

Informação e responsabilização eleitoral: o caso do Movimento Voto Consciente

Sérgio Praça¹

RESUMO

A população brasileira costuma ser menos informada em relação aos candidatos a cargos proporcionais que aos majoritários. Em São Paulo, uma organização da sociedade civil tem por objetivo esclarecer os eleitores a respeito daqueles parlamentares que a entidade julga merecerem a reeleição. Para isso, uma lista em anos eleitorais é divulgada com a ajuda da mídia. Este trabalho busca dimensionar a importância desta entidade para a *accountability* vertical do sistema político, ou seja, em que medida os eleitores recompensam os parlamentares apontados como os melhores.

Palavras-chaves: Eleições legislativas, responsabilização eleitoral, terceiro setor.

ABSTRACT

It is notorious that brazilian voters know more about candidates for the Executive than for the Parliaments. When legislative elections occur, an NGO based in São Paulo draws up a list of what they think are the best candidates for reelection in the City Council. Our text intends to conclude exactly how important the Movimento Voto Consciente's list is to the promotion of electoral accountability in a system that discourages this type of popular control.

Keywords: *City council elections, electoral accountability, NGOs.*

¹ Mestrando em Ciência Política na Universidade de São Paulo com auxílio financeiro da Capes.

Estudar a representação política no Brasil tem sido preocupação constante da ciência política. A relação entre eleitores e políticos, representados e representantes, mandantes e agentes, entre outras denominações possíveis, é uma questão central em qualquer sistema político. Mais especificamente, a possibilidade de exercer controle sobre os representantes, de responsabilizá-los no momento eleitoral pelos atos de quando ocupavam cargos públicos, tem sido objeto de alguns trabalhos tanto na literatura nacional² quanto na internacional. Esse mecanismo de controle por meio de eleições faz parte do processo de *accountability* (responsabilização) do setor público. Para que o jogo político tenha *accountability*, é necessário que os agentes sejam responsabilizados – através de sanções eleitorais (*accountability* vertical) ou sanções aplicadas por outros poderes (*accountability* horizontal) – por seus atos.

Algumas distorções na representação legislativa do Brasil têm sido apontadas em estudos recentes. Por exemplo: a representação desproporcional de estados na Câmara dos Deputados (Nicolau 1997), a super-representação de alguns estados no Senado Federal (Stepan 1999), a migração partidária como fator que altera a expressão das urnas na composição partidária dos legislativos (Ranulfo de Melo 2000) e a inadequação de nossos partidos políticos como elos entre o poder público e o eleitorado (Kinzo e Carreirão 2004).

No entanto, pouca atenção tem sido dada a um desdobramento desse último aspecto: a falta de informação do eleitorado a respeito da atuação dos políticos, problema agravado nas eleições legislativas e que serve como obstáculo à *accountability* vertical. Neste trabalho, o objeto de estudo é uma organização da sociedade civil que busca suprir parcialmente essa deficiência dos eleitores: o Movimento Voto Consciente. Por meio da elaboração de listas que recomendam a reeleição de parlamentares do legislativo estadual e

² Ver, por exemplo, Nicolau (2002).

municipal de São Paulo, essa entidade pode ser vista como um instrumento de *accountability* vertical.

Em um primeiro momento, faremos uma pequena introdução a respeito da organização estudada (1); em seguida, buscaremos conceituar *accountability* (2) e analisar uma das principais condições para que ela exista na arena eleitoral: o incentivo à reeleição (3). Finalmente, analisaremos propriamente o modo e os critérios segundo os quais o Movimento Voto Consciente indica os melhores parlamentares da Câmara Municipal de São Paulo, verificando também o impacto eleitoral, obtido com auxílio da mídia, das indicações da organização (4).

1

Movimento Voto Consciente: um atalho informacional?

Fundada informalmente durante os debates da Assembléia Constituinte em 1988, o Movimento Voto Consciente é uma organização que se autocaracteriza como cívica, voluntária e apartidária³. Seu principal objetivo é acompanhar o desempenho dos vereadores nas Câmaras Municipais e dos deputados estaduais na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Também realiza fóruns deliberativos sobre cidadania e política com mais de 3.000 pessoas por ano, participa de diferentes programas de fortalecimento da sociedade civil organizada e faz parte da diretoria da Rede Interamericana pela Democracia, que envolve 23 países das Américas.

Cerca de 100 voluntários ativos compõem a entidade, além de um número de conselheiros financiadores que varia de ano para ano – sempre em torno de 100. Possui núcleos em diversas cidades do estado de São Paulo e alguns, poucos, em outros estados. O Movimento Voto Consciente é bastante centralizado na cidade de São Paulo. Lá estão

³ As informações para esta seção foram retiradas do *website* www.votoconsciente.org.br e de panfletos informativos da organização.

os coordenadores da Câmara Municipal de São Paulo, da Assembléia Legislativa de São Paulo, dos Fóruns Deliberativos e de Comunicação.

A entidade elenca seus cinco principais objetivos: 1. conscientizar o cidadão para a importância do voto e exercício de sua cidadania; 2. cobrar dos representantes políticos o compromisso com as causas públicas, atuando com os legisladores no direcionamento das políticas, elaboração de leis e atuação nos governos locais; 3. participar da busca de soluções para os problemas coletivos com outras entidades e ONGs de todos os setores da sociedade civil, no município, no estado, no país e em todo o hemisfério; 4. conquistar canais de participação para o exercício pleno da democracia participativa em todas as Américas, fortalecendo a sociedade civil; 5. *elaborar listas, nos anos eleitorais, indicando os melhores deputados estaduais e vereadores de São Paulo para a reeleição, baseando-se em critérios que medem a atuação e comprometimento dos parlamentares com a população* [grifo nosso].

Neste trabalho, interessa-nos analisar o último objetivo da entidade. É razoável consenso na ciência política que uma das funções clássicas dos partidos políticos é atuar como intermediário entre eleitores e representantes, informando os cidadãos sobre a atividade desses últimos. No Brasil, não é exagero afirmar que, embora os partidos possam ser fortes na arena legislativa (Figueiredo e Limongi 1999), não o são na eleitoral (Kinzo e Carreirão 2004). A principal hipótese do trabalho é que o Movimento Voto Consciente pode preencher parcialmente, com auxílio da divulgação de suas listas pela mídia, essa lacuna informacional deixada pelos partidos políticos, promovendo a *accountability* vertical.

De acordo com Downs, legendas partidárias com credibilidade freqüentemente auxiliam a decisão do voto do eleitor comum, pois transmitem informações programáticas, diminuindo assim os custos para o eleitorado. Para Tavares (2003:

273), dois fatores são fundamentais para a existência de *accountability*: 1. eleições competitivas regulares periódicas nas quais o eleitorado pode reeleger ou não o portador de mandato precedente e 2. a mediação responsabilizadora entre eleitores e eleitos, realizada por partidos políticos sólidos, estáveis, coesos e disciplinados. Para este autor, os partidos são o único tipo de instituição capaz de realizar a mediação responsabilizadora permanente entre eleitores, representação política e governo, assegurando previsibilidade ao comportamento dos corpos legislativos e dos governos. No entanto, é razoável afirmar que, no Brasil, eles não têm desempenhado essa função, permitindo que outras organizações tomem esse espaço.

A seguir, definiremos o conceito de *accountability* para, na seção seguinte, analisar aspectos referentes ao sistema eleitoral e à reeleição de parlamentares na Câmara Municipal de São Paulo.

2

Para uma definição de *accountability*

Uma definição mínima de *accountability* foi proposta por Pitkin (1967:55): um indivíduo que tem de responder a outro pelo que faz, forçado a suportar os custos de um erro e responsabilizado por suas decisões é considerado *accountable*.

A institucionalização da *accountability* vertical se dá com a promoção de eleições competitivas. O indivíduo que tem de responder a outros, no caso do Legislativo, é o parlamentar. De acordo com Przeworski e outros (2000: 205), “o mecanismo de *accountability* é composto por um menu de contratos que especificam sanções (prisão, destituição do cargo, reeleição). Sanções essas que dependem de resultados (furto, mau desempenho dentro da legalidade, bom desempenho)”. Assim, a *accountability* vertical permite o uso retrospectivo do voto, com base no qual os eleitores podem

responsabilizar os representantes por resultados considerados insatisfatórios na área econômica, por exemplo⁴.

Existe ainda a *accountability* horizontal. É definida por O'Donnell (1998) como

os controles que as agências estatais exercem umas sobre as outras. Todas as poliarquias formalmente institucionalizadas incluem diferentes agências dotadas de autoridade legalmente definida para sancionar as ações ilegais ou inapropriadas por parte de outras agências estatais. A idéia básica consiste em que as instituições formais possuem fronteiras legalmente estabelecidas e bem definidas, que delimitam o exercício próprio de sua autoridade, e que existem agências estatais com poder para controlar e reverter violações dessas fronteiras por parte de qualquer agente ou agência.

Talvez essa seja uma definição intrincada demais para dizer que os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e as agências que compõem o Estado são responsáveis uns em relação às outras – obviamente resguardando certo grau de autonomia. O Legislativo pode instaurar comissões parlamentares de inquérito para investigar atos suspeitos do Executivo, assim como convocar reuniões com ministros. O Judiciário deve controlar a constitucionalidade de leis aprovadas pelo Congresso. São apenas dois exemplos. Quando há *accountability* horizontal adequada, os poderes funcionam de maneira interdependente e nenhum se sobrepõe a outro, de maneira a não trair o princípio republicano⁵.

Voltemos à *accountability* vertical. Wolpert e Gimpel (1997) elencam três condições para que uma eleição funcione como instrumento de *accountability*: 1. os parlamentares têm de estar fortemente interessados em serem reeleitos, a fim de agir de acordo com as preferências de suas bases eleitorais; 2. os cidadãos precisam ter preferências a respeito de resultados e políticas públicas e 3. os cidadãos têm

⁴ Ver Carreirão (1999).

⁵ Para uma visão pessimista acerca da *accountability* horizontal no Brasil, ver Campos (1988, 1990). Para uma análise sobre os mecanismos de *accountability* das agências regulatórias estatais, ver Melo (2001).

de avaliar os candidatos do Legislativo com base em seus pontos ideais a respeito de políticas públicas (*policy positions*) e também com base em suas ações durante o tempo que ocupam o cargo [grifo nosso], e essas avaliações têm de determinar seus votos.

São condições bastante exigentes. Desconsideraremos o segundo ponto e parte do terceiro porque, de acordo com Arnold (1993), os eleitores não têm preferências próprias a respeito da maioria das alternativas de políticas públicas.⁶ No entanto, é útil considerar as demais condições. Para que o Movimento Voto Consciente seja efetivamente um promotor da *accountability*, é necessário que: 1. as regras eleitorais e o Legislativo no qual trabalham os parlamentares indicados incentivem a reeleição; 2. a entidade busque informar os eleitores sobre as ações dos parlamentares durante os quatro anos de seus mandatos.

Considerando essa afirmação de Arnold (1993) segundo a qual os eleitores não têm preferências próprias a respeito da maioria das alternativas de políticas públicas, é possível pensar em um dos princípios da representação política. Os cidadãos delegam poder aos políticos para que estes se profissionalizem e busquem soluções, subsidiadas por informações obtidas pela atuação em comissões parlamentares, para os problemas coletivos. Nessa concepção, os políticos são agentes; os eleitores, mandantes.

É o modelo mandante-agente. Moe (1984) o define como “a expressão analítica de uma relação de agenciamento na qual uma parte, o mandante, entra em um acordo contratual com outra parte, o agente, na expectativa de que o agente, subsequente, escolha ações que produzam o resultado desejado pelo mandante”. A relação entre o eleitorado de um país e seu parlamento é um contrato entre um mandante coletivo, o eleitorado, e um agente coletivo do mesmo, o Legislativo. Quando escolhe um representante, o eleitor

⁶ Essa é a diferença entre *voto prospectivo*, no qual os eleitores votam a favor da implementação de determinadas políticas, e *voto retrospectivo*, no qual os eleitores avaliam o desempenho dos governantes ao fim do mandato. Ver Arnold (2002).

corre riscos por não saber se ele escolherá ações que produzirão bons resultados. Isso confere aos políticos uma vantagem estratégica para buscar seus interesses próprios, não o dos eleitores. Essa é a noção de assimetria de informações: o eleitor desconhece a disposição do parlamentar para realizar a tarefa que lhe será designada de acordo com suas expectativas. É, portanto, uma relação conflituosa.

Esse conflito provoca dois tipos de perda por agenciamento (*agency losses*): 1. perdas decorrentes das ações dos agentes contrárias aos interesses dos mandantes e 2. perdas que resultam dos esforços envidados pelo mandante para controlar as ações dos agentes (Kiewiet e McCubbins 1991: 24-25). De acordo com Amorim Neto (1994: 13),

as perdas por agenciamento podem crescer até o ponto onde os custos da delegação tornam-se maiores do que os benefícios obtidos ao se outorgar autoridade a um agente supostamente encarregado de promover os interesses do mandante. Este é o ponto onde a delegação transforma-se em abdicação. Abdicação é a incapacidade do mandante de recuperar sua autoridade sobre as ações do agente. Quando este ponto é alcançado, os mandantes prefeririam não ter delegado autoridade a um agente.

Não permitir que a falta de informação do eleitorado chegue ao ponto da delegação se transformar em abdicação é o objetivo do Movimento Voto Consciente.

Como essa organização procura agir para diminuir os efeitos da perda (1)? Pela não-recomendação, em suas listas, da reeleição de agentes (parlamentares) que ao longo da legislatura agiram segundo interesses que a ONG julga serem contrários aos dos mandantes (eleitores). Esse julgamento é feito de acordo com determinados critérios definidos pelos voluntários e a direção da entidade, podendo variar de acordo com as listas. Esse ponto será explorado na seção 4 deste trabalho.

Como o Movimento Voto Consciente pode agir para diminuir os efeitos da perda (2)? Servindo como atalho a serviço dos eleitores para que esses obtenham informações a respeito do trabalho dos parlamentares realizado ao longo de toda a legislatura. Novamente, a lista que a organização elabora a fim de recomendar a reeleição daqueles que se portaram como os “melhores parlamentares” é o momento mais explícito dessa função da ONG como atalho informacional para os eleitores.

É importante frisar, a fim de justificar o modelo mandante-agente como ponto de partida para esse estudo de caso, que este modelo não serve para estudar a *accountability* horizontal. Nenhum dos três poderes é eleito por algum dos outros⁷, nem mantém com os outros uma relação contratual. Preservar esse princípio de independência é o objetivo do sistema de freios e contrapesos preconizado pelos federalistas. Isso não significa que os poderes careçam de meios e prerrogativas constitucionais para se controlarem mutuamente⁸. Porém, o modelo mandante-agente seria um marco inadequado para estudar a *accountability* entre poderes.

Pensando ainda nesse modelo, é possível fazer certa aproximação com teorias clássicas da representação política. Eulau et al. (1959) afirmam que se pode pensar a representação como um *continuum*, com as orientações de livre agente [mandato livre] e delegado [mandato imperativo] como pólos. Considerando esses dois modelos de mandatos dessa maneira, quais seriam as possíveis perdas por agenciamento para os eleitores em cada um dos casos?

No modelo do mandato imperativo, as perdas para os eleitores tendem a ser mínimas. Afinal, os eleitores podem revogar o mandato do representante a partir do momento em que este começar a agir de modo contrário aos interesses de seus representantes. É uma situação na qual há altos custos de informação para os eleitores. A fim de exercer a

⁷ Embora determinados membros do Judiciário sejam indicados pelo Executivo.

⁸ Figueiredo (2001) mostra como as instituições afetam a *accountability* horizontal do poder Executivo para o Legislativo no âmbito federal brasileiro.

prerrogativa de revogação do mandato, necessitam acompanhar de perto o político que representa seus interesses.

No modelo do mandato livre – efetivamente o tipo de representação política nas democracias modernas –, não há como prever com eficácia o grau das perdas por agenciamento para os eleitores. No entanto, estas tendem a ser maiores que no modelo do mandato imperativo, pois o parlamentar não se vê ameaçado (ao menos durante o exercício do mandato) da perda de seu cargo.

3

Reeleição: conexão eleitoral e incentivos do sistema

Antes de considerar propriamente a atuação do Movimento Voto Consciente, é importante analisar a primeira das condições elencadas por Wolpert e Gimpel para que eleições periódicas funcionem como um instrumento de *accountability*: os parlamentares têm de estar interessados em serem reeleitos. A fim de verificar esse aspecto, analisaremos se a porcentagem de candidatos que buscam a reeleição na Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) é menor, igual ou maior em relação à Câmara dos Deputados.

Nos Estados Unidos, onde o sistema é praticamente bipartidário e eleições legislativas ocorrem a cada dois anos, o índice de reeleição é em torno de 90%. Mayhew (1974) diferencia três estratégias adotadas pelos deputados a fim de serem reeleitos: propaganda aos eleitores de suas ações no Congresso (*credit claiming*); distribuição de benefícios na forma de políticas públicas ou favores e vantagens a indivíduos (*pork barrel/casework*) e a tomada de posição sobre temas específicos (*position taking*).

Pereira e Rennó (2001: 339), estudando as eleições para a Câmara dos Deputados em 1998, afirmam que 446

(72,52%) deputados federais decidiram candidatar-se à reeleição⁹. Desses, 288 (64,57%) ganharam e 158 (35,42%) perderam. Os autores seguem o principal pressuposto de Mayhew: a reeleição é o principal objetivo do parlamentar. Analisam os fatores determinantes da reeleição para deputado federal e concluem que seguir estratégias locais, ou seja, buscar atuar na Câmara de maneira a atender suas bases eleitorais torna mais fácil a reeleição.

Em contrapartida, Samuels (2000) argumenta que a Câmara dos Deputados não é um *locus* de atuação política que incentiva a reeleição de seus membros. Mais de 50% dos deputados são substituídos a cada nova eleição¹⁰. Para o autor, isso acontece devido a dois fatores: a ambição política e a dinâmica da competição eleitoral. Muitos deputados federais ambicionam ser prefeitos, governadores ou secretários de Estado, por exemplo. De acordo com Samuels (2000: 486), 22,8% dos deputados da legislatura 1995-1998 ou se candidataram a outro cargo ou não se candidataram a cargo nenhum. E aqueles que decidem se recandidatar, argumenta Samuels, não são os membros mais fortes, influentes, da Câmara. Dado que o sistema eleitoral é proporcional e de lista aberta, esses deputados enfrentam fortes adversários e podem perder facilmente.

Santos (1999) também rebate a transposição do modelo de conexão eleitoral de Mayhew para o caso brasileiro. Refuta o argumento de que o sistema de representação proporcional com lista aberta induz a um comportamento paroquial do legislador, voltado à sua base eleitoral (*constituency*). Para o autor, o efeito do sistema eleitoral no comportamento dos legisladores é o contrário. Os deputados federais não sabem quem os elegeram. Não conhecem as preferências de seus eleitores. Não podem, assim, agir dentro do Legislativo de maneira a atender preferências de eleitores que não conhecem. Por que razão os deputados não conhecem

⁹ A amostra dos autores inclui deputados titulares, suplentes e deputados eleitos em 1994 que optaram por ocupar outro cargo durante a legislatura, mas concorreram à reeleição em 1998.

¹⁰ Samuels não considera os suplentes em sua análise.

as preferências de seus eleitores e não podem agir de modo personalizado? Devido ao fenômeno de transferência de votos. Santos apresenta dados referentes aos estados da região sudeste nas eleições de 1994. Apenas 3 dos 70 deputados da bancada paulista, por exemplo, amealharam votos suficientes para se elegerem sem depender de votos dados aos partidos ou a colegas pertencentes à mesma coligação. Deputados são eleitos com votos de candidatos não-eleitos (fenômeno dos *votos nominais derrotados transferidos*). Portanto, desconhecem as preferências de seus eleitores.

A *constituency* formal dos deputados federais são os estados da federação – no caso de São Paulo, um ente governamental extremamente populoso, com municípios de características heterogêneas. Quando se trata de uma *constituency* menor, como nas eleições para os vereadores da Câmara Municipal de São Paulo, os candidatos podem contar com bases eleitorais “confiáveis”? Ou seja, há uma distritalização informal? Kinzo, Martins Jr. e Borin (2003) mostram que não. Nas eleições de 1996 para a Câmara paulistana, 67% dos vereadores foram eleitos com mais de 50% dos votos em mais de seis distritos contíguos ou em distritos não contíguos. Em 2000, esse índice aumentou para 69%. A maioria dos vereadores tem, portanto, votação dispersa pela cidade.

Se há certa controvérsia a respeito da eficácia da transposição do modelo de conexão eleitoral de Mayhew para o Legislativo federal, analistas têm sido praticamente unânimes em considerar a Câmara Municipal de São Paulo um parlamento em que imperam o individualismo dos representantes (no que se refere à atuação destes) e a preponderância do Executivo (no que se refere à aprovação de leis)¹¹.

Neste parlamento, a taxa de reeleição é maior, menor ou igual à da Câmara dos Deputados? Sem considerar as candidaturas de suplentes que assumiram um posto vago durante

¹¹ Ver os artigos reunidos em Castro Andrade (1998) e o trabalho de Teixeira (1999).

¹² É razoável supor que, se o fizéssemos, o número de vereadores que buscam se reeleger aumentaria.

a legislatura¹², observamos, na tabela 1, que o Legislativo paulistano conduz à reeleição tanto quanto a Câmara dos Deputados – ou mais, dependendo do ano.

Tabela 1
Reeleição na Câmara Municipal de São Paulo (1996-2004)

	1996	2000	2004
Vereadores que tentaram reeleição	40 (72,7%)	42 (76,3%)	41 (74,5%)
Reeleitos	27	26	30
Taxa de sucesso (em relação ao total de vereadores)	49%	47,2%	54,5%
Taxa de sucesso (em relação aos vereadores que tentaram reeleição)	67,5%	61,9%	73,1%

Fonte: TRE-SP

4

Crítérios e impacto das listas do Movimento Voto Consciente

Nesta última seção, analisaremos os critérios utilizados pelo Movimento Voto Consciente para classificar os parlamentares e o possível impacto que as listas da organização podem ter sobre as eleições legislativas, após divulgação nos meios de comunicação de massa e no *website* da entidade. Em um primeiro momento, consideraremos as listas feitas sobre a Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) nas eleições de 1996, 2000 e 2004.

Câmara Municipal – 1996

Em 1996, o Movimento Voto Consciente já atuava na Câmara Municipal havia sete anos. Porém, apenas em

1995 fora formalizado como pessoa jurídica. Nessa primeira lista, utilizou três critérios para classificar os parlamentares:

1. ação social e/ou parlamentar (atuação e presença nas comissões, audiências públicas, reuniões especiais, *fidelidade partidária*),
2. legislação (projetos de lei e leis sancionadas que tiveram *amplo alcance social*)
- e 3. fiscalização (acompanhamento e avaliação do trabalho do Executivo) [grifos nossos].

Não é explícito o significado de “fidelidade partidária” para a ONG. Parece significar menos a disposição do parlamentar em votar de acordo com a orientação de seu líder partidário e mais o fato de ele ter permanecido na mesma sigla ao longo da legislatura. O fato de em listas subseqüentes a organização não indicar parlamentares que mudaram mais de uma vez de partido político durante a legislatura reforça o segundo raciocínio. Também o Movimento Voto Consciente afirma privilegiar leis de “amplo alcance social”. Seria interessante discutir esse critério à luz da celeuma em torno da aplicação da conexão eleitoral de Mayhew ao caso brasileiro: se as leis de amplo alcance social são melhores, como o parlamentar pode se tornar *accountable* para determinada base eleitoral?

Dezenove dos 55 vereadores que compunham a Câmara Municipal foram indicados pela ONG em 1996. Desses, 12 foram reeleitos e 14 aumentaram a votação em relação à eleição anterior; 63,1% dos vereadores indicados, portanto, foram reeleitos. Esse índice é maior do que a taxa de sucesso dos vereadores que tentaram a reeleição em relação ao total de parlamentares (49%) e menor que a taxa de sucesso dos vereadores que tentaram a reeleição, se considerarmos apenas aqueles que se candidataram novamente (67,5% – ver tabela 1). No entanto, parte significativa dos

parlamentares indicados (73,6%) aumentou a votação em relação a 1992. Veja na tabela 2 a lista completa dos indicados:

Tabela 2
Lista dos indicados pelo Movimento Voto Consciente
como os melhores parlamentares da legislatura 1993-1996
da Câmara Municipal de São Paulo

Vereador(a)	Reeleito (a)	Votos em 1992	% votos em 1992 (A)	Votos em 1996	% votos em 1996 (B)	B - A
Adriano Diogo	S	22.383	0,41	23.426	0,41	0
Aldaiza Sposati	S	10.552	0,19	18.416	0,33	0,14
Almir Guimarães	N	13.707	0,25	11.431	0,20	-0,05
Ana Martins	S	13.879	0,25	18.761	0,33	0,08
Ana Maria Quadros	S	9.899	0,18	13.010	0,23	0,05
Antonio Paiva	S	13.685	0,25	62.407	1,10	0,85
Arselino Tatto	S	18.343	0,34	26.667	0,47	0,13
Aurelio Nomura	S	10.925	0,20	25.696	0,45	0,25
Avanir Duran Galhardo	N	12.617	0,23	14.224	0,25	0,02
Dalmo Pessoa	N	13.054	0,24	11.713	0,20	-0,04
Eder Jofre	N	14.565	0,27	11.105	0,20	-0,07
José Eduardo Cardozo	S	9.135	0,16	16.255	0,29	0,13
Mauricio Faria	N	10.535	0,19	11.461	0,20	0,01
Miguel Colassuono	S	33.042	0,60	63.585	1,12	0,52
Nelson Proença	S	10.494	0,19	13.438	0,24	0,05
Odilon Guedes	N	9.833	0,18	12.905	0,22	0,04
Roberto Tripoli	S	19.705	0,36	33.590	0,59	0,23
Tereza Lajolo	N	11.911	0,22	11.983	0,20	-0,02
Wadih Mutran	S	21.370	0,39	58.050	1,03	0,64

Fonte: TRE-SP

Câmara Municipal – 2000

O cerne dos critérios permaneceu na lista elaborada para as eleições municipais de 2000. Foram os seguintes:

1. O vereador assumiu sua principal função: fiscalizador do Executivo. Empenhou-se na apuração dos escândalos com responsabilidade¹³.
2. Foi autor de leis de interesse público, sancionadas e regulamentadas.
3. Foi presente nas comissões de estudo dos projetos e nas votações importantes, sempre considerando a vontade popular.
4. Reconhecemos as dificuldades da oposição, devido à submissão da maioria dos vereadores ao Executivo. Alguns deixaram de cumprir seu papel, não votando projetos importantes como o Plano Diretor, entre outros.
5. Nossa análise sobre a conduta ética e responsável dos parlamentares é feita com os “olhos do povo”, presenciada diariamente, nesses quatro anos, na Câmara Municipal pelos voluntários do Movimento Voto Consciente.

Interessante notar que, referente ao segundo critério, não basta mais o vereador propor projetos de interesse público: eles têm de ser transformados em leis. Por que essa mudança? O quarto item elencado como critério não o é, porém aponta para um problema crônico da CMSP notado por estudos reunidos no já citado livro organizado por Andrade (1998). É oportuno salientar, ainda, que pela primeira vez o aspecto do comportamento parlamentar “ético” é considerado (explicitamente) pela organização na elaboração da lista.

Dos 55 vereadores da Câmara Municipal, 17 foram os indicados dessa vez; 14 foram reeleitos e 15 aumentaram a votação em relação à eleição de 1996. Portanto, 82,3% foram reeleitos e 88,2% dos indicados foram mais votados que anteriormente. O aumento do índice de reeleição dos indicados ocorreu em um ano em que a taxa de reeleição geral dos vereadores diminuiu de 67,5% (1996) para 61,9%. Não se trata de indicar para a reeleição apenas os candidatos

¹³ Provável referência à CPI da Máfia dos Fiscais, muito publicizada pela mídia.

que tradicionalmente são mais fortes. Comparando a votação dos candidatos indicados tanto de 1996 quanto de 2000 com a votação média dos vereadores eleitos nessas duas eleições¹⁴, dentro de cada coligação, 16 dos 17 indicados ficaram abaixo da média dos candidatos de suas coligações/partidos nos dois pleitos¹⁵. Veja na tabela 3 a lista completa dos indicados em 2000:

Tabela 3
Lista dos indicados pelo Movimento Voto Consciente
como os melhores parlamentares da legislatura 1997-2000
da Câmara Municipal de São Paulo

¹⁴ Dados disponíveis em KINZO, Martins Jr. & BORIN (2003: 51).

¹⁵ Apenas José Eduardo Cardozo (PT) ultrapassou a média de seu partido em 2000.

Vereador(a)	Reeleito (a)	votos em 1996	% votos em 1996 (A)	votos em 2000	% votos em 2000 (B)	B - A
Adriano Diogo	S	23.426	0,41	30.221	0,49	0,08
Aldaíza Sposati	S	18.416	0,33	27.497	0,45	0,12
Ana Maria Quadros	N	13.010	0,23	20.775	0,34	0,11
Ana Martins	S	18.761	0,33	25.194	0,41	0,08
Arselino Tatto	S	26.667	0,47	45.541	0,74	0,27
Carlos Neder	S	16.666	0,29	39.968	0,65	0,36
Carmino Pepe	N	12.177	0,21	14.552	0,24	0,03
Dalton Silvano	S	13.622	0,24	35.850	0,59	0,35
Eder Jofre	N	11.105	0,19	10.771	0,18	-0,01
Gilson Barreto	S	27.034	0,48	33.845	0,55	0,07
Ítalo Cardoso	S	18.982	0,34	34.987	0,57	0,23
José Eduardo M. Cardozo	S	16.255	0,29	229.494	3,75	3,46
José Mentor	S	22.729	0,40	36.723	0,60	0,20
Pierre de Freitas	N	15.874	0,28	9.493	0,16	-0,12
Roberto Trípoli	S	33.590	0,59	40.629	0,66	0,07
Rubens Calvo	S	15.280	0,26	28.032	0,46	0,20
Vicente Cândido	S	18.310	0,32	38.654	0,63	0,31

Fonte: TRE-SP

Câmara Municipal – 2004

Nas eleições de 2004, o Movimento Voto Consciente adotou sete critérios, conseguindo, pela primeira vez, sistematizar dados referentes à frequência dos parlamentares nas comissões e em plenário. Os critérios foram: 1. frequência dos vereadores nas comissões permanentes; 2. fidelidade partidária; 3. número de projetos de lei e projetos de resolução (referentes a temas internos ao Parlamento) aprovados; 4. atuação do parlamentar como fiscalizador; 5. frequência dos vereadores nas votações nominais em plenário; 6. resposta a um questionário da organização e 7. consenso do grupo de avaliadores da organização.¹⁶

Vinte e cinco parlamentares foram indicados, 16 se reelegeram: um índice de 64%; 17 dos vereadores aumentaram a votação com relação às eleições de 2000: uma taxa de 68%, menor que nos dois pleitos anteriores. Em 2004, a lista do Movimento Voto Consciente foi divulgada na TV Globo, TV Cultura, *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo*, *Jornal da Tarde*, *Diário de S. Paulo*, CBN, Bandeirantes, enfim, todos os meios de comunicação relevantes para os eleitores paulistanos. Veja na tabela 4 a lista completa dos indicados em 2000:

¹⁶ De acordo com a lista distribuída pela entidade, no sétimo critério foi considerado "o acompanhamento dos quatro anos de trabalho dos vereadores e o testemunho dos nossos voluntários segundo nossos princípios de postura ética, responsabilidade com as causas públicas e o compromisso assumido como representante político".

Tabela 4
Lista dos indicados pelo Movimento Voto Consciente como os melhores parlamentares da legislatura 2001-2004 da Câmara Municipal de São Paulo

Vereador (a)	Reeleito (a)	votos em 2000	% votos em 2000 (A)	votos em 2004	% votos em 2004 (B)	B - A
Alcides Amazonas	N	18.498	0,30	12.210	0,18	-0,12
Antonio Carlos Rodrigues	S	20.962	0,34	57.307	0,87	0,43

Vereador (a)	Reeleito (a)	votos em 2000	% votos em 2000 (A)	votos em 2004	% votos em 2004 (B)	B - A
Antonio Goulart	S	27.582	0,45	67.594	1,02	0,57
Beto Custódio	S	24.880	0,41	35.057	0,53	0,12
Carlos Alberto Bezerra Jr.	S	26.480	0,43	38.107	0,58	0,15
Carlos Giannazi	S	24.992	0,41	41.039	0,62	0,21
Carlos Neder	N	39.968	0,65	26.449	0,40	-0,25
Celso Jatene	S	21.002	0,34	69.354	1,05	0,71
Eliseu Gabriel	N	15.520	0,25	21.249	0,32	0,08
Flávia Pereira	N	17.992	0,29	16.213	0,25	-0,04
Francisco Chagas	S	14.350	0,23	32.252	0,49	0,26
Gilberto Natalini	S	26.210	0,43	31.547	0,48	0,05
Gilson Barreto	S	33.845	0,55	55.039	0,83	0,28
José Laurindo	N	19.783	0,32	23.989	0,36	0,04
José Rogério Farhat	S	63.620	1,04	44.132	0,67	-0,37
Lucila Pizzani	N	22.252	0,36	14.291	0,22	-0,14
Marcos Zerbini	S	30.748	0,50	41.488	0,63	0,13
Nabil Bonduki	N	20.737	0,34	20.601	0,31	-0,03
Odilon Guedes	N	16.018	0,26	8.733	0,13	-0,13
Paulo Frange	S	22.120	0,36	37.122	0,56	0,20
Ricardo Montoro	S	28.774	0,47	57.600	0,87	0,40
Roberto Trípoli	S	40.629	0,66	57.405	0,87	0,21
Toninho Campanha	N	17.284	0,28	6.799	0,10	-0,18
Toninho Paiva	S	25.729	0,42	45.512	0,69	0,27
William Woo	S	27.101	0,44	46.755	0,71	0,27

Fonte: TRE-SP

Não é possível comprovar empiricamente, de maneira inquestionável, o papel do Movimento Voto Consciente como possível substituto dos partidos políticos na função de informar os eleitores a respeito do processo de governo.

Porém, há alguns indícios de que a organização atua nesse sentido. As listas publicadas pela ONG são reconhecidas pelos parlamentares e demais profissionais da política em propaganda eleitoral e em perfis oficiais dos legisladores.

O fato de nas eleições de 1996 e 2000 a porcentagem de parlamentares indicados que aumentaram a votação ter sido em torno de 90% pode ser um indício da importância e influência da entidade como mecanismo para facilitar a *accountability* vertical. Obviamente, muitos fatores podem afetar a reeleição e/ou votação de um vereador: se ele tem um reduto eleitoral definido, se a atuação de seu partido no Executivo foi bem avaliada pela população etc. Como apontam Kinzo et al. (2003), as eleições legislativas paulistanas são bastante imprevisíveis.

Determinar a porcentagem de eleitores influenciados pelas listas do Movimento Voto Consciente seria possível apenas com um *survey* aplicado nas regiões da cidade onde os cidadãos puderam ter acesso às avaliações da entidade. Além de hercúleo por natureza, o trabalho é dificultado se considerarmos que a ONG não restringe geograficamente o alvo de sua atuação. O limite, no caso das eleições legislativas municipais, é a cidade. Seria um contra-senso se o Movimento Voto Consciente distribuísse suas listas apenas aos jornais de bairro da zona leste. No entanto, a dispersão geográfica das informações, consequência natural da disseminação midiática, é o principal empecilho ao estudo da relevância eleitoral do trabalho do Movimento Voto Consciente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORIM NETO, Octavio. “Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação”, in *Nova Economia*, vol. 4, nº 1, 1994.
- ANDRADE, Régis de Castro. (org.) *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp, 1998.
- ARNOLD, Douglas. “The press and political accountability”. Trabalho apresentado em um seminário sobre *political accountability* na Universidade de Princeton, 2002.
- . “Can inattentive citizens control their elected representatives?”, in DODD, L. & OPPENHEIMER, B. (eds.) *Congress reconsidered*. Washington: CQ Press, 1993.
- CAMPOS, A. M. “Public service accountability in Brazil: the missing concept”, in JABBARA, J. G. & DWIVEDI, P. *Public service accountability: a comparative perspective*. Connecticut: Kumarian Press, 1988.
- . “Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?”, in *Revista de Administração Pública*, vol. 24, nº 2, 1990.
- CARREIRÃO, Yan de Souza. “Avaliação do governo e voto econômico”, in *Lua Nova*, nº 48, 1999.
- EULAU, H., WAHLKE, J., BUCHANAN, W. & FERGUSON, L. “The role of the representative: some empirical observations on the theory of Edmund Burke”, in *American Political Science Review*, vol. 53, nº 3, 1959, p. 742-756.
- FIGUEIREDO, Argelina. “Instituições e política no controle do Executivo”, in *Dados*, vol. 44, nº 4, 2001.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- KIEWIET, David. & McCUBBINS, Matthew. *The logic of delegation*. Chicago: Chicago University Press, 1991.
- KINZO, Maria D’Alva. *Representação política e sistema eleitoral*. São Paulo: Símbolo, 1980.
- KINZO, Maria D’Alva; MARTINS JR., J. P & BORIN, I. “Padrões de competição eleitoral na disputa para a Câmara paulistana: 1992-2000”, in *Novos Estudos Cebrap*, nº 65, 2003.
- KINZO, Maria D’Alva & CARREIRÃO, Yan de Souza. “Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989/2002)”, in *Dados*, vol. 47, nº 1, 2003, p. 131-168.
- MAYHEW, David. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.
- MELO MARCUS, André. “A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação”, in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, nº 46, 2001.

- MOE, T. "The new economics of organization", in *American Journal of Political Science*, vol. 28, nº 4, 1984.
- NICOLAU, J. "As distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados brasileira", in *Dados*, vol. 40, nº 3, 1997.
- . "Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil", in *Dados*, vol. 45, nº 2, 2002.
- O'DONNELL, G. "Accountability horizontal e novas poliarquias", in *Lua Nova*, nº 44, 1998.
- 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", in *Dados*, vol. 44, nº 2, 2001.
- PITKIN, H. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.
- PRZEWORSKI, A.; ALVAREZ, M. CHEIBUB, J. A. & LIMONGI, F. *Democracy and development: political institutions and well being in the world, 1950-1990*. Cambridge: University Press, 2000.
- MELO, Carlos Ranulfo de. "Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados", in *Dados*, vol. 43, nº 2, 2000.
- SAMUELS, D. "Ambition and competition: explaining legislative turnover in Brazil", in *Legislative Studies Quarterly*, vol. XXV, nº 3, 2000.
- SANTOS, F. "Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil", in *Dados*, vol. 42, nº 1, 1999.
- STEPAN, A. "Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos", in *Dados*, vol. 42, nº 2, 1999.
- TAVARES, J. A. G. "A mediação dos partidos na democracia representativa brasileira", in TAVARES, J. A. G. (org.) *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Instituto Teotônio Vilela, 2003.
- TEIXEIRA, M. A. C. *Clientelismo e voto na cidade de São Paulo-1993-1999: uma análise das relações Executivo-Legislativo e seus impactos no sistema político local*. São Paulo, dissertação de mestrado apresentada à PUC-SP, 1999.
- WOLPERT, R. & GIMPEL, J. "Information, recall, and accountability: the electorate's response to the Clarence Thomas nomination", in *Legislative Studies Quarterly*, vol. XXII, nº 4, 1997.