



**INSTITUIÇÕES INFORMAIS, EMENDAS PARLAMENTARES E PROCESSO
LEGISLATIVO NA CÂMARA MUNICIPAL: LIÇÕES DO CASO DE SÃO
CARLOS/SP¹**

**INFORMAL INSTITUTIONS, PARLIAMENTARY AMENDMENTS AND
LEGISLATIVE PROCESS IN THE CITY COUNCIL: LESSONS FROM THE CASE OF
SÃO CARLOS / SP**

**INSTITUCIONES INFORMALES, ENMIENDAS PARLAMENTARIAS Y PROCESO
LEGISLATIVO EN LA CÁMARA DE CONCEJALES: LECCIONES DEL CASO DE
SÃO CARLOS / SP**

Thaís Cavalcante Martins²
Maria Teresa Miceli Kerbauy³

Resumo: O artigo analisa as emendas parlamentares municipais, que são uma regra informal que tem incidência sobre o comportamento dos vereadores e o processo legislativo. Nesse estudo de caso, avaliamos as normas que orientam o funcionamento da Câmara Municipal de São Carlos/SP e buscamos demonstrar como as regras informais se relacionam com as instituições oficiais, servindo para o estabelecimento de trocas políticas entre os atores da localidade. No decorrer da pesquisa avaliamos os documentos oficiais, que foram submetidos a análise de conteúdo. Como ferramenta de pesquisa complementar realizamos 21 entrevistas semi-estruturadas com os vereadores. Dentre os principais resultados destacamos que no período investigado 42 entidades passaram a ter a possibilidade de ser assistidas formalmente por uma regra institucional não oficial.

Palavras-chave: Instituições informais; Emendas parlamentares; Trocas políticas; Comportamento político; Vereadores.

Abstract: The article analyzes municipal parliamentary amendments, which are an informal rule that affects the behavior of councilors and the legislative process. In this case study, we evaluated the norms that guide the functioning of the São Carlos / SP City Council and sought to demonstrate how informal rules relate to official institutions, serving to establish political exchanges between local actors. During the research, we evaluated the official documents, which were submitted to content analysis. As a complementary research tool, we carry out 21 semi-structured interviews with councilors. Among the main results, we highlight that in the investigated period 42 entities started to have the possibility to be assisted formally by an unofficial institutional rule.

Keywords: informal institutions; parliamentary amendments; political exchanges; political behavior; councilors.

¹ A primeira versão desse artigo foi apresentada no IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), realizado em 2018, na cidade de Curitiba.

² Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Foi pesquisadora visitante na Área de Ciencia Política y de la Administración na Universidad de Salamanca. Bolsista Capes. Email: thaïs.cmaartins@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-4595-1849>.

³ Doutora em Ciências Sociais pela PUC/São Paulo com Pós-Doutorado em Ciência Política pelo Instituto de Iberoamérica - Espanha. Docente e pesquisadora da UNESP/FCLAr. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq – Nível 1C. Email: teresa.kerbauy@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-0622-1512>.

Resumen: El artículo analiza las enmiendas parlamentarias municipales, que son una norma informal que tiene un impacto en el comportamiento de los concejales y en el proceso legislativo. En este estudio de caso, evaluamos las normas que guían el funcionamiento de la Consejería de São Carlos/SP y buscamos demostrar cómo las reglas informales se relacionan con las instituciones oficiales, sirviendo para el establecimiento de intercambios políticos entre los actores locales. Durante la investigación, evaluamos los documentos oficiales, que fueron sometidos a análisis de contenido. Como herramienta de investigación complementaria, realizamos 21 entrevistas semiestructuradas con los concejales. Entre los principales resultados, destacamos que en el período investigado 42 entidades pasaron a tener la posibilidad de recibir asistencia formal debido a una regla institucional no oficial.

Palabras clave: instituciones informales; enmiendas parlamentarias; intercambios políticos; comportamiento político; concejales

Introdução

O conceito de instituição, basilar na Ciência Política, tem exercido, por intermédio das teorias neo-institucionalistas, ampla influência na explicação dos fenômenos políticos e sociais. O novo institucionalismo representou o retomo das instituições ao centro da teoria política. Essa capacidade explicativa, em grande medida, tem sido associada ao estudo de regras e procedimentos formais. Todavia, parte dos comportamentos políticos não podem ser devidamente compreendidos se analisados apenas os efeitos das normas oficiais.

A despeito da diferença conceitual é importante reconhecer que o estudo das regras informais é parte integrante da análise institucional. Conforme indicado por North (1990), as instituições são regras e procedimentos de caráter formal e informal que estruturam as interações sociais, restringindo e modelando o comportamento dos atores⁴.

Nos últimos anos, os canais não formais e as instituições informais têm despertado a atenção de um conjunto de pesquisadores (NORTH, 1990; O'DONNELL, 1996; LAUTH, 2000, 2004; HELMKE e LEVITSKY, 2004, 2006; LAWOTI, 2010; ULLOA, 2016) interessados em identificar em outros códigos de conduta a explicação para os comportamentos com implicação no processo político. Apesar da contribuição de inúmeros estudiosos, a importância das regras informais nas pesquisas teóricas e empíricas parece não ter encontrado o seu pleno desenvolvimento. Esta continua sendo uma agenda de pesquisa que requer investigação.

Muitas das limitações para desenvolvimento desse tipo de análise decorrem de dificuldades metodológicas. Como as instituições informais não são facilmente identificáveis e mensuráveis, pois geralmente não se tratam de procedimentos escritos, elas podem, por vezes, ser omitidas (NORTH, 1990; HELMKE e LEVITSKY, 2006). Apesar dos desafios para identificar os padrões informais, as pesquisas científicas contam com uma série de procedimentos que visam contribuir com esse tipo de investigação. Estudos de caso, pesquisas etnográficas, análises comparativas, são alternativas para o desenvolvimento da agenda (HELMKE e LEVITSKY, 2006).

⁴ Tomando como referência a definição de North (1990), utilizamos os termos “instituições” e “regras” como sinônimos.

Essa diversidade de métodos e procedimentos de pesquisa tem contribuído para o entendimento de que a existência de instituições informais não é necessariamente perniciosa às democracias. Conforme indicado por Ulloa (2016), uma extensa bibliografia tem associado as normas informais a fenômenos como como clientelismo, corrupção e patrimonialismo. Embora existam evidências sistemáticas quanto aos problemas que envolvem a falta de transparência das instituições informais, alguns estudiosos defendem que certas regras não formalizadas contribuem para a estabilidade dos regimes (HELMKE e LEVITSKY, 2004, 2006; ULLOA, 2016, LEVITSKY e ZIBLATT, 2018).

A tipologia desenvolvida por Lauth (2000, 2004) e Helmke e Levitsky (2004, 2006), contribui para captar a complexidade das regras informais e a sua interação com as instituições formais, destacando as diversas maneiras com que elas se relacionam, bem como quais são as suas consequências. Essa tipologia permite perceber que certas regras informais facilitam a coordenação ou a tomada de decisão, enquanto outras subvertem e mitigam a eficiência das instituições políticas oficiais.

A partir da referida tipologia, buscamos investigar como as instituições informais atuam no Legislativo subnacional. O objetivo da análise é examinar as regras não formalizadas que incidem sobre o comportamento político no município, afetam a governabilidade e têm efeitos sobre a produção legislativa. Para tanto, realizamos um estudo de caso no município de São Carlos/SP⁵, como forma de avaliar o surgimento e os efeitos das emendas parlamentares para o comportamento político na Câmara Municipal. Nesse estudo, avaliamos os anos de 2001 a 2008, período marcado pela origem das emendas e por sua consolidação.

Cabe observar que as emendas parlamentares municipais, tal como são executadas, não são uma especificidade de São Carlos, há registro de sua existência em outras localidades. No entanto, como não encontramos outras pesquisas que tomem o dispositivo enquanto objeto de análise à nível municipal, optamos pela realização de um estudo de caso. Conforme assinalado por Lijphart (1994), os estudos de caso são especialmente indicados para fenômenos os quais se têm poucas informações. A vantagem desse tipo de método reside em investigar fatores contextuais e mecanismos causais, gerando novas hipóteses e ampliando a agenda de pesquisas.

O estudo realizado trata-se de uma análise descritiva. A sua principal contribuição está em sinalizar a existência de um dispositivo ainda não investigado nas pesquisas sobre o processo legislativo local. A hipótese principal é que as emendas parlamentares são uma importante moeda de troca na relação Executivo-Legislativo também à nível municipal. Isso porque, as emendas podem assegurar a distribuição de recursos para importantes redutos eleitorais dos vereadores.

Como as emendas parlamentares municipais são uma instituição informal e, portanto, não se trata de uma norma escrita, a alternativa encontrada para a investigação foi a avaliação da

⁵ O município situado no interior do estado de São Paulo, distante 235 km da capital, conta com uma população de cerca de 240.000 habitantes.

produção legislativa local, que consiste no ponto de intersecção entre as regras formais e informais. Assim, investigamos os documentos oficiais, como projetos de lei, o Regimento Interno da Câmara Municipal e a Lei Orgânica do Município, os quais foram submetidos a análise de conteúdo. A partir deste procedimento mapeamos a utilização do dispositivo na Câmara Municipal. No decorrer da pesquisa também foram realizadas 21 entrevistas semi-estruturadas com os vereadores⁶, o objetivo foi resgatar os elementos da política local que possibilitaram a criação e manutenção das emendas, mas também complementar e detalhar as informações sobre o funcionamento das normas informais. As entrevistas serviram ainda para identificar a posição política dos vereadores e a sua percepção quantos aos seus principais redutos eleitorais. Muito embora as entrevistas tenham um papel importante na identificação do problema investigado, elas ocupam a posição de uma metodologia complementar – secundária – visto que o foco do estudo está na interação entre as instituições formais e informais.

O texto está organizado em três seções, além desta introdução. Na primeira seção apresentamos o referencial teórico, identificando algumas das principais discussões que orientaram o estudo das instituições na Ciência Política. Na segunda seção desenvolvemos o conceito de instituições informais, retomando a tipologia desenvolvida por Helmke e Levitsky (2004, 2006) e Lauth (2000, 2004). Na terceira seção realizamos um estudo de caso como forma de compreender o comportamento dos atores políticos, bem como a interação entre as regras formais e informais do processo legislativo subnacional. Por fim, são traçadas algumas considerações finais.

1. Instituições e Institucionalismos

Nas últimas décadas a Ciência Política tem reafirmado a importância das instituições na dinâmica dos processos políticos e sociais. Por vezes, a sua centralidade tem sido representada pela máxima de que “as instituições importam”. Sem embargo, o debate em torno das instituições não é novo. A temática já presenciou uma “revolução comportamentalista” e o institucionalismo passou do “velho” ao “novo”, sendo que este último não corresponde a uma corrente unificada (PETERS, 2001; HALL e TAYLOR, 2003; PERES, 2008; NASCIMENTO, 2009; TROIANO, 2015).

O velho institucionalismo, presente nas análises políticas até a década de 1950, esteve centrado em observações formalistas e descritivas, sendo considerado normativo e pouco científico (PETERS, 2001). Esse tipo de abordagem foi tido como insuficiente para explicar determinados fenômenos políticos⁷, o que despertou o interesse dos acadêmicos por outras variáveis (ROTHSTEIN, 2001).

⁶ Do total de 24 parlamentares que compuseram a Câmara Municipal no período analisado (2001-2008), um vereador faleceu em 2011 e dois não retornaram aos nossos contatos. Assim, foram entrevistados 21 vereadores.

⁷ Um exemplo é a ascensão dos regimes totalitários.

Nesse contexto, o comportamentalismo, ou *behaviorismo*, surge como uma abordagem crítica ao institucionalismo, deslocando o centro da análise para os indivíduos, para o seu comportamento e valores. Essa escola, influenciada pela psicologia estadunidense, trouxe para a Ciência Política uma maior preocupação com a objetividade, empirismo e multidisciplinariedade, de modo que foi considerada uma “revolução” nos paradigmas da ciência do período. De acordo com essa concepção, apenas uma orientação empírica e positiva seria capaz de explicar os fenômenos políticos (PERES, 2008).

É justamente a pretensão multidisciplinar do comportamentalismo um dos principais objetos de crítica do novo institucionalismo. Além da dificuldade para o estabelecimento de uma especificidade analítica, o *behaviorismo* também foi criticado pela incompatibilidade entre as suas ambições teóricas e os resultados efetivos das pesquisas (PERES, 2008).

Outra importante crítica que recai sobre as análises comportamentalistas se refere ao seu caráter voluntarista. Conforme observa Immergut (1998), o novo institucionalismo consiste em uma reação à concepção de que a somatória das preferências individuais explicaria o comportamento coletivo. O neo-institucionalismo assumia que a ação social seria determinada por instituições e não pela soma das preferências.

Essa corrente teórica também rejeitou as concepções estruturalistas que atribuíam à estrutura a causa da realidade social (HALL e TAYLOR, 2003). Em outras palavras, o novo institucionalismo se posicionou contra a noção tanto de um indivíduo autônomo, quanto de um sujeito determinado pelas estruturas sociais. Nesse sentido, essa corrente buscou conjugar agência e estrutura⁸ (NASCIMENTO, 2009).

Apesar de crítico às correntes anteriores, o neo-institucionalismo incorporou elementos fundamentais dessas escolas em suas análises. Por um lado, retomou as instituições como variáveis explicativas para a compreensão dos fenômenos políticos; por outro lado, manteve o rigor científico com vistas à objetividade em suas investigações.

O novo institucionalismo, que ganha fôlego no final da década de 60⁹, mantém a sua centralidade nas investigações científicas por meio do estudo da estruturação das preferências dos atores com base nos constrangimentos institucionais.

A despeito do foco nas instituições, os teóricos dessa escola não estão de acordo quanto a forma de proceder a análise institucional, isso porque a abordagem teórica não é constituída por uma única corrente de pensamento. Conforme destacado no trabalho seminal de Hall e Taylor

⁸ Para mais informações acerca do debate agência-estrutura na análise institucional, ver: Mahoney e Snyder (1999).

⁹ Segundo Rothstein (2001), duas questões são fundamentais para compreender a emergência do renovado interesse nas instituições no período mencionado. A primeira se deve ao insucesso das grandes teorias como o behaviorismo, estruturalismo e marxismo na explicação da realidade social. Para o autor, essas teorias seriam demasiadamente gerais e, portanto, teriam dificuldades em explicar a multiplicidade de entidades políticas observadas. A segunda, reside no colapso das hipóteses de convergência nas ciências sociais. Durante as décadas de 50 e 60 esperava-se que, a “a maioria dos países de Terceiro Mundo seguissem a mesma via de modernização e que as democracias capitalistas ocidentais convergissem ao longo do tempo” (ROTHSTEIN, 2001, p. 210). Contudo, ao invés de convergência em processos similares descobriu-se que as diferenças persistiam.

(2003) há pelo menos três enfoques no interior do novo institucionalismo: histórico, sociológico e da escolha racional.

Apesar das diferenças teóricas e metodológicas na abordagem de cada uma dessas matrizes analíticas, o seu núcleo comum reside na concepção da instituição como variável central para a explicação dos fenômenos políticos, de modo que as instituições não apenas “importam” para a explicação da ocorrência de determinados acontecimentos, mas são parte integrante da própria explicação.

Cabe notar que aqui nos defrontamos com uma questão conceitual sobre a definição do que são instituições. Enquanto para o velho institucionalismo tal delimitação não foi um problema, entendendo instituições apenas como estruturas materiais – órgãos ligados ao Estado ou governo – o novo institucionalismo conta com uma conceituação diversificada, a partir de cada uma de suas abordagens (NASCIMENTO, 2009).

A concepção sobre o que são instituições não é compartilhada por todos os neo-institucionalistas. Em geral, esse debate não ocorre de maneira explícita. Goodin (1996), sugere que existe grande diversidade sobre o que as disciplinas “interpretam como 'instituições' e por quê”¹⁰ (GOODIN, 1996 apud BLONDEL, 2008, p.06). Essa diversidade seria decorrente da inclinação de cada uma das matrizes em aproximar o conceito e procurar definições que estejam próximas às suas tradições teóricas. Nesta esteira, a heterogeneidade no interior das disciplinas deve ser pensada a partir de suas variadas posições metodológicas e epistemológicas.

Em resumo, cada um dos institucionalismos desenvolve explicações próprias sobre o que seria uma instituição. Grosso modo, para o institucionalismo histórico as instituições são organizações, procedimentos e normas oficiais – ainda que não estejam excluídas das análises as relações não formais ou formalizadas.

O institucionalismo sociológico, por sua vez, compreende as instituições como normas e valores que incluem esquemas cognitivos e modelos morais, responsáveis por “fornecerem ‘padrões de significação’ que orientam a ação humana” por meio de modelos de comportamento (HALL e TAYLOR, 2003, p. 209). Nessa matriz, as instituições não apenas representam restrições ao comportamento, elas são responsáveis pelo processo de formação de preferências.

O institucionalismo da escolha racional entende as instituições como um sistema de regras e incentivos, a partir dos quais os indivíduos definem as suas preferências com base em cálculos estratégicos (HALL e TAYLOR, 2003). Nessa perspectiva, as instituições são vistas como agentes de redução dos custos de transação, e fornecem informações que reduzem as incertezas sobre os comportamentos e levam a estratégias específicas que geram resultados potencialmente melhores.

Shepsle (2008) sugere que existem duas formas de se pensar as instituições sob a ótica da

¹⁰ Todas as traduções são livres e de responsabilidade das autoras.

escolha racional. A primeira considera as instituições como constrangimentos externos, nas quais as regras do jogo são dadas exogenamente; a segunda forma admite que “as regras do jogo são fornecidas pelos próprios jogadores”; e são simplesmente a maneira pela qual os jogadores decidem jogar (SHEPSLE, 2008, p.25). Em ambas as interpretações as instituições são entendidas enquanto componentes que estruturam a ação dos indivíduos.

Cada uma das matrizes compreende as instituições com base em diferentes perspectivas teóricas. De maneira geral, as instituições podem ser entendidas como “regras do jogo”; todavia, a questão é saber o que pode ser incluído enquanto regra: rotinas, procedimentos, cultura ou normas sociais (ROTHSTEIN, 2001). Ademais, é importante indicar se essas regras são formais ou informais. Conforme já sugerido por Rothstein (2001), “a maioria das pessoas, quase sempre, atua de acordo com normas predefinidas de conduta, e a maioria dessas normas não estão formalizadas como leis ou outras regulações escritas” (ROTHSTEIN, 2001, p. 215). Ainda que não formalizadas, essas regras são responsáveis pela delimitação dos comportamentos sociais.

2. Sobre regras, instituições formais e informais

As instituições intervêm sobre o processo político e seus resultados de diferentes maneiras, agindo, por exemplo, sobre a representação, governabilidade e a qualidade da democracia. Contudo, a análise das instituições formais tem se mostrado insuficiente para compreender parte do comportamento político (LAWOTI, 2010). Isso porque, nos variados contextos, existem instituições que não são tomadas pelos analistas como variáveis importantes. Trata-se das instituições informais.

Conforme Helmke e Levitsky (2004), a distinção entre instituições formais e informais tem sido pensada de diferentes maneiras. Uma abordagem comum refere-se ao enfoque Estado-sociedade. De acordo com essa perspectiva, as instituições formais englobariam os órgãos estatais como tribunais, legislaturas e constituições; as instituições informais estariam presentes na esfera religiosa, de parentesco, bem como em outras organizações societárias. Todavia, essa interpretação não explica a existência e o funcionamento de uma gama de instituições informais que atuam no interior das instituições formais, e em grande medida delimitam os comportamentos (HELMKE e LEVITSKY, 2004).

Uma segunda abordagem enfatiza a implementação das regras como mecanismo para distinção entre os diferentes tipos de instituição. Essa interpretação considera as instituições informais como possuidoras de regras “auto-executáveis”, enquanto as instituições formais contariam com regras a serem aplicadas por terceiros – geralmente o Estado. Para Helmke e Levitsky (2004), ainda que essa explicação seja útil do ponto de vista analítico, a forma de proceder a diferenciação é problemática pois não admite a execução de regras informais por agentes externos, ou pelo Estado (HELMKE e LEVITSKY, 2004, 2006).

Os autores oferecem uma terceira definição. Para eles, as instituições formais podem ser

entendidas como “regras e procedimentos que são criados, comunicados e aplicados por meio de canais amplamente aceitos como oficiais”. Por seu turno, as instituições informais se referem às “regras compartilhadas socialmente, geralmente não escritas, criadas, comunicadas e aplicadas fora dos canais oficialmente sancionados” (HELMKE e LEVITSKY, 2006, p. 05). Vale ressaltar que as regras informais muitas vezes são aplicadas por atores e instituições do próprio Estado.

As instituições informais carregam, portanto, uma pauta regularizada de ações reconhecidas e aceitas, praticadas por atores cuja expectativa é seguir atuando de acordo com essas regras, considerando que a ruptura com as normas traria sanções ou desaprovação social (O’DONNELL, 1996; HELMKE e LEVITSKY, 2006).

Lauth (2004), sugere que enquanto as instituições formais são garantidas por agências oficiais e têm a sua desaprovação sancionada pelo Estado, as instituições informais são fundamentadas na sua existência e efetividade. Em outras palavras, o poder de sanção dessas instituições estaria relacionado aos mecanismos sociais de exclusão, ou a condição de que a sua não utilização minimizaria as chances do acesso a bens e serviços compartilhados. Nesse sentido, as instituições moldariam o comportamento sem a necessidade de um aparato legal e coercitivo que garanta a sua existência (AGUIAR, 2015).

Ainda que essa distinção conceitual seja importante, ela é incompleta. As instituições informais agregam características que são mais complexas do que a definição de normas não escritas supõe. Este ponto é reconhecido por Helmke e Levitsky (2006) que indicam a necessidade de se observar as diferenças entre instituições e outros fenômenos informais. Nesse sentido, o pesquisador interessado nesse tipo de instituição deve estar atento as seguintes situações: a) instituições informais não são instituições fracas; b) elas se distinguem de outros comportamentos informais que possuem regularidade; c) elas não se referem a organizações informais; d) e, não se confundem com cultura.

Sobre o primeiro aspecto é importante esclarecer que muitas das instituições formais são ineficazes. No entanto, a sua fraqueza não implica necessariamente na presença de instituições informais. A segunda questão se refere ao fato de que nem todos os comportamentos padronizados estão efetivamente vinculados a regras compartilhadas. Ou seja, a regularidade nos comportamentos podem ser produto de uma variedade de incentivos (HELMKE e LEVITSKY, 2006).

Outro ponto fundamental é a diferenciação entre instituições e organizações¹¹. Enquanto as instituições podem ser entendidas como as regras do jogo, as organizações incorporam os seus

¹¹ Sobre a diferenciação entre instituições e organizações Blondel (2008) afirma que “na política, a ênfase foi quase automaticamente colocada nas organizações, e não em procedimentos ou regras, quando a questão da definição de instituições surgiu. Contagem de regras: fazem parte do processo institucional; mas regras e procedimentos se tornam aplicáveis, na política, somente através de organizações, pois devem ser aplicáveis a um grande número de pessoas que não participaram (porque na maioria dos casos não têm o direito de fazê-lo) no processo de tomada de decisão” (BLONDEL, 2008, p. 723).

atores (AGUIAR, 2015). Ou seja, “assim como as organizações formais (como partidos políticos ou sindicatos) podem ser distinguidas das regras formais, as organizações informais (como clãs ou máfias) devem ser distinguidas das instituições informais” (HELMKE e LEVITSKY, 2006, p. 07).

Por fim, é importante frisar que as instituições informais não devem ser confundidas com cultura pois não se trata de valores compartilhados, mas sim de crenças e expectativas de um conjunto particular de atores – que podem ou não estar enraizadas em valores sociais mais amplos (HELMKE e LEVITSKY, 2006).

Essa breve definição permite compreender algumas características das instituições informais. Lauth (2004) indica que além de existirem diferentes tipos de regras não formais, estas interagem de maneira diversificada com as normas oficiais e tem inúmeras consequências. A tipologia desenvolvida por Lauth (2000) e atualizada por Helmke e Levitsky (2004, 2006) envolve duas dimensões, e permite perceber que certas regras informais facilitam a coordenação ou a tomada de decisão, enquanto outras subvertem, mitigam ou substituem a eficiência das instituições políticas oficiais.

A primeira dimensão busca evidenciar o grau de convergência entre os resultados institucionais – o que significa investigar se as regras informais produzem um resultado divergente ou semelhante ao esperado no caso da adesão estrita às regras formais. A segunda dimensão busca verificar a eficácia das regras formais – o que indica se, de fato, as regras do âmbito oficial são cumpridas na prática. Quando as regras e procedimentos são ineficazes, os atores políticos julgam que o custo de violação é baixo. Essas duas dimensões produzem a tipologia apresentada no Quadro 1:

Quadro 1 – Tipologia das Instituições Informais

Resultados/Eficácia	Regras formais efetivas	Regras formais não efetivas
Convergentes	Complementares	Substitutivas
Divergentes	Acomodativas	Competitivas

Fonte: Helmke e Levitsky, 2006, p. 14.

As instituições informais **complementares** coexistem com as regras oficiais efetivas. Esse tipo de regra informal condiciona o comportamento dos atores sem violar os efeitos das regras oficiais ou produzir resultados substancialmente diferentes. Nesse sentido, esse tipo de instituição poderia aumentar a eficiência das regras oficiais facilitando a coordenação e a tomada de decisões (HELMKE e LEVITSKY, 2006). Essas regras seriam capazes de aprimorar a governabilidade por meio do preenchimento das lacunas deixadas pelas regras formais e melhorar a eficiência do processo legislativo (MEJÍA ACOSTA, 2004 apud AGUIAR, 2015).

As instituições informais **acomodativas** criam incentivos para que os atores se

comportem de maneira que altere os efeitos substantivos das regras formais sem, contudo, infringi-las diretamente. Esse tipo de norma, com frequência, se origina em situações na qual os atores políticos, ou elites, tem dificuldade para alcançar determinados resultados, porém são incapazes ou estão impedidos de transgredir abertamente as regras oficiais. Assim, essas instituições viabilizam a conciliação de interesses dos atores com os arranjos institucionais formais existentes (HELMKE e LEVITSKY, 2006).

Já as instituições informais **substitutivas** surgem da interação entre regras formais ineficazes e interesses convergentes. Elas operam em contextos no qual as normas oficiais não são verdadeiramente executadas, porém os atores buscam resultados compatíveis com o proposto neste âmbito. Esse tipo de instituição alcança os objetivos idealizados pelas normas oficiais (HELMKE e LEVITSKY, 2006).

Por fim, as instituições informais **concorrentes** são aquelas que estruturam incentivos inconciliáveis com o proposto pelas regras formais. Para seguir uma regra os atores precisam, necessariamente, violar outra, de modo que esse tipo de instituição é incompatível com as normas escritas, combinando ineficiência e resultados divergentes (HELMKE e LEVITSKY, 2006).

A interação entre as instituições informais (I) e formais (IF) para o estabelecimento das categorias apresentadas está representada na Figura 01:

Figura 01 – Interação entre Intuições Formais e Instituições Informais para a formação das categorias



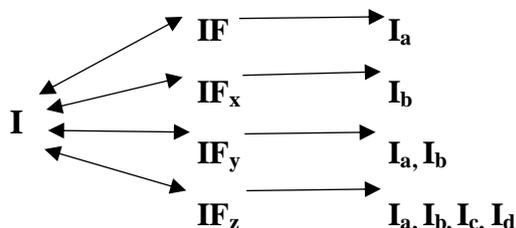
Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de Helmke e Levitsky (2006).

A observação da tipologia permite identificar a complexidade da interação entre as instituições. Essas categorias podem ou não ser mutuamente excludentes, e isso depende do tipo de interação que uma instituição mantém com as outras. De modo que, a depender do prisma da investigação, a instituição pode receber determinada classificação. Um exemplo observado por Helmke e Levitsky (2006) trata do clientelismo, que pode tanto violar os procedimentos da democracia liberal (O'DONNELL, 1996 apud HELMKE e LEVITSKY, 2006), como substituir mecanismos formais deficitários de representação local (TAYLOR-ROBINSON, 2006 apud HELMKE e LEVITSKY, 2006).

Na coletânea organizada pelos autores há diversos exemplos quanto as possibilidades de classificação. No capítulo de Brinks (2006), as regras informais são classificadas em diferentes categorias a partir da sua interação com as variadas instituições formais. No capítulo de Van Cott (2006), são combinadas diferentes categorias para a análise de um mesmo conjunto de instituições

informais¹². Essa múltipla possibilidade de classificação das instituições informais e formais é representada pela Figura 2:

Figura 02 – Múltiplas interações entre Instituições Informais e Instituições Formais



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de Van Cott (2006).

Cabe ainda destacar que as interações entre os diferentes tipos de instituições são dinâmicas, o que contribui para que as regras informais sirvam enquanto catalisadores para a mudança institucional. Por um lado, elas podem induzir a criação de normas formais para o enquadramento de práticas consideradas benéficas, porém não oficiais. Por outro lado, podem levar as instituições formais ineficazes ao declínio substituindo-as por outras; ou mesmo inibir o desenvolvimento de instituições formais efetivas, incentivando os indivíduos a atuar com base nas regras informais. Todavia, também podem contribuir para a estabilidade das regras oficiais, aprimorando o desempenho dessas normas ou de seus benefícios (HELMKE e LEVITSKY, 2006).

3. Trocas políticas e emendas parlamentares em São Carlos

Nessa seção avaliamos as emendas parlamentares individuais no município de São Carlos/SP. Aqui, nos referimos as emendas de caráter impositivo¹³ e não àquelas realizadas junto aos projetos de lei do orçamento anual ou de diretrizes orçamentárias. A primeira se refere a um acordo tácito entre os poderes Executivo e Legislativo e não se encontram registradas ou formalizadas como uma norma oficial. Já a segunda consiste em atribuição formal dos vereadores e está prevista na Lei Orgânica do município¹⁴.

As emendas parlamentares individuais encontram-se em vigor em São Carlos desde 2001. A sua origem remonta a um período de reordenamento das forças partidárias e das elites políticas

¹² Van Cott (2006), demonstra como as leis indígenas podem ser classificadas em todas categorias.

¹³ Nos referimos a um “caráter impositivo” pois as emendas se assemelham a esse modelo de orçamento, ainda que o dispositivo avaliado aqui seja informal.

¹⁴ A Câmara dos Vereadores no que tange as receitas públicas cabe votar o Orçamento Anual, Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias, podendo o parlamentar propor emendas ao projeto orçamentário anual somente quando compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Segundo o disposto na Lei Orgânica do Município de São Carlos, é de iniciativa do prefeito matérias de abertura de crédito, subvenções, auxílio e de qualquer natureza que crie ou aumente as despesas públicas.

no município. As eleições de 2000, caracterizada pela expansão do Partido dos Trabalhadores (PT) nas diversas cidades brasileiras, instituiu um cenário diverso na política local, marcando a chegada de novas lideranças políticas também nos municípios do estado de São Paulo. Nas cidades paulistas, a expansão do partido nas prefeituras ocorreu, sobretudo, na região de Ribeirão Preto e Araraquara, território em que está situado o município de São Carlos.

No pleito de 2000, após acirrada competição, o candidato petista ao executivo municipal venceu as eleições por uma diferença de 128 votos, derrotando os candidatos ligados às elites tradicionais do município. Embora o PT tenha eleito o prefeito e a maior bancada da Câmara Municipal para aquela legislatura, isso não foi o suficiente para assegurar a governabilidade.

Do total de 21 vereadores apenas 07 integravam a coalizão do governo, enquanto 14 declaravam oposição. O resultado foi uma relação instável entre os poderes Executivo e Legislativo. Nos primeiros meses foram instauradas duas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), com o objetivo de averiguar irregularidades na contratação de empresas para a prestação de serviços na cidade, mas também de manifestar o peso e a influência dos políticos de oposição ligados às antigas lideranças.

Ainda no início do mandato, o prefeito enfrentou outras dificuldades para governar. Um dos principais entraves esteve relacionado a aprovação do orçamento anual em 2001, referente ao ano subsequente. Naquele momento os vereadores da oposição enviaram uma grande quantidade de emendas ao projeto de Lei Orçamentaria Anual. Embora a formulação de emendas ao orçamento seja atribuição parlamentar, e tenha como objetivo assessorar o Executivo na adequação dos recursos para áreas específicas, no contexto da política local o volume de emendas representou uma estratégia de parte dos vereadores para dificultar a execução do orçamento formulado pelo Executivo.

A queda de braço entre os poderes, referente à formulação e execução orçamentária, contou com a intervenção do Poder Judiciário para que fosse reestabelecido o texto original. O conflito em torno do orçamento provocou desgastes no governo e deu origem a trocas políticas como forma de instaurar a estabilidade governativa. A solução encontrada foi a criação de uma norma informal: as emendas parlamentares individuais. O “acordo de cavalheiros”, conforme definido pelo então Presidente da Câmara Municipal na época, representou um compromisso firmado entre os poderes Executivo e Legislativo para conciliar os interesses.

Com frequência, os estudos que buscam compreender a relação entre os poderes abordam a distribuição de pastas e as nomeações políticas como um recurso para a gestão da coalizão. No município, a depender de seu porte e da magnitude eleitoral, por vezes, o vereador é o único representante de seu partido, de modo que a sigla pode não exercer efetiva coordenação legislativa. Assim, as emendas parlamentares, que são dispositivos de uso individual dos

legisladores¹⁵, podem condicionar comportamentos atendendo aos interesses específicos dos vereadores. Isso não significa que a distribuição de cargos – reconhecida como uma regra formal – não tenha peso significativo em âmbito local; mas é importante atentar para outros dispositivos.

As emendas parlamentares consistem no repasse de recursos às entidades municipais de caráter assistencial, esportivo, educacional, cultural, científico ou à organização da sociedade civil de interesse público, a partir da indicação dos legisladores. O dispositivo tem por objetivo atender demandas de grupos organizados ou das bases eleitorais dos vereadores. São o que a literatura denomina de *pork barrel politics* (BAIÃO e COUTO, 2017).

Em São Carlos, desde sua origem, em tese, vereadores do governo e da oposição dispõem do uso do mecanismo. Quando a norma foi criada, os valores a serem destinados correspondiam a 1% do total do orçamento municipal¹⁶, devendo ser partilhado entre todos os representantes. Assim, as entidades poderiam receber repasses desde que não fossem criadas despesas permanentes.

Embora as emendas não figurem como normas escritas, a produção legislativa local consiste no ponto de intersecção entre as regras formais e informais. Pois para que a emenda parlamentar possa ser destinada é preciso firmar convênio com as entidades sociais¹⁷, de modo a declará-las como sendo de interesse público por meio da formulação e aprovação de projeto de lei¹⁸.

Assim, como forma de consolidar o reconhecimento da entidade, os vereadores interessados em submeter emendas à determinadas entidades devem encaminhar um projeto de lei ordinária à Casa Legislativa, após a sua aprovação o projeto seguirá para a sanção do prefeito. Somente após a aprovação da lei a solicitação para a destinação de recursos poderá ser encaminhada¹⁹.

Do ponto de vista formal, apenas entidades sem fins lucrativos e legalmente constituídas podem ser reconhecidas como sendo de utilidade pública. Sem embargo, mesmo diante da formalização das entidades, as emendas parlamentares em si permanecem como uma regra

¹⁵ Também definidas como: indicações individuais de dotações de valores. Ver: Câmara Municipal de São Carlos. Disponível em: <https://camarasaoCarlos.sp.gov.br/artigo/?a=noticia&id=5311>. Acesso em 30 de abril de 2020.

¹⁶ Conforme o que estaria previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias. O recurso seria proveniente “do tesouro municipal, advindo da arrecadação de impostos e transferências constitucionais”. Informação obtida pela Lei de Acesso à Informação (LAI), nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, pedido protocolado sob o processo n. 8733/2020 na Prefeitura Municipal de São Carlos.

¹⁷ Os convênios são instrumentos firmados pela administração pública com entidade de caráter público, particular ou com pessoa jurídica de direito privado (associação ou fundação) para a realização de determinados objetivos de interesse coletivo (CAMPOS, 2014). Os convênios podem envolver ou não o repasse de recursos, todavia eles devem atender ao estabelecido na Lei nº 8.666/93.

¹⁸ Conforme previsto no Art. 16 da Lei Municipal nº12.837 de 30 de julho de 2001, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias, “na realização de programas de competência do Município, poderá este adotar a estratégia de transmitir recursos a instituições privadas sem fins lucrativos, desde que especificamente autorizados em Lei Municipal e seja firmado convênio, ajuste ou congêneres, pelo qual fiquem claramente definidos os deveres e obrigações de cada parte e forma e prazos de prestação de contas”.

¹⁹ A partir de 2006 a LDO passou a fazer referência a necessidade de “autorização legislativa” para as “transferências de recursos para o setor privado”, no entanto não faz menção direta às emendas parlamentares e seus destinatários.

informal. Ainda que ela atravesse o processo legislativo, não há regulamentação formal sobre a sua funcionalidade.

As despesas referentes as emendas parlamentares – no período avaliado – foram registradas pela Secretaria de Governo como “encargos gerais do município”²⁰. A partir de 2005, o valor total a ser destinado às emendas passou a constar no orçamento²¹. A partir desse ano, também passaram a constar nas diretrizes orçamentárias os requisitos para a “transferência de recursos para o setor privado”²². Contudo, as condições descritas não fazem referência direta às emendas parlamentares.

No primeiro momento, a solicitação para a liberação do recurso realizava-se por meio de ofício encaminhado pelos vereadores ao poder Executivo. Nesses ofícios eram comunicadas as entidades já conveniadas a serem atendidas e os valores a serem destinados²³.

Como se trata de uma regra informal não há prazos definidos para a liberação dos recursos, que é definido pelo Executivo municipal. O posicionamento dos parlamentares, enquanto membros da coalizão ou oposição, é um elemento diferenciador, podendo definir quando as emendas serão disponibilizadas pelo prefeito. A gestão do tempo, portanto, tornar-se um instrumento importante na relação entre os poderes, em um contexto em que tais emendas são um dispositivo para a gestão da coalizão.

Nessa métrica, uma alternativa disponível aos vereadores é a aproximação com o governo, como forma de garantir que a transferência de recursos, sob o controle do prefeito, para as entidades sociais ligadas às suas bases eleitorais²⁴ sejam mais céleres. No caso investigado isso efetivamente ocorreu, após a instauração das emendas parlamentares a base do governo foi

²⁰ Somente a partir de 2018 as emendas parlamentares passaram a figurar no Portal da Transparência do Município de São Carlos, sendo possível consultá-las. Para mais informações, ver: https://scarlos.giap.com.br/apex/scarlos/f?p=839:5:13401237241107::NO::GLOBAL_EXERCICIO:2020. Acesso em: 25 de abril de 2020.

²¹ O Art. 14 da LDO de 2006 dispõe que, “a Lei Orçamentária deverá objetivar o superávit orçamentário com a finalidade de proporcionar, ainda que em parte o ajuste das contas municipais, conforme registros contábeis oficiais da Prefeitura, reservando R\$1.560.000,00 (um milhão e quinhentos e sessenta mil reais) do Orçamento **para atender às emendas parlamentares**, para investimento em obras e equipamentos que não acarretem aumento de despesas continuadas, e/ou para a destinação para os Fundos Municipais” (grifo nosso).

²² Nos termos da Lei nº 8.742/1993, Lei nº 9.790/1999 e Lei nº 9.637/1998.

²³ Atualmente as emendas continuam vigentes em São Carlos, contudo alguns procedimentos foram modificados – o que demonstra que a instituição é dinâmica. Entre eles está a forma de solicitação para o acesso aos recursos, que pode ocorrer por emenda à Lei Orçamentária ou ofício. Enviamos um pedido de informação à Câmara Municipal e, em resposta nos foi informado que atualmente “os valores das emendas parlamentares são destinados pelos respectivos vereadores através de emenda à Lei Orçamentária Anual - LOA e, quando destinada a posteriori, é editado para cada repasse projeto de lei de abertura de crédito adicional suplementar ou especial para posterior repasse à entidade, que é feito pela prefeitura municipal através de termo de fomento ou colaboração” (pedido de informação protocolado no e-Sic da Câmara Municipal sob o n. 20203548906210). Ainda sobre os procedimentos para o repasse de recursos às entidades municipais, a Prefeitura Municipal informou que “o vereador encaminha um ofício à Secretaria Municipal de Governo que realiza o controle de saldo e destinação das emendas às entidades e à administração direta e indireta. Assim que liberado pela SMG, o ofício segue para o Departamento de Convênios da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão para que seja verificada a regularidade da entidade, ou seja, se ela está apta ou não a receber recursos através do terceiro setor” (esclarecimento obtido pela LAI, protocolado sob o processo n. 8733/2020 na Prefeitura Municipal de São Carlos).

²⁴ Nos últimos anos uma série de estudiosos tem apontado para a importância dos repasses financeiros aos redutos eleitorais como um imperativo para a sobrevivência política dos legisladores. Para mais informações sobre essa literatura, ver: Baião e Couto, 2017.

ampliada, passando de 7 para 14 vereadores; o prefeito foi reeleito²⁵ no pleito subsequente e contou com maioria legislativa em seu segundo mandato²⁶.

Na Câmara de São Carlos as emendas parlamentares são regras informais que criam incentivos para que os parlamentares se comportem de maneira diferente do prescrito pelas regras oficiais, sem com isso infringi-las diretamente. Os vereadores não são encorajados a formular leis que atenda aos interesses de seus redutos, pois existem restrições institucionais para isso²⁷. Eles buscam acomodar os interesses por meio das regras informais.

Conforme Helmke e Levitsky (2006) essas normas contradizem o espírito, mas não a letra das regras formais. A partir de sua tipologia é possível identificar que as emendas parlamentares viabilizam a conciliação dos interesses dos atores com arranjos institucionais formais existentes. Trata-se, portanto, de uma instituição informal **acomodativa**, na qual os vereadores embora tenham dificuldade para alcançar o resultado desejado – a distribuição de benesses – são incapazes de transgredir abertamente as regras oficiais.

Do ponto de vista institucional as emendas parlamentares, como praticadas no município de São Carlos, condicionam comportamentos e provocam sanções. Conforme sugerido por Lauth (2004) a não utilização da norma reconhecida e aceita, minimizaria as chances do acesso a bens e serviços compartilhados pelos atores.

Por se tratar de uma norma não escrita, há uma série de dificuldades para captar a frequência com que as emendas são utilizadas, bem como a quem se destinam e os valores distribuídos. Contudo, esta regra interage com as instituições oficiais por meio da formalização de entidades, sendo possível mapear as bases de interesse através da investigação da produção legislativa local.

Entre os anos de 2001 a 2008 foram firmados 42 convênios com associações e fundações sediadas no município²⁸. Os convênios são uma modalidade para a execução de serviços de interesse da administração que envolvam a realização de atividades de interesse público, não havendo qualquer impedimento para sua execução, desde que os repasses estejam em conformidade com o orçamento elaborado pelo Executivo.

Do ponto de vista formal está vedado aos vereadores a alocação de recursos, pois esta é uma prerrogativa do prefeito. As emendas não provocam um rompimento explícito com essa

²⁵ É importante esclarecer que não estamos atribuindo à reeleição do prefeito ao instituto das emendas parlamentares. Outras variáveis devem ser levadas em conta. No período pré-eleitoral as taxas de aprovação de Newton Lima eram relativamente altas, o que pode ser entendido como um elemento importante para a sua reeleição e ampliação da coligação eleitoral.

²⁶ Para as eleições de 2004, com base nas resoluções do TSE de número 21.702 e 21.803, o número de vagas na Câmara Municipal foi reduzido de 21 para 13. O prefeito reeleito iniciou o seu mandato com maioria legislativa, 06 vereadores. Entre as duas legislaturas a taxa de renovação na Câmara foi de apenas 23%.

²⁷ Está vedado ao vereador a apresentação de projeto de lei que implique em criação ou aumento de despesa pública não previsto no orçamento elaborado e executado pelo Executivo.

²⁸ Para efeitos de análise não incluímos os convênios firmados com entidades federais ou estaduais para a execução de determinadas políticas. Ou seja, contabilizamos apenas as associações, fundações ou entidades passíveis de se tornarem beneficiárias de emendas parlamentares.

norma, visto que é o Executivo quem direciona os valores; contudo, isso ocorre a partir da a partir da recomendação direta dos vereadores. Assim, no período analisado 42 entidades passaram formalmente – por meio de convênios – a ter a possibilidade de ser assistidas por uma regra institucional não oficial – as emendas parlamentares individuais.

As associações conveniadas atendem aos mais variados objetivos. São entidades assistenciais, educacionais, esportivas, científicas, organizações sociais e profissionais. A Tabela 1 apresenta o número de convênios firmados por área.

Tabela 1 – Convênios com entidades municipais (2001-2008)

Área Temática	N	%
Saúde	02	4,76
Assistência Social	09	21,42
Educação	09	21,42
Ciência	02	4,76
Esporte	07	16,66
Cultura e Recreação	02	4,76
Meio Ambiente	02	4,76
Sindicatos e segmentos profissionais	07	16,66
Associações de moradores	02	4,76
Total	42	100

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir dos dados da Câmara Municipal de São Carlos.

Conforme destacado na tabela a maior parcela dos convênios foram firmados com entidades assistenciais e educacionais, seguidas por entidades esportivas e àquelas vinculadas a determinados segmentos profissionais. Por sua parte, as áreas com o menor número de convênios foram a saúde, ciência, cultura, meio ambiente e as associações de moradores.

É importante sublinhar que essas entidades não necessariamente foram assistidas com os mesmos valores ou receberam repasses de um único vereador. Eles podem concorrer pelas mesmas bases eleitorais, sobretudo se as entidades exercem atividades mais salientes. Como se trata de uma regra informal a falta de transparência no encaminhamento das emendas não permite afirmar quais foram os principais beneficiários de cada legislador para o período avaliado.

Ademais, o maior número de convênios em uma área não necessariamente implica a maior quantidade de recursos recebidos. Todavia, pode ser um indicativo do reconhecimento de uma pluralidade de redutos a serem assistidos. Em outro estudo, demonstramos que em São Carlos os vereadores identificam como principais redutos eleitorais os movimentos sociais, bases territoriais, sindicatos, associações e categorias profissionais (MARTINS e KERBAUY, 2017).²⁹

Em 2015, com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 86 ocorreram importantes

²⁹ Grupos indicados como sendo importantes segmentos eleitorais pelos vereadores em São Carlos: membros de sindicatos ou associações (23,8%); movimentos sociais (52,4%); moradores de um determinado bairro ou região da cidade (47,6%); grupos religiosos (19%); categorias profissionais (28,6%); outros (33,3%). Para essa questão na entrevista, os 21 vereadores puderam indicar mais de um grupo que julgassem ser um importante segmento de sua base eleitoral. Para mais informações ver: (MARTINS e KERBAUY, 2017).

modificações no modelo de execução orçamentária brasileiro. A principal delas refere-se justamente as emendas parlamentares individuais, que se tornaram impositivas. Com a mudança, a legislação reservou 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior para a execução dessas emendas, sendo que a metade desse valor (0,6%) deve necessariamente ser destinada à área da saúde.

A promulgação da EC possibilitou a extensão da norma aos entes federativos. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo disciplinou a aplicação do orçamento para os municípios por meio do comunicado SDG 18/2015. Assim, seguindo o modelo federativo, caso esteja prevista na Lei Orgânica dos municípios, as emendas parlamentares podem vir a se tornar uma regra formal.

Apesar das alterações no entendimento sobre a execução do orçamento, até o presente momento, São Carlos não logrou formalizar as emendas como uma regra oficial³⁰. Passados quase 20 anos de sua criação e 05 anos da promulgação da EC que possibilita a sua regulamentação, por que manter as emendas parlamentares como uma regra informal? A resposta para essa questão está relacionada a mais de uma razão.

Cabe lembrar que a norma surgiu para a resolução de um problema de ação coletiva. Para garantir a governabilidade, incentivos seletivos³¹ foram mobilizados para ampliar a coalizão do governo. Embora as emendas estejam disponíveis a todos os parlamentares, por se tratar de uma norma informal não há obrigatoriedade para sua execução. Assim, de forma seletiva, elas podem esbarrar em entraves para serem disponibilizadas – ou mesmo não serem atendidas – no caso de os vereadores se negarem a compor ou colaborar com o governo. Se oficializada a norma, o poder de negociação do prefeito será diminuído.

Outro ponto importante se refere as restrições estabelecidas pela EC 86/2015. A norma prevê que a metade do orçamento impositivo (0,6%) deve ser destinado à área da saúde. Ocorre que as bases eleitorais dos vereadores estão dispersas em organizações que atuam em outras áreas.

³⁰ Mais recentemente a imprensa local e a Câmara Municipal passaram a publicizar a utilização das emendas, destacando a atuação dos parlamentares para o atendimento das mais variadas demandas. Aqui, destacamos e ilustramos algumas dessas matérias: UPA Santa Felícia recebe computadores novos. Disponível em: <https://www.acidadeon.com/saocarlos/politica/NOT,0,0,1480385,UPA+Santa+Felicia+recebe+computadores+novos.aspx>. Acesso em: 08 de abril de 2020. Vereador Sérgio Rocha destina recursos à entidade Madre Cabrini. Disponível em: <https://camarasaocarlos.sp.gov.br/artigo/?ent=70792&a=noticia&id=3641>. Acesso em: 08 de abril de 2020. Emenda da vereadora Cidinha do Oncológico vai permitir abertura de Restaurante Popular em São Carlos. Disponível em: <https://camarasaocarlos.sp.gov.br/artigo/?ent=70792&a=noticia&id=5897>. Acesso em: 08 de abril de 2020. ONG SUPERA recebe equipamentos adquiridos com emenda do vereador Elton Carvalho. Disponível em: <https://camarasaocarlos.sp.gov.br/artigo/?ent=70792&a=noticia&id=5911>. Acesso em: 08 de abril de 2020. Vereador Gustavo Pozzi destina R\$ 100 mil ao Cantinho Fraterno. Disponível em: <https://camarasaocarlos.sp.gov.br/artigo/?ent=70792&a=noticia&id=3827>. Acesso em: 08 de abril de 2020. Triciclos adquiridos com emenda do vereador Edson Ferreira são entregues em CEMEI no Novo Mundo. Disponível em: <https://camarasaocarlos.sp.gov.br/artigo/?ent=70792&a=noticia&id=5367>. Acesso em: 08 de abril de 2020. Vereador Kiki destina recursos de emenda parlamentar a projeto da Cáritas Paroquial de São Nicolau de Flue. Disponível em: <https://camarasaocarlos.sp.gov.br/artigo/?ent=70792&a=noticia&id=5033>. Acesso em: 08 de abril de 2020. Marquinho Amaral destina emenda parlamentar para o SUPERA. Disponível em: <https://camarasaocarlos.sp.gov.br/artigo/?ent=70792&a=noticia&id=3237>. Acesso em: 08 de abril de 2020.

³¹ Nos referimos a “incentivos seletivos” nos termos de Olson (1999). O autor sugere que há três maneiras de evitar o problema da ação coletiva: formação de grupos pequenos, incentivos seletivos e coerção. Os incentivos seletivos podem ser utilizados para garantir a colaboração individual.

Portanto, a formalização das emendas implicaria na redução da diversidade de entidades beneficiadas pelos legisladores.

O que o caso investigado nos mostra é que a permanência de instituições informais **acomodativas** é mais provável quando todos os atores envolvidos se beneficiam de sua criação e manutenção (SIAVELIS, 2006). Prefeitos e vereadores são favorecidos com a informalidade da regra, que incentiva os indivíduos a seguirem atuando dessa forma. Ademais, as interações repetidas podem contribuir para a permanência das instituições informais (AXELROD, 1984 apud SIAVELIS, 2006). Vale ressaltar que a criação e manutenção da emenda parlamentar foi um projeto da elite política local. Conforme Siavelis (2006, p.53), há maior probabilidade de instituições informais persistirem quando um pequeno grupo de atores é o responsável tanto por criá-las, como por comunicar as suas regras e as sanções em caso de violação.

4. Considerações finais

No decorrer do texto procuramos destacar a importância das instituições para a compreensão do processo político. Para isso, retomamos alguns dos principais debates sobre as instituições e o neo-institucionalismo. Buscamos sublinhar como cada uma das correntes dessa matriz analítica compreende o conceito de instituição. Sem dúvida, as caracterizações delineadas são breves e incompletas, existindo, evidentemente, trabalhos identificados com essas matrizes muito mais robustos do que a descrição aqui realizada. Contudo, o objetivo principal da caracterização foi evidenciar o referencial teórico da análise.

A despeito da importância da investigação das regras e procedimentos formais para a Ciência Política, muitas vezes, elas têm se mostrado insuficientes para a compreensão de parte dos comportamentos políticos (LAWOTI, 2010). Nos variados contextos existem instituições que, embora não sejam tomadas pelos analistas como variáveis importantes, possuem alta capacidade explicativa. O estudo das regras informais é parte integrante da análise institucional e apenas recentemente tem recebido maior atenção dos estudiosos.

Procuramos destacar algumas das principais características das instituições informais, bem como sua definição e os tipos de interação estabelecidas com as regras oficiais. Partimos da tipologia desenvolvida por Lauth (2000) e Helmke e Levitsky (2004, 2006), para captar a complexidade das regras não oficiais.

Considerando-se essa tipologia, buscamos investigar as instituições informais que atuam no Legislativo subnacional com o objetivo de identificar e examinar as regras não formalizadas que incidem sobre o comportamento político, o processo legislativo e a governabilidade no município.

A partir do estudo de caso realizado na cidade de São Carlos/SP, verificamos a presença das emendas parlamentares como uma regra informal que orienta o comportamento dos vereadores. Destacamos que no município analisado, em razão do contexto político local, as

emendas parlamentares se constituem enquanto uma importante moeda de troca na relação Executivo-Legislativo, por meio da distribuição de recursos aos redutos eleitorais dos vereadores – as entidades municipais.

Buscamos destacar a interação existente entre essa regra informal e as instituições formais do processo legislativo local. Conforme demonstrado, para que uma entidade possa ser atendida, é preciso que ela seja declarada como sendo de utilidade pública pelos órgãos políticos oficiais. No período de 2001 a 2008 mais de 40 entidades foram consideradas de interesse público, o que permitiu que fossem assistidas por recursos repassados pelo poder Executivo a partir das recomendações feitas pelos vereadores. Como se trata de uma regra informal não é possível afirmar quais entidades foram efetivamente assistidas e quais foram os valores correspondentes. De todo modo, os vereadores declaram que as entidades são importantes redutos eleitorais.

No processo de conciliação de interesses a governabilidade e a transferência de recursos são os principais resultados almejados. As emendas parlamentares têm incidência sobre o comportamento político, pois são capazes de aproximar os vereadores para a base do governo, reordenar a formulação de políticas aumentando o número de projetos de lei de caráter administrativo, que se referem a declaração de utilidade pública, e produzir incentivos para o tipo de estratégia adotada pelos atores no processo legislativo.

Referências

AGUIAR, Osmar O. **As regras informais e o processo decisório na Câmara dos Deputados**. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo), Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOP, Brasília, 2015.

BAIÃO, Alexandre L.; COUTO, Cláudio G. A eficácia do *pork barrel*: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. **Opinião Pública**, v. 23, n. 3, pp. 714-753, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762017000300714&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 2 jun de 2018.

BLONDEL, Jean. About Institutions, Mainly, but not Exclusively, Political. In: BINDER, Sarah A.; RHODES, R. A. W.; ROCKMAN, Bert A. (Eds.). **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 716-730.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 8.742/1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 07 de dezembro de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 30 de abril de 2020.

BRASIL. **Lei 9.637/1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília, 15 de maio de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm. Acesso em: 30 de abril de 2020.

BRASIL. **Lei 9.791/1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, 23 de março de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm. Acesso em: 30 de abril de 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional 86/2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, 17 de março de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 24 jun de 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 21.702**. Instrução sobre o número de vereadores a eleger segundo a população de cada município. Brasília, 02 de abril de 2004. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2004/RES217022004.html>. Acesso em: 25 junho de 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 21.803**. Dispõe sobre os critérios de fixação do número de vereadores nos municípios, de acordo com o disposto no art. 29, IV, da Constituição Federal. Brasília, 08 de junho de 2004. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacaotse/res/2004/RES218032004.html>. Acesso em: 25 junho de 2018.

BRINKS, Daniel M. The rule of (non) law: prosecuting police killings in Brazil and Argentina. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven (2006). **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006, p. 201-226.

CAMPOS, Conceição M. C. Convênios da Administração Pública: algumas questões pontuais. **Governnet, Boletim de convênios e parcerias**, n. 106, pp. 119-147, 2014. Disponível em: <http://www.governnet.com.br/edicao.php?cod=415>. Acesso em: 18 jun de 2018.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>. Acesso em: 6 jun de 2018.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. Informal Institutions and Comparative Politics: a Research Agenda. **Perspectives on Politics**, v.2, n. 4, pp.725-40, 2004. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/3688540?seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 8 jun de 2018.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

IMMERGUT, Ellen M. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics & Society**, v. 26, n. 1, pp. 5-34, 1998. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0032329298026001002>. Acesso em: 2 jun de 2018.

LAUTH, Hans-Joachim. Informal Institutions and Democracy. **Democratization**, Published by Frank Cass, London, v. 7, n. 4, p. 21-50, 2000. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13510340008403683>. Acesso em: 10 jun de 2018.

LAUTH, Hans-Joachim. Informal Institutions and Political Transformation: Theoretical and Methodological Reflections. In: ECPR JOINT SESSIONS OF WORKSHOPS – Uppsala 2004, W18: Comparing Transformations: The Institutional Paradigm, **Paper for presentation**, 2004. Disponível em: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/d9288181-8a8c-4268-9eb9-3c98922f1893.pdf>. Acesso em: 8 jun de 2018.

LAWOTI, Mahendra. Informal Institutions and Exclusion in Democratic Nepal. **Himalayan, the Journal of the Association for Nepal and Himalayan Studies**, v. 28, n.1, p. 17-32, 2010. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/2fe9/4b5e0df80c5f558ca426a521388b532faaba.pdf>. Acesso em: 10 jun de 2018.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIJPHART, Arend. **Electoral systems and party systems: a study of twenty-seven democracies, 1945-1990**. Oxford: Oxford University Press, 1994.

MAHONEY, James; SNYDER, Richard. Rethinking agency and structure in the study of regime

change. **Studies in Comparative International Development**, v. 43, n. 2, p.03-32, 1999. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF02687620>. Acesso em: 5 jun de 2018.

MARTINS, Thais C.; KERBAUY, Maria Teresa M. O perfil da elite política local: uma análise da autopercepção dos vereadores sobre a representação. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v.8, n.2, pp. 136-159, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/51400/33926>. Acesso em: 6 jun de 2018.

NASCIMENTO, Emerson O. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n.1, p. 95-121, 2009. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/ojs248/index.php/rbcp/article/view/6593/5319>. Acesso em: 4 jun de 2018.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Series Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge University Press, 1990.

O'DONNELL, Guillermo. Otra Institucionalización. **Política y Gobierno**, v. 03, n. 2, p. 219-244, 1996. Disponível em: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/938/814>. Acesso em: 2 jun de 2018.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999.

PERES, Paulo S. Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, p. 53-72, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000300005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 6 jun de 2018.

PETERS, B. Guy. Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo. In: R. Goodin; H. Klingemann (Eds.). **Nuevo Manual de Ciencia Política**. Madrid: Istmo, 2001, pp. 304-328.

ROTHSTEIN, Bo. Las instituciones políticas: una visión general. In: R. Goodin; H. Klingemann (Eds.). **Nuevo Manual de Ciencia Política**. Madrid: Istmo, 2001, p. 199-246.

SÃO CARLOS. Prefeitura Municipal de São Carlos. **Lei Municipal nº 12.837**. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias – LDO – para o exercício de 2002 e dá outras providências. São Carlos, 30 de julho de 2001. Disponível em: https://file.gtp.net.br/lei/arquivo/70792/CODIGOLEI_7361.pdf. Acesso em: 30 de abril de 2020.

SÃO CARLOS. Prefeitura Municipal de São Carlos. **Lei Municipal nº 13.605**. Estabelece as Diretrizes a serem observadas na Lei Orçamentária do Município para o exercício de 2006 e dá outras providências. São Carlos, 01 de julho de 2005. Disponível em: https://file.gtp.net.br/lei/arquivo/70792/CODIGOLEI_8891.pdf. Acesso em: 30 de abril de 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Comunicado SDG 018/2015**. Disponível em: http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/sdg_18_2015.pdf. Acesso em: 24 junho de 2018.

SHEPSON, Kenneth A. Rational choice institutionalism. In: BINDER, Sarah A.; RHODES, R. A. W.; ROCKMAN, Bert A. (Eds.). **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 23-38.

SIAVELIS, Peter. Accommodating Informal Institutions and Chilean Democracy. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006, p. 33-55.

TROIANO, Mariele. As instituições importam...mas, e aí? **Revista Agenda Política**, v.3, n. 1. p.04-08, 2015. Disponível em: <http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/52/49>. Acesso em: 12 jun 2018.

ULLOA, Carlos Alberto N. Institucionalismo informal: tras las huellas de un discurso

institucionalista informal. **Perfiles Latinoamericanos**, v. 24, n. 47, p. 283-306, 2016. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532016000100012&lng=en&nrm=iso&tlng=es. Acesso em: 10 jun de 2018.

VAN COTT, Donna Lee. Dispensing justice at the margins of formality: the informal rule of law in Latin American. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006, pp. 249-273.

Artigo recebido em: 2020-05-13

Artigo aceito para publicação em: 2020-09-02