabalhadores rurais apareceram em número reduzido na disputa ao pleito no município.

É válido destacar que o número expressivo de servidores públicos, vereadores e ocupantes de cargos em comissões pode revelar uma relação importante para composição dos pleitos nos municípios brasileiros. É observado em pesquisas (BRAGA, LEINE & SABBAG, 2017; RODRIGUES, 2006) que ocupar um cargo na máquina do Estado é um incentivo a candidatos para entrada ou continuação na carreira política, sendo grandes as chances de efetivação do pleito.

Para o cargo de prefeito, três candidatos declararam as seguintes ocupações: dois professores de ensino médio⁷⁸ e um deputado. Para o cargo de vice-prefeito os candidatos declaram como ocupação: comerciante, vereador e agricultor.

⁷⁸ É sabido que Gilmar Machado (PT), mesmo declarando ser professor de ensino médio em sua ficha de candidatura, ocupava seu segundo mandato como deputado federal. Portanto, pode ser enquadrado na categoria "político profissional", ficando a listagem das ocupações dos candidatos a prefeito em Uberlândia com dois deputados e um professor de ensino médio.

As chances para a efetivação do pleito foram maiores para as ocupações de políticos (vereadores), publicitários, médicos, engenheiros, advogados, farmacêuticos e odontólogos. Nos tópicos **3.6.1 Perfil do candidato majoritário eleito em Uberlândia 2012 - prefeito e vice** e **3.6.2 Perfil do vereador eleito no município de Uberlândia em 2012** são aprofundadas as características do perfil dos eleitos no município.

Quanto ao estado civil dos na disputa ao pleito no município foi constatado que a maioria dos candidatos (66,66% dos candidatos a prefeitos, 100% dos candidatos a vice-prefeitos e 53% dos candidatos a vereador) declararam-se casados. A tabela completa pode ser observada abaixo:

Tabela 13 - A distribuição por estado civil dos candidatos em Uberlândia 2012

Cargo	Estado civil	Qtde	%	Cargo	Estado civil	Qtde	%
Prefeito	Casado (a)	2	66,66%	Vereador	Solteiro (a)	187	29,4%
	Divorciado (a)	1	33,33%		Casado (a)	341	53,6%
Subtotal		3			Viúvo (a)	6	0,94%
					Separado (a)	18	2,83%
					Divorciado (a)	84	13,28%
Vice-prefeito	Casado (a)	3	100%	Subtotal	636		
Subtotal		3					

Fonte: Repositório de dados eleitorais do TSE (2016), elaboração própria.

Por fim, foi analisado o partido político pelo qual os candidatos de Uberlândia saíram nas urnas. Para prefeito, PSDB, PSTU e PT lançaram candidatos; respectivamente como seus vices aparecem os partidos PP, PSOL e PMDB.

O PSC foi o partido com maior número de candidatos a vereador, com 50 candidatos (7,8%) no município; em seguida o partido PMN, com 46 candidatos (7,2%); depois, empatados, os partidos PTC e PSC com 42 candidatos (6,6%); logo depois o PMDB e PT com 41 candidatos (6,4%); e o PDT com 40 candidatos⁷⁹.

⁷⁹ O número de candidatos lançados por partido ao cargo de vereador em Uberlândia divergiu da média nacional. Enquanto o PMDB liderou o número de candidaturas a vereador em nível nacional, em Uberlândia registrou apenas a quinta posição. O PSDB na média nacional foi o segundo partido com maior número de candidatos, em Uberlândia ocupou a sexta posição. Esses dados não dizem muito, mas duas questões importantes podem ser levantadas: a) diminuição da representatividade de grandes partidos em nível local; e b) maior dificuldade para lançamento de candidaturas locais nesses partidos.

Tabela 14 - Relação de nº de candidatos/partidos em Uberlândia - Eleições 2012

Legenda	Qtde.	%	Legenda	Qtde.	%	Legenda	Qtde.	%
			Candidatos a vereador			Candidatos a prefeito		
PSC	50	7,86	PSL	20	3,15	PSDB	1	33,333
PMN	46	7,23	PP	18	2,83	PSTU	1	33,333
PSB	42	6,60	PTB	18	2,83	PT	1	33,333
PTC	42	6,60	PSDC	13	2,04	Candidatos a vice-prefeito		
PMDB	41	6,45	PSOL	12	1,89	PP	1	33,33
PT	41	6,45	PC do B	11	1,73	PSOL	1	33,33
PDT	40	6,29	PRB	10	1,57	PMDB	1	33,33
PSDB	36	5,66	PTN	10	1,57			
DEM	33	5,19	PPL	5	0,79			
PR	31	4,87	PSD	3	0,47			
PRP	28	4,40	PSTU	3	0,47			
PV	28	4,40	PT do B	3	0,47			
PRTB	26	4,09	PHS	1	0,16			
PPS	25	3,93						

Fonte: Repositório de dados eleitorais do TSE (2016), elaboração própria.

A quantidade de candidatos por partido demonstra dados importantes sobre a representatividade local. É preciso saber agora quais foram os candidatos que tiveram sua representação mantida, aumentada ou diminuída entre esses partidos, sendo que o próximo tópico trabalhará essa questão. Apontamos os atributos do perfil dos indivíduos que conquistaram o pleito, para isso selecionamos características como sexo, idade, ocupação, partido, renda, verba de campanha etc. Os dados revelam aspectos interessantes acerca da representação que se consolidou em nível local.

3.6 Resultado do pleito de 2012 e o perfil dos vencedores em Uberlândia

Na tarde do dia 12 de outubro as eleições no município de Uberlândia haviam sido finalizadas e os candidatos selecionados passaram a ser conhecidos. O resultado oficial confirmando a vitória no primeiro turno saiu logo depois das 19 horas e até as 23:59 do mesmo dia todos os votos haviam sido contabilizados.

Desde a implementação do sistema informatizado de votação, com o uso da urna eletrônica, é possível conhecer o resultado da eleição de maneira mais ágil. A maioria das cidades onde a votação finalizou em primeiro turno, como o caso de

Uberlândia, sendo que foi possível conhecer os parlamentares ainda na noite do dia 12 de outubro, poucas horas depois de finalizada as eleições.

Nas eleições de 2012 a cidade de Uberlândia obteve um total de 318.653 votos válidos, 14.179 (4,12%) votos nulos e 25.415 (7,385%) votos brancos. Ocuparam os cargos 27 vereadores que foram eleitos por quatorze partidos diferentes (DEM, PDT, PMN, PP, PPL, PR, PRB, PSC, PSDB, PSDC, PSC, PT, PTC e PV).

A composição das cadeiras e a distribuição por partidos e coligações nas eleições da Câmara Municipal se mostrou da seguinte maneira:

Tabela 15 - Resultado dos partidos e coligações em Uberlândia – Eleições 2012

Partido/Coligação	Qt Votos Válidos	%	Quoc. Partidário	Vagas Quoc. Part.	Vagas sobra
Frente Trabalhista Democrática (DEM / PT do B / PTB)	18.185	5,29%	1,43	1	0
Nossa Gente Unida (PDT / PSDC)	43.974	12,78%	3,45	3	1
Partido não coligado (PMDB)	19.937	5,79%	1,56	1	0
Uberlândia de Cara Nova (PMN / PPL)	38.796	11,28%	3,04	3	0
PP-PR-PHS (PP / PR / PHS)	28.897	8,40%	2,27	2	0
Feliz Cidade (PPS / PSL)	15.410	4,48%	1,21	1	0
Por Uberlândia (PRB / PT)	57.201	16,62%	4,49	4	1
Partido não coligado (PRP)	6.819	1,98%	0,54	0	0
Força Verde e Amarela (PRTB / PV)	15.918	4,63%	1,25	1	0
União Socialista (PSB / PC do B)	20.528	5,97%	1,61	1	1
Juntos Somos Mais Forte (PSC / PSD)	21.972	6,39%	1,72	1	1
Partido não coligado (PSDB)	33.248	9,66%	2,61	2	1
O Povo no Poder (PSTU / PSOL)	2.382	0,69%	0,19	0	0
PTN/PTC (PTN / PTC)	20.801	6,05%	1,63	1	1
Total de votos válidos (A)	344.068	100%	-	21	6
Número de cadeiras (B)	27	-	-	-	-
Quociente eleitoral (A/B)	12.743	-	-	-	-

Fonte: Repositório de dados eleitorais do TSE (2016), elaboração própria.

Ao todo, dez coligações elegeram candidatos entre partidos (governistas e oposicionistas). Os partidos PMDB, PSDB, PRP não realizaram coligações. Entretanto, conseguiram eleger candidatos: PMDB (1) e PSDB (3); já o partido PRP não elegeu nenhum representante.

Percebemos algumas distorções na distribuição das cadeiras da Câmara Municipal. Isso acontece devido ao quociente eleitoral. O quociente eleitoral é o fator que define se os partidos e/ou coligações têm direito a ocupar as vagas em disputa nas eleições proporcionais, quais sejam: eleições para deputado federal, deputado

estadual ou vereador. O quociente eleitoral no município de Uberlândia nas eleições para vereadores de 2012 foi de 12.743 votos (quantidade de votos válidos pelo número de cadeiras, de acordo com o art. 106, § único do Código Eleitoral e art. 5o da Lei no 9504 de 30/09/97).

Ao dividirmos os votos de cada partido/coligação pelo quociente eleitoral (12.743) obtemos os quocientes partidários (art. 107 do Código Eleitoral). Esse valor indica o número de cadeiras que cada partido/coligação ocupará na Câmara. Os lugares não preenchidos pelo quociente partidário são ocupados pelo cálculo de sobras (art. 109, no I do Código Eleitoral). Ao partido ou coligação que alcançar a maior média atribui-se a primeira sobra, ao seguinte a segunda sobra, até completarem todas as cadeiras

Nominalmente o resultado das eleições pode ser visto da seguinte forma:

Tabela 16 - vereadores eleitos em Uberlândia – Eleições 2012

Candidato eleito	Legenda	Resultado	Qtde. votos válidos	% válidos
Ismar Fernandes Peixoto	PT	Eleito por QP	9.825	2,856
Felipe Jose Fonseca Attie	PSDB	Eleito por QP	8.195	2,382
Márcio Teixeira Nobre	PSDC	Eleito por QP	4.516	1,313
Rosivaldo Correia De Mendonça	PSB	Eleito por QP	4.125	1,199
Vilmar Resende Pereira	PP	Eleito por QP	4.034	1,172
Mastroiano De Mendonça Alves	PR	Eleito por QP	3.996	1,161
Marcos Batista Gomes	PT	Eleito por QP	3.796	1,103
Adriano Zago	PMDB	Eleito por QP	3.748	1,089
Rodi Nei Borges	PSB	Eleito por média	3.710	1,078
Neivaldo De Lima Virgílio	PT	Eleito por QP	3.697	1,074
Delfino Euripedes Marques Rodrigues	PT	Eleito por QP	3.664	1,065
Flávia Carvalho	PDT	Eleito por QP	3.537	1,028
David Thomaz Neto	PSDB	Eleito por QP	3.315	0,963
Estevão Gonçalves Bittar	DEM	Eleito por QP	3.254	0,946
Alexandre Nogueira Da Costa	PDT	Eleito por QP	3.250	0,945
Norberto Carlos Nunes De Paula	PSDB	Eleito por média	3.210	0,933
Isac Francisco Da Cruz	PRB	Eleito por média	3.078	0,895
Maria Jeronima Batista Carlesso	PPL	Eleito por QP	3.073	0,893
William José Da Silva	PDT	Eleito por média	2.698	0,784
Sebastião Nunes Da Silva	PSC	Eleito por QP	2.542	0,739
Helvico José De Queiroz Júnior	PTC	Eleito por QP	2.524	0,734
Juliano Ribeiro Modesto	PSL	Eleito por QP	2.379	0,691
Leles José De Lima	PMN	Eleito por QP	2.352	0,684
Paulo Roberto Correa Bouças	PSC	Eleito por média	2.067	0,601

Gláucia Galante Buíssa	PMN	Eleito por QP	1.940	0,564
Michele Guimarães Bretas	PV	Eleito por QP	1.569	0,456
Wilson Arnaldo Pinheiro	PTC	Eleito por média	1.556	0,452

Fonte: Repositório de dados eleitorais do TSE (2016), elaboração própria.

A eleição majoritária, em que se elege o prefeito e vice-prefeito, líderes do executivo local, deve obrigatoriamente ser vencida por maioria simples dos votos (50% dos votos mais um) em um ou dois turnos. Na disputa para prefeito e vice-prefeito a distribuição dos votos aconteceu da seguinte forma:

Tabela 17 - Resultado disputa para prefeito em Uberlândia – Eleições 2012

prefeito	Legenda	Vice prefeito	Legenda	% votos válidos	Nº de votos válidos
Luiz Humberto Carneiro	PSDB	Antonio Carlos Carrijo	PP	28,08%	96.607
Gilberto Adenie Cunha	PSTU	Deodato Divino Machado	PSOL	3,20%	11.014
Gilmar Machado (eleito)	PT	Paulo Vitiello Filho (eleito)	PMDB	68,72%	236.418

Fonte: Repositório de dados eleitorais do TSE (2016), elaboração própria.

Gilmar Machado (PT) venceu as eleições majoritárias com 68,72% dos votos e mais de 230 mil eleitores, conquistando o cargo ainda em primeiro turno. O candidato Luiz Humberto Carneiro (PSDB) foi o segundo melhor posicionado com 28,08% dos votos, por último Gilberto Cunha (PSTU) com 3,2% dos votos.

A vitória de Gilmar Machado (PT) quebrou um ciclo de administrações do PP em Uberlândia e alternância de nomes na administração municipal⁸⁰. O PP, que comandava a administração municipal desde 2005, demonstrou grande apoio ao candidato Luiz Humberto Carneiro do PSDB nas eleições de 2012, apesar de não lançar candidato próprio nas eleições de 2012.

Com o resultado, o PT assumiu pela primeira vez a prefeitura de Uberlândia. Além disso, a composição da chapa vencedora local (PT/PMDB) parecia imitar a composição do Governo Federal, com Dilma Rousseff (PT) na presidência e Michel Temer (PMDB) na vice-presidência, sendo também a composição PT/PMDB vitoriosa

⁸⁰ A eleição de Gilmar Machado foi a primeira gestão do PT no município de Uberlândia. O município, desde a redemocratização do país, teve uma sucessão e alternância de nomes para prefeito como Virgílio Galassi (3 mandatos), Zaire Rezende (2 mandatos), Paulo Ferolla (1 mandato) e Odelmo Leão (2 mandatos).

na disputa ao governo do Estado de Minas Gerais em 2014 com Fernando Pimentel (PT) governador e Antônio Andrade (PMDB) vice-governador eleitos.

3.6.1 Perfil do candidato majoritário eleito em Uberlândia 2012 - prefeito e vice

Conforme se mostrou na etapa de candidatura, algumas características já eram esperadas para o pleito. Como observado da candidatura, o perfil do prefeito e vice-prefeito seria absolutamente masculino. Também, a faixa etária entre 45 e 59 anos foi uma variável que se apresentou para todos os candidatos (a prefeito e vice), assim como o estado civil dos candidatos foram (pelo menos uma vez) casados.

O candidato eleito Gilmar Alves Machado (PT) conquistou a prefeitura de Uberlândia pela primeira vez. Nascido na cidade de Cascalho Rico (MG) no dia 6 de novembro de 1961, Gilmar Machado assumiu a prefeitura de Uberlândia com 51 anos.

Casado com a Dra. Rosângela Borges Paniago Machado (cirurgiã-dentista) o prefeito eleito é pai de dois filhos. Evangélico, membro da Igreja Batista Central de Uberlândia, filiado ao PT desde 1981, se formou em História pela UFU em 1985.

Sua trajetória profissional iniciou como professor de História nas escolas Estadual Messias Pedreiro (1982-1984), Escola Estadual Marechal Castelo Branco (1983-1986), Escola Estadual Professora Juvenília Ferreira dos Santos (1986) e Instituto Rio Branco (1983-1991) (MENDONÇA, 2012).

A primeira atuação de Gilmar Machado enquanto parlamentar foi em 1990, quando foi eleito deputado estadual, sendo reeleito para o mandato seguinte, de 1995 a 1998. O parlamentar também foi eleito deputado federal em 1999 com 39.863 votos pelo PT, reeleito em 2002 com 109.722 votos e em 2006 novamente reeleito para o terceiro mandato de deputado federal com 82.110 votos.

Durante sua carreira, o parlamentar teve passagens na presidência da Comissão Parlamentar de Educação e Cultura (2001), relatoria do Estatuto do Torcedor (2003), presidência da Comissão Parlamentar de Orçamentos Públicos e Fiscalização (2006) e presidência do Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação (Sind-UTE Uberlândia).

O prefeito eleito recebeu uma grande quantidade de recursos para campanha (R\$ 4,4 milhões), de acordo com os dados do TSE referente aos doadores e fornecedores de campanha. A prestação de contas de Gilmar Machado foi 6,7 vezes maior que a prestação do segundo colocado, Luiz Humberto Carneiro (PSDB).

Gilmar Machado declarou à justiça eleitoral possuir um total de R\$ 377.161,53 em bens; declarou ainda possuir um apartamento, três automóveis e duas salas comerciais.

O vice-prefeito eleito empossado foi o empresário Paulo Vitiello Filho (PMDB). Nascido em Boituva, município localizado na região de Sorocaba (SP) na data de 02 de junho de 1954, Paulo Vitello reside há muitos anos em Uberlândia, é casado e possui dois filhos. Assumiu o cargo com 58 anos.

Paulo Vitiello é formado em Ciências contábeis pelo Centro Universitário Nossa Senhora do Patrocínio de Itu (SP). Foi vice-presidente da CDL – Câmara de Dirigentes Lojistas de Uberlândia, diretor da Aciub – Associação Comercial e Industrial de Uberlândia, conselheiro da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Empresarial de Uberlândia (FAD) e membro dos conselhos municipais de Desenvolvimento Ambiental (Codema), Turismo (Comtur) e do Uberlândia Convention & Visitors Bureau (UC&VB). Descendente de italianos, Vitiello é membro do Circolo Italiano de Uberlândia.

Paulo Vitiello declarou à justiça eleitoral possuir um automóvel (financiado) no valor de R\$ 40.000,00 e ações de uma empresa de comércio de roupas que somam R\$ 4.450,00.

Tanto o prefeito e o vice-prefeito são oriundos de outra cidade, sendo que essa questão parece ser uma variável recorrente para os ocupantes dos cargos majoritários no município. Odelmo Leão, que conquistou a prefeitura da cidade três vezes (2005-2008, 2009-2012, 2017-atual), é natural de Uberaba (MG) e Virgílio Galassi, em quatro mandatos (1970-1973, 1978-1982, 1989-1992, 1997-2000) natural de São Paulo.

3.6.2 Perfil do vereador eleito no município de Uberlândia em 2012

De acordo com o Centro de Estudos, Pesquisas e Projetos Econômico-sociais (CEPES, 2017), no ano de 2000 mais da metade da população uberlandense (52,8%) era composta por pessoas não-naturais do município. O estudo demonstrou que os imigrantes de Uberlândia são oriundos principalmente de municípios próximos (como Ituiutaba, Araguari, Uberaba, Patos de Minas, Tupaciguara, Capinópolis, Monte Carmelo, Campina Verde e outros) e capitais com as quais Uberlândia possui maior articulação econômica e política, como São Paulo, Belo Horizonte, Goiânia e Brasília (CEPES, 2017).

Identificamos em nossa pesquisa que mais da metade dos vereadores eleitos da Câmara Municipal de Uberlândia (56,25%) também são naturais outros municípios, principalmente municípios vizinhos. A composição do pleito (2013-2016) parece ter um resultado semelhante ao da população de Uberlândia.

Por seu dinamismo socioeconômico, Uberlândia é um “recebedor líquido de população, apresentando saldos migratórios positivos” e apresenta “eficácia na retenção de migrantes, o que contribuiu para seu crescimento populacional e a manutenção de suas taxas de crescimento anual acima das observadas para o estado e para o país⁸¹” (CEPES, 2017, p. 29).

A migração de pessoas, deste modo, indica um importante aspecto demográfico na constituição da população uberlandense, afetando diretamente o resultado da composição do pleito para vereador, além de ser um dos responsáveis pelo crescimento exponencial do eleitorado no município.

Ao avaliar a composição da Câmara Municipal de Uberlândia segundo sexo dos eleitos, foi verificada novamente a sub-representação feminina na ocupação das cadeiras do legislativo municipal. Apenas quatro vereadoras (12,5%) que assumiram o cargo de vereança são do sexo feminino. A composição da Câmara de vereadores em Uberlândia foi majoritariamente masculina (87,5%). O resultado obtido em Uberlândia foi pior que a média brasileira, onde apenas 13,33% das mulheres conseguiram se eleger ao cargo de vereança no país.

Mesmo o município de Uberlândia se enquadrando na Lei 9.504/96, que prevê a cota mínima de 30% e máxima de 70% para cada um dos sexos no preenchimento das vagas das candidaturas dos partidos e coligações aos cargos de eleição proporcional, o resultado do pleito apresentou um sério problema de representatividade, ficando a mulher em Uberlândia mais distante do exercício do poder. Esta é uma situação que precisa ser revertida em favor do próprio sistema representativo, visto que as mulheres correspondem a mais de 50% do eleitorado em todos os estados brasileiros.

⁸¹ Os ganhos populacionais contribuíram para manter taxa de crescimento anual de Uberlândia (1,88% a.a.) superior à registrada para o Estado de Minas Gerais (0,91% a.a) e Brasil (1,17% a.a) (CEPES, 2017).

Ao analisarmos o nível de escolaridade de cada parlamentar identificamos uma variada amostra: parlamentares com ensino médio incompleto até ensino superior completo e especializações.

Os vereadores Isac Francisco da Cruz (PRB), Willian José da Silva (PDT) e Ismael Costa (PT) foram os parlamentares eleitos com menor formação educacional, todos eles declararam possuir o ensino fundamental incompleto. Alexandre Nogueira (PDT), Ismar Fernandes Peixoto (PT) e Rosivaldo Correia de Mendonça (PSB) declararam ter ensino médio incompleto.

Oito vereadores eleitos declararam possuir o ensino médio completo⁸² e dezessete afirmaram possuir o ensino superior completo⁸³. É válido destacar que todas as vereadoras eleitas, Flávia Carvalho (PDT), Michele Brettas (PV), Gláucia Galante Buissa (PMN) e Jerônima Carlesso (PPL), tinham ensino superior completo, evidenciando maior qualificação feminina na ocupação das cadeiras do legislativo e maiores barreiras para mulheres com níveis mais baixos de ensino. Apenas um vereador, Silésio Miranda (PT), declarou ter ensino superior incompleto.

O grau de escolaridade dos vereadores com ensino superior completo em Uberlândia chegou a 54,54%, índice muito superior à média nacional para o mesmo período. Nas eleições de 2012 apenas 18,39% dos vereadores eleitos em território nacional possuíam essa escolaridade.

A média de idade dos vereadores eleitos em Uberlândia foi de 45 anos, reproduzindo o encontrado a nível nacional em que a faixa etária com maior distribuição de parlamentares eleitos era de 45-59 anos. O vereador mais novo foi Estevão Gonçalves Bittar (DEM), com 27 anos, e o mais velho foi o suplente que exerceu o cargo, Mário Milken (PDT), com 64 anos.

⁸² Vereadores com ensino médio completo: Juliano Ribeiro Modesto (PSL), Marcio Teixeira Nobre (PSDC), Marcos Batista Gomes (PT), Mastroiano de Mendonça Alves (PR), Rodi Nei Borges (PSB), Sebastião Nunes da Silva (PSC), Luiz Cláudio Galassi (PSDB) e Celso Alves dos Santos (PSC). Fonte: TSE, 2012.

⁸³ Vereadores com ensino superior completo: Flávia Carvalho (PDT), Michele Brettas (PV), Adriano Zago (PMDB), David Thomaz Neto (PSDB), Estevão Gonçalves Bittar (DEM), Felipe José Fonseca Attie (PSDB), Gláucia Galante Buissa (PMN), Helvico José de Queiroz Júnior (PTC), Jerônima Carlesso (PPL), Leles José de Lima (PMN), Neivaldo de Lima Virgílio (PT), Norberto Carlos Nunes de Paula (PSDB), Vilmar Resende (PP), Wilson Arnaldo Pinheiro (PTC), Paulo Bolças (PSC), Amauri Eustáquio da Paixão (PSB) e Mário Milken (PDT).

Quadro 1 - Idade, naturalidade e formação dos vereadores eleitos em Uberlândia - Eleições 2012

Nome	Legenda	Naturalidade	UF	Idade na posse	Sexo	Ensino
Adriano Zago	PMDB	Uberlândia	MG	39	M	Ensino Superior
Alexandre Nogueira	PDT	Monte Carmelo	MG	42	M	Médio Incompleto
David Thomaz Neto	PSDB	Uberlândia	MG	47	M	Ensino Superior
Delfino Rodrigues	PT	Uberlândia	MG	46	M	Superior Completo
Estevão Gonçalves Bittar	DEM	Uberlândia	MG	27	M	Ensino Superior
Felipe José Fonseca Attie	PSDB	Uberlândia	MG	43	M	Ensino Superior
Flávia Carvalho	PDT	Uberlândia	MG	40	F	Ensino Superior
Gláucia Galante Buíssa	PMN	Cedral	SP	48	F	Ensino Superior
Helvico José de Queiroz Júnior	PTC	Uberaba	MG	38	M	Ensino Superior
Isac Francisco da Cruz	PRB	Gracho Cardoso	SE	51	M	Fundamental Incompleto
Ismar Fernandes Peixoto	PT	Uberlândia	MG	45	M	Médio Incompleto
Jerônima Carlesso	PPL	Capinópolis	MG	56	F	Ensino Superior
Juliano Ribeiro Modesto	PSL	Uberlândia	MG	34	M	Ensino Médio
Leles José de Lima	PMN	Coromandel	MG	36	M	Ensino Superior
Marcio Teixeira Nobre	PSDC	Santa Helena de Goiás	GO	41	M	Ensino Médio
Marcos Batista Gomes	PT	Cumari	GO	40	M	Ensino Médio
Mastroiano de Mendonça Alves	PR	Dores do Indaia	MG	43	M	Ensino Médio
Michele Bretas	PV	Muriae	MG	34	F	Ensino Superior
Neivaldo de Lima Virgílio	PT	São José do Rio Pardo	SP	45	M	Superior Completo
Norberto Carlos Nunes de Paula	PSDB	Cachoeira Alta	GO	57	M	Superior Completo
Paulo Bouças	PSC	Pompeu	MG	55	M	Superior Completo
Rodi Nei Borges	PSB	Arcos	MG	41	M	Ensino Médio
Rosenvaldo Correia de Mendonça	PSB	Uberlândia	MG	39	M	Médio Incompleto
Sebastião Nunes da Silva	PSC	Água Formosa	MG	45	M	Ensino Médio
Vilmar Resende	PP	Uberlândia	MG	58	M	Superior Completo
William José da Silva	PDT	Uberlândia	MG	46	M	Fundamental Incompleto
Wilson Arnaldo Pinheiro	PTC	Presidente Olegário	MG	53	M	Superior Completo
Suplentes com exercício						
Amauri Eustáquio da Paixão	PSB	Congonhas	MG	45	M	Ensino Superior
Celso Alves dos Santos	PSC	Uberlândia	MG	56	M	Ensino Médio
Ismael Costa	PT	Ortigueira	PR	47	M	Fundamental Incompleto
Luiz Cláudio Galassi	PSDB	Uberlândia	MG	41	M	Ensino Médio
Mário Milken	PDT	Uberlândia	MG	64	M	Superior Completo
Silésio Miranda	PT	Uberlândia	MG	33	M	Superior Incompleto

Fonte: Repositório de dados eleitorais do TSE (2016), elaboração própria.

O patrimônio total declarado pelos eleitos variou de zero a R\$ 1.244.359,86, de nenhum imóvel a até quinze propriedades e de zero até nove veículos próprios. A média de patrimônio declarado foi de 399 mil reais por candidato eleito. Houve uma grande variação ao analisar o perfil econômico de cada parlamentar. Em geral, não existe uma fórmula para caracterizar o perfil econômico do parlamentar eleito, tampouco uma regra que indique maiores chances aos candidatos com maiores recursos financeiros.

É notável que os parlamentares com ocupações célebres (como empresários, médicos, advogados, comerciantes e publicitários) apresentaram maior patrimônio declarado. Esse perfil também foi o que apresentou maior número de candidatos reeleitos, evidenciando que a perpetuação no poder, dentre outros motivos, está relacionada à maior capacidade financeira e ocupação na sociedade.

Os dados da tabela mostram a predominância de ocupações e atividades profissionais que demonstram certo status social. Verificamos que existe uma proporção substancialmente maior de empresários, comerciantes e uma parcela significativa de indivíduos que declararam já ser vereador.

Com relação à verba de campanha, outro recurso auxiliador na promoção do candidato, foi verificado que em média os parlamentares gastaram R\$ 89.577,86 na tentativa de efetivação de seus pleitos. As verbas de campanha foram oriundas de pessoas físicas (próprio parlamentar ou algum outro doador), ou pessoas jurídicas (pequenas, médias e grandes empresas). De acordo com a legislação, apenas 10% dos rendimentos auferidos no ano anterior poderiam ser doados por pessoas físicas e 2% do faturamento bruto do ano anterior por empresas (pessoas jurídicas).

O candidato Ismar Prado (PT) foi o vereador eleito com a maior verba de campanha, um total de R\$ 515.500,60 recebido em doações. O montante ultrapassou em duas vezes o segundo maior orçamento, do suplente Luiz Cláudio Galassi (PSDB), de R\$ 212.488,89. Um fato curioso é que Ismar Prado (PT), mesmo recebendo a maior verba de campanha dentre os vereadores eleitos, foi um dos candidatos que declararam não possuir patrimônio próprio (nenhum imóvel, carro, dinheiro em banco ou aplicações).

O vereador que obteve a melhor relação custo benefício entre doações recebidas e votos obtidos foi o suplente Padre Amauri Eustáquio da Paixão (PSB), obtendo um valor de R\$ 2,72 por voto, em seguida o vereador Sebastião Nunes da Silva (PSC) com um valor de R\$ 4,10 por voto.

A campanha menos eficiente foi da Vereadora Michele Bretas (PV), que gastou R\$ 81,93 por voto, em seguida Luiz Cláudio Galassi (PSDB) com R\$ 80,28 por voto e Estevão Gonçalves Bittar (DEM) com R\$ 63,72 por voto.

Os dados demonstram que o recurso financeiro não é a única variável determinante para garantia da eleição. Ao verificar estratégias de alguns vereadores

percebe-se que a correta aplicação do recurso de campanha é um fator decisivo para obtenção de votos.

Quadro 2 – Ocupação, estado civil e dados financeiros dos vereadores

Legenda	Nome	Ocupação	Estado civil	Casas/ Terrenos	Patrimônio declarado	Veículos	Gastos de campanha
PMDB	Adriano Zago	Advogado	Casado	0	R\$ 216.362,00	3	R\$ 26.978,77
PDT	Alexandre Nogueira	Empresário	Divorciado	1	R\$ 688.616,00	2	R\$ 80.776,94
PSDB	David Thomaz Neto	Engenheiro	Separado	0	R\$ 225.651,28	5	R\$ 63.798,89
PT	Delfino Rodrigues	Bancário	Casado	4	R\$ 295.000,00	1	R\$ 68.138,98
DEM	Estevão Gonçalves Bittar	Vereador	Solteiro	0	R\$ 143.601,53	1	R\$ 207.333,81
PSDB	Felipe José Fonseca Attie	Vereador	Casado	2	R\$ 1.141.202,44	2	R\$ 207.333,81
PDT	Flávia Carvalho	Odontóloga	Solteira	2	R\$ 511.995,00	3	R\$ 126.829,10
PMN	Gláucia Galante Buissa	Servidor Público	Casada	0	R\$ 30.000,00	1	R\$ 24.742,46
PTC	Helvíco de Queiroz Jr	Publicitário	Solteiro	3	R\$ 840.500,00	3	R\$ 48.123,29
PRB	Isac Francisco da Cruz	Outros	Casado	0	R\$ 0,00	0	R\$ 21.868,67
PT	Ismar Fernandes Peixoto	Fotógrafo	Divorciado	0	R\$ 0,00	0	R\$ 515.400,60
PSL	Jerônima Carlesso	Vereador	Casada	3	R\$ 999.252,03	4	R\$ 96.874,47
PMN	Juliano Ribeiro Modesto	Vigilante	Casado	1	R\$ 18.047,52	1	R\$ 39.469,73
PSDC	Leles José de Lima	Farmacêutico	Casado	1	R\$ 371.000,00	2	R\$ 29.709,74
PT	Marcio Teixeira Nobre	Vereador	Casado	1	R\$ 565.600,00	5	R\$ 153.965,97
PPL	Marcos Batista Gomes	Comerciante	Divorciado	0	R\$ 200,00	0	R\$ 51.399,81
PR	Mastroiano de Mendonça	Empresário	Casado	1	R\$ 345.415,65	3	R\$ 49.784,89
PV	Michele Bretas	Empresária	Casada	0	R\$ 151.000,00	1	R\$ 128.545,82
PT	Neivaldo de Lima Virgílio	Vereador	Solteiro	1	R\$ 65.002,67	0	R\$ 65.855,00
PSDB	Norberto Carlos Nunes	Empresário	Casado	15	R\$ 1.244.359,86	4	R\$ 63.998,89
PSC	Paulo Bouças	Médico	Casado	1	R\$ 341.999,96	1	R\$ 104.899,18
PSB	Rodi Nei Borges	Outros	Casado	1	R\$ 162.500,00	1	R\$ 18.797,82
PSB	Rosivaldo Correia	Comerciante	Casado	2	R\$ 277.881,08	2	R\$ 50.220,13
PSC	Sebastião Nunes da Silva	Comerciante	Solteiro	1	R\$ 255.000,00	1	R\$ 10.411,81
PP	Vilmar Resende	Médico	Casado	1	R\$ 377.178,73	2	R\$ 57.186,89
PDT	William José da Silva	Vereador	Divorciado	4	R\$ 299.209,00	4	R\$ 123.601,19
PTC	Wilson Arnaldo Pinheiro	Professor	Casado	4	R\$ 658.914,52	9	R\$ 51.260,91
Suplentes com exercício							
PT	Amauri Eustáquio	Padre	Solteiro	0	R\$ 136.057,00	3	R\$ 7.304,10
PSB	Celso Alves dos Santos	Comerciante	Casado	1	R\$ 1.514.000,00	3	R\$ 27.562,39
PSC	Ismael Costa	Trab. rural	Divorciado	0	R\$ 0,00	0	R\$ 78.313,98
PDT	Luiz Cláudio Galassi	Empresário	Casado	0	R\$ 371.500,00	2	R\$ 212.488,89
PSDB	Mário Milken	Médico	Divorciado	1	R\$ 383.431,02	0	R\$ 36.800,12
PT	Silésio Miranda	Empresário	Casado	1	R\$ 454.500,00	1	R\$ 84.853,67

Fonte: Repositório de dados eleitorais do TSE (2016), elaboração própria.

Um estudo recente (COSTA; COSTA; NUNES, 2014) observou que o acesso de parlamentares oriundos do setor empresarial geralmente se faz principalmente por meio de partidos de centro ou direita. Raramente políticos que possuíam origem

empresarial conquistaram sua eleição por meio de um partido de esquerda. Ao aplicarmos esse parâmetro aos vereadores do município, verificamos que todos os parlamentares (eleitos) que se declararam empresários como ocupação principal anterior ao mandato atual, pertencem a partidos de centro (centro e centro-esquerda), PV, PR, PSDB e PT. O resultado em Uberlândia confirma o estudo feito por Costa, Costa e Nunes (2014): os vereadores empresários são Michele Bretas (PV), Doca Mastroiano (PR), Norberto Nunes (PSDB) e Silésio Miranda (PT), Luis Cláudio Galassi (PSDB). Outros vereadores também exercem atividades relacionadas ao empresariado: Leles José Lima (PMN), farmacêutico, Sebastião Nunes da Silva (PSC), comerciante, Celso Alves Santos (PSC), comerciante e Marcio Batista Gomes (PT), comerciante.

3.7 Orçamentos de campanhas

Neste tópico apresentamos dados sobre financiamento eleitoral de campanha. Foram elaboradas análises dos principais prestadores de contas: candidatos, partidos e comitês financeiros⁸⁴. Informamos o nome e o setor econômico dos doadores provenientes de informações prestadas pela Receita Federal, a partir do CPF ou CNPJ informado pelos partidos, comitês ou candidatos.

O gasto total nas campanhas para o cargo de Vereador em Uberlândia foi superior a R\$ 6,6 milhões, de forma que R\$ 2,8 milhões (43,65%) foram destinados aos 33 candidatos eleitos e empossados e R\$ 3,7 milhões (56,34%) ao restante dos 597 candidatos que não conseguiram chegar ao pleito. Os números demonstram que os “candidatos-chave” receberam os maiores orçamentos.

Tabela 18 - Orçamento de campanha de candidatos empossados e não empossados na Câmara Municipal de Uberlândia - Eleições 2012

Sigla	Número de eleitos e empossados	Orçamento de campanha utilizado por candidatos que foram empossados	Orçamento de campanha utilizado por candidatos que não foram empossados	Orçamento total utilizado pelos candidatos
PT	6	R\$ 863.962,04	R\$ 326.915,42	R\$1.190.877,46
PSDB	4	R\$ 529.725,56	R\$ 206.798,35	R\$ 736.523,91
PMDB	1	R\$ 26.978,77	R\$ 656.490,77	R\$ 683.469,54

⁸⁴ Todas as informações apresentadas foram extraídas das prestações de contas de campanha divulgadas no repositório de dados eleitorais, disponível no endereço: <http://www.tse.jus.br/hotSites/pesquisas-eleitorais/prestacao_contas_anos/2012.html>.

PDT	4	R\$ 368.007,35	R\$ 378.285,60	R\$ 746.292,95
PV	1	R\$ 128.545,82	R\$ 208.853,68	R\$ 337.399,50
PSC	3	R\$ 142.873,38	R\$ 247.081,83	R\$ 389.955,21
PP	1	R\$ 57.186,89	R\$ 149.016,81	R\$ 206.203,70
PTB	0	-	R\$ 130.347,73	R\$ 130.347,73
DEM	1	R\$ 207.333,81	R\$ 84.871,09	R\$ 292.204,90
PPL	1	R\$ 96.874,47	R\$ 42.811,30	R\$ 139.685,77
PR	1	R\$ 49.784,89	R\$ 163.228,61	R\$ 213.013,50
PMN	2	R\$ 54.452,20	R\$ 346.656,56	R\$ 401.108,76
PSB	3	R\$ 76.322,05	R\$ 139.942,31	R\$ 216.264,36
PSL	1	R\$ 39.469,73	R\$ 89.859,69	R\$ 129.329,42
PSDC	1	R\$ 153.965,97	R\$ 32.849,76	R\$ 186.815,73
PTC	2	R\$ 99.384,20	R\$ 170.378,98	R\$ 269.763,18
PPS	0	-	R\$ 126.811,59	R\$ 126.811,59
PRTB	0	-	R\$ 68.557,86	R\$ 68.557,86
PSD	0	-	R\$ 19.781,12	R\$ 19.781,12
PRB	1	R\$ 21.868,67	R\$ 27.141,98	R\$ 49.010,65
PTN	0	-	R\$ 31.677,34	R\$ 31.677,34
PRP	0	-	R\$ 61.342,68	R\$ 61.342,68
PC do B	0	-	R\$ 33.894,43	R\$ 33.894,43
PT do B	0	-	R\$ 11.127,46	R\$ 11.127,46
PSOL	0	-	R\$ 6.997,39	R\$ 6.997,39
PHS	0	-	R\$ 1.898,89	R\$ 1.898,89
PSTU	0	-	R\$ 1.110,00	R\$ 1.110,00
Total	33	R\$ 2.916.735,80	R\$ 3.764.729,23	

Gasto total de com eleições R\$ 6.681.465,03

Fonte: Repositório de dados eleitorais do TSE (2016), elaboração própria.

Os candidatos dos partidos PT, PSDB, PMDB, PDT, PV e PSC foram os que mais utilizaram recursos para a promoção da candidatura durante o período eleitoral, assim como em nível nacional esses partidos demonstraram grande capacidade financeira e sucesso para a aprovação de seus candidatos.

Os maiores doadores de campanha foram empresas de grande porte, como construtoras, bancos, incorporadoras, indústrias automobilísticas, hospitais e empresas de segurança e tecnologia, além de pessoas físicas.

A tabela abaixo identificou as 22 maiores doações pessoas jurídicas e pessoas físicas para campanhas em Uberlândia, todas elas ficaram acima de R\$ 100.000. É possível observar que os dois partidos, PT e PSDB, foram os maiores beneficiados nessas doações.

Tabela 19 - Os maiores doadores para campanha eleitoral* - Eleições 2012

Doador	Valor	Doado ao Comitê Financeiro Único (PSDB)	Doado ao comitê Gilmar Machado (PT)	Doado a outro prestador de conta
Araguaia Engenharia Ltda	R\$ 750.000,00	R\$ 450.000,00	R\$ 300.000,00	-
Dreste Construtora Limitada	R\$ 450.000,00	R\$ 300.000,00	R\$ 150.000,00	-
Construtora Gomes Lourenco S/A	R\$ 420.000,00	-	R\$ 420.000,00	-
Construtora Sodeste Ltda	R\$ 400.000,00	R\$ 300.000,00	R\$ 100.000,00	-
Space Empreendimentos E Participacoes Ltda	R\$ 317.835,00	-	R\$ 225.000,00	R\$ 92.835,00
Abc-Industria E Comercio S/A-Abc-Inco	R\$ 300.000,00	R\$ 300.000,00	-	-
Mmc Automotores Do Brasil Ltda	R\$ 300.000,00	-	R\$ 300.000,00	-
Enpa Engenharia E Parceria Ltda	R\$ 200.000,00	-	R\$ 200.000,00	-
Ilhota Leste - Producoes Artisticas S/C Ltda	R\$ 176.725,00	-	-	R\$ 176.725,00
Lj Construcoes E Servicos Ltda	R\$ 150.000,00	R\$ 150.000,00	-	-
Libe Construtora Limitada	R\$ 150.000,00	-	R\$ 150.000,00	-
Paulo Sergio Ferreira (Pessoa Física)	R\$ 138.400,00	R\$ 138.400,00	-	-
Sociedade Hospitalar De Uberlandia S.A	R\$ 100.000,00	-	R\$ 100.000,00	-
S A Usina Coruripe Acucar E Alcool	R\$ 100.000,00	-	R\$ 100.000,00	-
Victoria Empreendimentos E Participacoes Ltda	R\$ 100.000,00	-	-	R\$ 100.000,00
Integral Engenharia Ltda	R\$ 100.000,00	-	R\$ 100.000,00	-
Simao Sarkis Simao (Pessoa Física)	R\$ 100.000,00	-	R\$ 100.000,00	-
Sei Empreendimentos E Participacoes S/A	R\$ 100.000,00	R\$ 100.000,00	-	-
Prestaserv Prestadora De Servicos Ltda	R\$ 100.000,00	-	R\$ 100.000,00	-
Itau Unibanco S.A.	R\$ 100.000,00	-	R\$ 100.000,00	-
Conter Construcoes E Comercio Sa	R\$ 100.000,00	-	R\$ 100.000,00	-
Construtora Oas S.A.	R\$ 100.000,00	-	R\$ 100.000,00	-

*Foram excluídas doações de candidatos, diretórios, comitês nacionais, estaduais e municipais. Os recursos foram destinados ao financiamento das campanhas de vereadores e prefeitos nas eleições de 2012.

Fonte: TSE Eleições – 2012.

É preciso destacar que a prestação de contas da receita total para a campanha de prefeito foi de R\$ 5.072.580,44 e para vereador foi de R\$ 6.681.465,03, chegando a mais de R\$ 11,7 milhões.

Os resultados obtidos em Uberlândia reproduzem o que foi visto nas eleições de 2012 em todo o Brasil, sendo que o grande capital de construtoras e grandes indústrias foi o responsável pelo financiamento da campanha de políticos e partidos. Os partidos que receberam maiores doações foram PT, PSDB e PSB⁸⁵.

⁸⁵ Os maiores doadores (pessoas jurídicas, excetuando os partidos políticos) detectados nas prestações de contas de candidatos nas eleições de 2012 foram a Construtora Andrade Gutierrez S.A., com R\$ 81.165.800,00, a Construtora Queiroz Galvão S.A., com R\$ 52.135.000,00, e a Construtora OAS Ltda., com R\$ 44.090.000,00. Os candidatos a prefeito que apresentaram as maiores despesas

Essa enorme cifra pode revelar grandes inquietações. Sendo as doações de campanha permitidas para empresas e pessoas físicas, qual é o critério de doação? Por que alguns nomes e partidos receberam valores tão exorbitantes quando comparados a outros candidatos e legendas? Qual é a relação entre doadores e eleitos após o resultado do pleito? A legislação eleitoral garante a igualdade de condições para as candidaturas? Qual é o futuro do financiamento partidário? Essas perguntas ultrapassaram o campo de análise desta pesquisa.

3.8 Renovação da Prefeitura e Câmara Municipal

Das 27 cadeiras de vereador, treze foram destinadas para reeleitos e quatorze para novos eleitos. O índice de renovação⁸⁶ na Câmara Municipal de Uberlândia em 2012 foi de 51,85%, o menor registrado para o município desde que o TRE-MG começou a disponibilizar dados sobre as eleições em sua plataforma⁸⁷. O resultado do pleito na Câmara Municipal de Uberlândia foi marcado por pouca renovação, mesmo tendo o município elevado o seu número de cadeiras de 21 para 27.

A reeleição parece ser um trunfo na disputa ao pleito político, tanto em Uberlândia quanto em outros municípios do Brasil. Ou seja, o parlamentar que ocupava anteriormente o mandato obteve chances visivelmente superiores para confirmação do pleito quando comparado a candidatos que nunca haviam conquistado algum cargo.

Dos dezoito vereadores que tentaram a reeleição, treze conseguiram se reeleger em Uberlândia, indicando uma taxa de sucesso⁸⁸ de 72,22%. Além disso, maioria dos vereadores que conquistaram a reeleição ampliaram o seu número de

de campanha em 2012 foram Fernando Haddad (PT-SP), com R\$ 67.987.131,71, José Serra (PSDB-SP), com R\$ 33.574.353,58, e Marcio Araújo Lacerda (PSB-MG), com R\$ 28.512.826,41. Já os candidatos a prefeito que informaram as maiores receitas obtidas para as campanhas foram Fernando Haddad (PT-SP), com R\$ 42.084.066,71, José Serra (PSDB-SP), com R\$ 33.574.353,58, e Antonio Carlos Peixoto de Magalhães Neto (DEM-BA), com R\$ 21.954.791,70.

⁸⁶ O índice de renovação é calculado pelo percentual de candidatos eleitos que nunca conquistaram um mandato anterior.

⁸⁷ Em 2008 o índice de renovação da Câmara Municipal de Uberlândia foi de 71,42%, em 2004 foi de 76,92% e em 2000 foi de 66,66%. Não foi possível aferir dados sobre a renovação da Câmara Municipal de 1996, pois o TRE-MG não disponibilizou dados da eleição de 1992 para comparação.

⁸⁸ O índice de sucesso é calculado pelo percentual de vereadores que conseguiram se reeleger para um novo mandato. Em Uberlândia, nas eleições de 2012, a cada quatro vereadores que tentaram renovar o seu mandato, três tiveram sucesso.

votos em comparação com a eleição municipal de 2008. Dos treze reeleitos para o pleito de vereador em 2012, sete tiveram ampliação de votos⁸⁹.

As altas taxas de reeleição indicam a manutenção dos mesmos indivíduos no poder e estão diretamente relacionadas às baixas renovações de Prefeituras e Câmaras Municipais. Em Uberlândia um total de 48,14% dos eleitos para o mandato de 2013-2016 foram vereadores que já haviam conquistado o mandato em 2008.

Os candidatos à reeleição possuem vantagens ligadas direta ou indiretamente ao exercício do mandato, como: maior exposição na mídia; facilidade na obtenção de recursos para o financiamento de campanhas; experiência política; recursos políticos e financeiros etc. Os candidatos à reeleição podem se transformar em obstáculos desafiadores para aventureiros na política.

A possibilidade de fazer carreira na política também é um fator indicativo de sucessivas tentativas de reeleição pelos vereadores. Em muitos casos, eles preferem permanecer na vereança, pois ao disputarem outros cargos como deputados estaduais, federais ou prefeitos correm o sério risco de não obterem sucesso. Em 2012 Hélio Ferraz (Baiano) acumulava cinco mandatos como vereador em Uberlândia, Antônio Carrijo (PP) seis e Wilson Pinheiro acabara de se reeleger para o seu terceiro mandato⁹⁰.

O alto percentual de candidatos reeleitos tende a manter a composição do gênero masculino e dificultar a renovação da Câmara Municipal. Como apresentado, apenas uma vereadora conseguiu se reeleger em 2012.

A reeleição, de certo modo, evidencia um voto de confiança dado ao político em questão pelo seu trabalho enquanto parlamentar. Desta forma, um político que conseguiu realizar um bom mandato, em tese, tem grandes condições de se reeleger.

⁸⁹ Felipe Attiê (PSDB), Adriano Zago (PMDB), Zezinho Mendonça (PSB), Estevão Bittar (DEM), Professor Neivaldo Virgílio (PT), Doca Mastroiano (PR) e Márcio Nobre (PSDC), em ordem decrescente, foram os vereadores que mais tiveram aumento no número de votos na comparação entre as duas eleições municipais. Jerônima Carlesso (PPL), Vilmar Resende (PP), Wilson Pinheiro (PTC), Norberto Nunes (PSDB), Delfino Rodrigues (PT) e William Alvorada (PDT), também em ordem decrescente, conseguiram se reeleger, porém com uma redução na quantidade de votos de um pleito para o outro.

⁹⁰ Hélio Ferraz (Baiano) não conseguiu se reeleger em 2012, mas em 2016 conquistou o seu sexto mandato como vereador. Antônio Carrijo também não se elegeu em 2012 mas tomou posse para o seu sétimo mandato na Câmara Municipal em 2016, sendo o vereador com o maior número de legislaturas da Casa. Wilson Pinheiro (PP) foi eleito em 2012 e reeleito para o seu quarto mandato em 2016.

Da mesma forma, o candidato sem experiência política pode demonstrar ao eleitor certa insegurança no momento de sua escolha política.

O processo de renovação dos mandatos (tanto do Executivo como Legislativo) está ligado a uma grande articulação de interesses, principalmente de forças econômicas e políticas locais. A personificação do poder e a perpetuação de elites políticas estão cercadas por uma rede de influências de políticas e práticas tradicionais, tendo em vista a permanência no poder, envolvendo os indivíduos detentores de recursos materiais e das mais altas ocupações da sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação analisou o processo legislativo da Câmara Municipal de Uberlândia e o perfil dos representantes políticos participantes no mandato de 2013-2016. Avaliamos as relações entre os poderes Legislativo e Executivo em âmbito local através da análise dos principais atos normativos aprovados na Casa e a capacidade dos vereadores, Partidos e Coligações em atuar no processo decisório.

O trabalho apresentou a competência do Poder Legislativo local para a propositura de leis e políticas públicas e a sua relevância enquanto instituição fiscalizadora do poder Executivo. As análises efetuadas se basearam em dados empíricos. Buscamos a utilização esquemas de categorização adequados para classificação do processo legislativo e descrição do perfil dos representantes.

Os resultados mostraram que a nível local existe uma preponderância do Poder Executivo sobre o Legislativo em relação ao número de matérias complementares e ordinárias aprovadas no município, ficando essa pesquisa em sintonia com observações efetuadas em outros trabalhos (CAETANO, 2015; D'AVILA, LIMA & JORGE, 2011; ARAÚJO, 2001).

Evidenciamos, entretanto, que nos três primeiros anos de legislatura o contingente de leis (complementares e ordinárias) com origem no Poder Executivo em Uberlândia foi visivelmente superior ao contingente do Poder Legislativo. Porém, no último ano de legislatura esse número foi invertido, passando o Poder Legislativo aprovar mais leis do que o Poder Executivo. Essa virada relacionamos a tentativas de reeleição e visibilidade dos membros da Câmara e à insuficiência de recursos disponíveis ao poder Executivo no último ano de legislatura.

Um grande volume de proposições oriundas do Poder Legislativo criou datas comemorativas, fez homenagens, nomeou logradouros ou declarou organizações de utilidade pública. Esse contingente de leis revelou uma baixa qualidade nas proposições de leis, contribuindo para um alto teor de leis produzidas que pouco interferiram na realidade da cidade.

A “temática irrelevante e paroquialista” fez parte do cotidiano na produção legislativa municipal, caracterizando também uma conduta contínua nas proposições e aprovações dos vereadores locais. A concentração dessas leis e o baixo número de proposições significativas estiveram diretamente relacionadas a mecanismos legais

que impediram a atuação dos vereadores dentro da Câmara Municipal, como as Constituições (Federal e Estadual) e a Lei Orgânica do município (LOM).

Apontamos que parte desta produção legislativa esteve ligada à intenção dos vereadores em concentrar benefícios próprios e gerar vínculos com eleitores, garantindo sucessivas eleições, pois a produção do Poder Legislativo em muitos casos se mostrou de obsoleta, subordinada ao Poder Executivo e com matérias de baixa relevância.

Por outro lado, ao avaliarmos outros espaços e ações que garantiram o fortalecimento do poder Legislativo, observamos algumas práticas que asseguraram a qualidade do processo legislativo. As leis relevantes formaram um importante mecanismo para atuação parlamentar, assim como as emendas aos orçamentos e as negociações pontuais com o poder Executivo garantiram espaços para atuação e visibilidade dos vereadores. O Poder Legislativo também conseguiu maior visibilidade e poder de ação, quando acordos foram fechados com o poder Executivo para garantir a governabilidade.

Os partidos políticos e as coligações foram outros atores responsáveis pelo resultado das proposições legislativas. Os partidos coligados ao governo municipal apresentaram maiores número de leis aprovadas, enquanto os partidos da oposição e os não coligados obtiveram menores número de leis. Ao avaliar as aprovações das leis por partidos ou coligações foi possível identificar as forças que atuaram no interior da Câmara Municipal de Uberlândia e o modo como os partidos políticos e vereadores participaram no processo legislativo durante o mandato analisado.

Durante os quatro anos analisados (2013-2016) identificamos que os vereadores do Partido Democrático Trabalhista (PDT), do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) (alinhados ao governo) foram os que produziram maior número legislação ordinária e complementar. Os partidos que menos produziram legislação na Câmara Municipal de Uberlândia foram o Partido Social Liberal (PSL) e os Democratas (DEM).

A mesa diretora e as comissões parlamentares foram outros espaços que também permitiram maior poder de negociação e atuação dos parlamentares. Esses espaços concentram os vereadores com maior poder de influência e atuação na Câmara.

Observamos os principais destinos do orçamento municipal e as áreas que demandam maior trabalho legislativo por parte dos vereadores. Foi evidenciado o grande número de projetos de lei com autoria do poder Executivo, e o crescimento do planejamento orçamentário (expresso nas leis PPA, LDO e LOA) no município em geral e na Câmara Municipal.

Além disso, foi destacado o aumento das despesas da instituição legislativa, principalmente devido ao aumento do número de gabinetes (27) de vereadores e do crescimento do número de assessores políticos e cargos de confiança, além do aumento do salário dos membros do Poder Legislativo e outras despesas da instituição.

Os apontamentos mostraram que, embora o Poder Legislativo (vereadores) esteja subordinado ao poder Executivo e produza grande parte de atos normativos irrelevantes ou em benefício próprio, sua atuação pode garantir um papel representativo amplo, como agente tomador de decisões sobre políticas públicas e promotor da interação entre os poderes políticos e os cidadãos.

Ao avaliar o município de Uberlândia quanto a sua legislatura municipal, percebemos que os vereadores estão aptos a iniciar, debater e aprovar leis. Os atores participaram da supervisão do executivo e da produção de leis garantindo a sua visibilidade e aceitação de seu eleitorado.

Uma parte importante da pesquisa apresentou dados sobre representantes eleitos. Variáveis como naturalidade, sexo, idade antes da posse, estado civil, quantidade de filhos, escolaridade, ocupação anterior ao mandato, patrimônio, gasto total com a campanha, quantidade de mandatos como eletivos, partidos e coligações políticas foram utilizadas para verificar a representatividade de grupos específicos no poder.

O resultado demonstrou que em Uberlândia e a nível nacional, o perfil dos representantes eleitos foi majoritariamente masculino, em idade madura entre 35 e 50 anos, com níveis médio e alto de escolaridade, com ocupações de renome na sociedade, como médicos, engenheiros, empresários, servidores públicos e políticos, sendo estes os que também tiveram maiores chances de se (re)eleger.

Foi identificado em Uberlândia uma sub-representação de mulheres (na candidatura e na efetivação dos pleitos), mesmo sendo elas a maioria do eleitorado. Os dados também demonstram que as mulheres estão mais qualificadas na disputa

ao pleito quando se trata da educação em níveis superior e médio. O contingente feminino com ensino superior e médio foi maior do que o universo masculino, indicando maior qualificação e tempo dedicado à formação.

Apontamos também os partidos que conseguiram eleger o maior número de representantes (prefeitos e vereadores) no Brasil e os partidos que conseguiram o maior número de cadeiras na Câmara Municipal de Uberlândia.

As informações sobre a campanha dos parlamentares e prefeito demonstrou as principais fontes financiadoras e a sua notável relevância para a efetivação dos pleitos. Os setores que financiaram os grandes partidos e os principais candidatos foram o grande capital de construtoras, indústrias automobilísticas, hospitais particulares e indústrias de tecnologia. Esses setores financiaram campanhas tanto para cargos do Poder Executivo como para cargos do Poder Legislativo.

Sabendo que o estudo do perfil do político eleito é pouco explorado na Ciência Política de maneira geral, e em nível local é ainda menor, esse trabalho revelou dados valiosos para a ampliação do debate sobre a democracia representativa no Brasil, especificamente em nível local.

A análise das leis e do perfil do legislador forneceu referências importantes para a mensuração de indicadores do processo legislativo no município e também contribuiu para compreensão da dinâmica de funcionamento dos poderes Executivo e Legislativo local. O estudo demonstrou que é possível conhecer a produção legislativa e o perfil do legislador a partir de um trabalho empírico, combinando uma grande quantidade de dados coletados durante a legislatura analisada.

As descobertas desta pesquisa devem ser interpretadas como preliminares, por analisar o impacto de apenas uma legislatura (2013-2016), que, mesmo altamente relevante, não englobou uma análise de um longo período. Porém, o resultado dessa investigação abre um fértil e promissor caminho para avançarmos nas análises da relação entre poderes Legislativo e Executivo no município de Uberlândia, incorporando outras dimensões de políticas públicas, elites políticas e processos eleitorais.

REFERÊNCIAS

- AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.
- AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.
- ALEMÁN, Eduardo; TSEBELIS, George (eds.). **Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America**. New York: Oxford University, 2016.
- ARAÚJO, Suely; SILVA, Rafael. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 2, p. 58-74. 2012. <https://doi.org/10.12660/riελ.v2.n1.2012.5847>
- ARAÚJO, Paulo Magalhães. **Instituições políticas e democracia: processo e produção legislativos na Câmara Municipal de Belo Horizonte 1989-1996**. 187 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, 2001.
- _____. **Parlamentares no Congresso Nacional: uma abordagem longitudinal e comparada do perfil de deputados e senadores brasileiros**. São Paulo: **Anpocs**, [Anais do 37º Encontro]. 2013.
- ARAÚJO, Simone. **Cuber. A Renovação parlamentar no Brasil**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.
- _____. **Deputados e Prefeitos: o nacional e o local na estrutura de oportunidades políticas no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciência Política), Instituto de Estudos Sociais e Políticos, **UERJ**, 2012. 203 p.
- BILAC, Maria Beatriz. **Elites Políticas de Rio Claro: um estudo sobre a formação dos setores dirigentes em um município paulista**. Tese de doutorado. Campinas: IFCH. UNICAMP, 1995.
- BOENTE, Fernando. 48% dos candidatos a vereador têm idade entre 45 e 59 anos. **Jornal Correio**, Uberlândia. 26 de julho de 2012. Disponível em: <<http://www.correiodeuberlandia.com.br/cidade-e-regiao/48-dos-candidatos-a-vereador-tem-idade-entre-45-e-59-anos/>>. Acesso em: 19 set. 2017.
- BOSCHI, Renato. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, v. 42, n.4, Rio de Janeiro, 1999, p. 569-808.
- BRAGA, Maria do Socorro; PIMENTEL JR., Jairo. Estrutura e organização partidária municipal nas eleições de 2012. **Cadernos ADENAUER**, v. 2, p. 13-36, 2013.

BRAGA, Maria do Socorro; LEINE, Piscila; SABBAG, Gustavo. Partidos e representação na política local: perfil sóciodemográfico e vínculos político-partidários dos vereadores paulistas. **Colombia Internacional**, v. 91, p. 117-150, 2017. <https://doi.org/10.7440/colombiaint91.2017.04>

BRAGA, Sérgio Soares. **As relações entre o executivo e o legislativo e a elaboração da política econômica na primeira experiência de democracia presidencialista pluripartidária brasileira (1946-1964)**. Campinas: UNICAMP. 285 [f.]. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), 2008.

BREMAEKER, François. Perfil dos Prefeitos do Brasil (2013-2016) – Estudo técnico nº 209. **ATM-TEC Transparência Municipal**. 2012a.

_____. Perfil dos Vereadores do Brasil (2013-2016) – Estudo técnico nº 182. **ATM-TEC Transparência Municipal**. 2012b.

BRIGAGÃO, Clóvis. **Poder e legislativo no Brasil: análise política da produção legal de 1959 a 1966**. Rio de Janeiro. Mestrado (Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, IUPERJ, 1973.

CAETANO, Bruno. Executivo e legislativo na esfera local. **Revista Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.71, p. 101-125, mar. 2005.

CEPES, 2017. **Uberlândia - Painel de Informações Municipais 2017**. Uberlândia-MG: Centro de Estudos, Pesquisas e Projetos Econômico-sociais/Instituto de Economia e Relações Internacionais/Universidade Federal de Uberlândia, agosto 2017. 136 p. Disponível em: <http://www.ie.ufu.br/sites/ie.ufu.br/files/Anexos/Bookpage/CEPES_Painel_Informacoes_Municipais_Uberlandia_2017.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2018.

CERVI, Emerson Urizzi. Produção legislativa e conexão eleitoral na assembleia legislativa do estado do Paraná. **Revista Sociologia Política** [online], v. 17, n. 32, p.159-177. 2009. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782009000100010>

_____. O uso do HGPE como recurso partidário em eleições proporcionais no Brasil: um instrumento de análise de conteúdo. **Opin. Pública**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 106-136, junho. 2011.

CODATO, Adriano. A formação do campo político profissional no Brasil: uma hipótese a partir do caso de São Paulo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 30, p. 89-105, jun. 2008. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000100007>

CODATO, Adriano; GOUVÊA, J. C. Por dentro do Executivo: um estudo da elite político-burocrática no Brasil meridional. **XII Congresso Brasileiro de Sociologia**, 2005.

CODATO, Adriano; PERISSINOTTO, Renato. O Estado como instituição. Uma leitura das obras históricas de Marx. **Crítica marxista**. n. 13. São Paulo: Boitempo, 2001.

CODATO, Adriano; CERVI, Emerson Urizzi; PERISSINOTTO, Renato. Quem se elege prefeito no Brasil? Condicionantes do sucesso eleitoral em 2012. **Cadernos ADENAUER**, v. XIV, n. 2, p. 61-84, 2013.

CODATO, Adriano; KIELLER, Marcio. **Velhos vermelhos**: história e memória dos dirigentes comunistas no Paraná. Curitiba: UFPR, 2008.

CODATO, Adriano; LEITE, Fernando Baptista; MEDEIROS, Pedro Leonardo Cardozo de. **Ciências Políticas I**. Curitiba: IESDE Brasil, 2012.

COHN, G. **Petróleo e nacionalismo**. São Paulo: Difel, 1968.

COSTA, Paulo Roberto Neves; COSTA, Luiz Domingos; NUNES, Wellington. Os senadores-empresários: recrutamento, carreira e partidos políticos dos empresários no Senado brasileiro (1986-2010). **Rev. Bras. Ciênc. Polít.** n. 14, p. 227-253. 2014.

COUTO, Cláudio G. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano. In: ANDRADE, R. de C. (org.). **Processo de governo no município e no Estado**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1998.

COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, L. F. Governando a cidade? A força e a fraqueza da Câmara Municipal. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 57-65, 1995.

CUNHA, Patrick. (Re) Batizando São Paulo: a distribuição dos votos e a denominação de logradouros no município de São Paulo (2001-2008). **Centro de estudos da metrópole**, 2013.

D'AVILA FILHO, Paulo. O que o conceito de clientelismo explica? Uma abordagem da tensão entre as dimensões normativa e volitiva da política. **6º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política**, Campinas, 2008.

D'AVILA FILHO, Paulo; LIMA, Paulo Cesar G. de Cerqueira; JORGE, Vladimir Lombardo. Produção legislativa na Câmara Municipal de Rio de Janeiro: indicações, representação política e intermediação de interesses. **Desigualdade e Diversidade – Dossiê Especial**, segundo semestre, pp. 185-206. 2011.

D'AVILA FILHO, Paulo; LIMA, Paulo Cesar G. de Cerqueira; JORGE, Vladimir Lombardo. Indicação e intermediação de interesses: uma análise da conexão eleitoral na cidade do Rio de Janeiro, 2001-2004. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 22, n. 49, p. 39-60, Mar. 2014.

FARIAS FILHO, Milton Cordeiro. Mapeamento de elites políticas em regiões amazônicas. **Rev. psicol. polít.**, São Paulo, v. 11, n. 21, p. 29-44, jun. 2011.

LOPEZ, Felix G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre Executivo e Legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. **Rev. Sociol. Polít.**, n. 22, pp.153-177. 2004.

FERNANDES, A. Leis delegadas na berlinda. **Correio de Uberlândia**, Uberlândia, 29 de out. 2011.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. **Cadernos de Pesquisa Cebrap**. São Paulo: Entrelinhas 5, out.1996.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FURTADO, C. Obstáculos políticos ao crescimento econômico do Brasil. **Civilização Brasileira**, Rio de Janeiro, n. 1, p.129-145. 1965.

GONCALVES NETO, Wenceslau. Repensando a História da Educação brasileira na Primeira República: o município pedagógico como categoria de análise. In: Wenceslau Gonçalves Neto, Carlos Henrique de Carvalho. (Org.). **Ação municipal e educação na Primeira República no Brasil**. 1ed.Belo Horizonte: Mazza Edições, 2015, v. , p. 19-35.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. A documentação oficial de Uberabinha e a compreensão da História da Educação em Minas Gerais e na região do Triângulo Mineiro. **Cadernos de História da Educação** (UFU), Uberlândia-MG, v. I, n. 1. p. 133-139, 2002.

HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**. 2003.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opin. Pública**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 337-365, Out. 2005.

_____. Legislativo municipal, organização partidária e coligações partidárias. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. v.13, n.53, p. 65-83, jul./dez. 2008.

_____. As Eleições Municipais de 2008: Federações Partidárias ou Partidos Nacionais. **Perspectivas - Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 35, p.15-34. 2009.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte americana recente. **BIB - Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, n. 37, p. 3-38. 1994.

_____. Estudos Legislativos. In: LESSA, R. (org.), **Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política**. São Paulo, ANPOCS, p. 163-189. 2010.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. **Cadernos de Pesquisa CEBRAP**, n. 5, out. 1996.

_____. Modelos de Legislativo: o legislativo brasileiro em perspectiva comparada. **Plenarium - Revista da Câmara dos Deputados**, Brasília, n. 1, p. 41-56, 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 Política**, Jun. 2004.

MARENCO DOS SANTOS, A. **Não se fazem mais oligarquias como antigamente: recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre deputados brasileiros (1946-1998)**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000.

_____. Experiência política e liderança legislativa na Câmara dos Deputados. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 59, p. 153-171, mar. 2001.

MARTIN, Shane; SAALFELD, Thomas; STRØM, Kaare. **The Oxford Handbook of Legislative Studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

MENDONÇA, Mauro. Gilmar Machado Toma posse em Noite de Gala. **Revista Dystak's** p. 24-34 - edição 301. Dezembro, 2012.

MELO FRANCO, A. A. **Evolução da crise brasileira**. São Paulo: Companhia Nacional, 1965.

MONTESQUIEU, Charles de. **O espírito das Leis**. São Paulo, Abril Cultura: Coleção Pensadores. 1973.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Revista Dados**, v. 49, n. 4. p. 689-720. 2006. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582006000400002>

PENTEADO, C. L. C. Facebook e a campanha eleitoral digital. **Em Debate**, v. 4, n. 4, 2012, p. 41-53.

PEREIRA, O. D. **Quem faz as leis no Brasil?** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1961.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, pp. 265-301. 2002. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200004>

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados**, v. 44, n. 2, p. 133-172, 2001. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582001000200004>

PERISSINOTTO, Renato. **As elites políticas: questões de teoria e método**. Curitiba: IBPEX, 2009.

_____. Marxismo e ciência social: um balanço crítico do marxismo analítico. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (Impresso), v. 25, p. 113-128, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092010000200007>

PERISSINOTTO, Renato; CODATO, Adriano. Apresentação: por um retorno à Sociologia das Elites. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 30, p. 7-15, 2008. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000100002>

_____. Classe social, elite política e elite de classe: por uma análise societalista da política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 2. jul./dez. 2009, p. 243-270.

_____ (orgs.). **Como estudar elites**. Curitiba: UFPR, 2015.

PERISSINOTTO, R.; CODATO, A.; BRAGA, S. S.; FUKS, M. (Orgs). **Quem governa?** Um estudo das elites políticas no Paraná. Curitiba: UFPR, 2007.

PERISSINOTTO, Renato; COSTA, Luiz Domingos; TRIBESS, Camila. Origem social dos parlamentares paranaenses (1995-2006): alguns achados e algumas questões de pesquisa. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 22, p. 280-313, dez. 2009.

PERISSINOTTO, Renato; COSTA, Luiz Domingos; TRIBESS, Camila. Origem social dos parlamentares paranaenses (1995-2006): alguns achados e algumas questões de pesquisa. **Sociologias** (UFRGS), v. 22, p. 280-313. 2009.

PESSANHA, Charles. **Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1998.

PINTO, Danilo César Souza. Estranhando práticas oficiais: o processo de denominação dos nomes de logradouros em São Paulo. **Saberes em Perspectiva**, [S.l.], v. 5, n. 11, p. 7-23, abr. 2015a.

_____. Etnografia de espaços estatais: os nomes das ruas da cidade de São Paulo. **Ponto Urbe** [Online], n. 16. 2015b.

RANGEL, Alan. Notas sobre os estudos legislativos dos municípios brasileiros: as diferentes abordagens metodológicas. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 4, n. 1-2, 2013.

RIO DE JANEIRO. Câmara Municipal. **Lei 2.906 de 26 de outubro de 1999**. Dispõe sobre a alternância de gênero, em igual proporção, de nomes de personalidades masculinas e femininas, na denominação oficial de logradouros públicos. Rio de Janeiro, 1999.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas. **Civitas**. Porto Alegre. v. 5, n. 1, jan-jun 2005, p.11-28. 2005.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Mudanças na Classe Política Brasileira**. 1. ed. São Paulo: Publifolha, 2006.

ROEDER, Carolina Mattos. **Relação Executivo-Legislativo na esfera local: os governos petistas em Contagem (MG) (2005 a 2008) e Joinville (SC) (2008 a 2012)**. Mestrado (Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, UFPR, 2016.

SANDES-FREITAS, Vítor Eduardo Veras de. Alianças contextuais ou nacionalizadas? Análise das coligações nas eleições para prefeito em 2012. **Cadernos Adenauer**, v. XIV, n. 2, p. 147-165, 2013.

SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes. Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963. **Dados**, v. 38, n. 3, p. 459-496, 1995a.

_____. **Teoria de decisões legislativas**: microfundamentos do clientelismo político no Brasil. 1995. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 1995b.

_____. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados**, v. 40, n. 3, p. 465-491, 1997. <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000300007>

_____. Deputados federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-99. In: BOSCHI, R.; DINIZ, E.; SANTOS, F. **Elites políticas e econômicas no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 120 p. p. 89-117. 2000.

_____. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes; AMORIM NETO, Otávio. A produção legislativa no Congresso Nacional: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, L. W. (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte/Rio de Janeiro, 2002.

SANTOS, Manuel Leonardo. Teoria e método nos estudos sobre o Legislativo brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994-2005. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**. São Paulo, n. 66, 2º sem. p. 65-89. 2008.

SILVA, Bruno Sanches Mariante. **Representações de gênero no espaço urbano**: nomeações de ruas em Londrina-PR (1981-2008). 2013. 187f. Dissertação (Mestrado em História). Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Assis, 2013a.

SILVA, Bruno Souza da. **Partidos Políticos e processo decisório em Araraquara SP (1997-2008)**. Dissertação de mestrado – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara), 2013b.

SILVA, Karla Maria da. O papel das Câmaras Municipais no Brasil Colonial: novas possibilidades de análise. **Simpósio Nacional de História**. Fortaleza, n. 25, 2009. Fortaleza. Anais... Fortaleza: ANPUH, p. 1-11, 2009.

SIMONI, S.; MUSSINHATO, R.; MINGARDI, L. O perfil biográfico do “alto clero” da Câmara dos Deputados no Brasil (1995-2010). **Anais do Seminário Internacional de Ciência Política**. UFRGS, 2015.

SOUZA, Luciana Andressa Martins de. Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 245-285, 2011.

SPECK, Bruno Wilhelm; CERVI, Emerson Urizzi. Dinheiro, tempo e memória eleitoral: os mecanismos que levam ao voto nas eleições para prefeito em 2012. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 1, p. 53-90, Mar. 2016.

TORRES, M; CARVALHO, R.; COSTA, I. (Re)pensando o mercado eleitoral no Brasil: estratégias político-eleitorais para a construção de adesões e a consolidação de fidelidades (o caso de Barreira - Ceará). **V Reunião Equatorial de Antropologia (REA) e XIV Reunião de Antropólogos do Norte e Nordeste (ABANNE) 2014.**

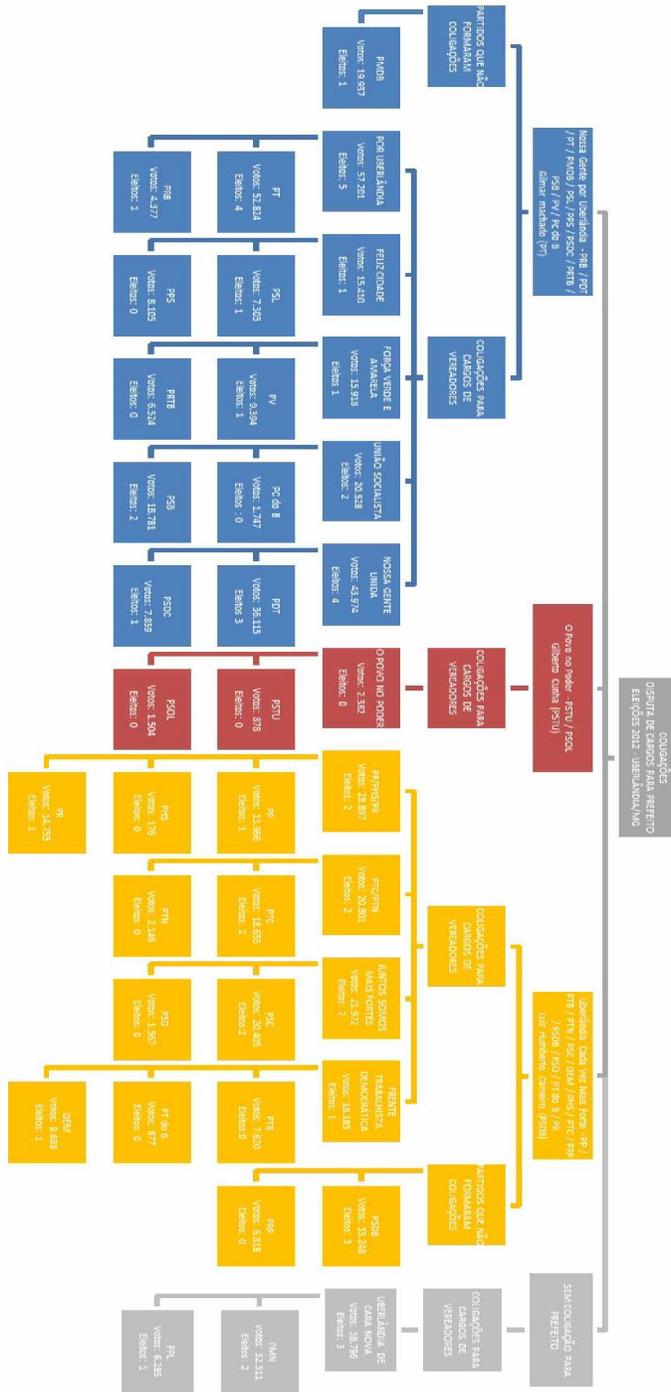
TRAGTENBERG, Maurício. Apresentação. In: WEBER, Max. **Max Weber: textos selecionados.** São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Os Pensadores).

TRIGUEIRO, O. A crise legislativa e o regime presidencial. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 7 (extraordinário), p. 45-74, nov. 1959.

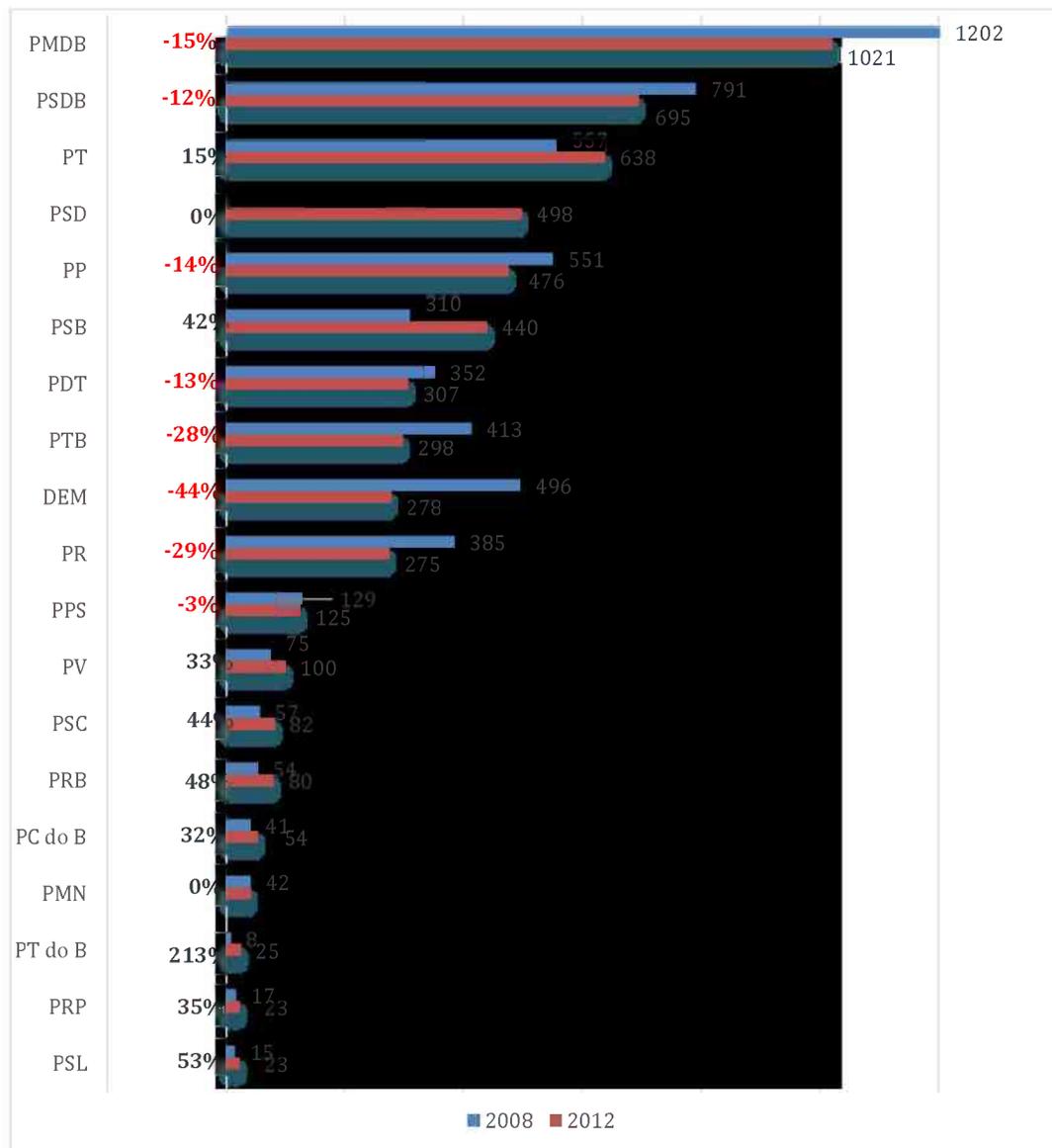
UBERLÂNDIA. **Lei Orgânica do Município de Uberlândia** de 5 de junho de 1990. Uberlândia, 1990. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-uberlandia-mg>>. Acesso em: 09 jun. 2017.

ANEXOS

Anexo A - Coligações em Uberlândia – Eleições 2012



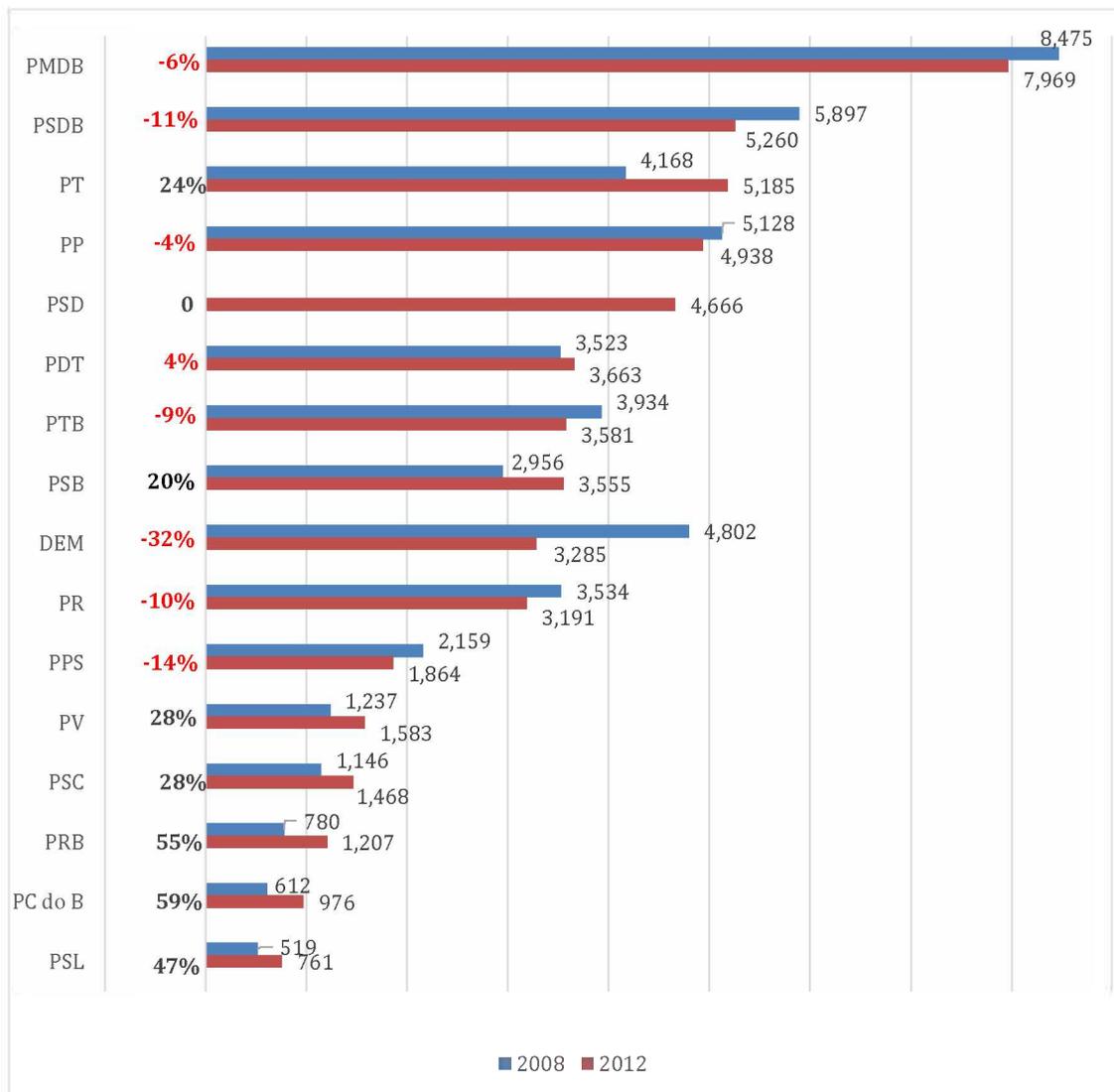
Anexo B - Desempenho* dos partidos na conquista de prefeituras - Eleições 2008 e 2012



*Número de prefeitos eleitos por partido.

Fonte: Repositório de dados eleitorais do TSE (2016), elaboração própria.

Anexo C - Desempenho* dos partidos na disputa das câmaras municipais - Eleições 2008 e 2012



*Número de cadeiras por partido.

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – 2012.