

I Seminário Internacional Instituições,  
Comportamento Político e Geografia do Voto

Grupo de Trabalho 01: Estudos Legislativos

Marcando território: o uso de leis para demarcação das bases eleitorais no  
município de São Paulo

Patrick Cunha Silva (USP)

Brasília, 15-17 de maio de 2012

## Marcando território: o uso de leis para demarcação das bases eleitorais no município de São Paulo

Patrick Cunha Silva<sup>1</sup>

**Resumo:** O senso comum e parte da literatura sobre o comportamento legislativo costumam atribuir à parcela de produção legislativa dos parlamentares brasileiros a alcunha de "irrelevante". O objetivo deste trabalho é explicitar que o descarte deste tipo de produção legislativa pode levar a perda de informação sobre o comportamento parlamentar, especialmente no que diz respeito ao tratamento dado às bases eleitorais. Para este trabalho, foram georreferenciados todos os projetos de lei propostos e aprovados que (re)denominam logradouros do município de São Paulo durante os Governos Marta Suplicy (2001-2004) e José Serra/Gilberto Kassab (2005-2008). O exame destas leis revelou um padrão geográfico estável na produção legislativa que coincide com as áreas em que estes vereadores concentram mais votos. É possível afirmar que antes de aleatória, a distribuição destas (re)nomeações no território tende a seguir um padrão: os parlamentares tendem a concentrar as nomeações de logradouros nas áreas em que recebem mais voto, ou seja, elas são parte da estratégia de demarcação do território pelos seus proponentes.

**Palavras chave:** produção legislativa, vereadores, Câmara Municipal, denominação de logradouros.

### Introdução

É comum atribuir alcunhas como “irrelevante” e “sem impacto” a parte da produção legislativa dos parlamentares brasileiros. Parte desta prática é alimentada por pesquisas realizadas por ONGs amplamente vinculadas pela mídia em época de eleições<sup>2</sup>. A partir de uma rápida pesquisa na Internet, é possível encontrar sites que ranqueiam a atuação de parlamentares de

---

<sup>1</sup> Este texto é produto do projeto de iniciação científica “Política dos Vereadores – O caso do município de São Paulo” orientado pela Profª Drª Marta Arretche e contou com apoio financeiro da FAPESP realizado no âmbito do Centro de Estudos da Metrópole (CEM).

<sup>2</sup> Por exemplo, poucos meses antes das eleições municipais de 2008 a ONG Transparência Brasil divulgou o relatório do seu projeto Excelências. Entre as afirmações contidas no relatório a ONG afirmava que, os principais tipos de proposições feitas dizem “*respeito a homenagens, fixação de datas comemorativas e outros assuntos irrelevantes.*” (Transparência Brasil 2008:1).

diferentes níveis da federação, nos quais a produção legislativa tem participação significativa na composição das notas. Nestas classificações, os projetos de lei que pretendem a (re)denominação de logradouros públicos estão entre os considerados como os mais irrelevantes. Por exemplo, a ONG Voto Consciente atribui nota de 0 a 10 aos projetos de lei dos vereadores paulistanos. Contudo, projetos de homenagens e denominação de logradouros não recebem pontuação<sup>3</sup>. No entanto, não é apenas nestas análises que os projetos que denominam logradouros são descartados. Como veremos adiante, nas pesquisas acadêmicas sobre a produção legislativa, estes projetos são sempre colocados em segundo plano.

Há, no entanto, um descompasso entre a literatura, o senso comum e a produção legislativa: se estes projetos são irrelevantes e tão mal vistos pela população, por que os parlamentares continuam propondo este tipo de projeto? Existe alguma possível lógica por detrás da apresentação deste tipo produção legislativa? Este trabalho pretende de dar início ao estudo destas proposições.

A questão que se buscou responder nesta pesquisa foi se existe alguma lógica que rege a apresentação deste tipo de proposta legislativa. Tendo em vista responder esta pergunta, dois testes foram realizados. O primeiro visou avaliar se existe um padrão de distribuição geográfica das nomeações ao longo do tempo, isto é, se parlamentares presentes em duas legislaturas subsequentes apresentam projetos para as mesmas unidades geográficas; já o segundo teste examinou-se se há alguma relação entre a localização das leis e a concentração do voto recebido pelos vereadores. Os resultados da análise apontam que ao invés de serem aleatórias, existe um padrão espacial nas leis que nomeiam logradouros públicos: vereadores paulistanos tendem a apresentar proposições para as áreas nas quais concentram seus votos.

Na próxima seção, será apresentada uma breve revisão bibliográfica sobre os estudos que tomaram como objeto a produção legislativa dos parlamentares brasileiros. Serão apresentadas pesquisas que abordaram os três níveis da federação com o objetivo de mostrar que pesquisadores têm

---

<sup>3</sup>Um exemplo de ranqueamento utilizando a produção legislativa como critério de análise pode ser encontrado no site da ONG Voto Consciente.  
[http://www.votoconsciente.org.br/site/uploads/documentos/Camara\\_pautas\\_e\\_projetos/Avalia%C3%A7%C3%B5es%20de%20Desempenho/CRIT%C3%89RIOS%20DE%20AVALIA%C3%87%C3%83O%20DOS%20VEREADORES.pdf](http://www.votoconsciente.org.br/site/uploads/documentos/Camara_pautas_e_projetos/Avalia%C3%A7%C3%B5es%20de%20Desempenho/CRIT%C3%89RIOS%20DE%20AVALIA%C3%87%C3%83O%20DOS%20VEREADORES.pdf). Acesso em 23/04/2012.

renegado, de modo sistemático, este tipo de proposição sem um exame apurado. Na terceira seção serão expostos os bancos de dados e a metodologia empregada nesta pesquisa. Em seguida, serão apresentados os resultados do georreferenciamento dos projetos apresentados e aprovados nas 13<sup>a</sup> (2001-2004) e 14<sup>a</sup> (2005-2008) legislaturas paulistanas que nomearam logradouros. Por fim, serão feitas as considerações finais.

#### A produção legislativa e os projetos do tipo homenagem<sup>4</sup>

Há, no Brasil, uma tradição de estudos sobre o comportamento do parlamentar brasileiro e de sua produção legislativa. O surgimento desta linha de estudos está relacionado ao teste sistemático de proposições disseminadas na literatura, principalmente no começo dos anos 1990. Como se sabe, a literatura de Ciência Política do início dos 1990 sobre o Brasil, muito influenciada pela conjuntura da época, postulava que o sistema político brasileiro estava fadado ao fracasso. Este diagnóstico partia de análises que apontavam que a escolha institucional brasileira foi uma das piores, senão a pior possível (SARTORI 1994). O cerne desta argumentação apontava que a combinação de uma presidência forte e plebiscitária e um legislativo individualista levaria a paralisia do sistema político (LAMOUNIER 1992). De especial interesse para este artigo, são os diagnósticos por esta parcela da literatura acerca do funcionamento do Legislativo brasileiro federal.

Para estes autores (LAMOUNIER 1992; MAINWARING 1991; AMES 1995, 1995a e 2003), o Legislativo brasileiro seria incapaz de se comportar de modo partidário dado os incentivos das regras eleitorais: representação proporcional de lista aberta que não permitiria aos partidos controlarem de seus membros. Esta regra causaria, no mínimo, dois efeitos: a competição intrapartidária na arena eleitoral e o comportamento individual e particularista na arena legislativa. A fim de testar este segundo efeito, diversos autores passaram a investigar o funcionamento interno do Legislativo brasileiro e o

---

<sup>4</sup> São considerados projetos do tipo homenagem as matérias que dispõem sobre nomeações de logradouros e prédios públicos, criação de datas comemorativas ou semanas temáticas e, para alguns autores projetos que declaram utilidade pública (FRANÇA 2006)

comportamento de seus membros. Entre estes trabalhos, destaca-se o de Figueiredo e Limongi (1999).

Figueiredo e Limongi (1999), a partir de uma vasta quantidade de evidências empíricas, se debruçaram sobre o estudo do funcionamento interno do Legislativo Brasileiro. Diversos foram os pontos examinados pelos autores, para este artigo interessa a análise e as conclusões dos autores sobre a produção legislativa. Os autores argumentaram que, para os anos entre 1989 e 1994, houve uma divisão quanto ao tema das matérias entre o Poder Executivo e Poder Legislativo: enquanto a maior parte das leis sancionadas e propostas pelo primeiro diziam respeito a temas econômicos e administrativos, as do Legislativo tratavam do tema social. No que diz respeito ao objeto de interesse deste artigo, os autores apontaram que menos de 1% das Leis do Executivo foram do tipo homenagem, por sua vez para o Legislativo o número foi para 7%.

Antes de passarmos para o exame da literatura que analisou a produção legislativa nos níveis estadual e municipal, compete apresentar outros dois trabalhos que tomaram como objeto a produção legislativa no nível Federal, o trabalho de Amorim Neto e Santos (2003) e o de Ricci (2003).

Amorim Neto e Santos (2003) examinaram a produção legislativa federal a fim de questionar se o Brasil é um caso que se pode chamar de “segredo ineficiente”. Os autores tomaram como objeto de análise dois tipos de matérias: as leis aprovadas para o período entre 1985 e 1999 e todos os projetos de lei apresentados pelos deputados no ano de 1995. Os resultados dos autores foram congruentes com os de Figueiredo e Limongi (1999). O tema preferido do Legislativo brasileiro, para o período, foi o social, tanto para os projetos aprovados (48%) quanto para os projetos apresentados (57,1%). Os números de Amorim Neto e Santos também foram semelhantes aos de Figueiredo e Limongi no que tange as matérias de cunho honorífico: para os projetos aprovados o número de homenagens foi de 5,6% e para os projetos apresentados de 2,7%.

Por sua vez, Ricci (2003) analisou as leis aprovadas pelo Congresso Nacional com o objetivo de verificar se a produção legislativa dos

parlamentares brasileiros foi direcionada a clientelas específicas<sup>5</sup>. O autor tomou como objeto os projetos que foram a votação entre os anos de 1991-2001. Os resultados do autor mostram que a mais de 60% das matérias examinadas tinha caráter geral. Quanto às homenagens, Ricci demonstrou que 10,9% os projetos tinham esse caráter<sup>6</sup>.

Como se pode observar, em todos os trabalhos até aqui apresentados, o número de projetos do tipo homenagem foi baixo. Contudo, este cenário é alterado quando a análise é deslocada para os demais níveis da Federação. No plano estadual, um conjunto de estudos tem apontado que o número de projetos do tipo homenagem das Assembléias Legislativas estaduais é, comumente, superior ao do Legislativo Federal. Entre estes estudos, destacam-se os de Cervi (2009), França (2006) e Tomio e Ricci (2012).

Tanto o trabalho de Cervi, como o de França tomaram como objeto de estudo a 14ª Legislatura (1999-2002) da Assembléia Legislativa do Paraná. Cervi (2009) apresentou uma classificação sobre o tema de um subconjunto dos projetos de lei (Cervi 2009: 163) que examinou. Destes 8,3% (131 PLs) dos projetos foram do tipo homenagem. Por sua vez, França (2006) classificou tanto os projetos de lei, quanto os projetos aprovados. A autora verificou que para os projetos aprovados o número de projetos do tipo “homenagem e utilidade pública”<sup>7</sup> foi de 65,4% do total (957 PLs) e que todos tiveram como origem o Poder Legislativo. Para os projetos apresentados o número reduziu-se para 45,77% (1181 PLs) mas, novamente, todos foram de autoria do Legislativo.

---

<sup>5</sup> Cabe ressaltar que este também era um dos objetivos do artigo de Amorim Neto e Santos (2003).

<sup>6</sup> Ricci (2003) não utiliza a categoria homenagem, todavia em sua tipologia há a categoria “simbólica” a qual o autor define como “[...] normas cuja importância é relativa e definida pelo simbolismo da disposição adotada. Exemplos: PL 3598/89 Antecipação de comemoração de feriados; PLS 227/96 Inscreve Zumbi dos Palmares no Livro dos Heróis; PL 4439/98 Denomina Aeroporto de Salvador Dep. Luís Eduardo Magalhães; PL 1162/88 Institui a Semana do Trabalhador; PL 2479/89 Cria o Dia Nacional da Bíblia” (RICCI 2003:733)

<sup>7</sup> Cabe apontar que ao contrário de Tomio e Ricci (2012) e de Cervi (2009), França não separa os projetos do tipo homenagem dos de declaração de utilidade pública. A autora justifica a escolha afirmando que “as proposições desse gênero, no caso da ALEP [Assembléia Legislativa do Estado do Paraná], visam claramente a promover a transferência de recursos, materiais ou simbólicos, para entidades sociais específicas, não almejando influir sobre a elaboração ou sugestão de políticas governamentais de maior abrangência ou mesmo estimular movimentos “associativos e reivindicatórios”” (FRANÇA 2006: 97 nota 52)

Já o trabalho de Tomio e Ricci (2012) é um dos primeiros esforços com o objetivo de constituir uma análise comparada da produção das Assembléias Legislativas estaduais. Para tanto, os autores examinaram os projetos de lei de doze Casas<sup>8</sup> em duas legislaturas 1999-2002 e 2003-2006, no total foram objeto de exame 43521 projetos de lei. Os autores dividiram a produção legislativa em três categorias: estadual, municipal efetiva e simbólica. Antes de apresentar os resultados encontrados pelos autores, cabe apontar a justificativa de Tomio e Ricci para separar os projetos entre municipais efetivos e simbólicos:

Destacamos, aqui, o termo *efetivo* porque há inúmeras iniciativas legislativas que mesmo reconhecidamente locais não trazem consigo benefícios tangíveis ou reais. [...] Trata-se de propostas que têm um mero impacto simbólico sobre a comunidade local. Apesar de ser correto afirmar que a política e as relações entre os atores fortalecem-se em virtude, também, dos vínculos simbólicos locais, sabemos que o verdadeiro desafio aqui é encontrar evidências para a suposta tese da conexão eleitoral. Nesse sentido, acreditamos que apenas os benefícios reais, isto é, os tangíveis, e não os simbólicos, podem dar saliência explicativa a essa tese. (TOMIO e RICCI 2012:207-8) [grifo dos autores]

Nota-se na justificativa que a divisão entre “municipal efetivo” e “simbólico” deu-se por os autores não considerarem factível que a conexão eleitoral se dê por meio de benefícios simbólicos. Este artigo não discutirá se eleitores demandam aos candidatos que sufragaram benefícios simbólicos ou tangíveis. O objetivo aqui é mais modesto: demonstrar que aceitar como dada que a conexão eleitoral não ocorre por meio de benefícios simbólicos pode levar a perda de evidências sobre como os parlamentares utilizam a produção legislativa. Tendo sido feita essa consideração, cabe apontar os resultados por obtidos pelos autores.

Tomio e Ricci (2012) indicam que 13,5 % dos projetos do Legislativo foram do tipo simbólico. Entretanto, é importante apontar que o número de projetos simbólicos variou entre as diversas Assembléias. Por exemplo, para as Assembléias dos estados do Ceará, Espírito Santo, Paraíba e São Paulo, o

---

<sup>8</sup> Os autores analisaram as Assembléias dos seguintes estados: Alagoas, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe.

percentual de projetos simbólicos superou os 22%, enquanto para as do Amapá, de Minas Gerais e do Sergipe o número destes PLs não ultrapassou os 7%. Assim, a partir dos dados apresentados por Tomio e Ricci e os demais autores expostos, pode-se concluir que no nível estadual a proposição de PLs do tipo homenagem/simbólico é mais frequente do que no nível federal.

Por fim, temos os estudos sobre o legislativo municipal. Apesar de poucos estudos sobre o Poder Legislativo neste nível, nos últimos anos tem ocorrido um aumento no número de estudos que tomam as Câmaras Municipais como objeto de análise. Entre estes estudos, temos os de Gomes (2009), Caetano (2005) e Silva (2011).

Gomes (2009), em sua análise, buscou avaliar a tese da conexão eleitoral na esfera municipal. Para tanto o autor examinou todos os projetos de lei apresentados a Câmara Municipal de Belo Horizonte entre os anos de 2001-2007. Foram classificados 3307 projetos de autoria do Legislativo em 10 temas diferentes e verificou-se que 20,3% PLs dispunham sobre denominações de próprios públicos<sup>9</sup>. Cabe apontar que esta foi a categoria com mais projetos durante o período estudado por Gomes.

Já Caetano (2005) e Silva (2011) tomaram como objeto o Legislativo do município de São Paulo, mas com objetivos diferentes: enquanto o primeiro examinou a relação Executivo-Legislativo, o segundo analisou a produção legislativa com foco na conexão eleitoral.

Caetano (2005) classificou 573 projetos de lei aprovados pela Câmara Municipal de São Paulo no período de 2001-2004. Destes, apenas 6,3% dos projetos foram considerados “não-programáticos” – categoria criada pelo autor para os projetos de cunho simbólico/honorífico. Por sua vez, Silva (2011) tomou como objeto de análise todos os projetos de lei iniciados por vereadores entre os anos de 2001-2008. A fim de examinar a existência de política do tipo *pork barrel*<sup>10</sup>, o autor classificou o voto recebido pelos vereadores paulistanos e

---

<sup>9</sup> Com Gomes (2009) realizou a separação entre “denominações” e “homenagens”, o número de projetos deste último tipo encontrado por ele foi de 4,1% para o período.

<sup>10</sup> O termo política de “*pork barrel*”, de origem americana, refere-se a políticas governamentais cujos benefícios econômicos ou serviços são concentrados em uma área específica, mas cujos custos são repartidos entre todos os contribuintes. São exemplos deste tipo de política, no âmbito nacional, os subsídios agrícolas



estudou se havia diferença na produção legislativa de cada um dos tipos<sup>11</sup>. As conclusões de Silva foram que o fenômeno do *pork barrel* foi irrisório para o período e que os vereadores preferiram apresentar projetos do tipo social que fossem destinados a toda a população ou a uma secção dela. No que interessa para este artigo, o autor aponta que o número de homenagem/denominação foi superior a 30% para todos os tipos de vereadores.

Como se pode notar por esta breve revisão da literatura, todos os trabalhos apresentados apenas classificaram os projetos como homenagem. Em outras palavras, nenhum dos autores expostos examinou se há alguma lógica na apresentação deste tipo de projeto. Na próxima seção serão apresentados os critérios da análise que será feita na terceira seção deste artigo e quais os limites da abordagem pretendida. Cabe adiantar, contudo, que o objetivo será mostrar que este tipo de produção legal aparenta ter uma função que pesquisadores, em especial os que têm estudado o problema da conexão eleitoral, têm ignorado.

### Metodologia e Dados

Para a feitura desta pesquisa empregou-se dois bancos de dados. O primeiro contendo informações eleitorais dos vereadores, e o segundo, a produção legislativa da Câmara Municipal de São Paulo.

O banco de dados eleitorais utilizado foi o do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Cebrap). Com este banco foi possível verificar por meio do uso do índice de Moran ( $I$ )<sup>12</sup> a concentração espacial do voto dos parlamentares.

A escolha pelo índice Moran ( $I$ ) é justificável por ser uma medida difundida e consolidada na literatura que emprega estatísticas geoespaciais (AMES 2003; MESQUITA RAMOS e LIMONGI 2008; TORRES e BICHIR 2005). Não obstante, ressalta-se que o Moran foi utilizado apenas para verificar as áreas nas quais os vereadores concentram mais votos, ou seja, os clusters

---

<sup>11</sup> Os votos recebidos pelos vereadores foram classificados em duas dimensões: concentrado/disperso e dominante/compartilhado (SILVA 2011).

<sup>12</sup> O índice de Moran ( $I$ ) mede se há autocorrelação espacial no fenômeno analisado. O índice varia de -1 a 1, quanto mais próximo de 0 menor a correlação entre os dados e quanto mais próximo de 1 ou -1 maior a correlação.

formados a partir do uso do índice. É importante destacar que, para esta pesquisa, optou-se pela *Queen contiguity*<sup>13</sup> como critério para o cálculo do Moran. Esta escolha justifica-se por causa do nível de agregação que os votos foram grupados. No caso, os votos foram agregados pelos noventa e seis distritos administrativos do município de São Paulo.

O segundo banco trata-se do banco de dados desenvolvido em minha iniciação científica com toda a produção legislativa da Câmara Municipal de São Paulo entre os anos 2001 e 2008. Deste modo, o banco de dados contava com todas as propostas legislativas iniciadas durante os Governos de Marta Suplicy (PT) e de José Serra (PSDB) e de, seu vice, Gilberto Kassab (DEM).

Ao todo, foram coletados e examinados 6065 projetos de lei com origem tanto no Executivo, quanto no Legislativo. A tabela 1 apresenta a distribuição temática destes projetos.

Tabela 1  
Distribuição dos projetos de lei por tema

Tema	13º Legislatura (2001-2004)		14º Legislatura (2005-2008)	
	n	%	n	%
Administrativa	760	25,60	503	16,27
Econômica	155	5,22	112	3,62
Homenagem	878	29,57	1082	34,99
Política	2	0,07	8	0,26
Social	1174	39,54	1387	44,86
Outras	1	0,03	3	0,10
Total	2969	100	3092	100

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo. Elaboração própria.

Nota-se que apesar de não serem maioria, os projetos do tipo homenagem são o segundo maior grupo de PLs apresentados. Observa-se que a despeito dos números apresentados pela ONG Transparência Brasil, o número de projetos do tipo Social é, nas duas legislaturas, superior ao número de PLs do tipo Homenagem.

<sup>13</sup> Foram realizados testes com *Rook Contiguity*, contudo não foram verificadas diferenças significativas. Agradeço a Lara Mesquita e Renata Bichir pelo auxílio no uso do Moran.

Tabela 2  
Distribuição dos projetos do tipo homenagem <sup>a</sup>

Tipo de Homenagem	13º Legislatura (2001-2004)		14º Legislatura (2005-2008)	
	n	%	n	%
Denominação de Logradouros	546	62,19	575	53,14
Outras	332	37,81	507	46,86
Total	878	100,00	1082	100,00

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo. Elaboração própria.

A tabela 2 detalha o tipo de homenagem contido em cada um dos PLs. Observa-se que os projetos que dispunham sobre a denominação de logradouros públicos foram mais que 50% entre os de tipo homenagem para ambas as legislaturas<sup>14</sup>.

A despeito do número de projetos de denominação de logradouros, pouco menos da metade deles foram aprovados na mesma legislatura que começaram a tramitar: para a 13º Legislatura o número de projetos aprovados foi de 166 e para a 14º Legislatura de 227.

Para este trabalho, apenas esses projetos que tiveram a tramitação iniciada e finalizada na mesma legislatura foram analisados. O motivo desta limitação do escopo da pesquisa deu-se pela impossibilidade de georreferenciar as propostas de nomeação de logradouros. Isso ocorre, pois o texto dos projetos não fornece detalhes suficientes para que seja possível a localização geográfica do logradouro. Embora o texto da Lei também não fornecesse detalhes sobre a localização da nomeação, foi possível encontrar os logradouros por meio do uso de guias de ruas, do Google Maps e da base de logradouros do município de São Paulo disponibilizada pelo CEM/Cebrap.

### A Análise

Como apresentado na introdução deste artigo, a questão que se pretendeu responder nesta pesquisa foi a existência ou não de um padrão na

<sup>14</sup> Os demais tipos de homenagens propostas pelos vereadores foram: denominações de prédios públicos, criações de datas comemorativas e a criação de semanas temáticas.

distribuição das leis que nomeiam logradouros no município de São Paulo. Assim, a hipótese testada foi:

*H<sub>0</sub>: É esperado que a distribuição das leis que nomeiam logradouros seja aleatória, caso não exista uma lógica por detrás da apresentação deste tipo de legislação.*

A fim de testar esta hipótese, serão empreendidos dois testes. No primeiro, será examinada a produção deste tipo de produção legislativa em dois pontos no tempo mantendo o proponente constante. Assim, o teste consistirá em comparar o padrão espacial das nomeações de um mesmo parlamentar que esteve presente tanto na 13ª quanto na 14ª Legislatura.

O segundo teste consistirá em comparar a distribuição das nomeações com os clusters gerados a partir do uso do Moran *I*. Verificar-se-á se existe relação entre as áreas em que o vereador concentra seus votos e os locais em que realiza as nomeações.

Todavia, antes de iniciarmos os testes de hipótese, cabe fazer uma consideração em relação à diferença entre as leis iniciadas pelo Poder Executivo e as pelo Poder Legislativo.

Tabela 3

Distribuição das dos projetos de lei iniciados e aprovados na mesma legislatura por tipo de nomeação e poder proponente.

Tipo de Lei	13ª Legislatura (2001-2004)		14ª Legislatura (2005-2008)	
	Executivo	Legislativo	Executivo	Legislativo
Denominação	0	164	0	227
Redenominação	3	6	1	6
Total	3	170	1	233

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo. Elaboração própria.

A partir da tabela 3, observa-se que a produção legislativa deste tipo de lei é dominada pelo Legislativo e por leis que dão nomes a logradouros sem nomeação prévia. Merece consideração o fato que, apesar de poucas, todas as

leis do Executivo redenominam logradouros e são localizadas no centro expandido da cidade<sup>15</sup>.

No que concerne à distribuição das nomeações dentro do Legislativo, se destaca a diferença do número de leis entre os vereadores. Na 13ª Legislatura, o número de leis aprovadas variou de 1 até 28, sendo que apenas 4 parlamentares tiveram mais do que 10 leis promulgadas; por sua vez, na 14ª Legislatura a variação foi de 1 a 32 leis, sendo que 6 vereadores conseguiram a aprovação de mais de 10 leis. Em vista desta distribuição serão apresentados como exemplos nas análises os vereadores que tiveram no mínimo dez leis aprovadas.

Tendo sido feitos estes apontamentos acerca da distribuição das autorias, cabe iniciarmos os testes da hipótese. Como já pontuado, primeiro será testado se a distribuição geográfica das nomeações segue um padrão ao longo do tempo. Assim, caso não exista nenhum tipo de distribuição espacial associado a estas leis, deveremos observar uma dispersão na localização e que não haja um padrão que se repita ao longo do tempo. Para testar esta hipótese, será comparada a distribuição das leis de vereadores que cumpriram mandato nas duas legislaturas estudadas.

As figuras 1 e 2 [Anexos] apresentam a localização das leis aprovadas em ambas as legislaturas dos dois vereadores que mais conseguiram aprovar projetos.

A partir do exame dos mapas, é possível notar que apesar de alguns casos desviantes, há um padrão estável na localização das leis aprovadas nas duas legislaturas estudadas. Observa-se que enquanto Antonio Carlos Rodrigues concentra a maior parte das suas leis no começo da zona sul (distritos: Campo Limpo, Jardim Ângela, Jardim São Luis e Vila Andrade), Toninho Paiva concentra suas leis no início da Zona Leste (distritos: Carrão, Vila Formosa, Vila Matilde, Penha e Cangaíba). Para os fins desta pesquisa, nota-se que há uma sobreposição entre as leis dos mesmos vereadores em legislaturas diferentes, o que nos permite afirmar que, para estes dois legisladores, a distribuição de nomes de logradouros antes de ser aleatória segue um padrão de específico.

---

<sup>15</sup> Por exemplo, entre as mudanças realizadas pelo Poder Executivo está a da Avenida Águas Espriadas para Avenida Jornalista Roberto Marinho no distrito de Campo Belo.

Antes de iniciar a análise do padrão da localização das leis comparando com a das bases eleitorais dos vereadores, cabe apontar que dos dezoito vereadores que cumpriram mandato nas duas legislaturas, oito conseguiram a aprovação de leis para localidades próximas em ambas as vereanças. Entretanto, é importante assinalar que a análise da sobreposição das leis não se faz vantajosa para a maior parte destes vereadores, em razão do baixo número de PLs que eles conseguiram aprovar, o que impossibilita a análise no tempo. Deste modo, no que concerne ao teste temporal não é possível afirmar, com segurança, para a maior parte dos vereadores, que há um padrão estável na localização das nomeações.

Todavia, no que compete ao segundo teste que se realizará a fim de testar a hipótese nula, se há correspondência geográfica entre os padrões de leis aprovadas e as bases eleitorais dos vereadores, é possível afirmar que as nomeações se localizam nas áreas em que seus proponentes concentram de votos.

As Figuras 3, 4, 5 e 6 [Anexos] apresentam o resultado do georreferenciamento para os quatro vereadores que conseguiram a aprovação de ao menos 10 PLs na 13ª Legislatura e os resultados do Moran para cada um deles.

Os mapas à esquerda apresentam do georreferenciamento das leis de nomeações, enquanto os da direita os clusters obtidos a partir do uso do Moran / e o nível de significância dos clusters. Em vermelho escuro estão os distritos em que o vereador recebeu mais votos, em relação a sua própria votação, e que são altamente correlacionados com o distrito vizinho. Isto é, são distritos em que o vereador recebeu mais votos e que estão em uma vizinhança em que o vereador recebeu muitos votos. Cabe ressaltar que uma alta correlação espacial não significa que o parlamentar recebeu a maior parte dos votos daqueles distritos, mas que, em relação a sua própria votação, aqueles foram os locais nos quais ele recebeu mais votos. Tendo sido feita esta ressalva metodológica, podemos iniciar a análise dos resultados.

A partir da análise dos mapas verifica-se que, para todos os casos, há uma coincidência entre a base eleitoral e a localização das nomeações. Novamente, os dois dos casos exemplares são Antônio Carlos Rodrigues e Toninho Paiva. Não obstante, observa-se que das dez leis de autoria de

Toninho Campanha, cinco estão localizadas na fronteira do distrito de Sapopemba, distrito no qual o vereador teve sua maior votação<sup>16</sup>. Por sua vez, das vinte e uma leis que José Viviane Ferraz conseguiu aprovar, apenas três não foram destinadas aos distritos em que concentra votos.

Como podemos observar nas Figuras 7 a 12 [Anexos], o fenômeno se repete na 14ª Legislatura. Verifica-se que, para quase todos os casos apresentados, ocorre a sobreposição entre os clusters gerados pelo Moran e a localização das nomeações. Apesar dos parlamentares conseguirem a aprovação de projetos para outras áreas do município, a maioria das leis foram destinadas aos lugares em eles concentram mais votos. A exceção é o comportamento de Nelson Attila Russomanno que tem a maioria de suas leis em distritos em que não concentra seus votos: das quinze leis que Russomanno conseguiu aprovar apenas três leis foram para a área na qual concentrou mais votos. Uma possível explicação para este resultado pode ser encontrada no valor do Moran obtido para Russomanno que foi, entre os vereadores apresentados, o menor valor 0,3996.

Diferente do que ocorre com a sobreposição da produção legislativa de duas legislaturas, é possível afirmar que sobreposição entre votos e nomeações ocorre para outros vereadores com menor produção legislativa. Ou seja, é possível apontar que mesmo vereadores que conseguiram aprovar poucas nomeações as destinaram para suas bases eleitorais.

Por fim, cabe indagar o que explica o resultado encontrado. Isto é, a forma como as nomeações de logradouros estão organizadas no território. Sugiro duas possíveis explicações que podem ser testadas futuramente. A primeira tem a ver com o financiamento da campanha dos vereadores. A hipótese passível de escrutínio é se o nome dado ao logradouro é um favor político do vereador ao financiador de sua campanha. O postulado aqui é que como forma de retribuir as doações recebidas, vereadores apresentam projetos de nomeações que contenham nome de familiares de seus doadores<sup>17</sup>. No entanto, como destacado, os dados empregados neste artigo não permitem o teste imediato desta hipótese.

---

<sup>16</sup> Toninho Campanha recebeu 17,67% dos seus 17284 votos nominais no distrito de Sapopemba.

<sup>17</sup> Agradeço a Ricardo Ceneviva e Donizete Cazzolato pela sugestão.

A segunda proposição também se relaciona com os demandantes das nomeações. Contudo, em vez de financiadores de campanha, os demandantes podem ser organizações locais que pedem/sugerem ao vereador nomes ligados aos bairros para os logradouros inominados. Um breve exame nas justificativas dos projetos de lei apresentados por Toninho Campanha e Antonio Carlos Rodrigues (para a 13<sup>o</sup> Legislatura) apontou que os nomes propostos eram demandas de organizações de bairro ou de ex-líderes comunitários. Assim, é possível que isso ocorra para os demais parlamentares.

### Considerações finais

Este artigo tomou como objeto de análise a produção legislativa dos vereadores paulistanos. Entretanto, diferente ao que comumente ocorre na literatura, optou-se por examinar parte da produção legislativa tipificada como homenagem.

A partir do georreferenciamento dos projetos de lei apresentados e aprovados em uma mesma legislatura, verificou-se que ocorre uma repetição do padrão espacial das nomeações ao longo do tempo. Conclui-se que, a despeito da existência de um padrão de repetição para os dois vereadores que mais conseguiram aprovações, o número baixo de projetos aprovados inviabiliza que se rejeite de modo categórico a hipótese da aleatoriedade da distribuição espacial das nomeações para os demais parlamentares.

Todavia, por meio do segundo teste empregado, foi possível rejeitar a hipótese da aleatoriedade. Observou-se que antes de aleatório, existe um padrão de distribuição das leis que nomeiam logradouros: vereadores tendem a destinar suas leis para as áreas em que mais recebem votos. Ou seja, há uma sobreposição entre as áreas do município nas quais os vereadores têm suas bases eleitorais e o padrão de distribuição das nomeações de logradouros por eles propostas.

Por fim, cabe ressaltar dois pontos. O primeiro é relativo aos partidos políticos. Apesar da maior parte dos casos apresentados serem de vereadores do PL/PR (Toninho Paiva, Antonio Carlos Rodrigues e José Viviane Ferraz), é saliente que em todos os grandes partidos presentes na Câmara houve algum



vereador que destinou este tipo de projeto às suas bases eleitorais. Exemplos disso são: Carlos Gianassi (PT, depois PSOL), Adolfo Quintas (PSDB), Ushitaro Kamia (PFL/DEM) e Aurélio Nomura (PV).

O segundo relaciona-se com as tipologias empregadas para a classificação de projetos de lei. Apesar de a literatura tratar as nomeações de logradouros como meras homenagens, esboço um argumento alternativo a esta visão. As nomeações de logradouros inominados em municípios são um benefício tangível aos eleitores/moradores destas ruas, pois estas leis são parte do processo de oficialização do logradouro. Este é o caso do município de João Pessoa (PB), no qual uma rua só é oficializada e passa a receber um CEP (atribuído pelos Correios) após a aprovação de uma lei com sua denominação<sup>18</sup>. Mesmo em municípios em que o poder público não vinculou a atribuição do CEP à nomeação do logradouro, é possível argumentar que a oficialização do nome elimina constrangimentos que os moradores destas ruas sofrem, por exemplo, ao preencher um cadastro. Portanto, é factível, argumentar que este é um benefício tangível, pois a oficialização do nome do logradouro é acompanhada por facilidades para a vida do morador/eleitor<sup>19</sup>.

Cabe, portanto, distinguir as nomeações de logradouros entre as que renomeiam e as que dão nomes a logradouros inominados, enquanto os projetos do primeiro tipo são evidentemente do tipo homenagem, talvez o uso desta rubrica não possa ser imediato para muitos dos projetos de lei do segundo tipo. Isto é, projetos que nomeiam logradouros podem ter um duplo caráter que vai além da mera homenagem.

---

<sup>18</sup> Em João Pessoa após a aprovação do projeto, a lei é enviada a Secretária de Planejamento da Capital que requer aos Correios um CEP e por fim emplaca a rua. Para mais detalhes sobre o processo de nomeação de logradouros em João Pessoa, consultar: <http://od.joaopessoa.pb.gov.br/?p=2082> (Acesso em 12/04/2012)

<sup>19</sup> Para uma amostra dos constrangimentos sofridos por moradores de ruas sem nomes ver: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2011/04/rua-sem-nome-provoca-transtornos-para-moradores-de-rua-de-sao-paulo.html> (Acesso em 04/03/2012).

## Bibliografia

AMES, Barry. (2003), *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora da FGV.

\_\_\_\_\_. (1995), "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress", in: ***The Journal of Politics I***, vol.57, nº2: p.324-343. Austin.

\_\_\_\_\_. (1995a), "Electoral Strategy under Open List Proportional Representation", in: ***American Journal of Political Science***, vol.39, nº2: p.406-433. Houston.

AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. (2003), "O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros", ***DADOS – Revista de Ciências Sociais***, vol.46, nº4: p.661-698. Rio de Janeiro.

CAETANO, Bruno. (2005), "Executivo e legislativo na esfera local: Agenda e construção de maiorias na Câmara Municipal de São Paulo", in: ***Novos Estudos CEBRAP***, nº71: p.101-125. São Paulo.

CERVI, Emerson. (2009), "Produção Legislativa e Conexão Eleitoral na Assembléia Legislativa do Estado do Paraná" in: "***Revista de Sociologia e Política***", vol.17, nº32: p.159-177. Curitiba.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (1999), ***Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional***. Rio de Janeiro, Editora FGV.

FRANÇA, Andressa Silvério Terra. (2006), ***A Assembléia Legislativa do Paraná: organização interna e processo decisório na 14ª legislatura (1999-2002)***. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná.

GOMES, Carlos André Teixeira. (2009), ***Conexão eleitoral na cidade: geografia do voto e projetos de lei em Belo Horizonte (2001-2007)***. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

LAMOUNIER, Bolívar. (1992), "Estrutura institucional e governabilidade na década de 90", in: Reis Velloso, João Paulo dos (org.), ***O Brasil e as reformas políticas***. Rio de Janeiro, Editora José Olympio.

MAINWARING, Scott. (1991), "Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais" in: ***Novos Estudos***, nº29: p.34-58. São Paulo.

RICCI, Paolo. (2003), "O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais?", in: ***DADOS – Revista Brasileira de Ciências Sociais***, vol.46, nº4: p.699-734. Rio de Janeiro.

SARTORI, Giovanni (1994) ***Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes***, London: Macmillan.

SILVA, Patrick. (2011) “O pork barrel no Município de São Paulo: A produção legislativa dos vereadores paulistanos”. In: **Série de Working Papers do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cebrap)**, Ano 2, nº11. Disponível em: <http://www.centrodametropole.org.br/static/uploads/patrijan.pdf>

TOMIO, Fabrício e RICCI, Paolo. (2012), “O Governo Estadual na Experiência Política Brasileira: Os Desempenhos Legislativos das Assembleias Estaduais”. In: **Revista de Sociologia e Política**, v.21, nº41, p.193-217.

TORRES, Haroldo e BICCHIRI, Renata. (2005), **Residential segregation in São Paulo: consequences for urban policies**. - Artigo apresentado na “Conference on spatial differentiation and governance in the Americas”, realizada no Texas de 17 a 19 de novembro de 2005. Disponível em [http://www.centrodametropole.org.br/v1/pdf/Texas\\_ing\\_final%5B1%5D.pdf](http://www.centrodametropole.org.br/v1/pdf/Texas_ing_final%5B1%5D.pdf)

TRANSPARÊNCIA BRASIL. (2008), “Irrelevância dos vereadores de SP” in: **Relatório da pesquisa do projeto Excelências**. Disponível em: <http://www.excelencias.org.br/PLsSP.pdf>

## Anexos

Figura 1 – Distribuição espacial das leis de denominação de logradouros do vereador Antonio Carlos Rodrigues (PL/PR) nas 13ª e 14ª Legislaturas

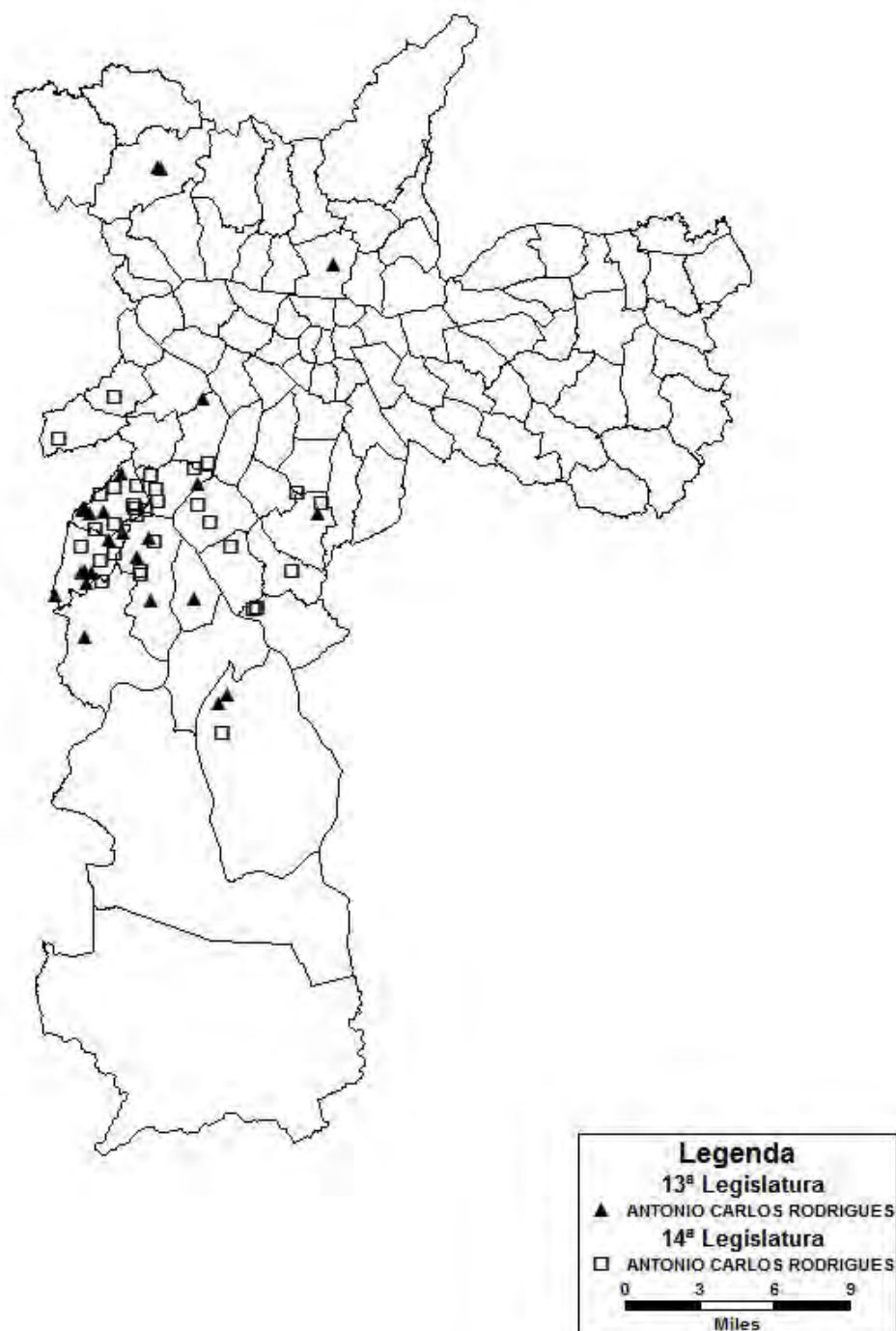


Figura 2 – Distribuição espacial das leis de denominação de logradouros do vereador Toninho Paiva (PFL-PL/PR) nas 13ª e 14ª Legislaturas

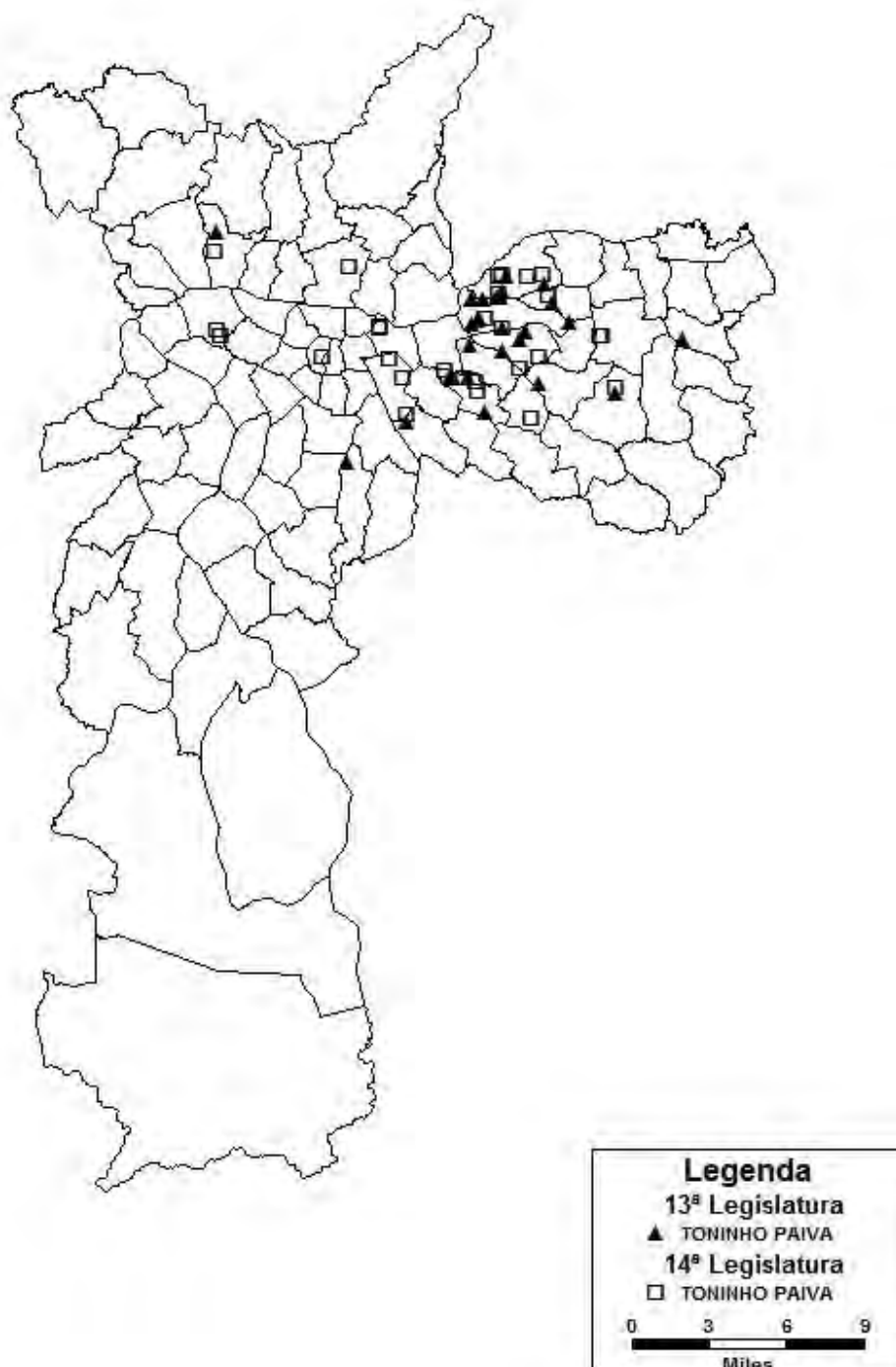


Figura 3 - – Distribuição espacial das leis de denominação de logradouros do vereador Antonio Carlos Rodrigues (PL) na 13ª Legislatura e mapa de clusters gerado pelo Moran.

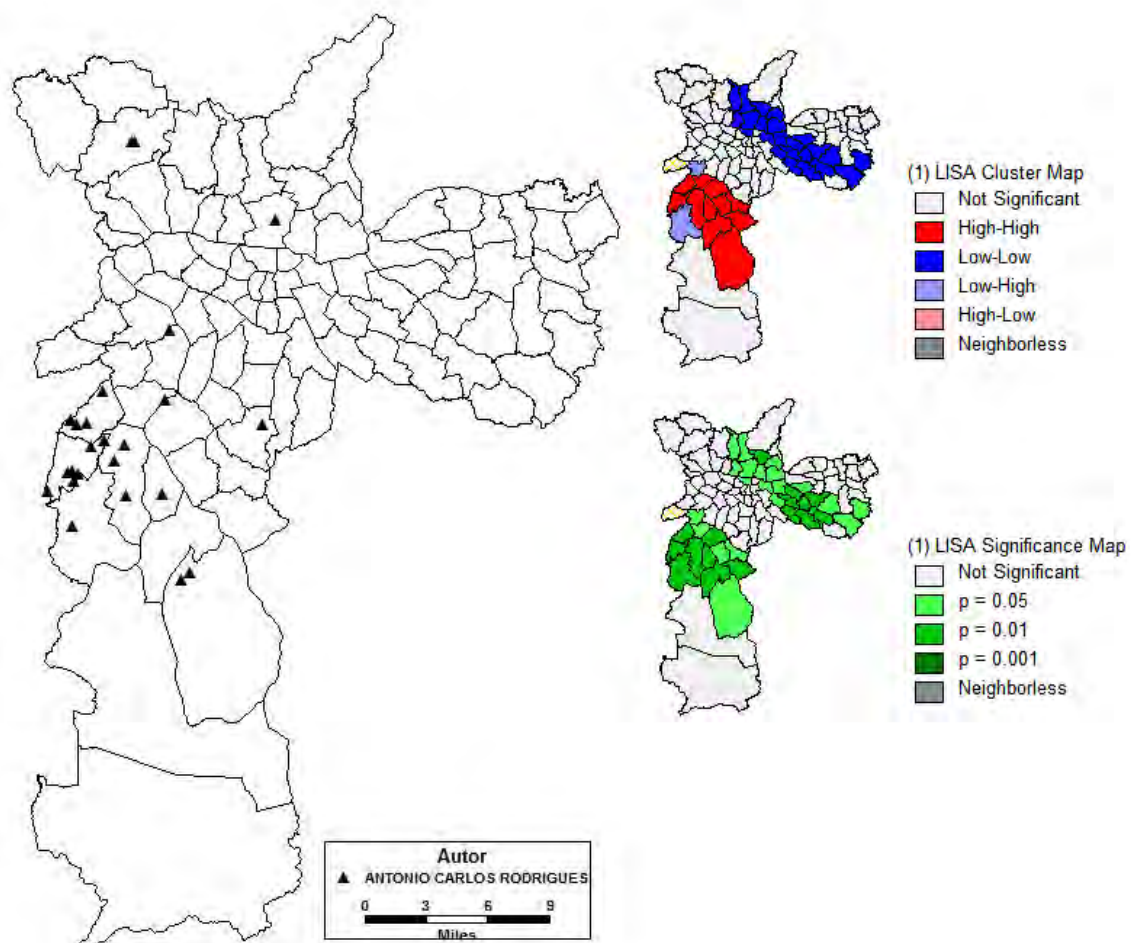


Figura 4 – Distribuição espacial das leis de denominação de logradouros do vereador José Viviane Ferraz (PL) na 13ª Legislatura e mapa de clusters gerado pelo Moran.

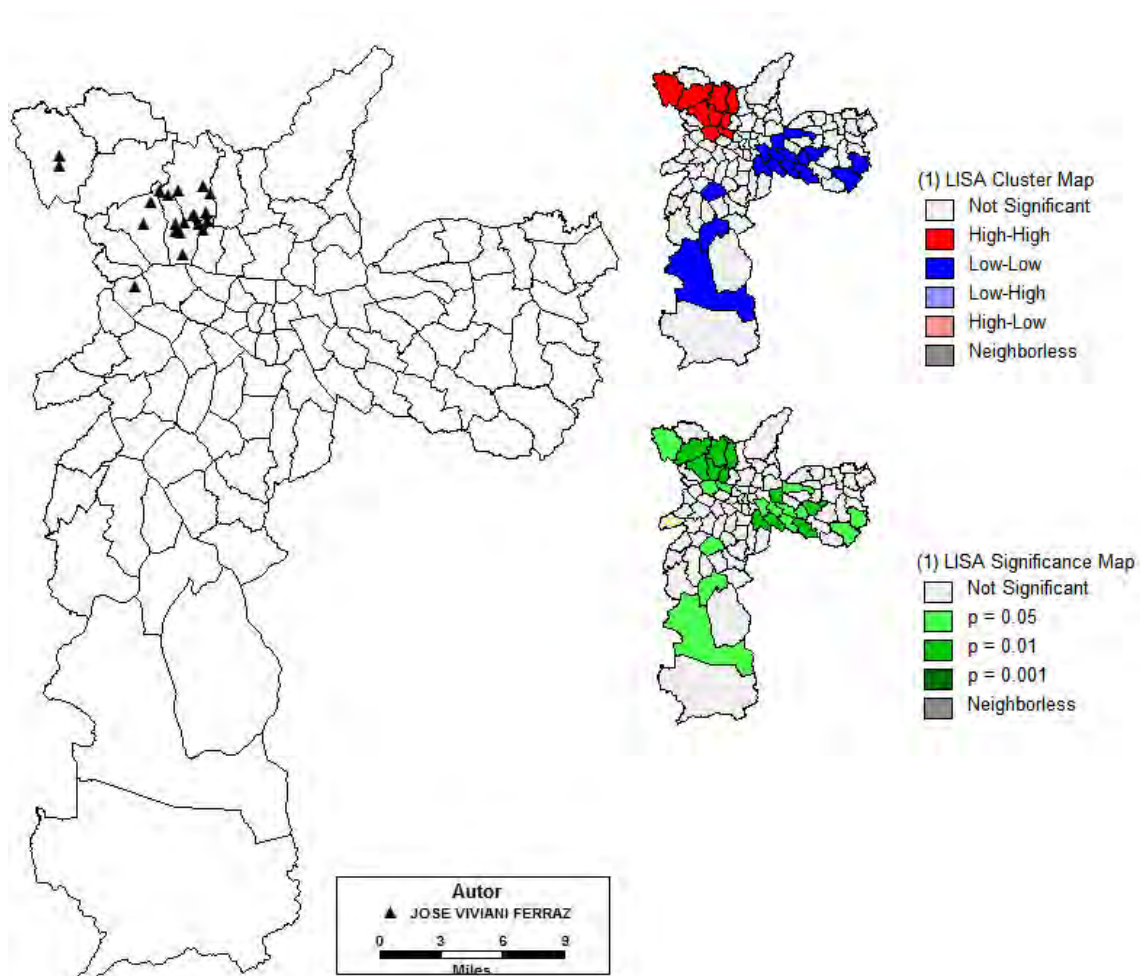




Figura 5 – Distribuição espacial das leis de denominação de logradouros do vereador Toninho Campanha (PDB-PDT) na 13ª Legislatura e mapa de clusters gerado pelo Moran.

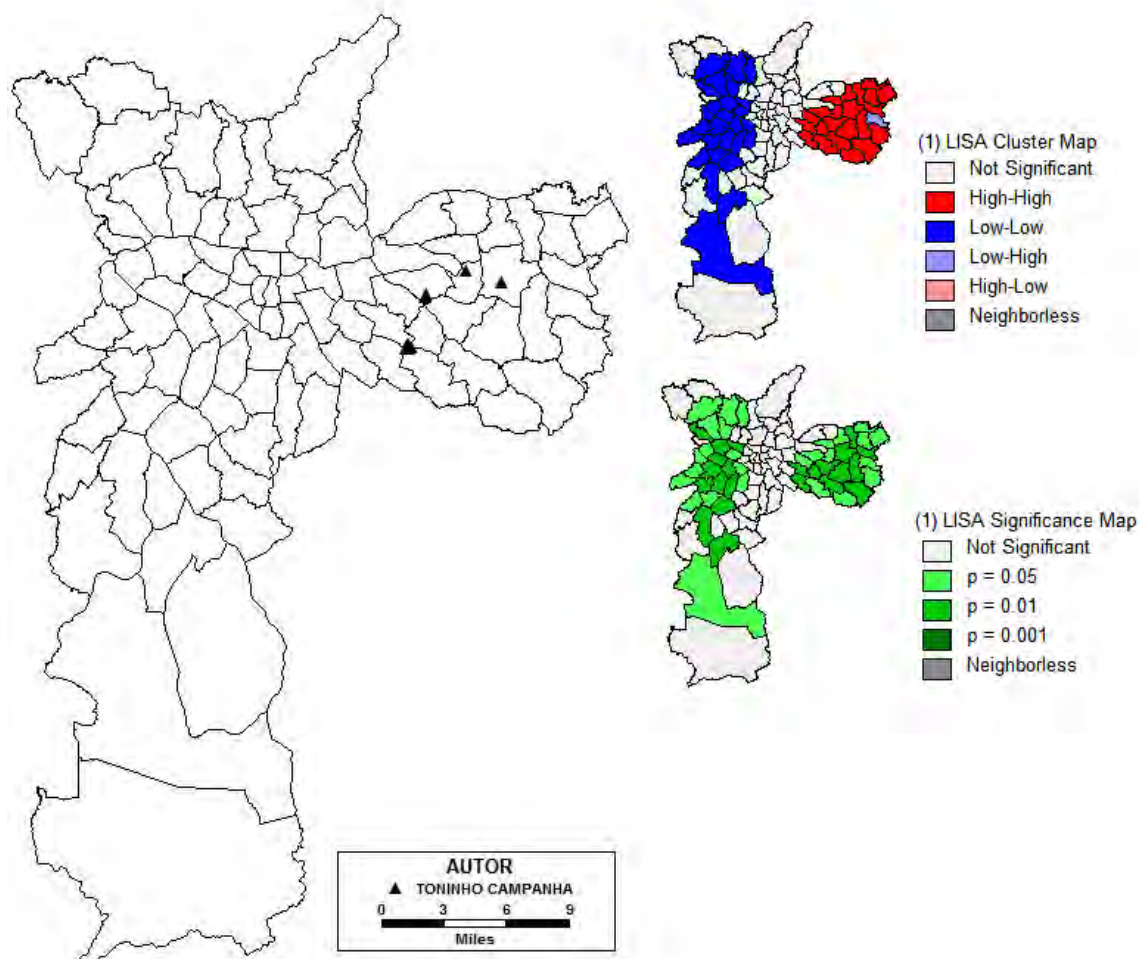




Figura 6 – Distribuição espacial das leis de denominação de logradouros do vereador Toninho Paiva (PFL-PL) na 13ª Legislatura e mapa de clusters gerado pelo Moran.

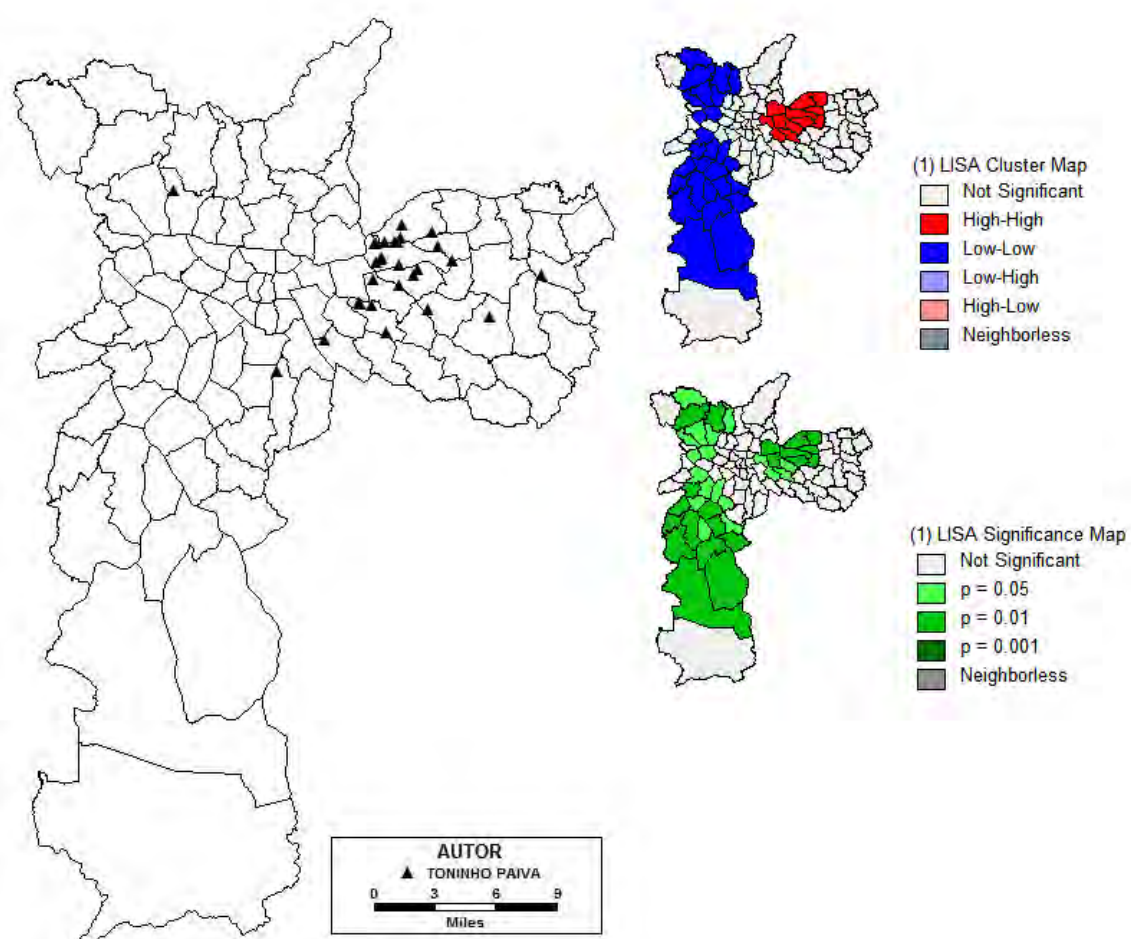


Figura 7 – Distribuição espacial das leis de denominação de logradouros do vereador Adolfo Quintas (PSDB) na 14ª Legislatura e mapa de clusters gerado pelo Moran.

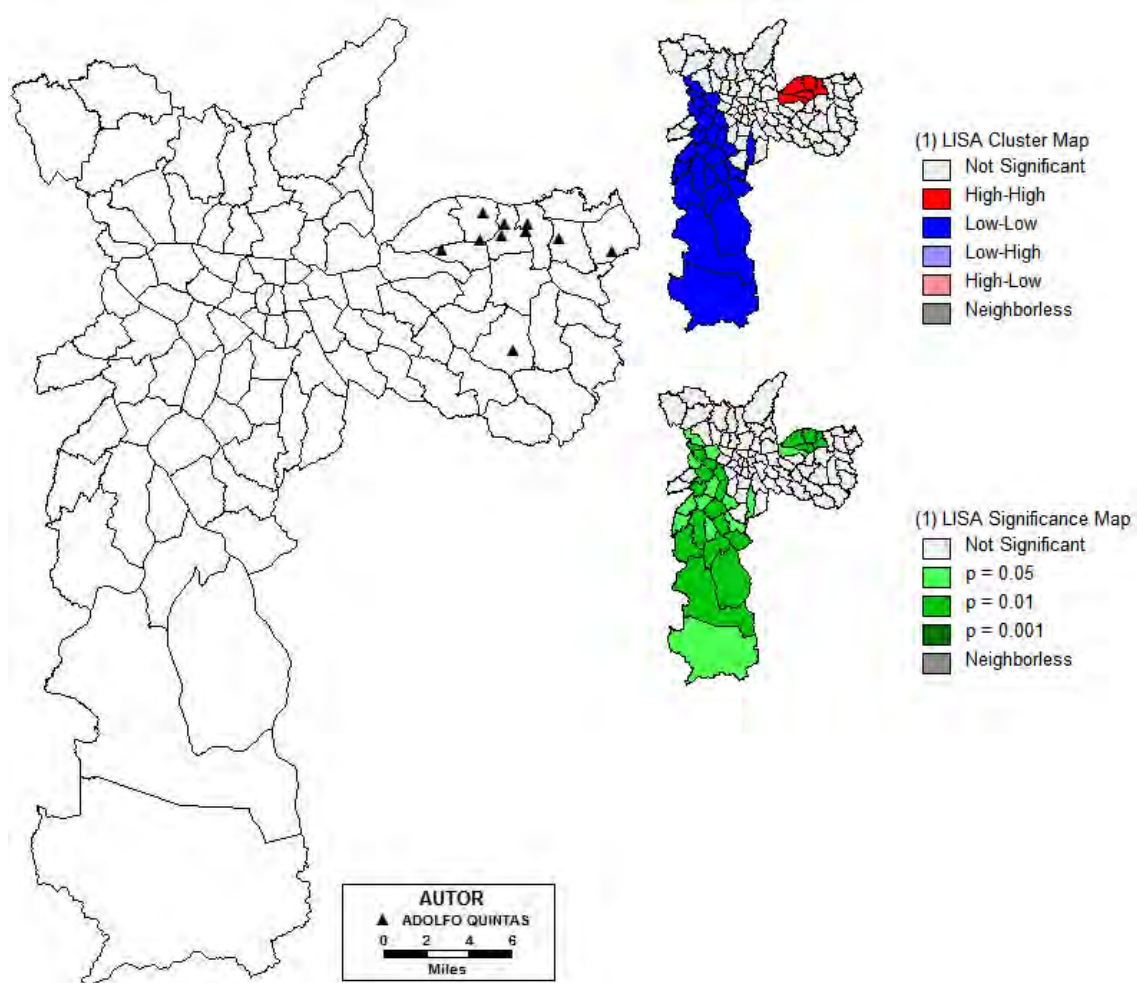


Figura 8 – Distribuição espacial das leis de denominação de logradouros do vereador Antonio Carlos Rodrigues (PL/PR) na 14ª Legislatura e mapa de clusters gerado pelo Moran.

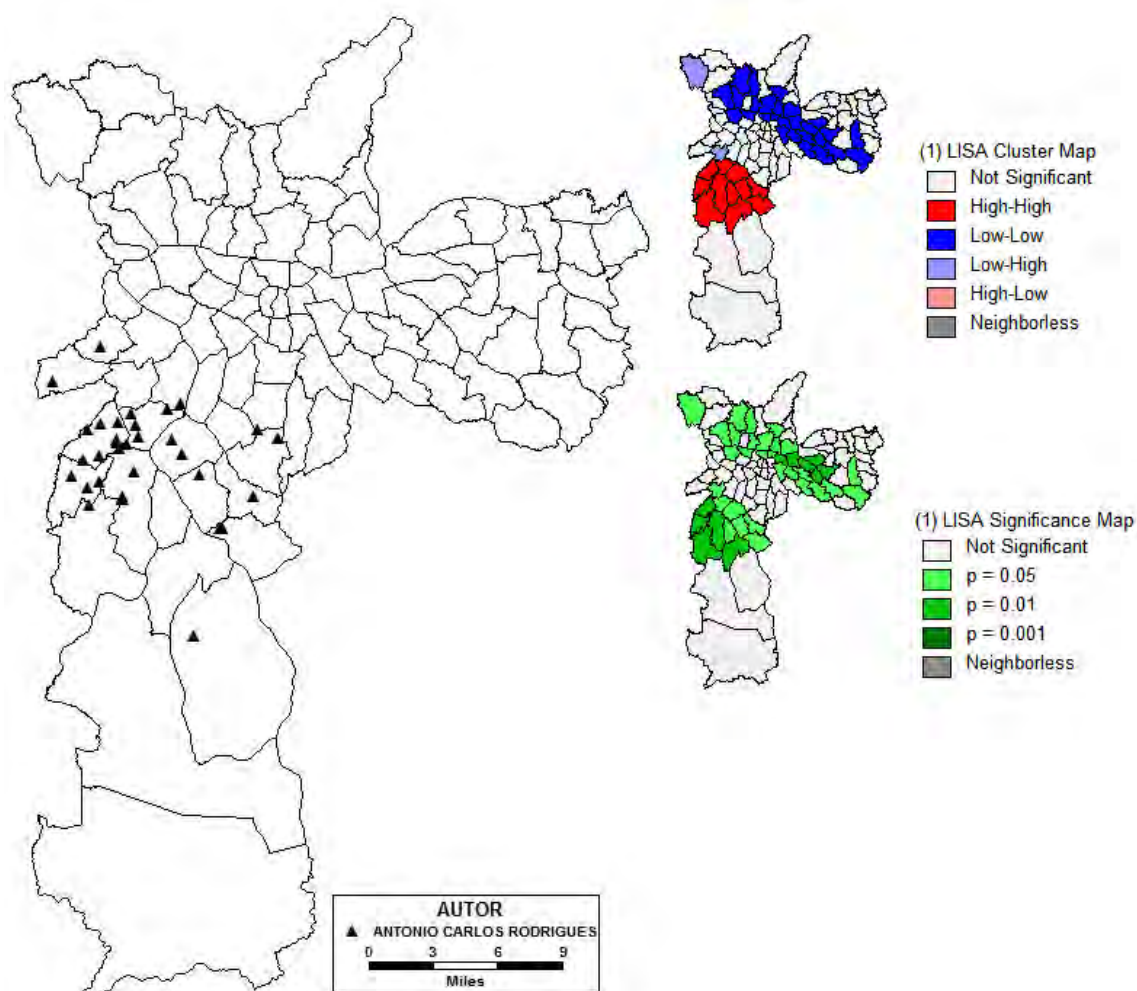


Figura 9 – Distribuição espacial das leis de denominação de logradouros do vereador Aurelio Nomura (PV) na 14ª Legislatura e mapa de clusters gerado pelo Moran.

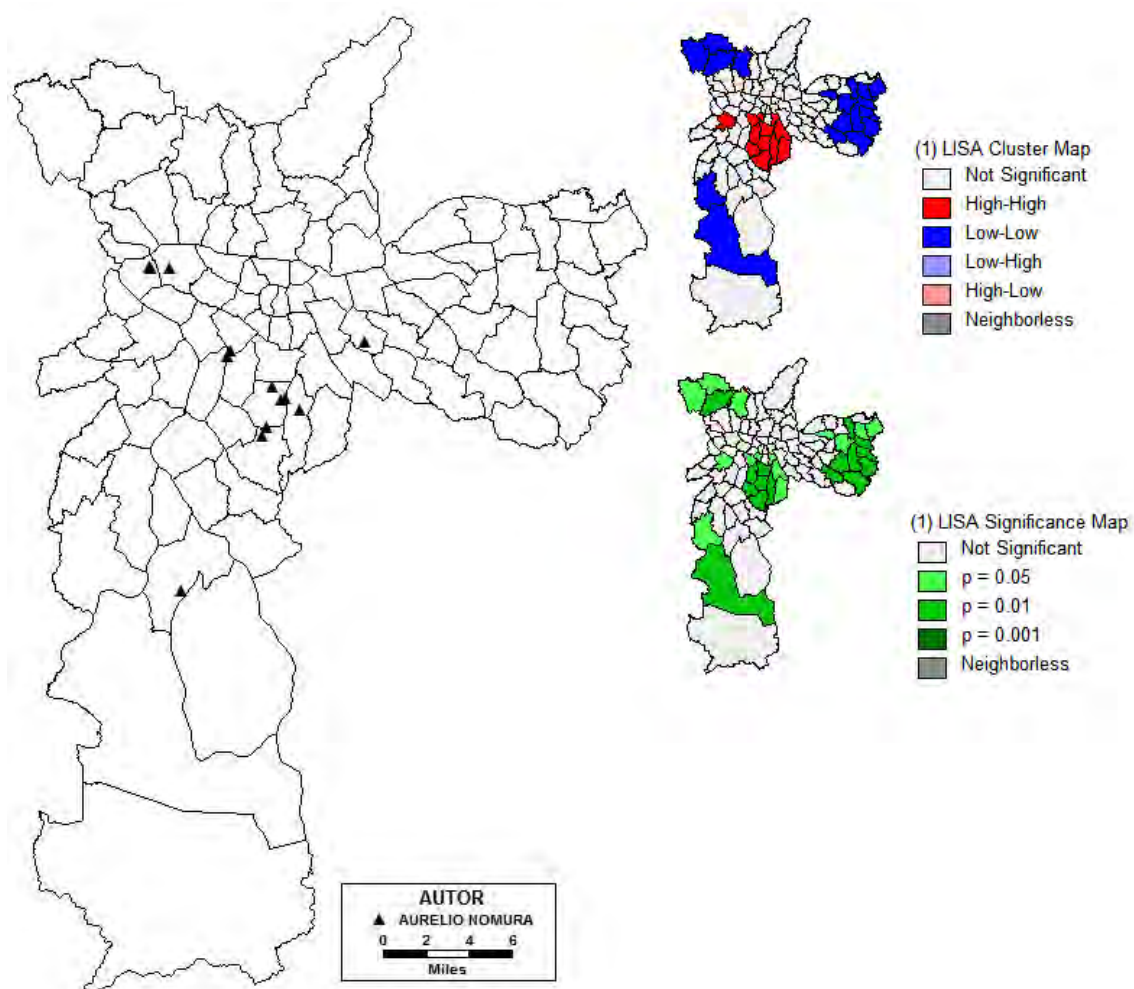


Figura 10 – Distribuição espacial das leis de denominação de logradouros do vereador Carlos Giannasi (PT-PSOL) na 14ª Legislatura e mapa de clusters gerado pelo Moran

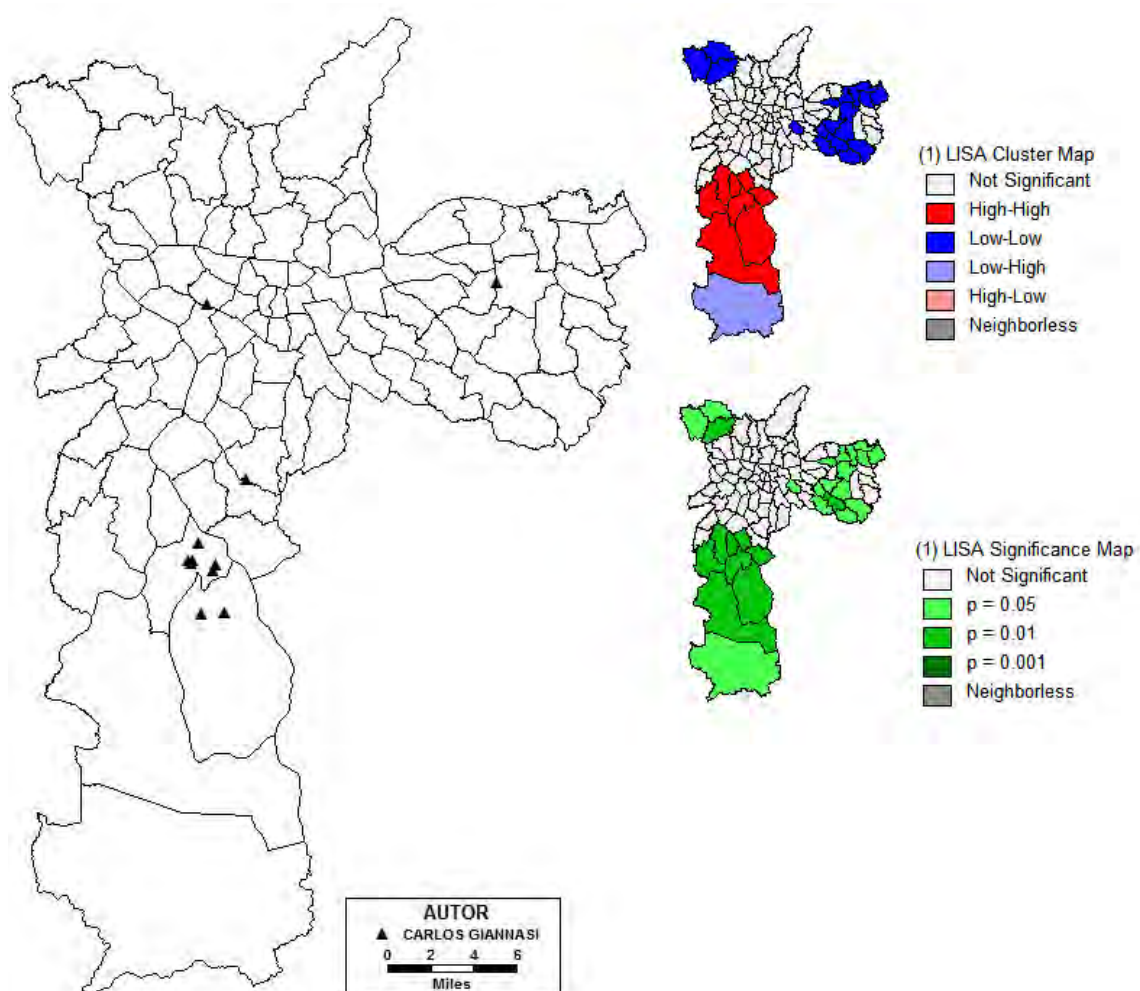




Figura 11 – Distribuição espacial das leis de denominação de logradouros do vereador Nelson Attila Russomanno (PP) na 14ª Legislatura e mapa de clusters gerado pelo Moran

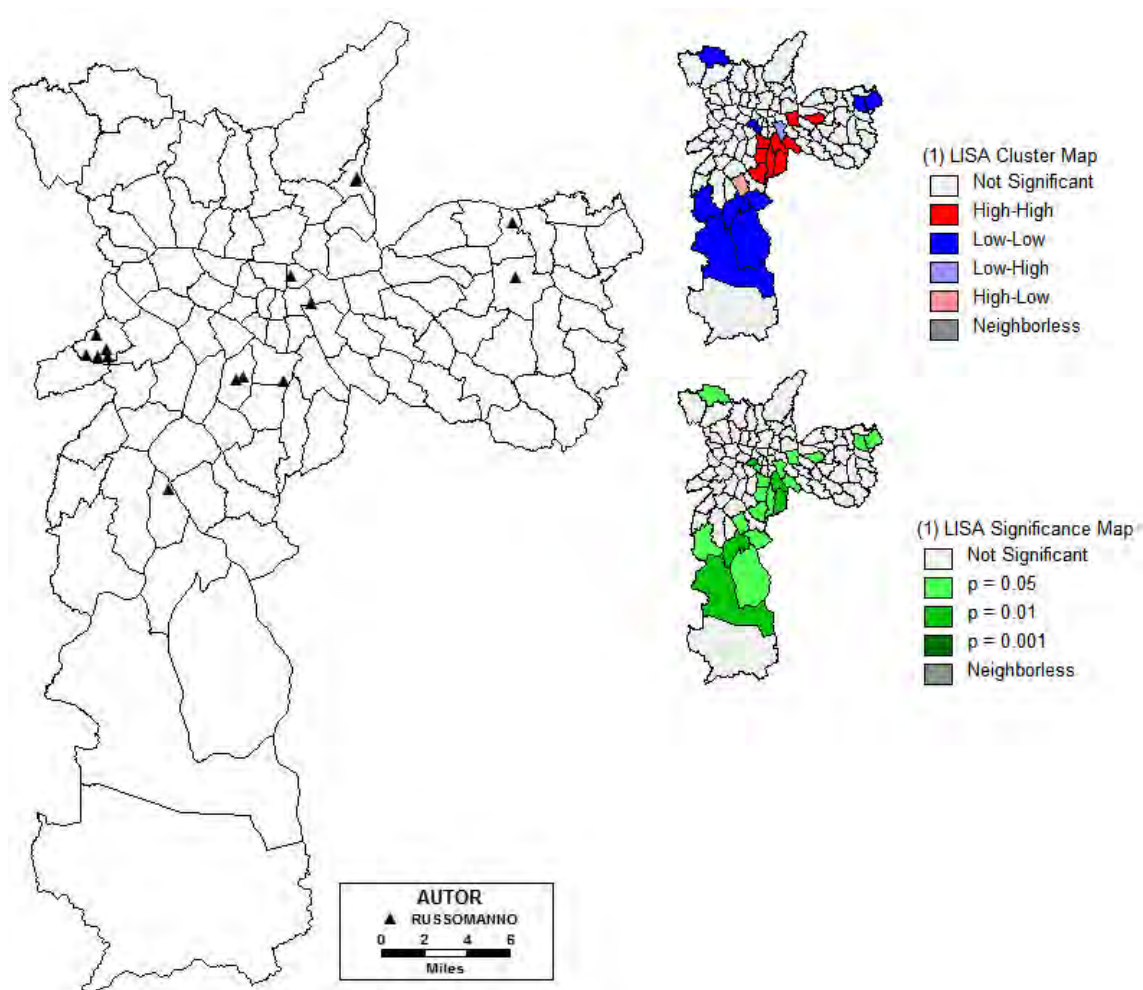


Figura 12 – Distribuição espacial das leis de denominação de logradouros do vereador Toninho Paiva (PL/PR) na 14ª Legislatura e mapa de clusters gerado pelo Moran

