

Trabalho preparado para apresentação no  
IV Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP

Mesa 15: Paramentos Comparados

Onde são feitas as nossas leis?

Estrutura e profissionalização dos legislativos municipais

Patrick Cunha Silva  
(DCP/USP e CEM)

São Paulo

2014

## ONDE SÃO FEITAS AS NOSSAS LEIS? ESTRUTURA E PROFISSIONALIZAÇÃO DOS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS

Patrick Silva<sup>1</sup>

**RESUMO:** Apesar de atualmente o Brasil possuir 5594 Casas legislativas, a Ciência Política tem se focado, quase exclusivamente, em compreender as dinâmicas do Poder Legislativo no plano federal. Este trabalho tem o objetivo de empreender na análise das Câmaras Municipais Brasileiras. Utilizando dados do I Censo do Legislativo conduzido pelo Interlegis, busca-se, especificamente, examinar a profissionalização do legislativo municipal e os fatores associados ao seu desenvolvimento. Para tanto, procura-se verificar o nível de profissionalização e se as variáveis explicativas colocadas pela literatura sobre as Assembleias Estaduais americanas se sustentam para o caso brasileiro. A saber, se a profissionalização do legislativo, medida a partir do índice criado por Peverill Squire (1992; 2007), está relacionada a características: econômicas, sócio demográficas e institucionais dos municípios. Os resultados apontam para a baixa profissionalização das Câmaras Municipais e para a relevância das variáveis econômicas e populacionais para o desenvolvimento do legislativo local. Ao passo que variáveis institucionais aparentam não estar relacionadas à profissionalização do legislativo.

**Palavras-chave:** Câmaras Municipais; Profissionalização do Legislativo; Poder Legislativo; Municípios.

---

<sup>1</sup> Mestrando da Universidade de São Paulo. Email: [patrick.silva@usp.br](mailto:patrick.silva@usp.br). O autor agradece a FAPESP pela bolsa de mestrado que possibilita a realização desta pesquisa.

A despeito de atualmente o Brasil possuir 5594 Casas legislativas, a Ciência Política brasileira, como argumentado na introdução, tem se focado quase exclusivamente em compreender as dinâmicas do Poder Legislativo no plano federal<sup>2</sup>, dispendendo poucos esforços para a compreensão do Legislativo municipal. Este artigo tem o objetivo de examinar estes Legislativos a partir da análise das estruturas física e humana e da profissionalização destes parlamentos. Especificamente, busca-se examinar os recursos que os vereadores dispõem para trabalhar e como estes estão distribuídos no território. Isto é, se existem desigualdades estruturais concentradas em alguma região ou estado.

A fim de cumprir tal objetivo são utilizados os dados do I Censo do Legislativo (I-CL) conduzido pelo *Interlegis* – órgão ligado ao Senado Federal – no ano de 2005 e, como subsidio teórico, a literatura americana sobre profissionalização do legislativo e sua importância para a condução dos trabalhos legislativos e da retenção de parlamentares na carreira.

Na seção que se segue é apresentada parte do debate sobre a profissionalização do legislativo. Observa-se que esta discussão é, praticamente, confinada ao debate americano sobre as Assembleias Estaduais e a sua comparação com o Congresso Americano. O intuito com essa seção é expor os argumentos sobre a importância da existência de um legislativo profissionalizado e estruturado.

Posteriormente, são apresentados os dados e a metodologia empregada no exame da estrutura e da profissionalização das Casas. A apresentação é focada especificamente em como mensurar o conceito de profissionalização para o caso dos Legislativos municipais.

Por fim, são apresentados os resultados da análise. Estes apontam para a baixa profissionalização do legislativo municipal e para a existência de disparidades de estrutura entre Câmaras Municipais. Todavia, observa-se que as desigualdades não estão distribuídas em apenas uma das regiões ou em alguns estados da Federação, mas se fazem presentes por todo o território no brasileiro.

---

<sup>2</sup> Cabe apontar que os estudos sobre o plano federal quase todos se debruçaram apenas ao estudo da Câmara dos Deputados. Exceção a esta abordagem são os trabalhos de (NEIVA e IZUMI, 2012; NEIVA e SOARES, 2013) sobre o Senado Federal e (MEDEIROS, FREITAS e IZUMI, 2013) sobre o comportamento dos parlamentares brasileiros em ambas as Casas do Legislativo Federal.

## **A– Por que estudar a profissionalização?**

Como o conceito de profissionalização do legislativo é quase que exclusivamente utilizado em estudos da *American Politics*<sup>3</sup>, esta revisão bibliográfica possui três objetivos distintos: (1) apresentar a origem, a definição e como ele tem sido mensurado pela literatura; (2) detalhar os impactos da profissionalização para os trabalhos no legislativo; e (3) levantar algumas das hipóteses que a literatura americana utiliza para explicar a diferença da profissionalização entre os legislativos.

### **A.1 – O conceito de profissionalização do legislativo**

Embora produza efeitos e possua condicionantes diferentes, o conceito de profissionalização do legislativo é, em muitos momentos, confundido com de institucionalização Oliveira (2009). Mesmo que existam sobreposições entre eles (ROSENTHAL, 1996; SQUIRE, 1992a), é preciso definir fronteiras a fim de especificar como, nesta dissertação, se entenderá a profissionalização do legislativo.

Seguindo o argumento de Squire (1992a), a profissionalização do legislativo pode ser definida como modificações nos atributos que permitam “um número ilimitado de sessões, pagar bem seus membros e provenha excelentes instalações e recursos humanos” (Squire, 1992a:1027-8)<sup>4</sup>. Por sua vez, institucionalização se relaciona com o insulamento legislativo, de uma organização complexa e do uso de critérios universais em vez de particulares para o cumprimento das regras internas (POLSBY, 1968:145). Ou seja, enquanto profissionalização se relaciona com atributos que impactam as condições do trabalho legislativo, institucionalização se refere a características, grosso modo, relacionadas à capacidade institucional do Poder Legislativo.

Um legislativo institucionalizado é uma instituição com regras estabelecidas (que podem ser informais) – que produziria como efeito maior autonomia do Poder Legislativo perante o Executivo –, com práticas legislativas complexas (tal como um sistema de comissões forte) e o com uso de regras não casuísticas para a atribuição de penalizações e cargos aos membros (POLSBY, 1968). Já um Poder Legislativo

---

<sup>3</sup> Exceção é o trabalho de Moncrief (1994) sobre as Assembleias Provinciais canadenses.

<sup>4</sup> No original “*meet in unlimited sessions, pay their members well and provide superior staff resources facilities*” (Squire, 1992a:1027-8).

profissionalizado é aquele que conta com recursos (entendidos como: salário, servidores e tempo) suficientes para exercer suas atividades.

Como apontado por Squirel (2007), Mooney (1995) e Thompson e Moncrief (1992), há um consenso sobre três fatores que devem ser considerados para a operacionalização da profissionalização: o tempo despendido no trabalho legislativo, o número de servidores e a remuneração parlamentar<sup>5</sup>.

Squire (2007) argumenta que essa três variáveis são úteis para a operacionalização do conceito em razão de seus efeitos esperado sobre o Poder Legislativo e sobre o legislador. Segundo o autor, o tempo de jornada parlamentar tem como efeito para a instituição o aumento do tempo de elaboração e de deliberação das políticas, enquanto que nos legisladores o efeito é a redução das oportunidades para a manutenção de um segundo emprego e o desenvolvimento de habilidades legislativas. Já o número de servidores proporciona ao legislador um aumento das suas capacidades na proposição de projetos e, por sua vez, acarreta um aumento da capacidade legislativa da Casa vis-à-vis o Poder Executivo. Por fim, a remuneração parlamentar produz incentivos à continuidade da carreira ao parlamentar e, para o Legislativo, a melhora dos quadros parlamentares por meio da atração membros mais qualificados, o que tem como efeito um legislativo mais experiente<sup>6</sup>.

Antes de passar às formas de mensuração do conceito cabe um comentário sobre os efeitos da profissionalização. Pelo exposto, nota-se que a profissionalização do legislativo é fundamental tanto para o fortalecimento do Poder Legislativo quanto para a melhora do que nele é produzido. Em outros termos, a literatura apresenta como efeito geral da profissionalização o aumento da probabilidade de sucesso do Poder Legislativo em atender as demandas colocadas pela população. Visto por este lado, o gasto com o Legislativo pode ser tomado como uma prática que visa o aumento das capacidades deste Poder vis-à-vis ao Executivo e a de apresentar soluções próprias para problemas colocados pelos munícipes. Ou seja, o fortalecimento do Legislativo reduz a

---

<sup>5</sup> Exceção na literatura é o trabalho de Rosenthal (1996), no qual o autor argumenta que a remuneração parlamentar não deveria ser considerada para a operacionalização da profissionalização legislativa. O argumento é que, diferentemente do número de servidores e do tempo despendido no legislativo, o salário seria “*an individually connected indicator; it is of direct relevance to individual members but has no direct effect on the legislature itself.*” (ROSENTHAL, 1996:175). O salário seria, assim, característica de um conceito distinto: o carreirismo.

<sup>6</sup> Nota-se que alguns dos efeitos esperados do aumento do tempo de trabalho legislativo e da remuneração parlamentar estão relacionados ao conceito de institucionalização. Uma vez que o aumento destes dois componentes pode produzir incentivos para a busca da reeleição e do desenvolvimento de regras internas claras.

dependência em relação ao Executivo para a produção de políticas públicas e a passividade do Legislativo em relação às propostas apresentadas pelo Poder Executivo.

Simultaneamente, tem-se como efeito da profissionalização a melhora no recrutamento parlamentar. Como em toda carreira, melhores condições de trabalho geram estímulos que atraem melhores profissionais. Portanto, é esperado que legislativos profissionalizados atraiam candidatos mais qualificados e que tenham uma maior probabilidade de retenção de seus quadros (ao menos que produza estímulos para a tentativa da reeleição) do que os Legislativos não profissionalizados.

Por outro lado, a baixa profissionalização pode ter como produto a atração de quadros menos qualificados movidos pelo salário (que muitas vezes é superior ao salário médio oferecido no município ou estado) e pelo pouco tempo despendido no trabalho, além de possivelmente atrair parlamentares com múltiplos objetivos. Uma vez que a baixa profissionalização acarreta o enfraquecimento do Poder Legislativo e, conseqüentemente, na baixa coesão e fiscalização interna, o risco do uso do cargo para finalidades pessoais aumenta. Ou seja, a partir da literatura é possível concluir que a profissionalização é parte fundamental do bom funcionamento do Poder Legislativo.

No que compete às formas de mensuração empregadas pelos autores, também é possível afirmar que há um consenso na literatura. Habitualmente, os autores utilizam como medida para o “tempo de trabalho legislativo” o número de dias em sessão legislativa (SQUIRE 1992b; 2007); já para “remuneração parlamentar”, o salário do parlamentar (CAREY, NIEMI e POWELL, 2000; SQUIRE, 1992b, 2007); por fim, as diferenciações ocorrem em relação ao componente “servidores”: enquanto Squire (1992b;2007) usa o número de servidores por parlamentar, outros autores (CAREY, NIEMI e POWELL, 2000; KING, 2000; MONCRIEF, 1988) empregam o gasto do legislativo (excetuando o salário dos parlamentares). Entretanto, esta diferenciação não se dá em razão de discordância teórica, mas pelas dificuldades de obtenção de dados confiáveis sobre o número de servidores para alguns períodos históricos.

No Quadro 1 são sintetizados os efeitos para o legislativo e para o legislador e a forma como cada um dos componentes tem sido mensurada.

Quadro 1– Componente da profissionalização do legislativo

Componente da Profissionalização	Possibilidades de mensuração	Efeito no Legislativo	Efeito no Legislador
Tempo no trabalho legislativo	– N° de dias em sessão legislativa (SQUIRE 1992b; 2007; CAREY, NIEMI e POWELL, 2000)	– Aumenta o tempo disponível para o desenvolvimento e deliberação sobre políticas.	– Diminui a capacidade da manutenção de uma segunda carreira; – Aumenta a oportunidade do desenvolvimento de habilidades legislativas.
Servidores	– N° de servidores por parlamentar (SQUIRE 1992b;2007) – Gasto do Legislativo (exceto salário) (CAREY, NIEMI e POWELL, 2000; KING, 2000; MONCRIEF, 1988)	– Aumento da força do Legislativo frente ao Poder Executivo.	– Aumento da capacidade de proposição de políticas (projetos).
Remuneração parlamentar	– Salário parlamentar (CAREY, NIEMI e POWELL, 2000; SQUIRE, 1992b, 2007)	– Aumento da atração de parlamentares melhor capacitados; – Aumento da capacidade de retenção dos membros.	– Aumento do incentivo a continuidade da carreira.

Fonte: Adaptado de Squire (2007). Elaboração do autor.

## A.2 – Os condicionantes da profissionalização legislativa

A partir de um sumário da literatura que tem tratado dos condicionantes da profissionalização legislativa, pode-se, grosso modo, dividir as hipóteses levantadas pelos autores em quatro grandes tipos: (1) disponibilidade de recursos econômicos; (2) complexidade/heterogeneidade da população; (3) características políticas e institucionais; e (4) contaminação geográfica.

A conexão entre a profissionalização e os recursos econômicos é direta: quanto maior a disponibilidade orçamentária, maior é a profissionalização do legislativo. Isso ocorreria, pois os recursos proporcionariam aos legisladores a oportunidade de aumentarem o valor dos seus salários e o número de funcionários, dois dos componentes do índice de profissionalização.

No que compete ao teste empírico desta proposição, dois são os indicadores empregados: o tamanho da população<sup>7</sup> (KING, 2000; MOONEY, 1995; SQUIRE e

<sup>7</sup> Squire e Hamm (2005) ao examinar os fatores que condicionam o número de sessões e o salário dos parlamentares empregam tanto os dados de receita, como os de população. No caso, os autores utilizam o tamanho da população como um substituto nos anos em que os dados de receita estadual não estavam disponíveis.

HAMM, 2005) e o PIB per capita do estado King (2000 e Mooney (1995). Segundo Mooney (2005), o uso do PIB per capita tem o objetivo captar o efeito da riqueza da localidade no Poder Legislativo. Por sua vez, a população tem uma dupla função: (1) segundo o autor, ela é “provavelmente o fator mais importante que afeta o nível de recursos que o Legislativo tem a disposição” (MOONEY 1995:49)<sup>8</sup>, ou seja, a população é uma boa *proxy* para a quantidade de recursos disponíveis no município; ao mesmo tempo (2) a população também tem uma função ligada à hipótese da heterogeneidade, pois seu tamanho afeta a necessidade de um legislativo profissionalizado, uma vez que quanto maior a população, maior seria a demanda por respostas rápidas do Poder Legislativo, o que, por sua vez, levaria à necessidade de um legislativo profissionalizado.

O argumento proposto pelo segundo conjunto de hipóteses – sobre a complexidade/heterogeneidade da população – é que o aumento da diversidade populacional leva ao aumento da diversidade de interesses e de demandas feitas ao parlamento. Essa ampliação de demandas afetaria a necessidade do parlamento se modernizar para atender a população (GRISSOM e HARRINGTON, 2012; MOONEY, 1995; SQUIRE e HAMM, 2005). Entre os indicadores utilizados pela literatura para o teste desta hipótese os mais comuns são: o tamanho da população, o tamanho da população urbana e o tamanho da população negra.

O terceiro argumento se baseia nos incentivos produzidos pelas características políticas e institucionais da localidade Mooney (1995). No que compreende a discussão acerca dos efeitos institucionais na profissionalização, o limite imposto ao número de sessões legislativas é apontado pela literatura King (2000 e Mooney (1995) como a característica institucional mais importante no contexto americano, por limitar o livre desenvolvimento da profissionalização<sup>9</sup>.

Mooney (1995) assinala que outros fatores podem afetar a profissionalização do legislativo, destacando nominalmente, a existência de oportunidades para os parlamentares avançarem na carreira política, os poderes do Executivo e o tamanho da burocracia estadual. Segundo o autor, é esperado que em estados em que o parlamentar vislumbra ascensão na carreira (por exemplo, concorrer ao cargo de deputado federal, senador ou, até mesmo, governador) ocorra um esforço para aumentar o grau de

---

<sup>8</sup> No original “probably the most important factor affecting the level of resources it has at its disposal” (MOONEY 1995:49).

<sup>9</sup> A despeito dos autores não utilizarem em suas análises, é possível supor que as limitações impostas o salário parlamentar produz efeitos semelhantes no nível de profissionalização (SQUIRE e HAMM, 2005).

profissionalização do legislativo. Já o efeito das outras duas características seria semelhante: quanto mais fortes os poderes do Executivo e maior a burocracia, maior o efeito esperado do aumento da profissionalização legislativa. Isso ocorreria, pois “em um estado com um governador e uma burocracia fracas, esta influência [do Legislativo] pode ser alcançada sem o gasto de recursos extras requeridos para o desenvolvimento de uma legislatura profissional” (Mooney, 1995:51)<sup>10</sup>.

Por fim, Squire e Hamm (2005) destacam que alguns contextos políticos podem ser favoráveis à profissionalização do legislativo. Os autores apontam que nos EUA o partido Democrata historicamente apoiou o fortalecimento dos órgãos do Estado e que este suporte pode se traduzir no acréscimo da profissionalização do legislativo. Deste modo, esperar-se-ia que estados democratas possuam, em média, legislativos mais profissionalizados vis-à-vis aos demais estados.

O último grupo de hipótese tem origem no trabalho de Mooney (1995). Segundo o autor, espera-se que o movimento de profissionalização em uma Casa afete os Parlamentos vizinhos. O argumento de Mooney se origina nos estudos sobre emulação de políticas entre os estados americanos (cf. BERRY E BERRY, 1990; GRAY, 1973) e se baseia no suposto de que, após a adoção de uma política por um estado, o custo de adoção em estados vizinhos é reduzido, uma vez que o primeiro estado serve como “piloto” para os demais.

Feita essa breve descrição da literatura sobre os condicionantes da profissionalização legislativa, na seção seguinte são apresentados os dados e os métodos utilizados para o exame das estruturas física e humana e da profissionalização das Câmaras Municipais brasileiras.

## **B – Dados e Métodos**

Nesta seção é detalhada a operacionalização do conceito de profissionalização. A principal fonte de dados utilizada para o exame da profissionalização são os dados provenientes do I Censo do Legislativo (I-CL) promovido pelo *Interlegis*. O I-CL foi realizado durante o ano de 2005 com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e visou à coleta de dados sobre os legislativos subnacionais e

---

<sup>10</sup> No original ““in a state with a weak governor and bureaucracy, this influence [do legislativo] can be had without expending the extra resources required to develop a professional legislature” (Mooney, 1995:51).”

locais brasileiros. Foram entrevistados membros das 5562 Câmaras Municipais e das 26 Assembleias Legislativas que existiam a época. Entre os dados coletados, três são de especial interesse, pois são as três variáveis utilizadas pela literatura (CAREY, NIEMI e POWELL, 2000; MOONEY, 1995; SQUIRE, 1992b, 2007) para a operacionalização do conceito de profissionalização: o salário bruto dos parlamentares, o número de servidores e a jornada parlamentar.

Todavia, apesar do I-CL possuir as três variáveis necessárias para a mensuração do índice, três limites se impõe para esta pesquisa. Os dois primeiros dizem respeito à incompatibilidade de transpor a metodologia empregada por parte da literatura americana (SQUIRE, 1992b, 2007) em razão dos limites constitucionais impostos ao salário dos vereadores; por sua vez, o terceiro concerne à limitação dos dados disponíveis no I-CL.

Os dois primeiros problemas são produto do artigo 29 da Constituição Federal de 1988 (CF-1988) no qual são explicitados os dois critérios utilizados para a definição dos salários dos vereadores: o estado a qual pertence à Câmara Municipal e o tamanho da população do município.

O motivo pelo qual esta limitação constitucional impõe um problema para o índice de profissionalização se relaciona a forma como os autores (CAREY, NIEMI e POWELL, 2000; SQUIRE, 1992b) operacionalizam o índice de profissionalização: é atribuído às três variáveis o mesmo peso no cálculo. Ou seja, salário, jornada parlamentar e número de servidores possuem o mesmo impacto no valor final do índice. Por este motivo, caso a limitação constitucional seja desconsiderada, municípios que possuam o mesmo valor nas variáveis “número de servidores” e “jornada parlamentar” e que o salário estiver no teto constitucional teriam valores diferentes para o índice caso possuíssem tamanhos diferentes, em razão da limitação imposta pelo artigo 29.

Como é possível observar no Quadro 2, a desconsideração desta limitação impõe uma penalização aos municípios de menor porte (menos de 10 mil habitantes), uma vez que o teto salarial para estes municípios é duas vezes menor do que o do terceiro grupo de municípios (até 100 mil habitantes) e quase quatro vezes inferior em relação ao Grupo 6.

Quadro 2 – Limite salarial por faixa de município

Grupo de Mun.	População	Teto salarial (em %)	Teto salarial em 2005 (em R\$) <sup>11</sup>
1	Até 10 mil habitantes	20% do salário do Dep. Estadual	R\$ 1927,08
2	De 10001 a 50 mil habitantes	30% do salário do Dep. Estadual	R\$ 2890,62
3	De 50001 a 100 mil habitantes	40% do salário do Dep. Estadual	R\$ 3854,16
4	De 100001 a 300 mil habitantes	50% do salário do Dep. Estadual	R\$ 4817,70
5	De 300001 a 500 mil habitantes	60% do salário do Dep. Estadual	R\$ 5781,24
6	Mais de 500 mil habitantes	75% do salário do Dep. Estadual	R\$ 7226,55

Fonte: Constituição Federal de 1988. Cálculos do autor

Este problema foi contornado pelo uso do percentual do salário em relação ao teto constitucional. Ou seja, para cada um dos municípios em que os dados estão disponíveis foi calculado quanto do salário dos vereadores em 2005 representavam percentualmente do máximo permitido.

Por sua vez, o segundo problema diz respeito à operacionalização da profissionalização utilizando o índice de Squire (1992b, 2007). Embora o índice criado Squire (1992b) seja amplamente utilizado pela literatura, sua conversão direta para o caso brasileiro apresenta uma limitação, pois o autor calcula a profissionalização utilizando como *baseline* o Congresso Americano (1992b; 2007). Assim, para reproduzir o índice para o caso brasileiro seria necessário definir a *baseline*, uma escolha óbvia seria a Câmara dos Deputados. Entretanto, como o teto do salário dos vereadores é vinculado ao salário dos deputados estaduais, utilizar a Câmara dos Deputados poderia enviesar a mensuração da profissionalização nos estados em que os salários dos deputados estaduais são mais baixos. E, por sua vez, empregar como *baseline* as Assembleias Legislativas inviabilizaria a análise comparativa da profissionalização entre estados, pois levaria a operacionalização do índice para 26 grupos distintos.

O problema foi solucionado a partir da utilização do método de operacionalização do índice proposto por Carey, Niemi e Powell (2000). Os autores utilizam as três variáveis elencadas por Squire (1992b, 2007), porém ao invés de

<sup>11</sup> Valores calculados com base no teto salarial (R\$ 9635,40) para deputados estaduais em 2005.

adotarem uma *baseline* para o cálculo do índice, os autores padronizam a distribuição para valores entre 0 e 1 empregando os valores da média padronizada dos três componentes. O processo de transformação do índice é dado pela fórmula abaixo

$$\text{Índice SSS}_i = \frac{x_i + |x_{\min}|}{x_{\max} + |x_{\min}|}$$

na qual  $x_i$  é o valor da média dos valores normalizados das três variáveis (salário, jornada parlamentar e número de servidores por parlamentar) para o município  $i$ ;  $x_{\max}$  é o valor máximo assumido pela média dos valores normalizados na amostra; e  $x_{\min}$  o valor mínimo assumido pela média dos valores normalizados na amostra.

Por fim, a terceira limitação tem origem nos dados do I-CL. Apesar dos esforços empreendidos pelo *Interlegis*, os dados do I-CL possuem um elevado número de valores *missings*. Entre as variáveis que possuem este problema, quatro são de interesse: tamanho da população, salário dos vereadores, número de servidores por parlamentar e jornada parlamentar.

Destas quatro variáveis, a que possui o menor número de *missings* é a de população<sup>12</sup>. O dado de população está indisponível para oito casos. Como esta variável é usada para definir o grupo a qual o município pertence, o número de casos disponíveis foi reduzido de 5562 para 5554. Por sua vez, as demais variáveis diminuíram consideravelmente o número de casos.

---

<sup>12</sup> A fim de maximizar o número de casos na análise foram realizadas tentativas de categorização dos municípios com dados de população de outras fontes (Censo Demográfico de 2000, Contagem populacional de 2007). Contudo, o dado de população que mais minimizou as perdas foi o dado original do I-CL.

Tabela 1 – Percentual de casos válidos para as variáveis de interesse

Grupo do Município	Variável						Nº de casos válidos para as 3 variáveis		n do Censo do Legislativo
	Salário		Servidores		Jornada		n	%	
	n	%	n	%	n	%			
1	2528	94,26%	2573	95,94%	2535	94,52%	2405	<b>89,67%</b>	2682
2	2075	88,41%	2191	93,35%	2188	93,23%	1954	<b>83,26%</b>	2347
3	240	79,73%	254	84,39%	283	94,02%	205	<b>68,11%</b>	301
4	110	69,18%	115	72,33%	144	90,57%	90	<b>56,60%</b>	159
5	19	54,29%	15	42,86%	27	77,14%	12	<b>34,29%</b>	35
6	13	43,33%	10	33,33%	21	70,00%	5	<b>16,67%</b>	30
Total	4985	89,76%	5158	92,87%	5198	93,59%	4671	<b>84,10%</b>	5554

Fonte: I Censo do Legislativo

A partir da Tabela 1, observa-se que a porcentagem de casos válidos para as três variáveis decresce conforme a população do município aumenta. Os municípios com mais de 500 mil habitantes são os que têm a maior queda, apenas 16% dos municípios possuem informações para as três variáveis, enquanto que para os até 10 mil habitantes estão disponíveis os dados para 89,67% das observações. Assim, a perda de quase 75% dos casos para os municípios com mais de 500 mil habitantes é um das limitações desta pesquisa. Contudo, cabe apontar que esta limitação é minimizada quando se considera que estes municípios são os com maior volume de recursos [tabela omitida], ou seja, apesar de impossível afirmar com certeza é possível hipotetizar que estes são os municípios em que os legislativos possuem o maior grau de profissionalização. Portanto, o não exame destes municípios é menos negativo do que aparentemente se pode supor em um primeiro momento.

### C – Análise

Nesta seção são examinadas as estruturas física e humana das Câmaras Municipais, além da profissionalização do legislativo. Duas estratégias são utilizadas para a análise. Primeiro são utilizadas estatísticas descritivas e mapas para verificar o padrão de distribuição das variáveis examinadas; posteriormente é utilizado um modelo de regressão para a associação entre variáveis elencadas pela literatura americana como condicionantes do desenvolvimento da profissionalização legislativa.

### C.1 – A Estrutura Física e Humana das Câmaras Municipais

A fim de compreender a estrutura física e humana das Câmaras Municipais são examinadas oito variáveis disponíveis no I-Cl. Cinco relacionadas à estrutura-física das Casas e três sobre a estrutura-humana. Na Tabela 2 e na Figura 1 são expostos os dados da sede da Câmara, isto é, se ela é própria, alugada ou cedida por outro órgão ou entidade.

Tabela 2 – Número de Câmaras segundo o Tipo de Sede por Região (2005)

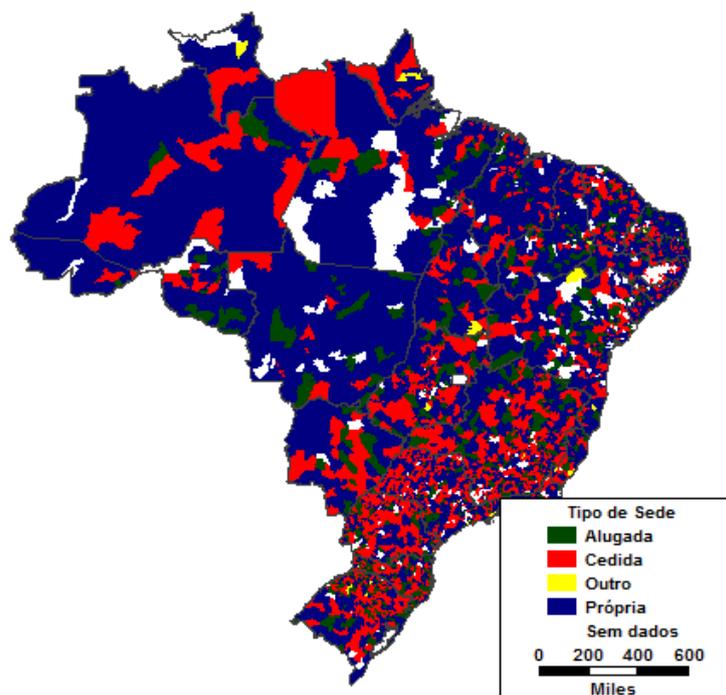
Região	Própria	Alugada	Cedida	Outro
Centro-Oeste	57.01% (252)	14.93% (66)	27.60% (122)	0.45% (2)
Nordeste	60.78% (998)	16.32% (268)	22.35% (367)	0.55% (9)
Norte	69.67% (294)	10.90% (46)	18.72% (79)	0.71% (3)
Sudeste	40.99% (651)	16.81% (267)	41.62% (661)	0.57% (9)
Sul	27.37% (315)	25.54% (294)	46.66% (537)	0.43% (5)
Total	47.86% (2510)	17.94% (941)	33.67% (1766)	0.53% (28)

Número de observações em parênteses

Fonte: I Censo do Legislativo

A partir do exame dos dados é observável que as regiões com menor desenvolvimento econômico social contam com o maior número de Câmaras com sede própria. Em média, 62% dos legislativos dos municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste possuem sede própria, enquanto apenas 40,99% dos legislativos do Sudeste e 27% dos do Sul. Observa-se que nas regiões mais desenvolvidas do país o tipo de sede mais comum é o cedida/empresta por outro órgão ou entidade. O cedente mais recorrente é a prefeitura municipal, sendo responsáveis por 91% dos imóveis (1619). Em apenas 18 casos, o cedente não é nem órgão público ou religioso. Na Figura 1 é observada a distribuição do tipo de sede nos estados. Não existe uma concentração de casos de um tipo em apenas um estado da região. Ou seja, a distribuição percentual observada na Tabela 2 não é resultado de um ou outro estado, mas de um padrão regional.

Figura 1 – Distribuição Espacial do Número de Câmaras segundo o Tipo de Sede por Região (2005)



Fonte: I Censo do Legislativo

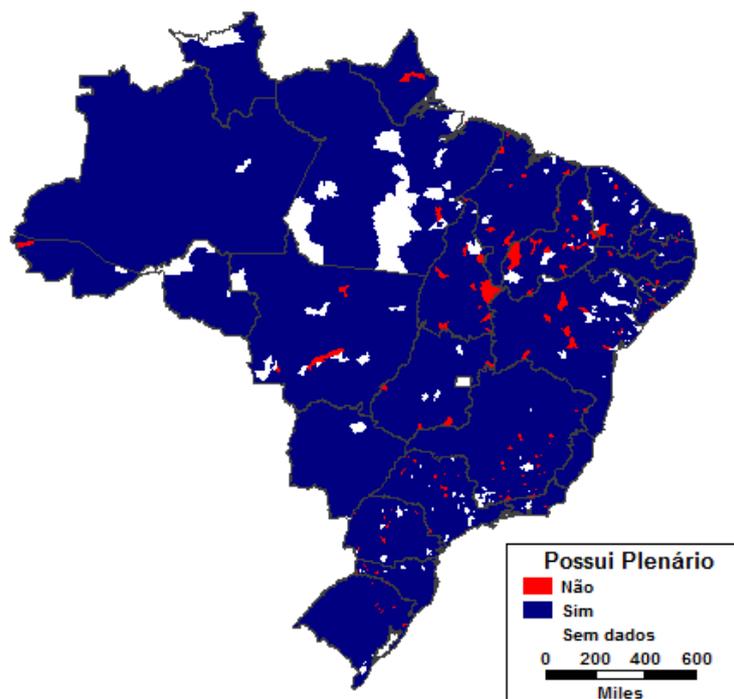
No que compete às características das Casas, na Tabela 3 e Figura 2 é examinada a existência de plenários e na Tabela 4 e Figura 3 a disponibilidade de gabinetes individuais.

Tabela 3 – Número de Câmaras que possuem plenário por Região (2005)

Região	Possui	Não Possui
Centro-Oeste	98,22% (441)	1,78% (8)
Nordeste	96,42% (1672)	3,58% (62)
Norte	95,74% (405)	4,26% (18)
Sudeste	97,78% (1584)	2,22% (36)
Sul	97,95% (1144)	2,05% (24)
Total	97,26% (5246)	2,74% (148)

Número de observações em parênteses  
Fonte: I Censo do Legislativo

Figura 2 – Distribuição Espacial do Número de Câmaras que possuem plenário por Região (2005)



Fonte: I Censo do Legislativo

Nota-se que a existência de plenário é, praticamente, uma constante nos municípios brasileiros. A região com menor percentual é a Norte, na qual 4,68% (ou 18 municípios) não possuem plenário. Cabe pontuar que todos os municípios que não possuem plenário tem população inferior a 50 mil habitantes [tabela em anexo], sendo que 114 destes municípios têm menos de 10 mil habitantes.

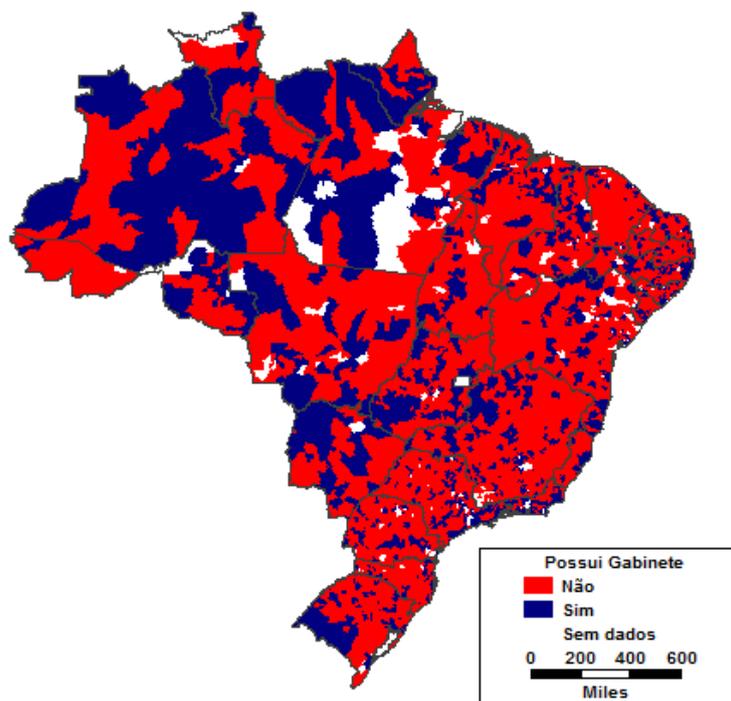
Por sua vez, o percentual de Câmaras que contam com gabinetes individuais para os vereadores é pequeno: em apenas 17,60% (950 municípios) os vereadores contam com escritórios privados para trabalhar. Tal qual ocorre com o tipo de sede, as regiões Sul e Sudeste são as que possuem menor número de Câmaras com gabinetes individuais só 14,95% das Câmaras destas regiões possuem gabinetes individuais.

Tabela 4 – Número de Câmaras que possuem gabinete individual por Região (2005)

Região	Possui	Não Possui
Centro-Oeste	21,73% (98)	78,27% (353)
Nordeste	17,58% (305)	82,42% (1430)
Norte	28,81% (121)	71,19% (299)
Sudeste	16,70% (271)	83,30% (1352)
Sul	13,25% (155)	86,75% (1015)
<b>Total</b>	<b>17,60%</b> <b>(950)</b>	<b>82,40%</b> <b>(4449)</b>

Número de observações em parênteses  
Fonte: I Censo do Legislativo

Figura 3 – Distribuição espacial do Número de Câmaras que possuem gabinete individual por Região (2005)

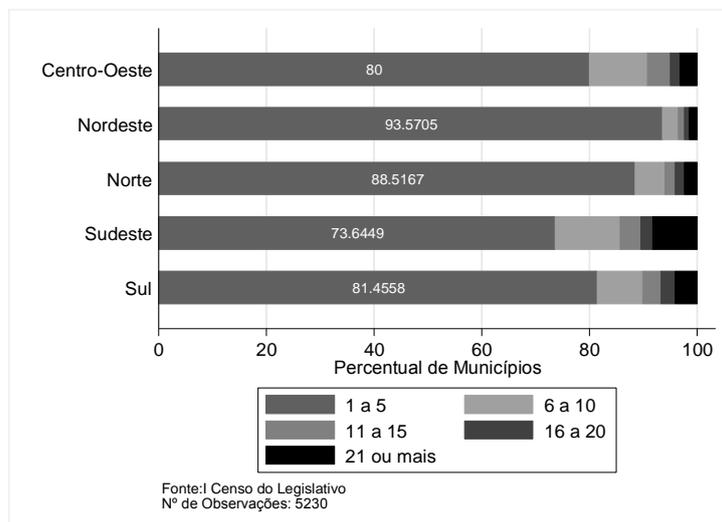


Fonte: I Censo do Legislativo

Quando observada a distribuição a partir do porte populacional dos municípios, tem-se que entre os municípios com mais de 100 mil habitantes o percentual de legislativos que não contam com gabinetes é de 6,68% (21 municípios) [tabela omitida]. Portanto, a ausência tanto de plenário quando de gabinetes está diretamente relacionada

ao tamanho do município, o que, como observaremos, pode ser explicado pelas limitações orçamentárias que estão relacionadas ao tamanho da população.

Gráfico 1 – Número de Computadores disponíveis em cada Câmara Municipal por Região (2005)



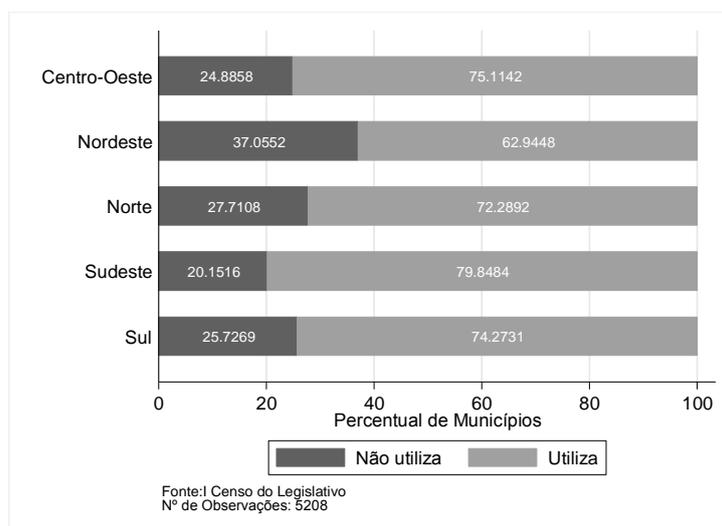
Ainda como indicativo da estrutura-física das Câmaras, no I-CL foi perguntado aos legislativos municipais o número de computadores disponíveis. Apesar de ser apenas uma variável, o número de computadores pode ajudar a entender com qual estrutura os parlamentares e funcionários contam para trabalhar no dia a dia. No Gráfico 1, acima, são expostos os dados por região. Mais de 70% dos municípios contam com 1 a 5 computadores, se considerado que o número médio de parlamentares na época era de 9,32 vereadores temos que se todos os parlamentares estivessem presentes no mesmo momento na Câmara seria impossível que todos trabalhassem simultaneamente em seus computadores. Não obstante, as regiões Sul e Sudeste se saem melhor nesta característica do que nas anteriormente analisadas. Estas duas regiões, juntamente com o Centro-Oeste, são as que possuem menor percentual de municípios com 1 a 5 computadores e são as duas regiões com o maior número de Câmaras com 21 ou mais computadores.

Os resultados encontrados para o número de computadores são semelhantes ao para o uso de sistema de informação<sup>13</sup>. As regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste são as

<sup>13</sup> Sistemas de informação são softwares utilizados para facilitar os trabalhos legislativos. No I-CL foram considerados como usuários de sistema de informação os legislativos que utilizavam um dos três tipos a

que têm o maior percentual de Câmaras que empregam algum tipo de sistema de informação na administração da Casa. Por outro lado, o percentual de Câmaras do Nordeste que utilizam algum sistema é de apenas 62% e do Norte é de 72%. Poder-se-ia supor que este resultado é produto do número de municípios de pequeno porte nestas duas regiões. Contudo, as regiões Norte e Nordeste são as que contam com o menor percentual de municípios com até 10 mil habitantes (36,95% e 42,09%, respectivamente), quando considerados os municípios até 50 mil habitantes só o Sudeste possui menos municípios do que estas duas regiões. Portanto, a diferença tanto no número de computadores e no uso de sistemas de informação não parece estar diretamente relacionada com o tamanho dos municípios.

Gráfico 2 – Número de Câmaras que utilizam algum sistema de informação por Região (2005)

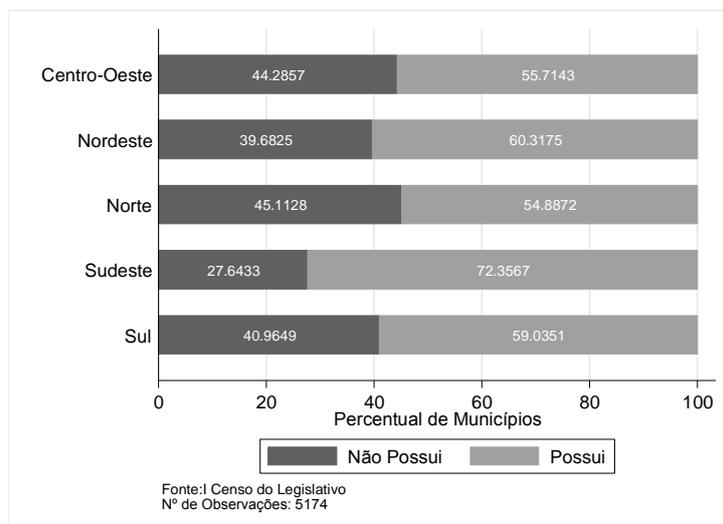


Em resumo, as regiões Norte e Nordeste são as que possuem o maior número de municípios com plenário e, juntamente com o Centro-Oeste, têm um número de Câmaras em que os vereadores contam com gabinetes individuais. Entretanto, nestas regiões as Casas têm um número inferior de computadores do que as demais regiões e são as que apresentam o menor número de parlamentos que utilizam algum sistema de informação. Ou seja, não é possível afirmar que os municípios de uma das regiões possuem são mais bem equipadas em todas as dimensões até o momento examinadas.

Mas como é a estrutura humana das Câmaras? Três características estão disponíveis no I-CL: se a Câmara conta com uma estrutura-administrativa para auxiliar

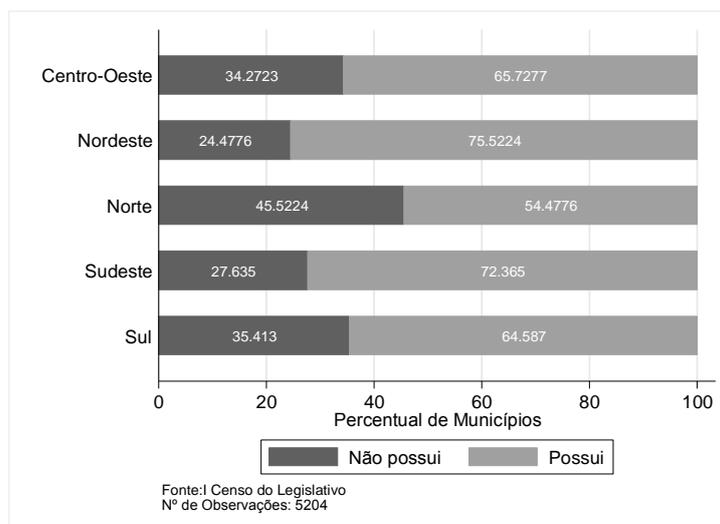
o trabalho legislativo, se existe pessoal para auxiliar o trabalho da mesa diretora e o número de funcionário. Destas, as duas primeiras são examinadas nesta seção, enquanto a terceira é deixada para a seção seguinte por ser um dos componentes do índice de profissionalização do legislativo.

Gráfico 3 - Número de Câmaras que possuem estrutura administrativa responsável pelo apoio à produção legislativa por Região (2005)



O Sudeste se destaca das demais regiões por ter o maior percentual de municípios que contam com algum tipo de estrutura administrativa para apoio dos trabalhos legislativos. Aproximadamente 72% das Câmaras da região afirmam possuir algum tipo de pessoal responsável para auxiliar o trabalho legislativo. A região Norte apresenta o pior percentual, em 55% dos municípios os vereadores não contam com nenhum tipo de suporte ao trabalho legislativo. Quando agrupados por tamanho é notável a disparidade entre os municípios. Em 45% das Câmaras de municípios com menos de 10 mil habitantes não possuem estrutura de apoio ao trabalho legislativo.

Gráfico 4 – Número de Câmaras que possui pessoal para auxiliar o trabalho da mesa diretora por Região (2005)



A região Norte se mantém como a pior quando é examinado o percentual de municípios em que a Mesa Diretora conta com pessoal para auxiliar os trabalhos. Em 45% dos municípios da região as mesas diretoras não possuem apoio. Semelhantemente, a região Sudeste é a com maior percentual de Câmaras com dispõem de apoio a Mesa Diretora. Não obstante, a similaridade de resultados para estas duas regiões nas variáveis de estrutura humana examinadas, a região Nordeste se destaca por possuir um percentual superior de municípios em que a Mesa Diretora recebe auxílio para os trabalhos em relação à existência de uma estrutura para auxiliar os trabalhos legislativos (75% e 60%, respectivamente).

## C.2 – A profissionalização do legislativo e seus componentes

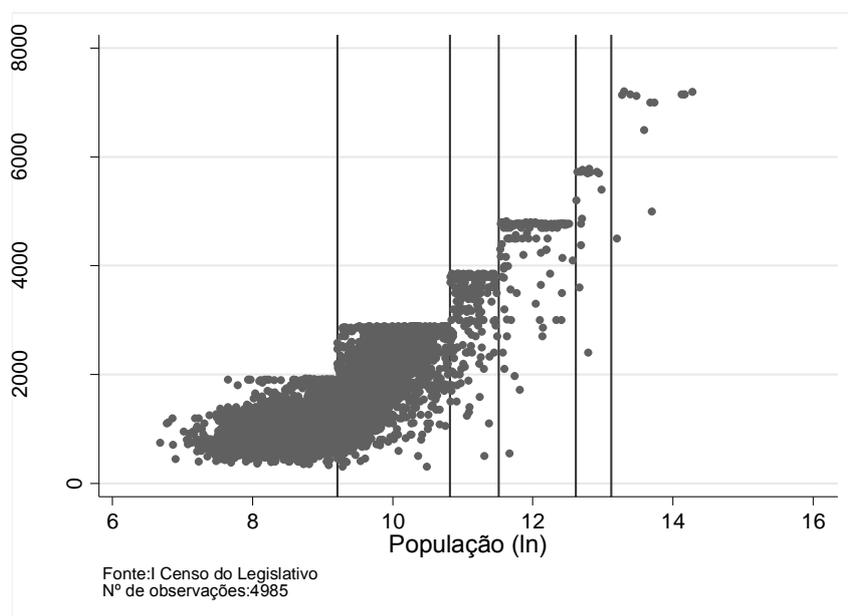
Ainda que os dados disponíveis no I-CL imponham limitações para o compito do índice, é possível fazer uma apreciação global do índice de profissionalização legislativa dos municípios brasileiros para os municípios que responderam às três perguntas necessárias para o compito do índice de profissionalização no I-CL – 4671 municípios<sup>14</sup>. O principal objetivo da empreitada é expor diferença nos três

<sup>14</sup> A despeito de ser possível calcular o índice para os 4671 municípios, nesta seção quando os componentes são examinados separadamente são apresentados os dados para todos os municípios que responderam a questão correspondente a uma das três variáveis que compõem o índice.

componentes do índice e complementar a descrição realizada na seção anterior. Começamos a análise pelo componente que é afetado por imposições constitucionais, a saber: o salário parlamentar.

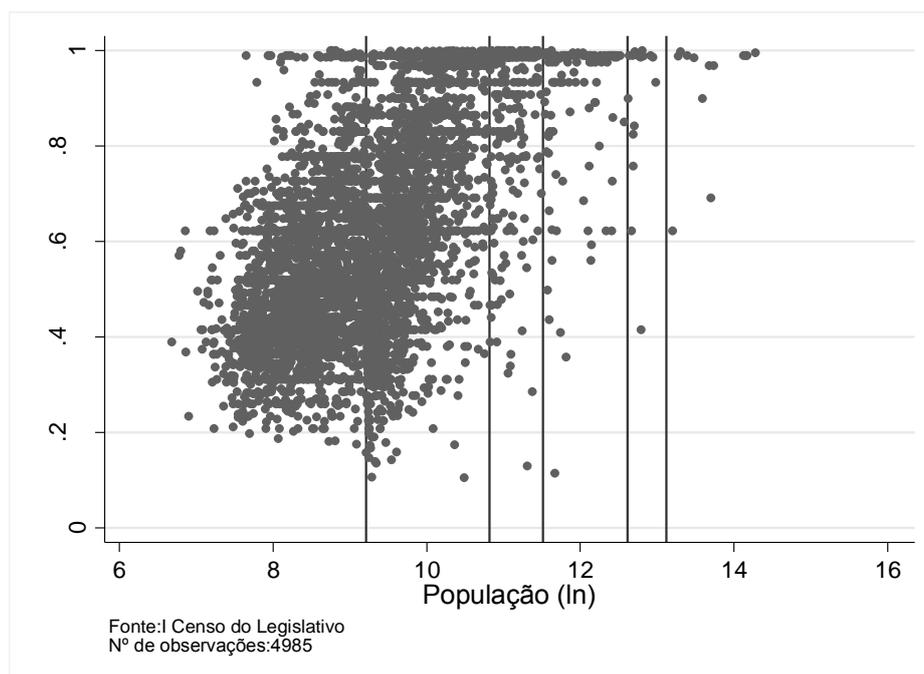
No Gráfico 5, abaixo, observa-se o efeito do art.29 da CF-1988 sobre os salários dos parlamentares. Em 2005, em apenas dois municípios com população superior a 100 mil habitantes – de um total de 107 na amostra –, os vereadores recebiam salário inferior ao teto salarial estabelecido para os municípios com população inferior a 10 mil habitantes (R\$1927,08). Se considerado o teto imposto aos municípios com população entre 10 e 50 mil habitantes (R\$2890,62), este número sobe para nove municípios.

Gráfico 5 – Salário dos Vereadores por faixa de população em logaritmo natural (2005)



Outra observação é que ocorre uma concentração de municípios próximos ao teto salarial, tal como estabelecido pela Constituição Federal em todas as faixas de população, que se torna mais evidente a partir dos municípios com mais de 100 mil habitantes.

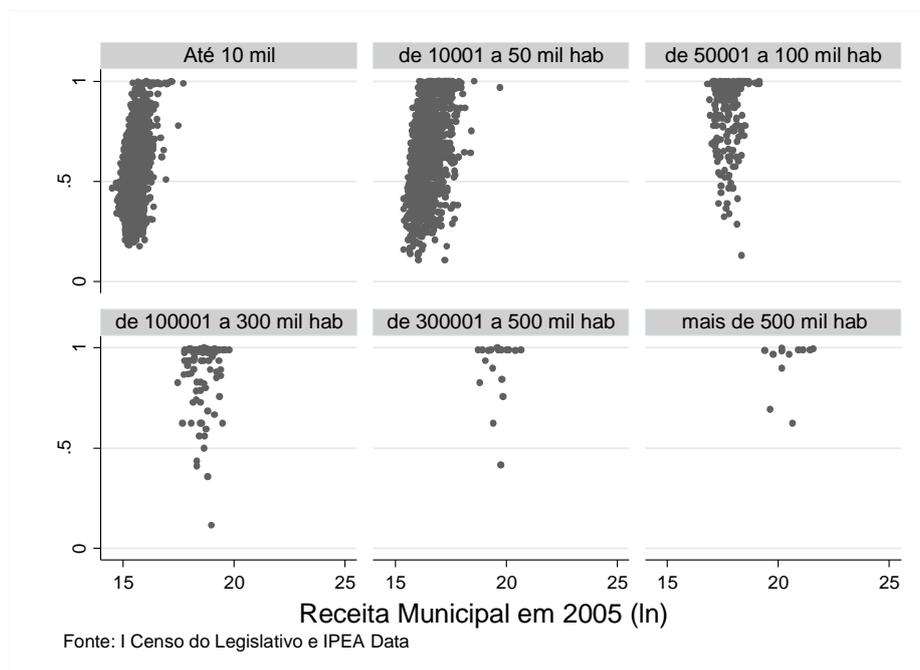
Gráfico 6 – Salário dos Vereadores em relação ao teto constitucional (2005)



Este fenômeno fica manifesto no Gráfico 6 em que são expostos os salários em relação ao teto constitucional. Verifica-se que a variação no salário dos parlamentares é menor entre os maiores municípios. Entre os municípios com mais de 500 mil habitantes, o salário parlamentar varia entre 60% do teto até 100%, ao passo que entre os com população inferior a 10 mil habitantes o salário varia entre 20% e 100%. Além da dispersão, é notável que na maioria dos municípios, especialmente para os com menos de 100 mil habitantes, o salário dos vereadores não está no teto.

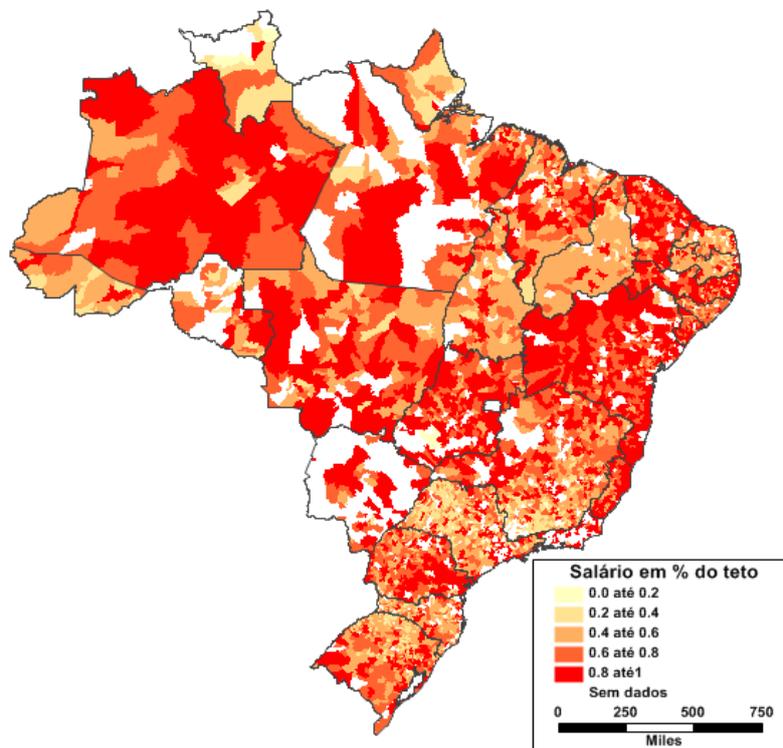
No Gráfico 7, abaixo, é observada a distribuição dos salários em relação ao teto e o log receita municipal em 2005 por tamanho da população. Observa-se que apenas entre os municípios com população menor que 50 mil habitantes parece existir uma relação de linearidade entre as variáveis. Contudo, o padrão que é apresentado no Gráfico é o da fraca relação, ao menos linear, entre as variáveis. Em outros termos, a receita municipal não aparenta ter uma relação direta com salário parlamentar.

Gráfico 7 – – Salário dos Vereadores em relação ao teto constitucional X Receita municipal em 2005 (ln) por tamanho da população



Tomando estas observações em conjunto, pontua-se que o emprego do índice de profissionalização sem considerar os impactos da limitação constitucional pode, como colocado na seção anterior, acarretar em viés na operacionalização do índice de profissionalização.

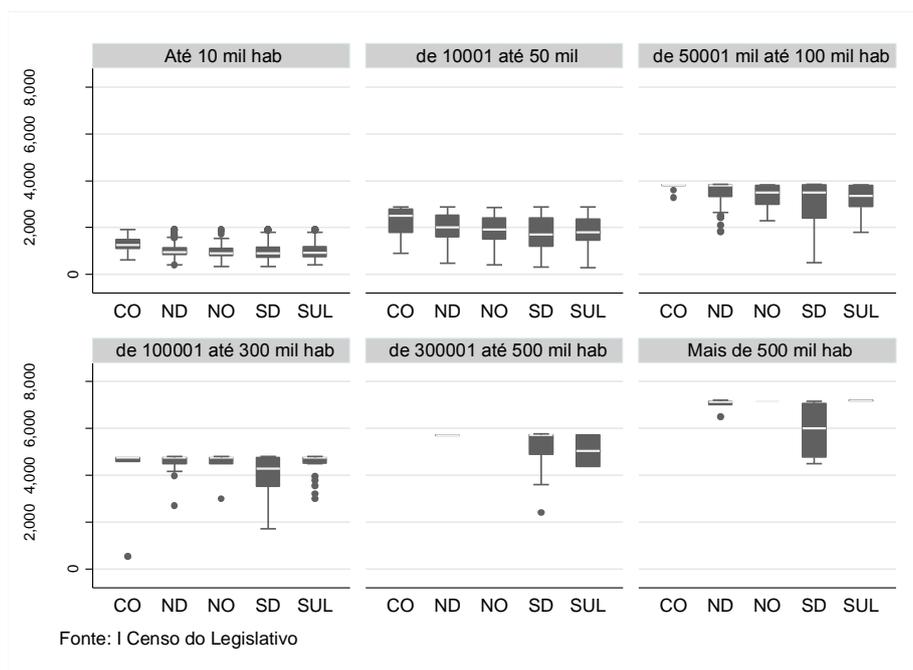
Figura 4 – Distribuição espacial do Salário Parlamentar medido em percentual do teto (2005)



Fonte: I Censo do Legislativo

Na Figura 4 é evidenciado que em alguns estados ocorre a concentração de municípios em que o salário parlamentar está mais próximo do teto. Nominalmente, este é o caso dos estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Pernambuco, Amazonas, Ceará, Sergipe, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul que possuem, ao menos, 30% dos seus municípios em que os salários estão entre 80% e 100% do teto. No outro extremo estão os estados de Roraima, do Amapá, de São Paulo, do Acre, do Rio Grande do Sul e de Rondônia em que, ao menos, 30% dos municípios o salário parlamentar está entre 0% e 20% do limite. Mas o que isso significa em valores reais? No Gráfico 8 e na Tabela 5 são apresentados os dados sobre salário por região e tamanho dos municípios.

Gráfico 8 – Salário Parlamentar (em R\$ de 2005) por tamanho de população e região



Observa-se que a dispersão entre os valores, diferente do que ocorre com os percentuais em relação ao teto salarial, é superior entre os municípios de maior porte, de modo que os municípios com até 50 mil habitantes são os que apresentam menor variação. No que tange as regiões, na Tabela 5 se verifica que, em média, as regiões Centro-Oeste e Nordeste são as que possuem os salários mais elevados para os três primeiros grupos de municípios (menores de 300 mil habitantes). A região Sudeste, por sua vez, é a que tem o menor salário médio para os municípios de todos os portes populacionais. Ressalta-se também que, caso os municípios do Rio de Janeiro fossem excluídos, os valores do Sudeste seriam menores.

Tabela 5 – Salário Parlamentar (em R\$ de 2005) por tamanho de população e região

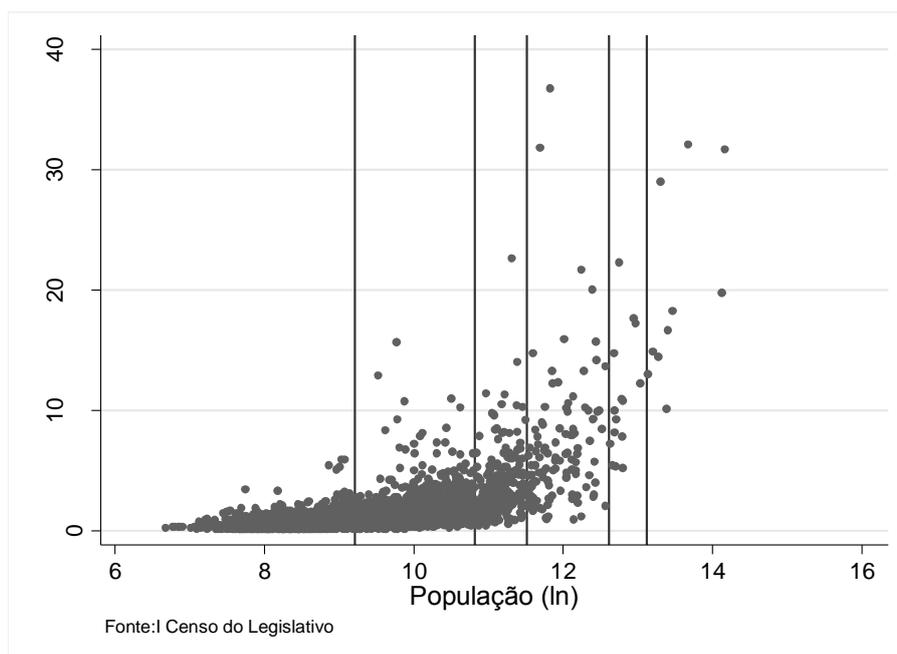
Região	Estatística	Tamanho do Município					
		Até 10 mil	De 10 até 50 mil	De 50 até 100 mil	De 100 até 300 mil	De 300 até 500 mil	Mais de 500 mil
Centro-Oeste	Média	1297,62	2279,13	3746,18	3887,80	.	.
	Desvio Padrão	308,76	541,95	167,51	1867,80	.	.
	N	235	132	11	5	.	.
Nordeste	Média	1026,20	2055,99	3502,00	4570,97	5708,50	7021,83
	Desvio Padrão	261,79	565,67	496,68	410,52	9,19	264,89
	N	636	905	83	29	2	6
Norte	Média	967,70	1925,93	3359,44	4444,29	.	7155,00
	Desvio Padrão	297,98	587,66	472,51	650,25	.	.
	N	180	175	25	7	.	1
Sudeste	Média	966,37	1775,37	3082,15	4024,02	5188,80	5913,75
	Desvio Padrão	321,47	710,14	887,71	882,71	974,45	1360,67
	N	782	527	78	45	15	4
Sul	Média	978,61	1899,45	3232,23	4479,75	5052,50	7177,50
	Desvio Padrão	297,30	573,77	577,49	543,65	949,64	31,82
	N	695	336	43	24	2	2
Total	Média	1015,67	1962,60	3313,56	4288,20	5229,16	6715,08
	Desvio Padrão	311,87	622,83	678,64	799,11	904,98	897,24
	N	2528	2075	240	110	19	13

Fonte: I Censo do Legislativo

Passemos ao exame das duas outras variáveis componentes do índice de profissionalização. A análise destas variáveis é de especial interesse, pois não existem limites constitucionais para o tamanho da jornada parlamentar, nem para o número de servidores por parlamentar que cada Câmara pode dispor. Assim, observar estas variáveis nos fornece pistas sobre como seria o salário parlamentar caso não existissem as limitações constitucionais.

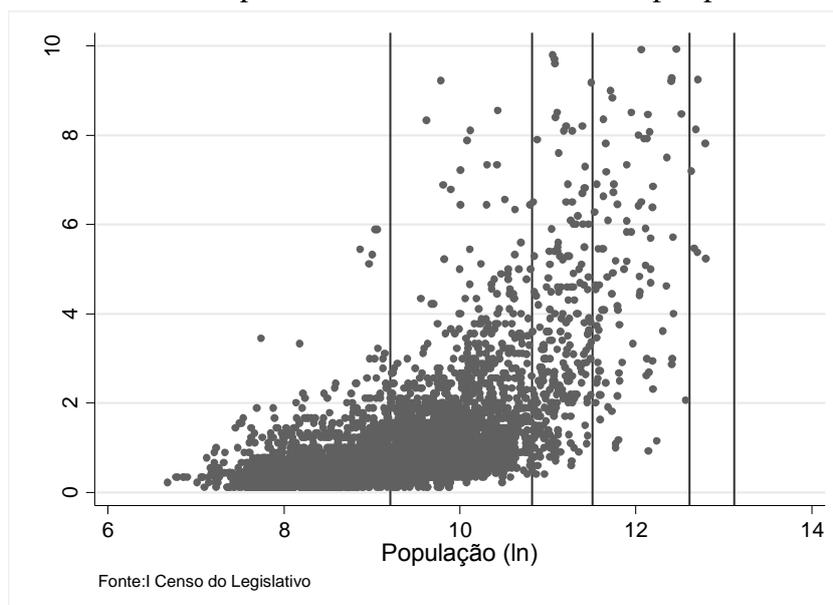
Nos Gráficos 9 e 10, nota-se que a distribuição do número de servidores por parlamentar possui distribuição diferente da observada para o salário parlamentar.

Gráfico 9 – Número de Servidores (por Parlamentar) por faixa de População



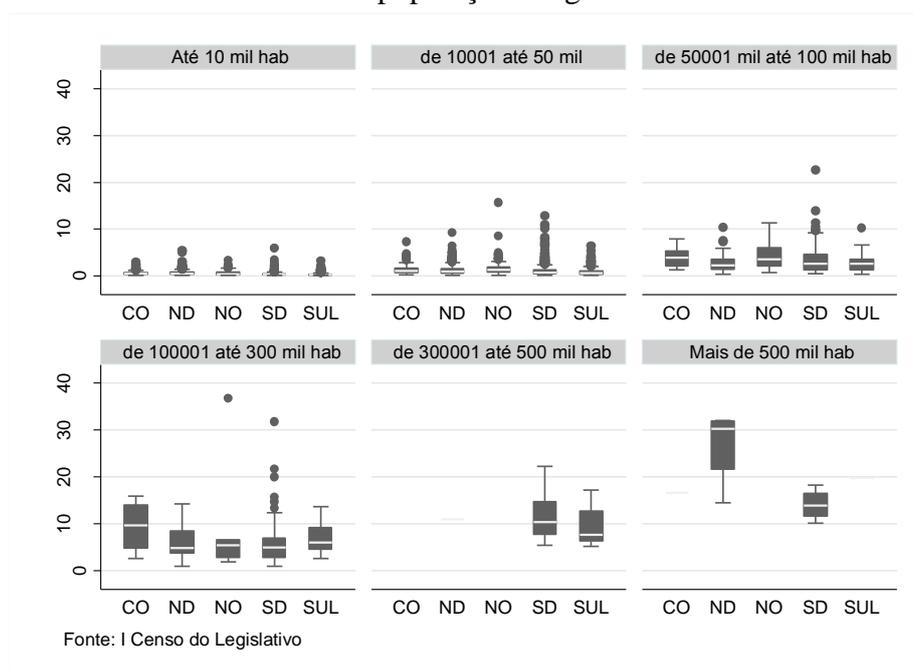
A partir da leitura do Gráfico 9, verifica-se que a diferenciação ocorre entre os municípios com mais de 500 mil habitantes e os demais, pois todos os municípios deste porte populacional possuem mais de 10 servidores por parlamentar. No Gráfico 10 é apresentada a distribuição da mesma variável, excetuando os casos em que as Câmaras possuem mais de 10 servidores por parlamentar.

Gráfico 10 – Número de Servidores (por Parlamentar) por tamanho de população (excetuando municípios com mais de 10 servidores por parlamentar)



É notável que, mesmo após a exclusão dos casos extremos, o padrão geral se mantém: há uma dispersão dos valores dentro de cada um dos grupos de municípios. Os municípios com população inferior a 10 mil habitantes são os que possuem valores mais baixos para este componente. Contudo, é saliente o fato de existirem *outliers* em municípios de todas as faixas populacionais. Sugerindo que caso inexistisse uma limitação legal ao salário, um fenômeno semelhante poderia ter lugar.

Gráfico 11 – Número de servidores (por parlamentar) por tamanho de população e região



Tal como com o valor dos salários dos parlamentares, a variação no número de servidores por parlamentar é menor entre os municípios com menor população. A partir do Gráfico 11 se observa que para os municípios com menos de 10 mil habitantes, a despeito de alguns *outliers*, o comum é que o número de servidores por parlamentar seja próximo de 0,5. Para os municípios com população até 50 mil a situação é semelhante, porém ocorre um aumento no número de casos desviantes e a variação é pouco maior (visualizada pelo tamanho do *boxplot*). Merece atenção o fato de para estas duas faixas de municípios o pertencimento a uma região específica não aparenta fazer diferença. Isto é, Câmaras Municipais de todas as regiões têm, grosso modo, a mesma sorte no que compete ao número de servidores por parlamentar.

É a partir dos municípios com mais de 50 mil habitantes que as diferenciações entre regiões têm lugar. Entre os municípios com até 100 mil habitantes a variação entre

as Casas das regiões Nordeste e Sul é menor do que entre as demais regiões, notavelmente estas são as regiões em que apresentam as médias menores para esta variável (Tabela 6). Apesar de visualmente a região Centro-Oeste apresentar a maior variação para municípios com até 300 mil habitantes a região conta com apenas 4 municípios com esse porte. Porém, nota-se que a dissimilaridade entre as regiões aumenta com o crescimento populacional. Na Tabela 6, abaixo, verifica-se essa diferenciação.

Tabela 6 – Número de servidores (por parlamentar) por tamanho de população e região

Região	Estatística	Tamanho do Município					
		Até 10 mil	De 10 até 50 mil	De 50 até 100 mil	De 100 até 300 mil	De 300 até 500 mil	Mais de 500 mil
Centro-Oeste	Média	0,64	1,38	4,08	9,47	.	16,67
	Desvio Padrão	0,40	0,95	2,12	5,84	.	.
	N	255	154	14	4	.	1
Nordeste	Média	0,72	1,26	2,78	6,04	10,94	26,81
	Desvio Padrão	0,53	0,89	1,76	3,46	.	8,33
	N	628	907	73	23	1	4
Norte	Média	0,68	1,67	4,20	10,68	.	.
	Desvio Padrão	0,52	1,48	2,81	14,70	.	.
	N	182	185	26	5	.	.
Sudeste	Média	0,51	1,19	3,69	6,40	11,57	14,06
	Desvio Padrão	0,42	1,40	3,43	5,63	5,39	3,39
	N	805	589	91	57	10	4
Sul	Média	0,38	0,92	2,86	6,74	9,45	19,78
	Desvio Padrão	0,28	0,86	1,84	2,94	5,32	.
	N	703	356	50	26	4	1
Total	Média	0,55	1,23	3,34	6,70	10,96	19,99
	Desvio Padrão	0,45	1,12	2,65	5,42	5,06	8,03
	N	2573	2191	254	115	15	10

Fonte: I Censo do Legislativo

O exame das médias para os municípios, como é possível visualizar pelo Gráfico 11, revela que elas aumentam com o tamanho dos municípios. Deste modo, quanto maior o município mais provável é a chance do número de servidores por vereador ser maior. Também merece atenção o valor dos interquartis [tabela em anexo], para os municípios da segunda faixa de população o valor do interquartil dobra em relação à

primeira e é um terço em relação a terceira. Ou seja, a despeito da análise gráfica aparentar que a dispersão entre os municípios com até 100 mil habitantes é pequena, ela é substancialmente diferente entre estas três primeiras faixas de municípios.

As afirmações para os municípios de maior porte (acima de 100 mil habitantes) devem ser realizadas com cautela dado o número de observações que possuem dados disponíveis. Porém, sinaliza-se que a desigualdade entre municípios de uma mesma região e entre regiões aumenta. Isso é verificado tanto no Gráfico 11, como na Tabela 6 e nos valores dos interquartis. Primeiramente, a desigualdade é verificada no tamanho dos *boxplots* para os municípios deste porte. Nota-se que entre os municípios até 300 mil habitantes (faixa 4) são os da região Nordeste, seguidos pelos da Norte que apresentam a menor média no número de servidores por parlamentar. Sendo que esta última é apresenta maior desigualdade interna.

Tomando estes resultados em conjunto com a análise dos dados para o salário parlamentar o leitor pode se ver tentado a concluir que o maior gasto que os municípios destas regiões possuem com salário acarreta em um menor número de servidores. Entretanto, quando examinados em conjunto os dados refutam essa relação. A correlação entre as duas variáveis feitas para os diferentes grupos de municípios é positiva para todos os casos em que é significativa ( $p\text{-value}=0.10$ ). Isto é, quando a associação existe, o salário e o número de servidores vão à mesma direção. Ou seja, o crescimento de uma variável não aparenta ocorrer em detrimento da outra.

Por fim, antes de passarmos ao exame da profissionalização como um todo, cabe examinar o seu último componente: a jornada parlamentar. Na sequência de Gráficos (12 a 16) abaixo é exposta a distribuição da jornada parlamentar (em horas semanais) pelo porte populacional e por região.



Gráfico 14 – Jornada Parlamentar (em horas) por tamanho do município (Norte)

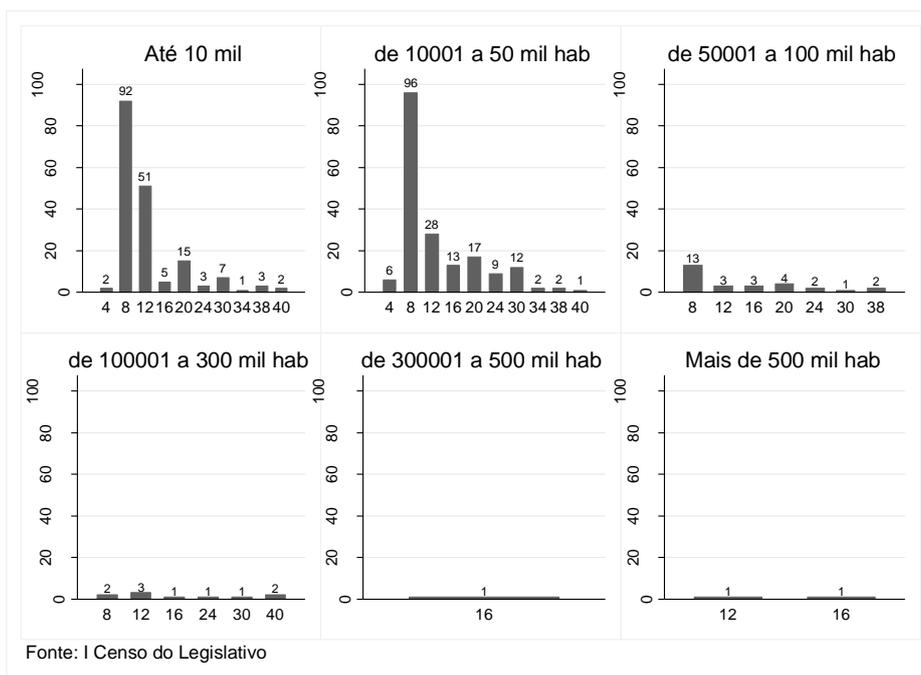


Gráfico 15 – Jornada Parlamentar (em horas) por tamanho do município (Sudeste)

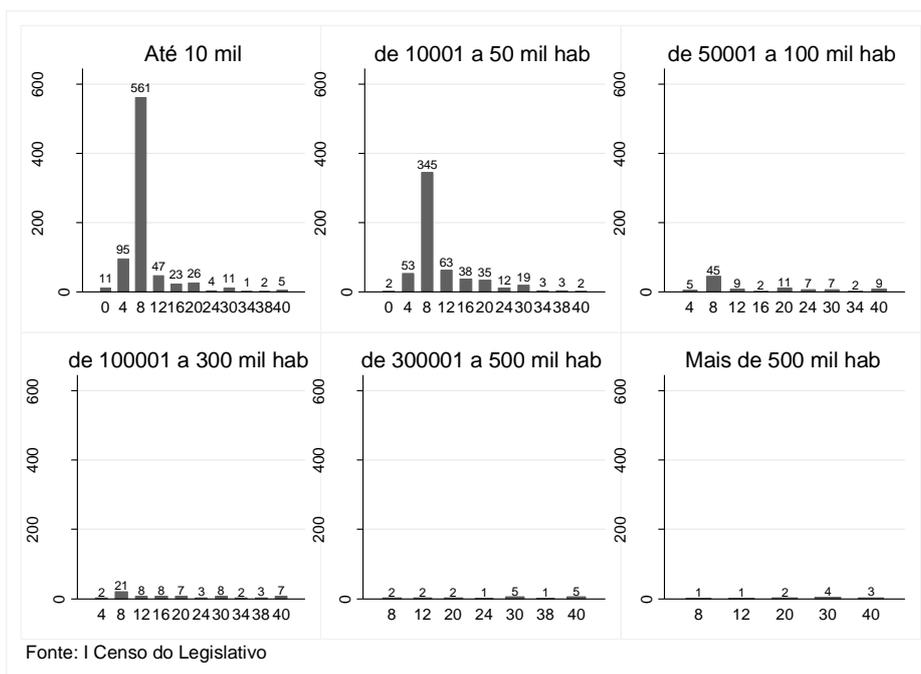
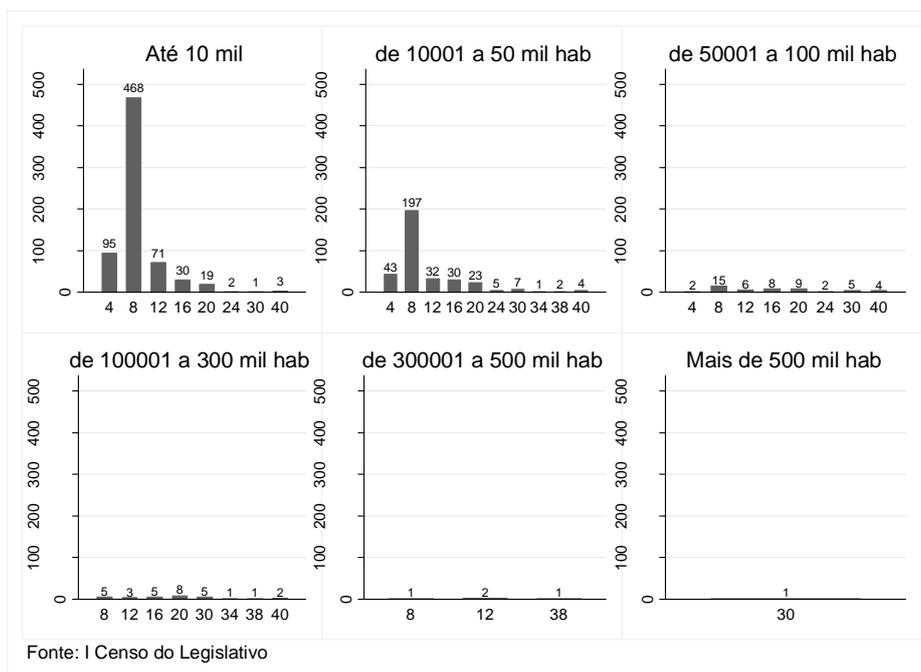


Gráfico 16 – Jornada Parlamentar (em horas) por tamanho do município (Sul)



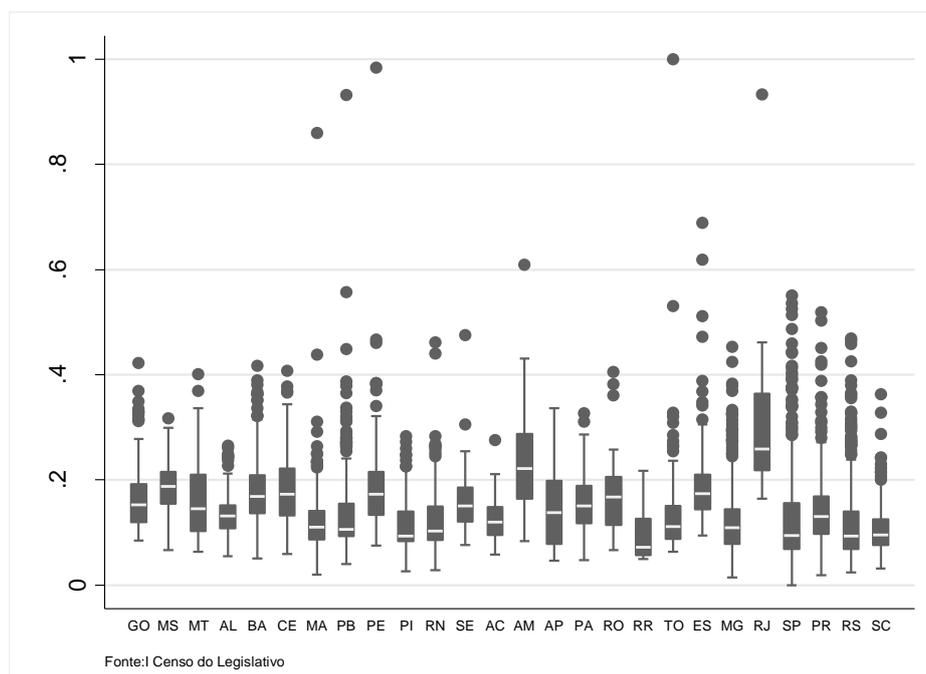
Para os municípios até 100 mil habitantes, em todas as regiões, a jornada parlamentar mais comum é a de 8 horas semanais. Entretanto, observa-se que mesmo entre os municípios de menor porte existem casos em que os parlamentares possuem jornadas superiores a 30 horas semanais. O que, intuitivamente, seria o esperado apenas para as Câmaras de municípios de grande e médio porte.

Entre os municípios de maior porte, a partir de 100 mil habitantes, o número médio de horas aumenta. Porém, em algumas das Câmaras a jornada parlamentar é igual a dos municípios de menor porte. Em outras palavras, mesmo em municípios de maior porte a jornada parlamentar não é necessariamente maior do que a de municípios com população pequena. Portanto, o tempo de jornada parlamentar não é produto direto do tamanho da população e que outros fatores devem afetar nesta relação.

Concluída a descrição do comportamento das variáveis que compõe o índice de profissionalização, passo ao exame do índice de profissionalização. A primeira consideração que se deve fazer é sobre o quadro geral da profissionalização do legislativo no Brasil. A média geral do índice é de 0,14, o desvio-padrão de 0,07 e a mediana 0,12<sup>15</sup>. Em suma, o quadro geral é de baixa profissionalização.

<sup>15</sup> Cabe lembrar que o índice varia de 0 a 1.

Gráfico 17 – Índice de profissionalização do Legislativo por UF



No Gráfico 17, observa-se o comportamento do índice para cada um dos estados. Excetuando os estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Amazonas, as médias são sempre inferiores a 0,20. De tal modo, a baixa profissionalização do legislativo não é produto da presença de estados de uma região específica. Ressalta-se, entretanto, que a indisponibilidade de dados para partes dos municípios, em especial para algumas das capitais, pode afetar o resultado da média e da mediana. Principalmente, se suposto que algumas destas Câmaras estariam entre as com maior grau de profissionalizado – como possivelmente seria o caso da Câmara Municipal de São Paulo.

Gráfico 18 – Índice de profissionalização do Legislativo por tamanho de população e região

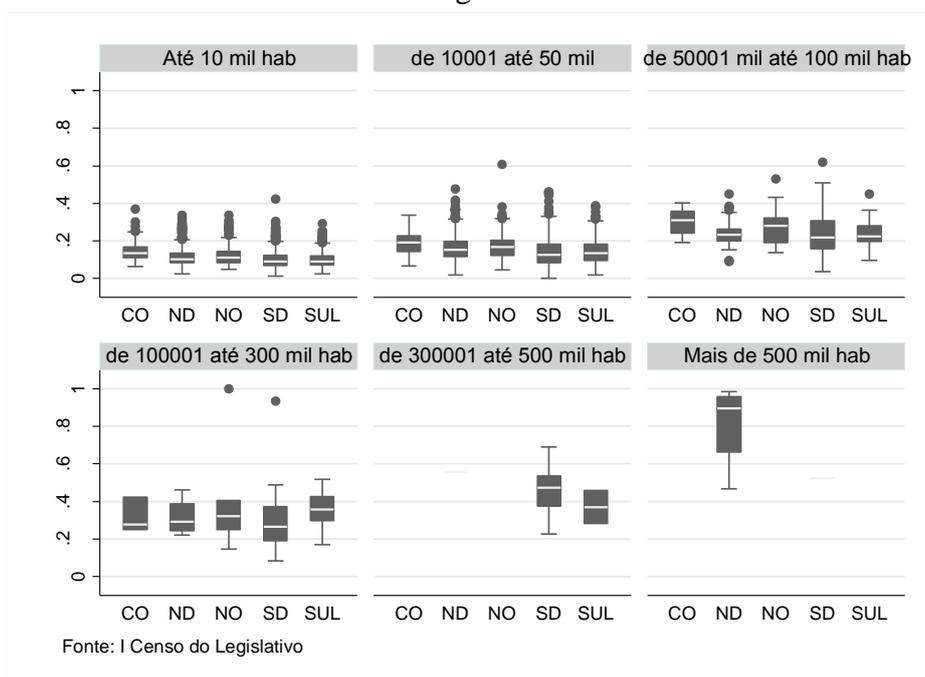
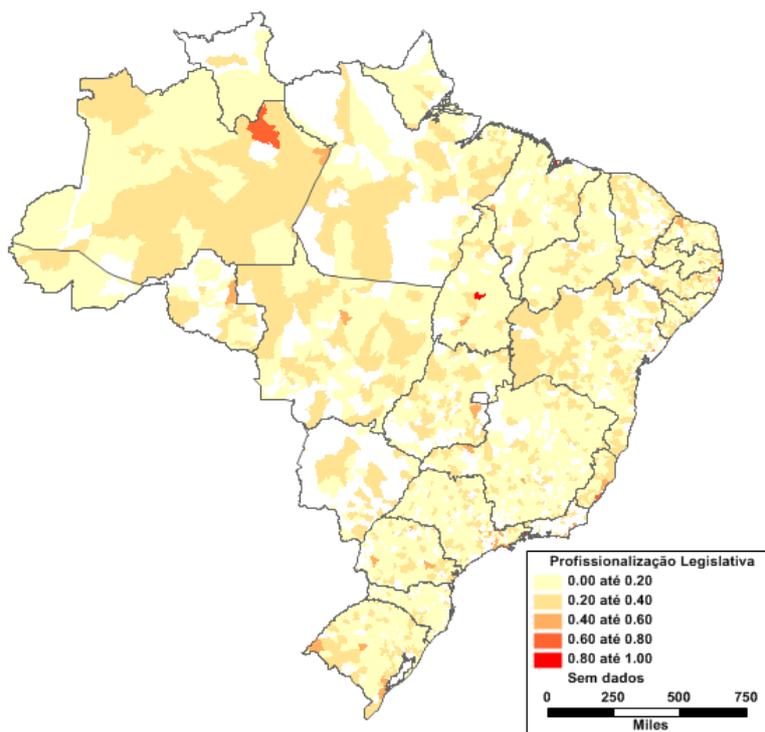


Figura 5 – Distribuição espacial da profissionalização legislativa (2005)



Fonte: I Censo do Legislativo

No que compete às diferenças de profissionalização entre municípios de diferentes portes populacionais, tem-se que, excetuando *outliers* e municípios com mais

de 500 mil habitantes, em todas as regiões existem municípios com índice com valor inferior a 0,3. Portanto, a baixa profissionalização não é exclusiva dos municípios de pequeno porte. Por outro lado, dois dos municípios com maior profissionalização são municípios com população entre 100 e 300 mil habitantes (Palmas-TO e Angra dos Reis-RJ).

### **C.3 – Fatores associados à profissionalização e seus componentes**

Na seção anterior foram examinados o índice de profissionalização e seus componentes. Observamos a distribuição destas variáveis pelo território brasileiro e pelos diferentes portes de municípios. Embora a análise descritiva seja importante, é inviável utiliza-la para examinar a relação de múltiplas variáveis entre os componentes e o índice de profissionalização. Para cumprir esse objetivo, nesta seção são empregados modelos de regressão linear para analisar a relação entre variáveis demográficas, institucionais e econômicas. Antes de apresentar os modelos, cabe uma ressalva: o objetivo não é estabelecer relações causais ou testar hipóteses, mas verificar se existe associação entre as variáveis com o intuito de complementar a descrição iniciada na seção anterior. Assim, as considerações feitas sobre as associações encontradas não possuem o objetivo de estabelecer relações causais. Estas objetivam apresentar interpretações para fornecer hipóteses que possam ser testadas futuramente.

Realizadas estas considerações, cabe apresentar as variáveis. No total são empregadas nove variáveis, além do índice de profissionalização e dos seus componentes. As nove variáveis são: população, % de população urbana, anos de estudos médio de população com mais de 15 anos, PIB per capita, % de PIB de Serviços e Indústria, despesa com o Legislativo, percentual de cadeiras de partidos de esquerda e a idade do município<sup>16</sup>. Na Tabela 7 são expostos os resultados dos modelos.

---

<sup>16</sup> Como não se objetiva utilizar os modelos para teste de hipóteses, não são apresentadas expectativas a priori do comportamento de cada uma das variáveis. O critério para a escolha das variáveis foi a capacidade delas medirem conceitos presentes na literatura americana sobre profissionalização do legislativo que foi visitada na segunda seção deste Capítulo. As estatísticas descritivas, bem como as codificações e fontes das variáveis se encontram em anexo.

Tabela 7 – Modelo OLS para as variáveis: Teto salarial, Servidores por parlamentar, Jornada parlamentar e Profissionalização<sup>17</sup>

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Teto Salarial	Servidores	Jornada	Profissionalização
Teto Salarial (%)		0.003	0.090***	
Servidores (por parlamentar)	0.003		0.155***	
Jornada Parlamentar (em horas)	0.047***	0.100***		
População (ln)	0.334***	0.277***	0.097**	0.374***
Pop, Urbana (%)	0.058**	-0.063*	0.059*	0.030
Anos de estudos da pop, (média)	-0.079**	0.266***	-0.002	0.093*
PIB per capita (2005)	0.134***	0.055*	0.016	0.110***
PIB de Serviços e Industria (%)	0.013	-0.022	-0.030	-0.021
Despesa Legislativo (ln)	0.248***	0.272***	0.032	0.291***
Cadeiras da Esquerda (%)	-0.031*	-0.005	0.029	-0.004
Idade do mun, em anos (2005)	0.000	0.000	-0.022	-0.011
Controle por UF	Sim	Sim	Sim	Sim
Observações	3957	3957	3957	3957
R <sup>2</sup>	0.549	0.444	0.140	0.546
R <sup>2</sup> Ajustado	0.545	0.439	0.133	0.542

Coeficientes Beta Padronizados

\*  $p < 0,05$ , \*\*  $p < 0,01$ , \*\*\*  $p < 0,001$ 

Observa-se que a jornada parlamentar, o tamanho da população e da população urbana, o PIB per capita e a despesa com o legislativo estão associadas positivamente com o percentual do teto do salário parlamentar; por outro lado, a escolaridade da população e o percentual de cadeiras ocupadas pela esquerda são negativamente associadas com o percentual do teto salarial; por fim, a idade do município e o percentual do PIB advindo dos setores de serviços e da indústria não possuem associação significativa com a variável. Mas em termos substantivos, o que isso significa?

Significa que, mantendo constantes as demais variáveis, verifica-se associação entre a presença (ou a ausência) de uma das variáveis independentes com a dependente. Objetivamente, para as variáveis associadas positivamente com o percentual do teto salarial, temos que quanto maior, por exemplo, a população maior é a chance de encontrar um município com o percentual do teto salarial mais elevado.

<sup>17</sup> O modelo de regressão linear não é o indicado para as variáveis “Teto Salarial”, “Profissionalização” e “Jornada Parlamentar” por serem variáveis limitadas. No caso das duas primeiras, o modelo apropriado é o Tobit com limites inferior e superior, já para a última o ideal é o uso de um modelo para variáveis de contagem, como Poisson. A escolha de não apresentar estes modelos se deve (1) a semelhança dos resultados e a intenção de simplificar a análise utilizando um modelo mais conhecido. Nos modelos apresentados na Tabela 7 foram utilizados erros robustos.

Além de examinar a direção e a significância da associação, também é importante observar a magnitude da associação. Tal qual ocorre em uma correlação, o tamanho do coeficiente deve ser examinado. Nos modelos apresentados na Tabela 7 os coeficientes estão padronizados o que torna possível a comparação entre as diferentes variáveis. Entre as variáveis que possuem associação negativa, nota-se que os coeficientes são próximos de zero. Ou seja, a despeito do modelo apontar para a associação entre o percentual do teto salarial e as variáveis “anos de estudo” e “percentual de cadeiras de esquerda” esta beira a zero<sup>18</sup>. Por outro lado, destaca-se a magnitude dos efeitos positivo da despesa legislativa. Entretanto, não é ímpar que isso ocorra, uma vez que o volume de recursos disponíveis (seja para contratação de funcionários, seja para pagar o salário dos parlamentares) para o Legislativo opera como um limitador da capacidade de contratação de funcionários, do aumento salarial e de incrementos nas estruturas física e humana das Câmaras. Deste modo, o fato do aumento no volume de recursos disponíveis para o Legislativo estar associado com o incremento do salário (e do número de funcionários) não é surpreendente.

Por sua vez, a variável população também apresenta uma relação positiva com o salário parlamentar. Uma interpretação apressada deste resultado pode tomar que a população funciona no modelo como *proxy* da capacidade de arrecadação dos municípios. Contudo, a despeito da alta correlação da população com a variável receita municipal total (0,92; *p-value*=0,000), a receita total dos municípios é composta por transferências e por receitas que não advém da capacidade de arrecadação dos municípios (por exemplo, royalties do petróleo e transferências constitucionais e voluntárias). Ou seja, mesmo que as variáveis sejam correlacionadas, não é possível afirmar, do ponto de vista conceitual, que uma possa substituir a outra em modelos estatísticos<sup>19</sup>. O importante é ressaltar que a relação entre população e teto salarial, que apesar de presente não é fácil visualização na análise descritiva, aqui passa a ser.

O segundo modelo apresenta a associação das variáveis com o número de servidores por parlamentar. Apenas uma variável é associada negativamente, o percentual de população urbana, porém a magnitude da associação é próxima de zero. Entre as associações positivas, destacam-se as com a população, com a despesa do

---

<sup>18</sup> Apenas para ilustrar a magnitude da associação. Se os modelos estivessem sendo interpretados de maneira causal, o aumento de 1% da variável “anos de estudo” teria o impacto de -0,013% no percentual do teto salarial (coeficientes não padronizados).

<sup>19</sup> A não inclusão da variável receita municipal total nos modelos se justifica em razão do problema da multicolineariedade provocada pela presença da variável juntamente com a população no modelo. No anexo é apresentado o modelo com a variável receita municipal total.

Legislativo e com os anos de estudo. Para as duas primeiras, pode-se utilizar a mesma interpretação empregada para explicar a associação com o percentual do teto salarial. Isto é, quanto maior o volume de recursos maior a chance de encontrar um parlamento com um número elevado de funcionários.

Porém, interpretar a associação entre escolaridade da população e número de servidores por parlamentar é um desafio maior. Arrisco duas possíveis explicações. A primeira se relaciona com a maior oferta de mão de obra qualificada. O argumento é que municípios que contam com uma população mais escolarizada possuem um número maior de pessoas preparadas para o trabalho no serviço público. Um ponto que fortalece essa interpretação é a necessidade de formação acadêmica mínima como exigência em concursos públicos. A segunda se baseia no argumento da literatura americana sobre como as demandas da população provocam o desenvolvimento do legislativo a fim de atendê-las. No caso, a suposição é que uma população mais educada demanda mais do Legislativo que é obrigado a se equipar para atendê-las e uma das formas de se realizar isso é aumentando o número de funcionários.

Diferente dos dois primeiros componentes analisados, não existe uma associação que se destaca para o caso da jornada parlamentar. Todas as que são significativas são positivas e duas delas são com os outros componentes do índice. As demais associações são com o tamanho da população e o percentual da população urbana. A interpretação oferecida a estas últimas é semelhante à segunda apresentada para a entre servidores e anos de estudos, mas também se relaciona com a oferecida para a entre população e os demais componentes. Como posto por parte da literatura sobre as Assembleias estaduais americanas (GRISSOM e HARRINGTON, 2012; MOONEY, 1995; SQUIRE e HAMM, 2005), a diversidade da população tem como produto o aumento das pressões ao Legislativo. Isto é, parlamentares são pressionados a resolver questões que em circunscrições pequenas ou rurais não estão tão presentes. Assim, tanto o aumento da jornada parlamentar quanto o maior número de funcionários pode ser produto do processo de diversificação e complexificação da população e dos problemas enfrentados pelos Legislativos.

Por fim, antes de passar ao exame do modelo para a profissionalização do legislativo, devem-se ser feitas algumas considerações sobre as associações entre os componentes do índice que até o momento foram ignoradas. Duas associações são verificadas no modelo: (1) entre o teto salarial e a jornada parlamentar e (2) entre o número de servidores e a jornada parlamentar. Desconsiderando a magnitude das

associações, a jornada parlamentar aparenta ser o elo entre os demais componentes, isto é, quanto maior a jornada parlamentar, maior é a chance de encontramos por acaso uma Câmara em que o percentual do teto salarial esteja próximo do limite e que o número de servidores seja elevado. Por outro lado, o teto salarial e o número de servidores não estão associados. Assim, tal como posto anteriormente, é possível afirmar que não existe um *trade-off* entre salário e número de servidores.

O último modelo apresenta a associação entre as variáveis e a profissionalização do legislativo. Novamente, as variáveis que tem maior associação são a população e a despesa legislativa. Não é ímpar que isso ocorra, pelo contrário, este é um resultado esperado. Uma vez que o índice é composto pelas variáveis dependentes dos demais modelos. Do ponto de vista substantivo, também é esperado que os maiores valores para o índice de profissionalização estejam presentes em municípios em que a população e a despesa com o legislativo são mais elevadas. Porém, cabe lembrar: legislativos municipais com alta profissionalização são raros no Brasil, mesmo entre municípios de maior porte populacional.

#### **D – Considerações finais**

Neste artigo foram examinadas as estruturas física e humana e o grau de profissionalização das Câmaras Municipais brasileiras a fim de compreender quais são as condições de trabalho que os vereadores têm para atender as demandas da população.

O quadro geral que se desenhou ao longo do artigo é o da baixa profissionalização e de heterogeneidade em relação às características examinadas. Notavelmente, as estruturas física e humana apresentam elevada variação. Não obstante, se observou que não existem desigualdades concentradas em uma região ou estado. Isto é, municípios de uma região que estão mais mal preparados em uma dimensão são melhores em outra.

No que tange a profissionalização, observou-se que os legislativos municipais beiram a não profissionalização. Tomando o índice criado por Squire (1992) para mensurar a profissionalização dos legislativos temos que 95% das Câmaras Municipais analisadas podem ser consideradas não profissionalizadas (índice inferior a 0,3).

Em suma, o quadro apresentado ao longo deste trabalho é o da baixa profissionalização dos legislativos municipais. Estes contam, habitualmente, oferecem poucas estruturas física e humana para o trabalho legislativo. Contudo, é notável que não

exista uma concentração espacial/regional das desigualdades verificadas ao longo da análise.

## **Bibliografia**

BERRY, F.; BERRY, W. State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. **American Political Science Review**, v. 84, p. 395–416, 1990.

CAREY, J. M.; NIEMI, R. G.; POWELL, L. W. Incumbency and the Probability of Reelection in State Legislative Elections. **The Journal of Politics**, v. 62, n. 03, 2000. Disponível em: <[http://www.journals.cambridge.org/abstract\\_S0022381600000293](http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0022381600000293)>. Acesso em: 29/4/2013.

GRAY, V. Innovation in the States: A Diffusion Study. **American Political Science Review**, v. 67, p. 1174–1185, 1973.

GRISSOM, J. A.; HARRINGTON, J. R. Local Legislative Professionalism. **American Politics Research**, v. 41, n. 1, p. 76–98, 2012.

KING, J. Changes in Professionalism in U. S. State Legislatures. **Legislative Studies Quarterly**, v. 25, n. 2, p. 327–343, 2000.

MEDEIROS, D.; FREITAS, A.; IZUMI, M. Coalizões e comportamento legislativo no Brasil (1988-2010). 2013. Disponível em: <[http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/III\\_SD\\_2013/Mesa\\_13.3\\_-\\_Danilo\\_Medeiros\\_Andrea\\_Freitas\\_Mauricio\\_Izumi\\_III\\_SD\\_2013.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/III_SD_2013/Mesa_13.3_-_Danilo_Medeiros_Andrea_Freitas_Mauricio_Izumi_III_SD_2013.pdf)>. Acesso em: 27/4/2013.

MONCRIEF, G. Dimensions of the Concept of Professionalism in State Legislatures: A Research Note. **State & Local Government Review**, v. 20, n. 3, p. 128–132, 1988.

MONCRIEF, G. Professionalization and Careerism in Canadian Provincial Assemblies: Comparison to U. S. State Legislatures. **Legislative Studies Quarterly**, v. 19, n. 1, p. 33–48, 1994.

MOONEY, C. Z. Citizens, Structures, and Sister States: Influences on State Legislative Professionalism. **Legislative Studies Quarterly**, v. 20, n. 1, p. 47–67, 1995.

NEIVA, P.; IZUMI, M. Os sem-voto do Legislativo brasileiro: quem são os Senadores Suplentes e quais os seus impactos sobre o processo legislativo. **Opinião Pública**, v. 18, n. 1, p. 1–21, 2012.

NEIVA, P.; SOARES, M. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 81, p. 97–115, 2013. Acesso em: 29/4/2013.

OLIVEIRA, M. **A política como profissão. Uma análise da circulação parlamentar na Câmara dos Deputados (1946-2007)**, 2009. Tese de Doutorado, São Paulo: Universidade de São Paulo.

POLSBY, N. The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. **American Political Science Review**, v. 62, n. 1, p. 144–168, 1968.

ROSENTHAL, A. State Legislative Development: Observations from Three Perspectives. **Legislative Studies Quarterly**, v. 21, n. 2, p. 169–198, 1996.

SQUIRE, P. Career Opportunities and Membership Stability in Legislatures. **Legislative Studies Quarterly**, v. 13, n. 1, p. 65–82, 1988.

SQUIRE, P. The Theory of Legislative Institutionalization and the California Assembly. **The Journal of Politics**, v. 54, n. 04, p. 1026, 1992a.

SQUIRE, P. Legislative Professionalization and Membership Diversity in State Legislatures. **Legislative Studies Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 69–79, 1992b.

SQUIRE, P. Measuring State Legislative Professionalism: The Squire Index Revisited. **State Politics & Policy Quarterly**, v. 7, n. 2, p. 211–227, 2007.

SQUIRE, P.; HAMM, K. **101 Chambers: Congress, State Legislatures & The Future of Legislative Studies**. Ohio State University Press, 2005.

THOMPSON, J.; MONCRIEF, G. The Evolution of the State Legislature: Institutional Change and Legislative Careers. **Changing Patterns in State Legislative Careers**, 1992. Ann Arbor: University of Michigan Press.

## Anexo

### A – Lista de variáveis utilizadas nos modelos de regressão

- População: logaritmo natural da população dos municípios em 2005. Fonte: I-CL.
- Despesa do Legislativo: logaritmo natural da receita orçamentária municipal em 2000. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – RECORM. Dados trabalhados pelo Centro de Estudos da Metrópole
- PIB per capita: PIB municipal em 2005 dividido pela população municipal em 2005. Fonte: IBGE
- População urbana: porcentagem de população vivendo em área urbana. Fonte: Censo Demográfico de 2000.
- Cadeiras de esquerda: porcentagem de parlamentares do PT, PDT, PC do B, PSB, PSTU e PCO eleitos em 2000. Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.
- Anos de estudos da população (média): anos de estudos médio para a população com mais de 15 anos. Fonte: Censo Demográfico de 2000.

- PIB de Serviços e Indústria (%): percentual do PIB municipal advindo dos setores de serviço e da indústria. Fonte: IPEA Data.
- Idade do município em anos. Fonte: IBGE.