

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

PATRICK CUNHA SILVA

**O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL
ESTRUTURA, COMPOSIÇÃO E PRODUÇÃO**

SÃO PAULO

2014

PATRICK CUNHA SILVA

**O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL
ESTRUTURA, COMPOSIÇÃO E PRODUÇÃO**

Dissertação apresentada à
Faculdade de Filosofia, Letras
e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo
para obtenção do Título de
Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof. Dr^a. Marta
Teresa da Silva Arretche

SÃO PAULO

2014

Nome: SILVA, Patrick Cunha

Título: O Poder Legislativo Municipal – Estrutura, Composição e Produção

Aprovado em:

Banca examinadora

Prof. Dr. Instituição:

Julgamento: Assinatura:

Prof. Dr. Instituição:

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. Instituição:

Julgamento: Assinatura:

AGRADECIMENTOS

Escrever uma dissertação ou uma tese é, por definição, um trabalho individual, que por vezes se torna sinônimo de solitário. Algumas vezes esse trabalho se torna menos individual por meio do compartilhamento de dúvidas, angústias e problemas com pessoas próximas. Poucas vezes podemos dizer que, mesmo escrita por apenas um, a dissertação ou a tese é resultado de um trabalho coletivo, mesmo que, em sua essência, se mantenha individual. Posso afirmar que tenho a sorte de que está dissertação se encaixa neste último caso.

Muitas pessoas contribuíram de maneira direta ou indireta para a conclusão desta dissertação. Espero que as palavras que se seguem consigam expressar ao menos uma fração da minha gratidão pela ajuda que cada um me forneceu nos últimos dois anos e sete meses.

Aos meus pais, Maria e Marcelo, por sempre terem me incentivado a estudar e me proporcionarem oportunidades que vocês nunca tiveram. Espero que algum dia possa retribuir todo o esforço que vocês fizeram e fazem por mim. Este trabalho é, com certeza, reflexo de tudo que vocês me ensinaram e estimularam a aprender. Agradeço com todo o carinho e amor pelo exemplo de determinação que vocês foram, são e continuarão sendo para mim.

À minha orientadora, Professora Marta Arretche, que desde o momento em que lhe escrevi o primeiro e-mail (no já longínquo ano de 2007) sempre se mostrou prestativa e atenciosa. Ao longo dos anos minha admiração e respeito pela seriedade e dedicação que a Professora Marta imprime como pesquisadora e, principalmente, como professora somente cresceu. Agradeço também por ter me oferecido a oportunidade de fazer parte do Centro de Estudos da Metrópole, onde aprendi que a pesquisa em Ciência Política pode se beneficiar muito do contato com outras áreas do conhecimento. Esta dissertação (e tudo que virei a produzir) é produto de muito do que aprendi com você. Tenho certeza que nunca deixarei de aprender com você.

À Professora Eunice Ostrensky que, possivelmente, não sabe a importância que teve para a existência desta dissertação. Seu curso de Política III fez com que eu não abandonasse a graduação em Ciências Sociais e me levou a minha orientadora. Agradeço pela dedicação com que você prepara as aulas e atende os alunos.

Ao Júlio Cesar Costa por ter me ensinado a importância de pensar sobre um banco de dados antes de começar a juntar dados em uma planilha do Excel e especialmente, a me ensinar a não usar o Excel para montar bancos (além das caronas, claro). As conversas que tivemos nos últimos anos foram essenciais para que esta dissertação tenha a cara que tem. Sem sua ajuda esta dissertação teria muito menos dados do que tem.

À Encarnación Moya, Renata Bichir, Sandra Gomes e Vera Schmidt. Vocês foram (e ainda são) modelos para mim durante nossos anos de convivência no CEM. Agradeço pela paciência para tirar dúvidas e pelos conselhos.

Aos membros da equipe técnica do CEM. Os geógrafos, Daniel Waldvogel e Donizete Cazzolato, e o estatístico, Edgar Fusaro. Nestes últimos anos aprendi a manusear softwares e dados dos mais diversos que sem a ajuda de vocês teria sido impossível.

À Lara Mesquita agradeço não só pelas conversas que tivemos e pela preocupação que sempre demonstrou comigo e com a minha pesquisa, mas também por ter me convidado para participar do grupo de discussões do Professor Fernando Limongi. No grupo conheci pessoas que passei a admirar e que se tornaram amigos.

À Andréa Freitas não só pela leitura atenta aos Capítulos desta dissertação, mas também por ser um modelo para mim e para toda uma geração de cientistas políticos do Cebrap e agora do NECI. A serenidade que você nos passa é fundamental para acreditarmos no que estamos fazendo.

Aos amigos, Andreza Davidian e Tiago Borges, nossas conversas foram essenciais para a minha sanidade em diversos momentos dos últimos anos. Agradeço pela leitura atenta, pelas conversas e pelos estímulos que vocês me deram. Esta dissertação e eu devemos muito a vocês.

Aos amigos do Empirismo Vulgar. Danilo Buscatto com quem compartilho dúvidas e inquietações desde minha iniciação científica (Se um dia o projeto da Kombi do legislativo municipal for para frente, ele deverá muito a você!). Mauricio Izumi, também conhecido como Samurai do R, sem sua ajuda com o R essa dissertação seria um estudo de caso. Joyce Luz (que tem um coração do tamanho inversamente proporcional a sua altura), sempre que precisei nestes últimos anos você sempre me ajudou, agradeço pela leitura e amizade. Andréa Junqueira, Cassio Santos, Graziele Silotto e Samir Luna, pela companhia, risadas e sugestões. Agradeço também a Bianca Flório pela ajuda com a classificação dos projetos de lei.

Aos membros do Grupo Eleitoral do NECI. Glauco Silva, Diego Correa e Natalia Pires agradeço pela leitura atenta dos meus trabalhos e pelas ricas discussões que temos. Agradeço, especialmente, a Sergio Simoni, o eterno primeiro coautor, pelas discussões e conselhos desde 2007.

Aos membros do Grupo de Estudos da Professora Marta pela leitura atenta dos meus textos desde a minha graduação. Edney Cielici pelos comentários precisos e pelas piadas afiadas. Ricardo Ceneviva pela disposição em sanar minhas dúvidas metodológicas. Murilo Junqueira, pelas conversas e comentários. Diogo Ferrari pela disposição em ajudar e explicar as partes mais complicadas (matemáticas) das nossas leituras. Rogério Schlegel, pela sagacidade e agudez nos comentários. Elize Massard pelo entusiasmo contagiate e pelos incentivos. Fernando Gonçalves, pela amizade, comentários e estímulos. Se não fosse você, o projeto *fake* não teria se transformado nesta dissertação.

Ao companheiro do projeto Censo e amigo, Rogério Barbosa, sua dedicação e paixão são inspirações para todos que o conhecem. Obrigado pelas sempre estimulantes conversas.

Aos meus amigos da graduação e do mestrado. Paulo Loyola, nossas conversas são sempre certeza de duas coisas: risadas e troca de conhecimento. Os gentrificadores Carolina Requena, Leandro de Pádua Rodrigues e Telma Hoyler, vários dos nossos cafés e almoços são inesquecíveis. Obrigado pelo companheirismo durante o mestrado.

À Karina Fasson e Marcella Betti. A socióloga e a antropóloga, respectivamente, que mais ajudaram na produção desta dissertação em Ciência Política. Obrigado pela paciência, sinceridade e amizade de vocês.

À Clara Oliveira e Fernanda Machado. Amigas para todas as horas. É imensurável a contribuição de vocês para esta dissertação. Vocês leram e releram Capítulos. Apoiaram-me nos momentos mais críticos e também me deram broncas quando precisei. Obrigado por sempre se mostrarem presentes e dispostas a ajudar.

Ao amigo, Pedro Buck, pelas piadas, conversas e, sobretudo, sobriedade e retidão dos comentários e conselhos.

Aos professores que tive durante o mestrado. Lorena Barberia e Timothy Power pela leitura atenta dos Capítulos desta dissertação. Eduardo Marques pelos conselhos, conversas e sugestões desde a época da graduação. Adrian Lavalle pela atenção aos alunos e sua dedicação na preparação das aulas.

Aos professores que estiveram na minha banca de qualificação. George Avelino pelas sugestões, comentários e leitura atenta. Fernando Limongi pelos comentários e provocações e sugestões (não só no exame de qualificação) que, com certeza, tornaram esta dissertação melhor.

Ao apoio institucional do Departamento de Ciência Política da USP. Ana, Leo, Márcia, Rai e Vasne agradeço pela paciência e pela presteza sempre que precisei do auxílio de vocês. Professor Rogério Arantes, o melhor coordenador de pós-graduação que a Ciência Política (brasileira) já teve, pela dedicação e esforço para tornar o Programa de Pós do DCP sinônimo de excelência. Agradeço também ao CNPq pela bolsa nos seis primeiros meses desta pesquisa e a FAPESP (processo nº 2012/07503-5) pela bolsa que financiou os outros 18 meses de pesquisa.

Por fim, agradeço à Juliana Wakim Viola. Você entrou na minha vida nos momentos finais desta dissertação. Mas sem nenhuma dúvida tornou o momento que deveria ser dos mais difíceis, em um dos mais felizes da minha vida.

RESUMO

Esta dissertação tem como motivação a pergunta: Como é o Poder Legislativo Municipal no Brasil? É comumente assumido que Câmaras municipais são menos importantes que o Poder Executivo para elaboração e produção de políticas nos municípios brasileiros. Argumento que este é um entendimento equivocado baseado em estudos conduzidos com poucas informações em que não existem evidências empíricas suficientes para sustentar isto. A fim de apresentar um novo e mais completo entendimento sobre as Câmaras Legislativas Municipais, analiso três tópicos. Primeiro, se as Câmaras são profissionalizadas e bem estruturadas. Segundo, o perfil sócio educacional e ocupacional dos candidatos e vereadores comparados com o da população municipal. Terceiro, o conteúdo dos projetos de lei apresentados pelos vereadores. Utilizo dados do Censo do Legislativo, do Tribunal Superior Eleitoral e de um banco de dados original, conduzo uma série de testes que incluem da estatística descritiva a modelos de regressão. A análise mostra que (1) as Câmaras Municipais são pouco profissionalizadas e parcialmente estruturadas; (2) candidatos e vereadores possuem escolaridade mais alta e são provenientes de ocupações mais prestigiosas do que a média da população. Todavia, as Câmaras são as instituições representativas mais acessíveis a indivíduos das camadas mais baixas da população; (3) vereadores podem propor leis em importantes áreas e que se algumas destas áreas são muito regulamentadas (como a saúde e educação), outras não são (por exemplo, habitação e regulamentação do solo). Portanto, não é correto dizer que não existem políticas importantes no Poder Legislativo Municipal.

Palavras-chave: Câmaras Municipais, Municípios, Profissionalização Legislativa, Recrutamento parlamentar, Produção Legislativa.

ABSTRACT

This dissertation has as its motivation the question: How is the Municipal Legislative Branch in Brazil? It is commonly assumed that Municipal Chambers are less important than Executive Branch to elaborate and produce policies in Brazilian municipalities. I argue this is an equivocal understanding based on studies conducted with few information and that there are not sufficient empirical evidences to sustain it. In order to present a new and more complete knowledge about Municipal Legislative Chambers, I analyze three issues. First, if the Chambers are professionalized and well structured. Second, the socio-educational and socio-occupational profiles of candidates and council members compared with the municipal population. Third, the content of the bills presented by council members. Using data from Legislative Census, Superior Electoral Court and an original dataset, I conduct a series of tests including descriptive statistics and regression models. The analysis shows that (1) Legislative Chambers are little professionalized and poorly structured; (2) candidates and council members are better educated and from more prestigious occupations than the population mean. However, they are the most accessible representative institution in Brazil for individuals from lower layers of the population; (3) council members can propose bills in important areas and if some are very regulated (such as health and education), others are not (for instance, housing and soil regulation). Therefore, it is not correct to say that there are not key policies in Municipal Legislative Branch.

Keywords: Municipal Chambers, Municipalities, Legislative Professionalization, Legislative Recruitment, Legislative production.

“Essencialmente, todos os modelos estão errados, mas alguns são úteis.”

BOX e DRAPER (1987:424)

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – DISTRIBUIÇÃO DA VARIÁVEL “ÍNDICE DE PROFISSIONALIZAÇÃO” COMPARADA COM A DISTRIBUIÇÃO NORMAL	37
GRÁFICO 2 – DISTRIBUIÇÃO DA VARIÁVEL “SALÁRIO PARLAMENTAR (EM % DO TETO)” COMPARADA COM A DISTRIBUIÇÃO NORMAL	38
GRÁFICO 3 – DISTRIBUIÇÃO DA VARIÁVEL JORNADA PARLAMENTAR (EM HORAS) COMPARADA COM A DISTRIBUIÇÃO NORMAL	44
GRÁFICO 4 – DISTRIBUIÇÃO DA VARIÁVEL “NÚMERO DE SERVIDORES POR PARLAMENTAR”	48
GRÁFICO 5 – CORRELAÇÃO LINEAR ENTRE A VARIÁVEL ORIGINAL E A VARIÁVEL ARREDONDADA (NÚMERO DE CANDIDATURAS POR VAGA)	56
GRÁFICO 6 – COMPARAÇÃO ENTRE DISTRIBUIÇÃO DE PROBABILIDADES (OBSERVADA, POISSON E NEGATIVE BINOMIAL)	71
GRÁFICO 7 – NÚMERO DE COMPUTADORES DISPONÍVEIS EM CADA CÂMARA MUNICIPAL POR REGIÃO (2005)	89
GRÁFICO 8 – NÚMERO DE CÂMARAS QUE UTILIZAM ALGUM SISTEMA DE INFORMAÇÃO POR REGIÃO (2005)	91
GRÁFICO 9 - NÚMERO DE CÂMARAS QUE POSSUEM ESTRUTURA ADMINISTRATIVA RESPONSÁVEL PELO APOIO À PRODUÇÃO LEGISLATIVA POR REGIÃO (2005).....	92
GRÁFICO 10 – NÚMERO DE CÂMARAS QUE POSSUI PESSOAL PARA AUXILIAR O TRABALHO DA MESA DIRETORA POR REGIÃO (2005)	93
GRÁFICO 11 – SALÁRIO DOS VEREADORES POR FAIXA DE POPULAÇÃO EM LOGARITMO NATURAL (2005)	94
GRÁFICO 12 – SALÁRIO DOS VEREADORES EM RELAÇÃO AO TETO CONSTITUCIONAL (2005).....	95
GRÁFICO 13 – SALÁRIO DOS VEREADORES EM RELAÇÃO AO TETO CONSTITUCIONAL X RECEITA MUNICIPAL EM 2005 (LN) POR TAMANHO DA POPULAÇÃO.....	96
GRÁFICO 14 – SALÁRIO PARLAMENTAR (EM R\$ DE 2005) POR TAMANHO DE POPULAÇÃO E REGIÃO	98
GRÁFICO 15 – NÚMERO DE SERVIDORES (POR PARLAMENTAR) POR FAIXA DE POPULAÇÃO	100
GRÁFICO 16 – NÚMERO DE SERVIDORES (POR PARLAMENTAR) POR TAMANHO DE POPULAÇÃO	101
GRÁFICO 17 – NÚMERO DE SERVIDORES (POR PARLAMENTAR) POR TAMANHO	102
GRÁFICO 18 – JORNADA PARLAMENTAR (EM HORAS) POR TAMANHO DO MUNICÍPIO (CENTRO-OESTE)....	105
GRÁFICO 19 – JORNADA PARLAMENTAR (EM HORAS) POR TAMANHO DO MUNICÍPIO (NORDESTE).....	105
GRÁFICO 20 – JORNADA PARLAMENTAR (EM HORAS) POR TAMANHO DO MUNICÍPIO (NORTE)	106
GRÁFICO 21 – JORNADA PARLAMENTAR (EM HORAS) POR TAMANHO DO MUNICÍPIO (SUDESTE)	106
GRÁFICO 22 – JORNADA PARLAMENTAR (EM HORAS) POR TAMANHO DO MUNICÍPIO (SUL)	107
GRÁFICO 23 – ÍNDICE DE PROFISSIONALIZAÇÃO DO LEGISLATIVO POR UF	108
GRÁFICO 24 – ÍNDICE DE PROFISSIONALIZAÇÃO DO LEGISLATIVO POR TAMANHO DE POPULAÇÃO E REGIÃO	109
GRÁFICO 25 – EFEITO MARGINAL MÉDIO PARA OS MODELOS 1 E 2	112
GRÁFICO 26 – EFEITO MARGINAL MÉDIO PARA OS MODELOS 3 E 4	112
GRÁFICO 27 – CORRELAÇÃO ENTRE OS COMPONENTES DO ÍNDICE DE PROFISSIONALIZAÇÃO.....	115
GRÁFICO 28 – NÚMERO DE VAGAS EM DISPUTA (EM MILHARES) NAS ELEIÇÕES DE 2000, 2004, 2008 E 2012	132
GRÁFICO 29 – EFEITO MARGINAL MÉDIO PARA OS MODELOS 1 E 2.....	134
GRÁFICO 30 – EFEITO MARGINAL MÉDIO PARA OS MODELOS 3 E 4.....	135
GRÁFICO 31 – COMPARAÇÃO DO PERCENTUAL DE MULHERES CANDIDATAS, ELEITAS E NA POPULAÇÃO (ELEIÇÕES DE 2000, 2004, 2008 E 2012)	138
GRÁFICO 32 – DIFERENÇA MÉDIA ENTRE O NÍVEL EDUCACIONAL DOS CANDIDATOS EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO POR ESTADO (2000 E 2012)	140
GRÁFICO 33 – DIFERENÇA MÉDIA ENTRE O NÍVEL EDUCACIONAL DOS ELEITOS EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO POR ESTADO (2000 E 2012).....	141
GRÁFICO 34 – DISTRIBUIÇÃO OCUPACIONAL DOS CANDIDATOS, DOS ELEITOS E DA POPULAÇÃO POR REGIÃO (2000)	144

GRÁFICO 35 – DISTRIBUIÇÃO OCUPACIONAL DOS CANDIDATOS, DOS ELEITOS E DA POPULAÇÃO POR REGIÃO (2012)	145
GRÁFICO 36 – DISTRIBUIÇÃO OCUPACIONAL DOS CANDIDATOS, DOS ELEITOS E DA POPULAÇÃO POR PORTE POPULACIONAL (2000)	147
GRÁFICO 37 – DISTRIBUIÇÃO OCUPACIONAL DOS CANDIDATOS, DOS ELEITOS E DA POPULAÇÃO POR PORTE POPULACIONAL (2012)	148
GRÁFICO 38 – DISTRIBUIÇÃO OCUPACIONAL DOS CANDIDATOS E DOS PARLAMENTARES ELEITOS PELO PT (DE 2000 ATÉ 2012).....	152
GRÁFICO 39 – DISTRIBUIÇÃO OCUPACIONAL DOS CANDIDATOS E DOS PARLAMENTARES ELEITOS PELO PPB-PP (DE 2000 ATÉ 2012).....	153
GRÁFICO 40 – DISTRIBUIÇÃO OCUPACIONAL DOS CANDIDATOS E DOS PARLAMENTARES ELEITOS PELO PFL-DEM (DE 2000 ATÉ 2012).....	154
GRÁFICO 41 – DISTRIBUIÇÃO OCUPACIONAL DOS CANDIDATOS E DOS PARLAMENTARES ELEITOS PELO PMDB (DE 2000 ATÉ 2012).....	155
GRÁFICO 42 – DISTRIBUIÇÃO OCUPACIONAL DOS CANDIDATOS E DOS PARLAMENTARES ELEITOS PELO PSDB (DE 2000 ATÉ 2012)	156
GRÁFICO 43 – PERCENTUAL MÉDIO DE SERVIDORES PÚBLICO NAS BANCADAS ELEITAS DO PFL-DEM, PMDB, PPB-PP, PSDB E PT (2000, 2004, 2008 E 2012)	157
GRÁFICO 44 – COMPOSIÇÃO DA CATEGORIA DOS “PROFISSIONAIS” POR PARTIDO (ELEIÇÃO DE 2000).....	159
GRÁFICO 45 – COMPOSIÇÃO DA CATEGORIA DOS “PROFISSIONAIS” POR PARTIDO (ELEIÇÃO DE 2012).....	159
GRÁFICO 46 – NÚMERO DE MUNICÍPIOS POR ANO.....	173
GRÁFICO 47 – NÚMERO DE PROJETOS POR ANO	174
GRÁFICO 48 – NÚMERO DE PROJETOS POR TEMA	176
GRÁFICO 49 – NÚMERO DE PROJETOS DO TIPO SOCIAL POR INDEXAÇÃO	177
GRÁFICO 50 – NÚMERO DE PROJETOS DO TIPO HOMENAGEM POR INDEXAÇÃO	179
GRÁFICO 51 – NÚMERO DE PROJETOS DO TIPO ADMINISTRATIVO POR INDEXAÇÃO.....	180
GRÁFICO 52 – NÚMERO DE PROJETOS DO TIPO ECONÔMICO POR INDEXAÇÃO	181
GRÁFICO 53 – NÚMERO DE PROJETOS DO TIPO POLÍTICO-INSTITUCIONAL POR INDEXAÇÃO	182
GRÁFICO 54 – NÚMERO DE PROJETOS FOCALIZADOS POR GRUPO BENEFICIADO	183
GRÁFICO 55 – EFEITO MARGINAL MÉDIO EM TIPO DE PROJETO DE LEI.....	186
GRÁFICO 56 – EFEITO MARGINAL MÉDIO EM GRUPO BENEFICIADO	187
GRÁFICO 57 – PROBABILIDADE DO Nº DE PLs APRESENTADOS PELO LEGISLATIVO SER 0 COM MUDANÇA NO VALOR DA PROFISSIONALIZAÇÃO (MODELO 9).....	193
GRÁFICO 58 – PROBABILIDADE DO Nº DE PLs APRESENTADOS PELO LEGISLATIVO SER 0 COM MUDANÇA NO VALOR DA PROFISSIONALIZAÇÃO (MODELO 10)	194
GRÁFICO 59 – DISTRIBUIÇÃO DOS RESÍDUOS DO MODELO OLS PARA A VARIÁVEL ÍNDICE DE PROFISSIONALIZAÇÃO COMPARADO COM A DISTRIBUIÇÃO NORMAL.....	214
GRÁFICO 60 – DISTRIBUIÇÃO DOS RESÍDUOS DO MODELO OLS PARA A VARIÁVEL SALÁRIO PARLAMENTAR (% DO TETO) COMPARADO COM A DISTRIBUIÇÃO NORMAL	215
GRÁFICO 61 – DIFERENÇA MÉDIA ENTRE O NÍVEL EDUCACIONAL DOS CANDIDATOS EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO POR ESTADO (2004 e 2008).....	241
GRÁFICO 62 – DIFERENÇA MÉDIA ENTRE O NÍVEL EDUCACIONAL DOS ELEITOS EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO POR ESTADO (2000 e 2012).....	242
GRÁFICO 63 – DISTRIBUIÇÃO OCUPACIONAL DOS CANDIDATOS, DOS ELEITOS E DA POPULAÇÃO POR REGIÃO (2004)	243
GRÁFICO 64 – DISTRIBUIÇÃO OCUPACIONAL DOS CANDIDATOS, DOS ELEITOS E DA POPULAÇÃO POR REGIÃO (2008)	244
GRÁFICO 65 – DISTRIBUIÇÃO OCUPACIONAL DOS CANDIDATOS, DOS ELEITOS E DA POPULAÇÃO POR PORTE POPULACIONAL (2004)	245
GRÁFICO 66 – DISTRIBUIÇÃO OCUPACIONAL DOS CANDIDATOS, DOS ELEITOS E DA POPULAÇÃO POR PORTE POPULACIONAL (2008)	246
GRÁFICO 67– DISTRIBUIÇÃO TEMÁTICA DOS PROJETOS DE LEI POR MUNICÍPIO DA AMOSTRA	252

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – NÚMERO DE CÂMARAS QUE RESPONDERAM AO I-CL POR TAMANHO DA POPULAÇÃO	28
TABELA 2 – JORNADA PARLAMENTAR SEMANAL MÉDIA (EM HORAS) – VERSÃO ORIGINAL DO I-CL	29
TABELA 3 – ESTATÍSTICAS DESCRIPTIVAS PARA AS VERSÕES ORIGINAL E RECODIFICADA DA VARIÁVEL “NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS”	31
TABELA 4 – ESTATÍSTICAS DESCRIPTIVAS PARA AS VERSÕES ORIGINAL E RECODIFICADA DA VARIÁVEL “SALÁRIO PARLAMENTAR” (EM R\$ DE 2005)	33
TABELA 5 – MEDIDAS DESCRIPTIVAS PARA O ÍNDICE DE PROFISSIONALIZAÇÃO E PARA O SALÁRIO (% DO TETO).....	36
TABELA 6 – COMPARAÇÃO DOS MODELOS PARA A VARIÁVEL ÍNDICE DE PROFISSIONALIZAÇÃO	41
TABELA 7 – COMPARAÇÃO DOS MODELOS PARA A VARIÁVEL SALÁRIO PARLAMENTAR (EM % DO TETO) ..	42
TABELA 8 – COMPARAÇÃO DOS MODELOS PARA A VARIÁVEL JORNADA PARLAMENTAR (EM HORAS)	46
TABELA 9 – COMPARAÇÃO DOS MODELOS PARA A VARIÁVEL “Nº DE SERVIDORES POR PARLAMENTAR”	49
TABELA 10 – NÚMERO DE OBSERVAÇÕES NO BANCO DE DADOS DE CANDIDATURA (COMPARAÇÃO ENTRE O ORIGINAL E O COMPARADO)	51
TABELA 11 – NÚMERO DE MUNICÍPIOS APÓS A COMPATIBILIZAÇÃO DOS DADOS DO TSE COM OS DO IBGE	54
TABELA 12 – COMPARAÇÃO ENTRE A COMPOSIÇÃO DA AMOSTRA COM O NÚMERO DE MUNICÍPIOS EM 2010 (POR REGIÃO)	59
TABELA 13 – COMPARAÇÃO ENTRE A COMPOSIÇÃO DA AMOSTRA COM O NÚMERO DE MUNICÍPIOS EM 2010 (POR PORTE POPULACIONAL)	60
TABELA 14 – MUNICÍPIOS PRESENTES NO BANCO DE DADOS DE LEGISLATIVOS MUNICIPAIS	61
TABELA 15 – ESTATÍSTICA AIC PARA A SELEÇÃO ENTRE OS MODELOS <i>PROBIT</i> E <i>LOGIT</i>	68
TABELA 16 – COMPARAÇÃO ENTRE OS MODELOS <i>POISSON</i> E <i>NEGATIVE BINOMIAL</i>	70
TABELA 17 – PERCENTUAL DE CASOS VÁLIDOS PARA AS VARIÁVEIS DE INTERESSE	83
TABELA 18 – NÚMERO DE CÂMARAS SEGUNDO O TIPO DE SEDE POR REGIÃO (2005).....	84
TABELA 19 – NÚMERO DE CÂMARAS QUE POSSUEM PLENÁRIO POR REGIÃO (2005)	86
TABELA 20 – NÚMERO DE CÂMARAS QUE POSSUEM GABINETE INDIVIDUAL POR REGIÃO (2005)	87
TABELA 21 – SALÁRIO PARLAMENTAR (EM R\$ DE 2005) POR TAMANHO DE POPULAÇÃO E REGIÃO	99
TABELA 22 – NÚMERO DE SERVIDORES (POR PARLAMENTAR) POR TAMANHO	103
TABELA 23 – NÚMERO MÉDIO DE CANDIDATURAS LANÇADAS POR VAGA	133
TABELA 24 – DIFERENÇA ENTRE O NÍVEL EDUCACIONAL DOS CANDIDATOS E DOS ELEITOS EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO POR PORTE DO MUNICÍPIO (MÉDIA).....	143
TABELA 25 – TAXA DE ELEGIBILIDADE PARA INDIVÍDUOS QUE DECLARARAM PERTENCER AO PODER LEGISLATIVO (2000, 2004, 2008 E 2012)	149
TABELA 26 – NÚMERO DE VEREADORES ELEITOS POR PMBD, PFL-DEM, PSDB, PPB-PP E PT	151
TABELA 27 – TESTE DE PROPORÇÃO PARA O % DE PROJETOS DO TIPO HOMENAGEM	190
TABELA 28 – MEDIDAS DESCRIPTIVAS PARA A VARIÁVEL NÚMERO DE PLs APRESENTADOS PELO LEGISLATIVO EM 2005	191
TABELA 29 – MUDANÇA PERCENTUAL NA CONTAGEM ESPERADA PARA A VARIÁVEL Nº DE PLs APRESENTADOS PELO LEGISLATIVO.....	192
TABELA 30 – TESTE W DE SHAPIRO-FRANCIA PARA NORMALIDADE DOS DADOS.....	215
TABELA 31 – INTERQUARTIL POR PORTE DO MUNICÍPIO	231
TABELA 32 – ESTATÍSTICAS DESCRIPTIVAS DAS VARIÁVEIS UTILIZADAS NOS MODELOS DO CAPÍTULO 2 ...	233
TABELA 33 – TESTES DE COLINEARIDADE PARA OS MODELOS 1, 2 E 3.....	234
TABELA 34 – TESTES DE COLINEARIDADE PARA O MODELO 4	235
TABELA 35 – MODELOS UTILIZADOS NO CAPÍTULO 2.....	236
TABELA 36 – TESTES DE COLINEARIDADE PARA OS MODELOS 1	247
TABELA 37 – TESTES DE COLINEARIDADE PARA OS MODELOS 2	248
TABELA 38 – TESTES DE COLINEARIDADE PARA OS MODELOS 3	248
TABELA 39 – TESTES DE COLINEARIDADE PARA OS MODELOS 4.....	249
TABELA 40 – MODELO OLS PARA A VARIÁVEL Nº DE CANDIDATOS POR VAGA	250

TABELA 41 – TESTES DE COLINEARIDADE PARA O MODELO 1	253
TABELA 42 – TESTES DE COLINEARIDADE PARA O MODELO 2	253
TABELA 43 – TESTES DE COLINEARIDADE PARA O MODELO 3	254
TABELA 44 – TESTES DE COLINEARIDADE PARA O MODELO 4	254
TABELA 45 – TESTES DE COLINEARIDADE PARA O MODELO 5	254
TABELA 46 – TESTES DE COLINEARIDADE PARA O MODELO 6	255
TABELA 47 – TESTES DE COLINEARIDADE PARA O MODELO 7	255
TABELA 48 – TESTES DE COLINEARIDADE PARA O MODELO 8	255
TABELA 49 – TESTES DE COLINEARIDADE PARA O MODELO 9	256
TABELA 50 – TESTES DE COLINEARIDADE PARA O MODELO 10	256
TABELA 51 – MODELOS PARA TIPO DE PROJETO DE LEI.....	257
TABELA 52 – MODELOS PARA GRUPO BENEFICIADO DO PL.....	258
TABELA 53 – MODELOS PARA Nº DE PROJETOS DE LEI APRESENTADOS	259
TABELA 54 – TESTES DE COLINEARIDADE PARA O MODELO CITADO NA CONCLUSÃO.....	261
TABELA 55 – MODELOS PARA O PERCENTUAL DAS LEIS APROVADAS INICIADA PELO LEGISLATIVO.....	262

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – LIMITE SALARIAL POR FAIXA DE MUNICÍPIO	32
QUADRO 2 – ESQUEMA DE CLASSES ISCO-88 E O NÍVEL DE HABILIDADE ESPECÍFICA DE CADA GRUPO.	53
QUADRO 3 – CATEGORIAS UTILIZADAS PARA CLASSIFICAR O SUBTEMA DOS PROJETOS DE LEI.....	63
QUADRO 4 – COMPONENTE DA PROFISSIONALIZAÇÃO DO LEGISLATIVO.....	77
QUADRO 5 – LIMITE SALARIAL POR FAIXA DE MUNICÍPIO	81
QUADRO 6 – EXPECTATIVA DO COMPORTAMENTO DAS VARIÁVEIS NOS MODELOS	111
QUADRO 7 – ESQUEMA DE CLASSES ISCO-88 UTILIZADO PARA O CASO BRASILEIRO.....	131
QUADRO 8 – OCUPAÇÕES DECLARADAS AO TSE E CLASSIFICAÇÃO ISCO.....	216
QUADRO 9 – EXEMPLOS DE PROJETOS PARA OS SUBTEMAS UTILIZADOS NA TIPOLOGIA 2	223

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – PROCESSO DE RECODIFICAÇÃO DA VARIÁVEL ESCOLARIDADE.....	52
FIGURA 2 – DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DO NÚMERO DE CÂMARAS SEGUNDO O TIPO DE SEDE POR REGIÃO (2005)	85
FIGURA 3 – DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DO NÚMERO DE CÂMARAS QUE POSSUEM PLENÁRIO POR REGIÃO (2005)	86
FIGURA 4 – DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DO NÚMERO DE CÂMARAS QUE POSSUEM GABINETE INDIVIDUAL POR REGIÃO (2005)	88
FIGURA 5 – DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DO SALÁRIO PARLAMENTAR MEDIDO EM PERCENTUAL DO TETO (2005)	97
FIGURA 6 – DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA PROFISSIONALIZAÇÃO LEGISLATIVA (2005).....	109

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIC – AKAIKE INFORMATION CRITERION

ALESP – ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ALMIG – ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

BIC – BAYESIAN INFORMATION CRITERION

CF-1988 – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

DEM – DEMOCRATAS

EUA – ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

I-CL – I CENSO DO LEGISLATIVO

IDH – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION

ISCO – INTERNATIONAL STANDARD CLASSIFICATION OF OCCUPATIONS

M – MAGNITUDE

NB2 – NEGATIVE BINOMIAL REGRESSION

OLS – ORDINARY LEAST SQUARES

ONG – ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL

PDT – PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA

PFL – PARTIDO DA FRENTA LIBERAL

PIB – PRODUTO INTERNO BRUTO

PL(S) – PROJETO DE LEI

PMDB – PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

PP – PARTIDO PROGRESSISTA

PPB – PARTIDO PROGRESSISTA BRASILEIRO

PT – PARTIDO DOS TRABALHADORES

PTB – PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO

RM – REGIÃO METROPOLITANA

SAPL – SISTEMA DE APOIO AO PROCESSO LEGISLATIVO

TSE – TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

VIF – VARIANCE INFLATION FATOR

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
CAPÍTULO 1 – DESENHO DE PESQUISA	26
A – CONSTRUINDO A PROFISSIONALIZAÇÃO DO LEGISLATIVO	27
B – EXAMINANDO O RECRUTAMENTO PARLAMENTAR	49
C – ANALISANDO A PRODUÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL	57
CAPÍTULO 2 – ONDE SÃO FEITAS AS NOSSAS LEIS? ESTRUTURA E PROFISSIONALIZAÇÃO DOS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS.....	72
A– POR QUE ESTUDAR A PROFISSIONALIZAÇÃO?	73
B – DADOS E MÉTODOS	80
C – ANÁLISE	83
D – CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
CAPÍTULO 3 – QUEM SÃO OS VEREADORES?.....	117
A – QUEM SÃO OS CANDIDATOS? A LITERATURA SOBRE RECRUTAMENTO PARLAMENTAR	119
B – DADOS E MÉTODOS	129
C – ANALISANDO AS CANDIDATURAS E O PERFIL DE RECRUTAMENTO	131
D – CONSIDERAÇÕES FINAIS	161
CAPÍTULO 4 – A PRODUÇÃO LEGISLATIVA.....	162
A– A PRODUÇÃO LEGISLATIVA NO BRASIL	163
B – DADOS E MÉTODOS	172
C – ANÁLISE E RESULTADOS	175
D – CONSIDERAÇÕES FINAIS	195
CONCLUSÃO	198
BIBLIOGRAFIA	201
SOFTWARES UTILIZADOS	213
ANEXOS	214
A – REFERENTES AO CAPÍTULO 1.....	214
B – REFERENTES AO CAPÍTULO 2.....	231
C – REFERENTES AO CAPÍTULO 3.....	237
D – REFERENTES AO CAPÍTULO 4.....	251
E – REFERENTES À CONCLUSÃO	259

INTRODUÇÃO

O que sabemos sobre o Legislativo Municipal? As respostas acadêmica e jornalística para esta pergunta são convergentes. A Ciência Política e a Sociologia Política caracterizam o Poder Legislativo Municipal como uma instituição fraca, que carece de instrumentos para fazer frente ao Executivo. Portanto, dado o quadro de debilidade das Câmaras, este último domina a produção de políticas no nível local (ANDRADE, 1998). A resposta dos meios jornalísticos caracteriza as Câmaras Municipais como improdutivas, a despeito da alta remuneração recebida pelos vereadores (“Câmara Municipal”, 2012; “Desempenho de vereadores é medíocre”, 2009; “Minha casa, sua casa”, 2012). Ambas partilham uma avaliação negativa da atuação das Câmaras municipais.

Esta dissertação nasceu da constatação de que esta convergência nas interpretações deriva de uma estratégia também partilhada no plano metodológico: um número limitado de evidências sobre as quais se produzem inferências de caráter geral. Em outras palavras, a interpretação que se tornou senso comum baseia-se em frágeis evidências empíricas.

Esta dissertação tem o objetivo de examinar o Legislativo Municipal, a fim de mapear as Câmaras Municipais e os vereadores no Brasil. Em outros termos, descreve o Legislativo Municipal brasileiro da forma mais ampla já realizada, o que possibilita examinar se as interpretações acerca das Câmaras Municipais são empiricamente robustas. Esta empreitada se justifica em razão da carência de trabalhos acadêmicos sobre as Câmaras municipais.

Diversas razões podem explicar porque as Câmaras Municipais foram relegadas a segundo plano pela Ciência Política. Duas merecem atenção: a crença de que estas Casas têm pouca importância para a política municipal e a ausência de dados que permitam estudos empiricamente sólidos.

A avaliação de que os legislativos subnacionais são desimportantes não é exclusiva ao Brasil. Kurtz (1992), estudou o legislativo estadual nos Estados Unidos da América (EUA) e argumenta que um dos motivos pelo qual os estudiosos do Congresso americano dedicam poucos esforços a compreender as assembleias estaduais é a crença

de que elas sejam uma espécie de “*minor league*”¹, isto é, apenas uma porta de entrada para posições políticas de maior importância.

Para o caso brasileiro, é correto afirmar que as Câmaras Municipais são o primeiro estágio na carreira parlamentar para muitos dos que chegam ao Congresso Nacional². Entretanto, colocá-las como um mero estágio³ é uma compreensão equivocada do Legislativo Municipal.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF-88), as Câmaras Municipais passaram a contar com maiores poderes e independência *vis-à-vis* o período anterior à redemocratização. Cabe ao Legislativo Municipal a prerrogativa exclusiva de legislar sobre seus próprios vencimentos e os dos prefeitos. Os vereadores contam com o direito de apresentar matérias sobre tributos, alterar o orçamento, propor políticas públicas em áreas importantes, tais como saúde e educação, o uso do solo e elaborar os planos diretores dos municípios. Ademais, os legisladores podem alterar projetos de lei iniciados pelo Poder Executivo⁴.

Ao modificar as leis, os vereadores atuam como vocalizadores das demandas e dos interesses de setores da população. Um exemplo disso são as discussões sobre o Plano Diretor do município de São Paulo ao longo do ano de 2014, em que os vereadores modificaram o projeto de lei original a fim de contemplar interesses sociais organizados⁵.

A importância de estudar o Poder Legislativo Municipal também deriva do volume de recursos e do contingente de pessoas que este mobiliza. Em 2012, aproximadamente 9,1 bilhões de reais⁶ foram gastos com os Legislativos Municipais (uma despesa média de cerca de 160 mil reais por parlamentar ao ano). Em termos

¹ Em tradução livre: ligas de acesso.

² Segundo os dados do *Brazilian Legislative Survey*, 26% (299 observações) dos parlamentares que responderam uma das sete versões do Survey ocuparam o cargo de vereador. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1902.1/14970>

³ Ressalta-se que, dado o elevado número de vereadores e de municípios de pequeno porte, para a maior parte dos indivíduos que ocupam o cargo de vereador, o topo da carreira é a prefeitura do seu município.

⁴ Freitas (2013) mostra, para o caso federal, que cerca de 40% do conteúdo das leis aprovadas de autoria do Executivo federal são acréscimos e modificações dos parlamentares. A participação ativa dos legisladores nas alterações dos projetos de lei do Executivo, portanto, é um dos meios que os parlamentares contam para produzir políticas. Apesar de não existirem pesquisas semelhantes para os Legislativos Estaduais e Municipais, não existem motivos para não se supor que este seja um dos mecanismos utilizados por deputados estaduais e vereadores para a produção de políticas públicas.

⁵ Para informações sobre o plano diretor do Municípios de São Paulo e o papel de grupos organizados em sua elaboração, conferir: “Câmara Municipal aprova Plano Diretor em São Paulo”, 2014, “Sem-teto fazem churrascos em frente à Câmara para comemorar votação”, , “Sem-teto protestam para pedir aprovação do Plano Diretor em SP”.

⁶ Banco de dados de Finanças Municipais do Centro de Estudos da Metrópole.

percentuais, este valor equivale a 2% de todo o gasto municipal ou a 10% do gasto municipal com saúde. Também em 2012, cerca de 415 mil indivíduos concorreram a aproximadamente 59 mil vagas de vereador.

A falta de dados, a segunda razão que poderia explicar o escasso interesse nos legislativos locais, é coisa do passado. Correntemente, diferentes fontes disponibilizam dados municipais e outras possibilitam a coleta de dados via internet. O I Censo do Legislativo conduzido pelo *Interlegis* e os dados do Tribunal Superior Eleitoral são exemplos de fontes ainda pouco exploradas.

Esta dissertação parte portanto de duas boas razões para um estudo científico: a disponibilidade de dados e a relevância do tema. Apresenta um quadro abrangente do Legislativo no plano local que pretende responder três questões centrais: (1) como funcionam esses parlamentos, isto é, em que condições os vereadores trabalham? (2) quem são estes parlamentares? (3) e o que é produzido nestas Casas?

O estudo das condições de trabalho nas Câmaras Municipais tem como ponto de partida a literatura americana sobre profissionalização legislativa (MONCRIEF, 1988; SQUIRE e HAMM, 2005; SQUIRE, 2007). São examinadas tanto dimensões estruturais – existência de plenário e de gabinetes individuais, tipo de sede – quanto características de profissionalização do legislativo (SQUIRE, 2007) – número de funcionários, salário parlamentar e jornada de trabalho.

O resultado da análise revela que as estruturas com que contam as Câmaras Municipais no Brasil são muito heterogêneas. Se, por um lado, 97,26% das Casas analisadas possuem plenário, por outro, em apenas 17,60% delas os vereadores contam com gabinetes individuais para trabalhar. Ademais, diferentemente do que se poderia supor, estas desigualdades não são concentradas territorialmente. Em todas as regiões e estados do país, é possível encontrar Câmaras diferentemente estruturadas. Contudo, apesar da heterogeneidade regional e estadual, o quadro geral é o da parca profissionalização do Legislativo.

Utilizando o índice de Peverill Squire⁷ (SQUIRE, 2007; SQUIRE, 1992a, 1992b) para medir a profissionalização das Câmaras, tem-se que, em uma escala de 0 a 1, para cerca de 80% dos municípios o valor do índice é inferior a 0,2. Ou seja, o fenômeno mais comum é o da não profissionalização das Câmaras municipais.

⁷ Nos Capítulos 1 e 2 são detalhados tanto o índice, como seu processo de operacionalização para o caso brasileiro.

A baixa profissionalização do Legislativo local não é contudo uma exclusividade dos municípios brasileiros. Segundo Squire e Hamm (2005), a profissionalização dos legislativos estaduais americanos é um fenômeno raro. Utilizando o Congresso Nacional como referencial, os autores apontam que as quatro assembleias estaduais que obtêm os melhores resultados ainda são, aproximadamente, 50% menos profissionalizadas que o Congresso Nacional americano (SQUIRE e HAMM, 2005: Capítulo 3). Ou seja, apesar de pouco profissionalizadas, as Câmaras Municipais brasileiras não são exceção, mas a regra no que tange à profissionalização dos legislativos subnacionais.

O Legislativo Municipal brasileiro, portanto, não pode ser considerado o ambiente ideal para o trabalho legislativo. A despeito disto, nas eleições de 2012 cerca de 415 mil candidaturas a vereador se apresentaram para aproximadamente 57 mil vagas. Mesmo mobilizando um exército de pessoas⁸ a cada quatro anos, pouco sabemos sobre as disputas no plano municipal, quem são os indivíduos que pleiteiam uma vaga, quem são os eleitos e o que eles de fato fazem.

As motivações para este elevado número de candidaturas podem ter origens distintas, tais como vontade de mudar a política, vocação ou, até mesmo, financeiras. Os resultados obtidos nesta dissertação não permitem afirmar que fatores explicam a existência deste pequeno exército. Mas podemos afirmar que os ganhos financeiros não parecem ser a motivação exclusiva dos indivíduos que entram na disputa eleitoral.

Estes indivíduos pouco se assemelham à população de seus municípios. Tanto os candidatos como os eleitos possuem um perfil social e educacional diferente do da população. Em termos gerais, o legislador municipal é homem, proveniente de uma ocupação com maior prestígio social e melhor remuneração do que a da população média do município e com escolaridade superior, também, à da média da população. Ou seja, mesmo no nível mais próximo ao eleitorado, a representação política não ocorre em termos descritivos.

Ainda assim, as Câmaras são a arena de representação mais permeável a indivíduos com menor escolaridade e de ocupações de menor prestígio social. Porém, esta permeabilidade não se traduz em um maior número de mulheres parlamentares. O percentual de cadeiras ocupadas por mulheres é, em média, de 11% no período analisado. Portanto, se, por um lado, Câmaras são mais permeáveis a indivíduos das camadas de menor escolaridade e prestígio social; por outro, elas não são para as

⁸ O número de pessoas envolvidas na eleição de um vereador pode facilmente ser maior do que o aqui enfatizado. Uma vez que os candidatos mobilizam cabos eleitorais e outros integrantes dos partidos.

mulheres que, mesmo no nível político em que a representação ocorre de modo mais plural, continuam com representação mais limitada da vida política.

Dado o quadro de baixa profissionalização e a inexistência do elo descriptivo na representação, o leitor pode pensar que homenagens, tal como sustentam os meios jornalísticos, seriam por consequência a principal atividade do legislador municipal. No entanto, esta conjectura não encontra respaldo empírico.

No federalismo brasileiro, cabe ao município a tarefa de prestar serviços de interesse da população (por exemplo, saúde e educação) em cooperação com os Estados e com a União. Se a capacidade do município decidir sobre o conteúdo destas políticas é condicionada pelas regras federais, o mesmo não se pode dizer sobre a regulamentação do uso do solo urbano. São os municípios por meio de seus planos diretores e regionais e códigos de edificações e obras que devem promover o ordenamento urbano em nossas cidades. Consequentemente, os vereadores podem legislar sobre tais temas. Os vereadores propõem, por exemplo, projetos que dispõem sobre os serviços de saúde e educação, sobre a regulamentação de comércios e atividades profissionais exercidas no município, sobre tributos municipais e sobre a regulamentação do solo urbano (como zoneamento e mudanças nos códigos de obras e edificações).

Os projetos com conteúdo considerado “substantivo” são 60% dos examinados nesta dissertação. Os outros 40% dispõem sobre propostas consideradas como “meras homenagens”. Destes 40%, 68% denominam logradouros. Por que estes números deveriam ser diferentes? Por que vereadores continuam apresentando projetos que apenas produzem menosprezo pelo Legislativo? Por dois motivos, primeiro, estes projetos não acarretam custos. Projetos que propõem homenagens não possuem o caráter conflitivo que as demais matérias possuem, nem demandam o mesmo tempo de discussão e de votação. Normalmente, estes PLs são aprovados em bloco e por votação simbólica. Vereadores não passam dias discutindo nomes de ruas e outras homenagens enquanto deveriam se preocupar com problemas da municipalidade. Segundo, denominar ruas é parte das atribuições dos vereadores. Como argumento em outro trabalho (SILVA, 2013), atribuir nomes a logradouros inominados tem um conteúdo substantivo, além do simbólico. Em alguns municípios, a atribuição do Código de Endereçamento Postal (CEP) é condicionada ao fato de a rua possuir um nome. Consequentemente, pessoas que vivem em logradouros sem nome não podem receber correspondências diretamente em suas residências.

O que é possível afirmar, portanto, sobre o Legislativo Municipal com base nas evidências apresentadas nesta dissertação? As Câmaras Municipais são parcamente profissionalizadas, o que implica que as condições de trabalho – seja para os legisladores, seja para os assessores legislativos – estão longe das ideais. Na maior parte dos municípios, os vereadores não contam nem com gabinetes próprios nem com computadores para executar suas funções. O Legislativo Municipal é a mais permeável arena de representação dos três níveis da federação. O legislador municipal é predominantemente masculino, proveniente de ocupações com maior prestígio social e possui um nível educacional superior ao da população que o elege. Vereadores apresentam projetos de leis que não podem ser considerados apenas como *small policy* ou de cunho, exclusivamente, honorífico. Em suma, apesar das condições de trabalho e de não espelharem a população que os elege, os parlamentares no nível municipal podem produzir modificações substantivas nas políticas implementadas em seus municípios⁹, seja por meio de seus projetos ou de alterações aos projetos do Executivo.

Esta dissertação está dividida em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No Capítulo que se segue são apresentados os dados utilizados e as decisões metodológicas tomadas. São apresentados os critérios para a coleta e classificação dos projetos de lei, a escolha da classificação de ocupações empregada às ocupações prévias dos vereadores e os critérios utilizados para codificação de variáveis, com especial atenção à codificação da profissionalização do legislativo. Em poucas palavras, o objetivo é apresentar o passo a passo da pesquisa para os interessados em sua eventual replicação em pesquisas futuras

No Capítulo 2, são examinadas as estruturas física e humana das Câmaras Municipais, bem como o grau de profissionalização do legislativo. A análise é realizada com o objetivo de informar as condições existentes para o trabalho legislativo e produzir um quadro geral da estrutura dos Legislativos Municipais.

Posteriormente, a análise passa para o perfil dos candidatos a vereador e dos vereadores. No Capítulo 3, é verificado o quanto o candidato a vereador e o eleito são

⁹ Isso não significa que os projetos de lei propostos pelos vereadores resolveriam os problemas de nossos municípios. Mas que poderiam trazer melhorias – com também danos – para a população ou setores dela.

semelhantes à população de seus municípios e à composição das bancadas eleitas por alguns dos principais partidos brasileiros.

Por fim, no Capítulo 4 é analisada a produção legislativa de uma amostra de municípios. Neste Capítulo, são testados argumentos da representação descritiva e se a estrutura do Legislativo está associada ao conteúdo e ao volume da produção legislativa.

Na conclusão é retomada a pergunta que abre esta introdução e são apresentadas as considerações finais sobre o que sabemos sobre os Legislativos Municipais.

CAPÍTULO 1 – DESENHO DE PESQUISA

Se o conteúdo da Ciência é o método (KING, KEOHANE e VERBA, 1994), este é o Capítulo substantivo desta dissertação. Almeja-se apresentar e justificar as decisões metodológicas tomadas que levaram aos resultados expostos nos Capítulos seguintes. Aqueles não pretendem replicar os achados desta dissertação podem pular este Capítulo sem prejuízo do argumento e dos resultados apresentados.

O objetivo principal nesta dissertação é apresentar um panorama das Câmaras Municipais, dos seus componentes e da produção legislativa no nível local. A fim de cumprir tal objetivo, diversas base de dados foram utilizadas e trabalhadas, decisões metodológicas foram tomadas e algumas técnicas preteridas em favor de outras. Assim, é necessário tornar estas decisões claras a fim de proporcionar maior solidez aos resultados verificados.

Como esta dissertação está organizada em três Capítulos com temas distintos sobre o mesmo objeto, este Capítulo também segue a mesma forma. Primeiramente são apresentados os dados, as decisões e métodos utilizados para a análise da profissionalização e estrutura das Câmaras Municipais; posteriormente, apresento as decisões sobre o banco de candidaturas do Tribunal Superior Eleitoral e dos Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística utilizados para o exame do perfil de recrutamento dos vereadores brasileiros; finalmente, exponho como montei o banco de propostas legislativas e a escolha das técnicas utilizadas para a análise da produção legislativa no nível local. Cada uma das seções está organizada em três subseções. Primeiro, apresento uma breve descrição dos objetivos de cada um dos Capítulos a fim de possibilitar que o leitor avalie se as escolhas metodológicas foram adequadas para cumprir tais objetivos; segundo, realizo uma descrição das bases de dados empregadas; terceiro, apresento e justifico as escolhas das técnicas metodológicas.

A – Construindo a profissionalização do legislativo

A.1 – Objetivo empírico do Capítulo

Os dois objetivos empíricos do Capítulo 2 são examinar as estruturas física – equipamentos disponíveis nas Câmaras para uso dos vereadores – e humana – número de funcionários e presença de quadros especializados – e o grau de profissionalização das Casas. Ademais, pretendo examinar como estas características do legislativo estão distribuídas no território nacional e quais variáveis possuem associação (positiva ou negativa) com o grau de profissionalização.

A.2 – Base de dados utilizada

A base de dados utilizada no Capítulo é o I Censo do Legislativo produzido pelo *Interlegis*, órgão subordinado ao Senado Federal, no ano de 2005. Durante os cinco meses de coleta de dados, as equipes do *Interlegis* visitaram as 5562 Câmaras Municipais, 26 Assembleias Estaduais e a Câmara Distrital a fim de coletar dados sobre: (1) infraestrutura física, (2) serviço de documentação, (3) estrutura tecnológica e de informação, (4) estrutura de comunicação, (5) capital humano, (6) quadro parlamentar, (7) produção legislativa e (8) capacidade financeira da Câmara (INTERLEGIS, 2005: 1).

O questionário completo do Censo possuía 187 perguntas, sendo 141 estruturadas e 46 semiestruturadas. O leque dos respondentes do questionário é amplo, de zeladores e vigias ao presidente da Câmara se encarregaram de responder o questionário. Em 26% dos casos, o questionário foi respondido por um vereador e em 15%, por um secretário da casa. No total, o *Interlegis* obteve respostas de 5461 Câmaras Municipais, o que constitui 98% do universo. Destes, 5456 casos foram aproveitados no Capítulo 2, uma vez que os dados de população para 5 dos 5461 municípios que responderam não estão disponíveis o que impossibilita que os dados sejam analisados com base no tamanho do município. Na Tabela 1 é apresentada a taxa de respostas das Câmaras para cada uma das faixas populacionais¹⁰.

¹⁰ Em todos os Capítulos desta dissertação os municípios são separados pelo seu porte populacional. O critério utilizado é o empregado no art. 29 inciso V da Constituição Federal de 1988 para a definição do teto salarial dos vereadores.

Tabela 1 – Número de Câmaras que responderam ao I-CL por tamanho da população

Tamanho da População	Respondeu	Não Respondeu
Até 10 mil hab.	2648	34
10 a 50 mil hab.	2300	47
50 a 100 mil hab.	298	3
100 a 300 mil hab.	154	5
300 a 500 mil hab.	31	4
Mais de 500 mil hab.	25	5
Total	5456	98

Fonte: I Censo do Legislativo. Elaboração própria.

Dos oito blocos do I-CL, um não está disponível para download público (no caso, o sobre a capacidade financeira das Câmaras Municipais) em razão de problemas de consistência dos dados por terem sido utilizadas perguntas semiestruturadas (INTERLEGIS, 2005:15). Entretanto, a não disponibilização de um dos blocos do I-CL não significa que os demais são livres de inconsistência¹¹. Diversos problemas foram detectados, tais como tabulação de dados de Assembleias Estaduais no lugar de dados de Câmaras Municipais e valores incoerentes para algumas variáveis. Nesta seção, detalharei apenas as variáveis que são utilizadas para a mensuração do grau de profissionalização do legislativo.

Como é indicado no Capítulo 2, há um consenso na literatura de *American Politics* (CAREY, NIEMI e POWELL, 2000; MOONEY, 1995; SQUIRE e HAMM, 2005; SQUIRE, 1992, 2007; THOMPSON e MONCRIEF, 1992), área da Ciência Política na qual a discussão de profissionalização do legislativo é originária, acerca dos componentes que devem ser utilizados para a mensuração do conceito, a saber: o tempo de trabalho do legislador, o *staff* da Casa e a remuneração dos parlamentares. A fim de operacionalizar o índice para as Câmaras utilizei três variáveis coletadas no I-CL: jornada parlamentar (em horas), número de funcionários por parlamentar e salário parlamentar¹².

Duas questões do I-CL poderiam ser utilizadas para mensurar o tempo de trabalho parlamentar, a saber, o número de sessões e a jornada parlamentar (em horas).

¹¹ Os bancos de dados brutos do I-CL estão disponíveis para download em dois sítios online, o do Interlegis (http://www.interlegis.leg.br/produtos_servicos/informacao/censo) e o do Portal Brasileiro de Dados Abertos (<http://dados.gov.br/dataset/censo-do-legislativo>).

¹² As demais variáveis provenientes do I-CL utilizadas no Capítulo 2 não demandaram recodificações.

A despeito de a literatura americana empregar o tempo em sessão, nesta dissertação optei pela “jornada parlamentar” em razão do problema de codificação verificado na variável “sessões” disponível no I-CL. O problema é causado pela falta de padrão nas respostas declaradas, por exemplo, para a pergunta “Qual a periodicidade das sessões da Casa?” foram obtidas respostas como “2h”, “02 Verbais”, “12”, “Anual”, “Quinzenal”, o que tornou o processo de recodificação da variável inviável sem que parte considerável dos dados fosse perdida. Por sua vez, o uso da variável jornada parlamentar, coletada a partir de uma pergunta com respostas estruturadas, não apresenta esta dificuldade.

Tabela 2 – Jornada parlamentar semanal média (em horas) – Versão Original do I-CL

Jornada parlamentar semanal média (em horas)	Frequência	%
0 HORA	223	4,09
MENOS DE 8 HORAS	587	10,76
8 HORAS	3033	55,59
12 HORAS	529	9,70
16 HORAS	273	5,00
20 HORAS	353	6,47
24 HORAS	89	1,63
30 HORAS	185	3,39
34 HORAS	19	0,35
38 HORAS	27	0,49
ACIMA DE 40 HORAS	91	1,67
NÃO RESPONDEU	47	0,86
Total	5456	100

Fonte: I Censo do Legislativo.

Na Tabela 2 é apresentada a distribuição original da variável “jornada parlamentar”. Observa-se que apenas 0,86% das Câmaras não responderam qual é a jornada parlamentar semanal. Entretanto, dois dos valores das variáveis precisaram ser recodificados para torná-la uma contagem. No caso, os valores: “Menos de 8 horas” e “Acima de 40 horas”. Toda decisão sobre qual valor atribuir a estes casos é arbitrária, pois o valor verdadeiro para os 12,43% das observações é desconhecido. A fim de simplificar o processo de atribuição de novos valores, optei por recodificar todos os

valores em que foi declarado “Menos de 8 horas” para “4 horas” e dos valores “Acima de 40 horas” para “40 horas”.

O problema verificado com a variável número de funcionários, que é utilizada como numerador para o computo do número de servidores por vereador, é semelhante. Também foram encontrados problemas de consistência dos valores declarados. O primeiro problema detectado foi a existência de valores negativos na variável. No total, 132 observações apresentaram valores menores que um e foram recodificadas como *missings*.

O segundo problema encontrado foi o da falta de consistência entre a variável “número de servidores” e as variáveis que subdividiam os servidores em grupos por atributos, tais quais sexo, escolaridade, idade e tipo de vínculo. Para contornar este segundo problema, comparei os valores da variável original com os das somas das variáveis por atributos. Se os valores da variável original fossem iguais à soma de uma das variáveis de funcionários por atributos, estes eram integrados ao banco de dados. Por exemplo, se a variável original fosse igual à soma das variáveis de funcionários por sexo (ou escolaridade ou vínculo), a observação era considerada como válida. Nesta primeira etapa, 4939 observações foram consideradas válidas. Posteriormente, foram comparados os valores das variáveis criadas a partir das somas entre elas, o que reduziu o número de casos *missings* em 696. Por fim, após estas duas etapas, 286 observações possuíam valor igual a zero. Optei por recodificar este grupo também como *missings* por ser improvável que, mesmo uma Câmara de um município com menos de 10 mil habitantes, não tenha ao menos um funcionário. Ao término deste processo de recodificação foram consideradas válidas 5169 observações. Na Tabela 3 são comparadas as medidas descritivas para a variável original do I-CL e para a versão recodificada por tamanho de município.

Tabela 3 – Estatísticas descritivas para as versões original e recodificada da variável “número de funcionários”

Tamanho da População	Versão da variável	Média	Desvio-Padrão	Mediana	Mínimo	Máximo	N
Até 10 mil hab. ¹	Original	4,44	6,78	4	-13	287	2648
	Recodificada	4,94	4,01	4	1	53	2575
10 a 50 mil hab.	Original	11,24	34,47	8	-10	1570	2300
	Recodificada	11,10	10,14	8	1	141	2194
50 a 100 mil hab.	Original	34,80	31,78	27	-71	226	298
	Recodificada	33,85	27,05	26	4	226	254
100 a 300 mil hab.	Original	93,08	131,81	65,5	-14	1442	154
	Recodificada	94,18	145,54	63,5	11	1472	116
300 a 500 mil hab.	Original	158,65	119,17	147	-24	449	31
	Recodificada	181,53	87,62	160	82	357	15
Mais de 500 mil hab.	Original	570,44	612,86	329	-35	2842	25
	Recodificada	510,00	329,76	366,5	213	1298	10
Brasil	Original	14,94	67,68	6	-71	2842	5456
	Recodificada	12,47	39,16	6	1	1472	5164

¹ Apenas as médias para o grupo dos municípios até 10 mil habitantes é estatisticamente significante ($p-value > 0,001$)
Fonte: I Censo do Legislativo. Elaboração própria.

Por sua vez, a variável “salário parlamentar” também apresentava problemas de consistência. O primeiro problema detectado foi a existência de valores inferiores a um salário mínimo. Nos dados brutos do I-CL, constava que em 289 Câmaras os vereadores recebiam menos de um salário mínimo (R\$300,00) em 2005. Em razão da improbabilidade destes dados estarem corretos, estas 289 observações foram consideradas como *missings*. Posteriormente, foram verificados valores acima do teto estabelecido pela Emenda Constitucional 25 de 2000 à Constituição Federal de 1988. No art.29, inciso VI, fica estabelecido que a remuneração dos vereadores tenha como teto um percentual determinando – a depender do tamanho do município – a partir da remuneração dos deputados estaduais que, por sua vez, tem como limite um percentual do valor recebido pelos deputados federais (Quadro 1).

Quadro 1 – Limite salarial por faixa de município

População	Teto salarial (em %)	Teto salarial em 2005 (em R\$) ¹³
Até 10 mil hab.	20%	R\$ 1927,08
De 10001 a 50 mil hab.	30%	R\$ 2890,62
De 50001 a 100 mil hab.	40%	R\$ 3854,16
De 100001 a 300 mil hab.	50%	R\$ 4817,70
De 300001 a 500 mil hab.	60%	R\$ 5781,24
Mais de 500 mil hab.	75%	R\$ 7226,55

Fonte: Constituição Federal de 1988. Cálculos do autor

No total, foram verificadas 268 observações em que o salário declarado para os vereadores superava o teto estabelecido para o município que também foram recodificadas como *missings*. É possível argumentar que recodificar estes valores superiores ao teto como *missings* esteja produzindo um erro, uma vez que é viável supor que existam municípios em que os vereadores recebem remuneração superior ao teto. Entretanto, optei por recodificar estes valores por ser impossível examinar cada uma das 268 observações a fim de verificar em quais municípios os vereadores efetivamente recebiam, em 2005, mais do que o limite constitucional. Assim, preferi a perda de dados em vez de utilizar os dados como disponibilizados pelo *Interlegis*. Na Tabela 4 são apresentadas as estatísticas descritivas para a variável original e a recodificada.

¹³ Valores calculados com base no teto salarial (R\$ 9635,40) para deputados estaduais em 2005.

Tabela 4 – Estatísticas descritivas para as versões original e recodificada da variável “salário parlamentar” (Em R\$ de 2005)

Tamanho da População	Versão da variável	Média	Desvio-Padrão	Mediana	Mínimo	Máximo	N
Até 10 mil hab.	Original	1033,87	532,69	961	0	8500	2648
	Recodificada	1015,67	311,87	965	337	1927	2528
10 a 50 mil hab.	Original	1953,51	791,82	1950	0	4716	2300
	Recodificada	1962,60	622,83	1927	304	2890	2075
50 a 100 mil hab.	Original	3375,03	1050,79	3800	0	6080	298
	Recodificada	3313,56	678,64	3600	500	3854	240
100 a 300 mil hab.	Original	4201,63	1633,65	4755	0	9770	154
	Recodificada	4288,20	799,11	4700	549	4817	110
300 a 500 mil hab.	Original	4718,19	2320,65	5724	0	7727	31
	Recodificada	5229,16	904,98	5715	2400	5781	19
Mais de 500 mil hab.	Original	5768,64	3111,64	7155	0	9540	25
	Recodificada	6715,08	897,24	7143	4500	7210	13
Brasil	Original	1681,46	1144,05	1335	0	9770	5456
	Recodificada	1623,60	947,84	1305	304	7210	4985

Nota: Médias não são estatisticamente diferentes a nenhum dos níveis de significância padrão ($p\text{-value}>0,10$).

Fonte: I Censo do Legislativo. Elaboração própria.

Tanto no caso do número de funcionários como no do salário parlamentar, as diferenças das médias não são estatisticamente diferentes – exceto para a variável “número de funcionários” nos municípios até 10 mil habitantes. Portanto, as recodificações não afetam os resultados do Capítulo 2. Contudo, estas recodificações implicaram uma perda de observações e a alteração da posição dos municípios no ranking de profissionalização do legislativo. Por fim, cabe destacar que recodificações foram feitas a fim de sanar problemas verificados nos dados do I-CL, o que não significa que os dados remanescentes não possuem problemas, mas que os encontrados foram tratados.

A.3 – Mensuração das variáveis e técnicas de análise utilizadas

No Capítulo 2, duas técnicas são utilizadas para examinar o fenômeno da profissionalização do legislativo e as características das estruturas física e humana das Câmaras Municipais: medidas descritivas e modelos de regressão multivariados. Antes

de passar para os detalhes de como a análise foi feita, cabe detalhar os procedimentos adotados para a mensuração da profissionalização do legislativo.

Mensurando a profissionalização

Como pontuado, há um consenso na literatura de *American Politics* sobre as variáveis que devem ser utilizadas para mensurar a profissionalização do legislativo. Neste trabalho, duas modificações são adotadas acerca do modo como a literatura tem mensurado o índice. A primeira corresponde à forma como o índice é calculado e, a segunda, a como a variável salário parlamentar é medida.

Originalmente, o índice de profissionalização do legislativo, tal como formulado por Squire (1992), demanda a utilização de um caso como *baseline* para calcular o índice. Squire (1992) adota como *baseline* a Casa dos Representantes¹⁴ dos EUA para calcular o índice. Formalmente, o índice de Squire é dado por

$$I_i = \frac{(s_i + f_i + j_i)}{(s_b + f_b + j_b)}$$

onde I_i representa o valor do índice para a observação i , s o salário parlamentar, f o número de funcionário por parlamentar e j a jornada parlamentar; enquanto o subscrito i corresponde à observação para qual o índice é calculado e o subscrito b ao caso utilizado como *baseline*. Ou seja, o índice é dado pela divisão da soma das variáveis para a observação i pela soma das mesmas variáveis para a *baseline*. Nesta dissertação, optei por uma maneira alternativa para o cálculo do índice de profissionalização em razão da dificuldade de estabelecer uma *baseline* para o caso das Câmaras Municipais. Esta dificuldade surgiu da inviabilidade de coletar os componentes do índice para a Câmara dos Deputados no ano de 2005 e para a forma como medir a variável salário (problema tratado em seguida). Assim, optei por usar o índice tal como Carey, Niemi e Powell (2000) calculam que é dado pela seguinte fórmula

$$\text{Indice } SSS_i = \frac{x_i + |x_{min}|}{x_{max} + |x_{min}|}$$

¹⁴ No original *House of Representatives*.

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. Esta forma de cálculo evita o problema da *baseline* restando apenas a questão de como medir o salário parlamentar.

No Capítulo 2, argumento que o uso dos valores nominais da variável “salário” acarretaria viés na mensuração do índice, uma vez que municípios de menor porte, em razão do teto salarial imposto pelo art.29 da CF-1988, nunca poderiam alcançar o valor máximo do índice. A fim de contornar este problema, é preciso empregar uma medida que desconsidere esta limitação ou analisar subgrupos municipais. Nesta dissertação, utilizei como saída uma medida que permite a comparação entre municípios de diferente porte populacional. No caso, emprego o percentual do salário em relação ao teto para o cômputo do índice¹⁵. Realizadas essas considerações sobre a mensuração do índice de profissionalização, passo para a exposição das técnicas utilizadas no Capítulo 2.

Analisando as estruturas física e humana das Câmaras

Com a finalidade de examinar as variáveis de estruturas física e pessoal, são analisadas oito variáveis coletadas no I-CL, cinco sobre a estrutura física (tipo de sede, existência de plenário, existência de gabinetes individuais, número de computadores e uso de sistema de informação) e três sobre a estrutura humana (existência de estrutura administrativa responsável pelo apoio à produção legislativa, existência de pessoal para auxiliar o trabalho da mesa diretora e número de servidores por parlamentar) das Câmaras Municipais, além dos componentes do índice de profissionalização.

Para examinar estas variáveis, as estatísticas descritivas são organizadas a partir da região geográfica à qual o município pertence. A escolha de dividir as Câmaras a partir das regiões se justifica em razão das diferenças no desenvolvimento socioeconômico destas regiões. Questiona-se, portanto, se as disparidades regionais também são verificadas nas Câmaras Municipais. Em uma frase, o objetivo é verificar se, tal qual ocorre com os índices socioeconômicos (como IDH, renda familiar média e PIB), os municípios do Sul e do Sudeste apresentam melhores condições de trabalho

¹⁵ Agradeço a Andréa Freitas e a Timothy Power pela sugestão. Para uma análise visual dos dados e do efeito o uso do percentual do teto em vez dos valores nominais, ver Gráficos 11 e 12 no Capítulo 2.

para os vereadores vis-à-vis aos municípios do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Além do uso de tabelas descritivas, também são utilizados mapas coropléticos para ajudar na visualização dos dados e para examinar se as Câmaras de um mesmo estado possuem grau de profissionalização e características estruturais semelhantes.

Os modelos utilizados

Após a análise descritiva dos dados, são empregados modelos de regressão multivariados para verificar fatores associados à profissionalização do legislativo e aos seus componentes. Entretanto, cada um destes modelos merece atenção e justificativa por possuírem variáveis dependentes com características distintas.

a) Modelando a profissionalização do legislativo e salário parlamentar (em % do teto)

Os modelos utilizados para examinar os fatores associados à profissionalização do legislativo e o salário parlamentar (em % do teto) são apresentados conjuntamente porque as variáveis possuem as mesmas características. Ambas variáveis são limitadas entre 0 e 1, mas não possuem nenhum valor igual a estes limites. Portanto, são variáveis limitadas com intervalos abertos (0, 1), tal como é explicitado na Tabela 5.

Tabela 5 – Medidas descritivas para o índice de profissionalização e para o salário (% do teto)

Variável	Média	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo	N
Índice de Profissionalização	0,141062900	0,079189700	1.72e-08	0,999999900	4671
Salário (% do teto)	0,616797300	0,213464700	0,105167700	0,999958500	4985

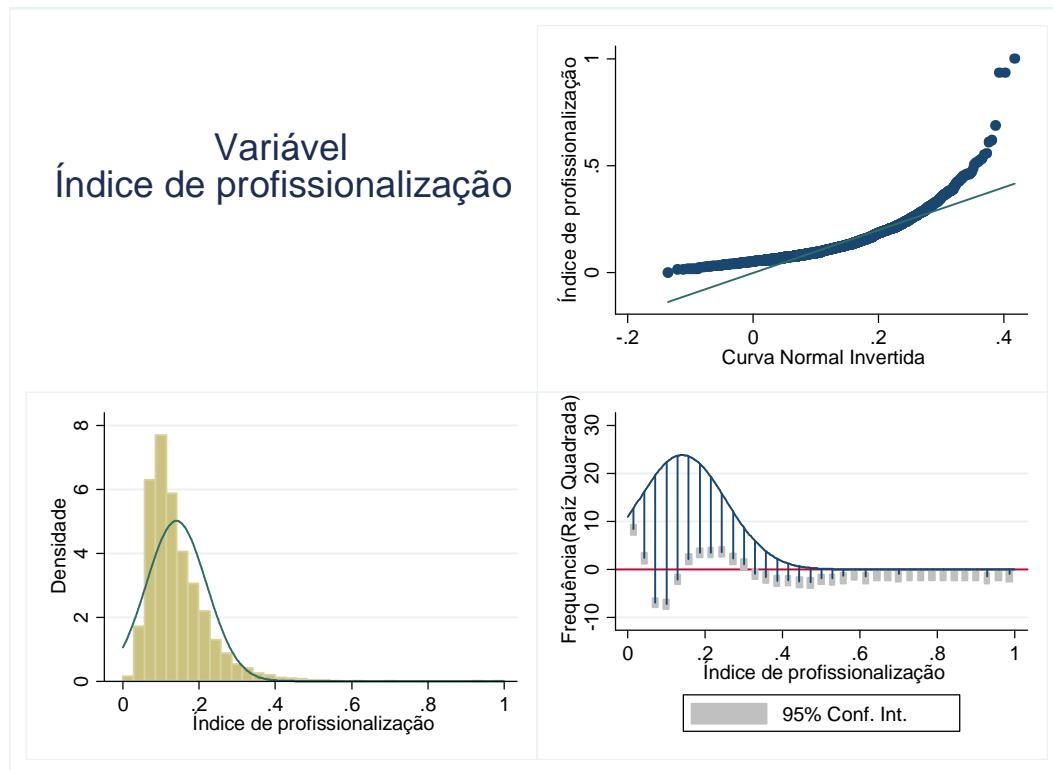
Fonte: I Censo do Legislativo.

A despeito de ser um tipo de variável relativamente comum em estudos de Ciências Humanas, não há na literatura um consenso sobre como estimar modelos para este tipo de variável (KIESCHNICK e MCCULLOUGH, 2003: 193). Como colocam Kieschnick e McCullough (2003), é possível verificar na literatura um número considerável de alternativas para modelagem deste tipo de variável, algumas com maior e outras com menor êxito. Entre as opções estão a OLS, a OLS usando a função logit

para transformar a variável dependente, os modelos para variáveis censuradas (como, o Tobit), o uso de um modelo de regressão não-linear usando mínimos quadrados e, por fim, a regressão beta. Segundo os autores, as três primeiras alternativas possuem o mesmo problema: assumem que a variável dependente e o termo de erro possuem uma distribuição normal.

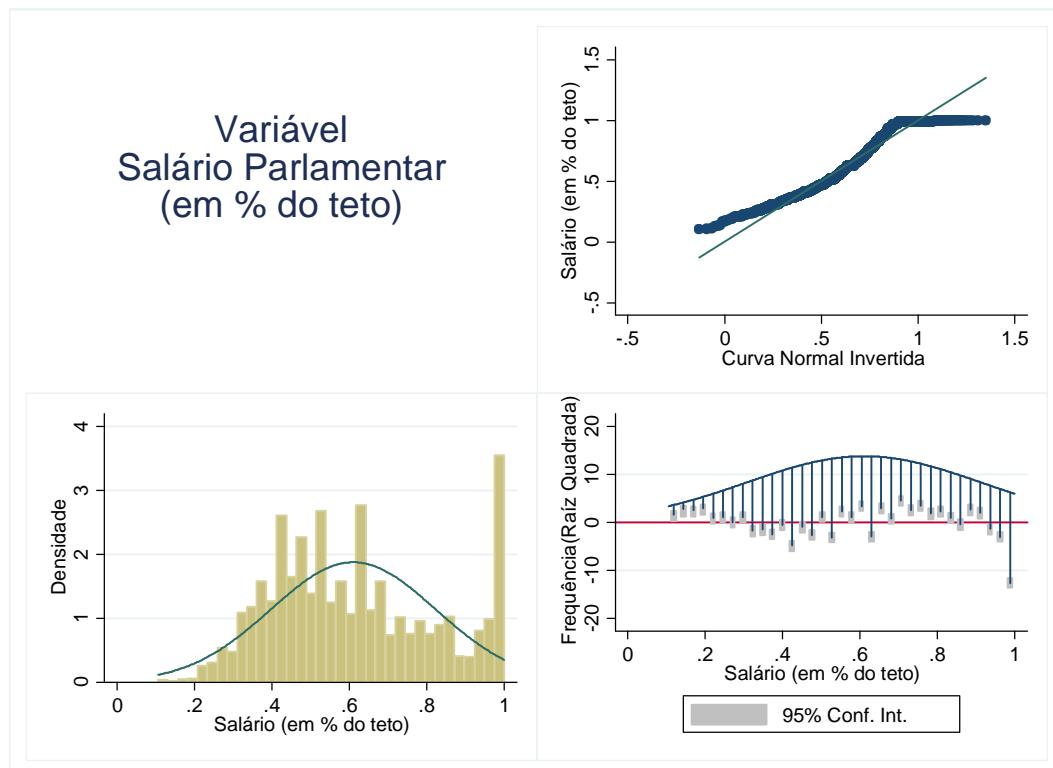
O primeiro problema para estimar as variáveis índice de profissionalização e salário parlamentar (em % do teto) advém da distribuição da variável dependente ser limitada entre 0 e 1. Ou seja, os dados estão limitados a uma determinada área da distribuição normal. Assim, qualquer estimação que utiliza os pressupostos assumidos pelo modelo OLS sofre de um mesmo problema de partida: a possibilidade dos valores estimados ultrapassarem os valores limites da variável, no caso, que sejam estimados valores menores que 0 e/ou maiores que 1.

Gráfico 1 – Distribuição da Variável “índice de profissionalização” comparada com a distribuição normal



Fonte: I Censo do Legislativo. Cálculos do autor.

Gráfico 2 – Distribuição da variável “salário parlamentar (em % do teto)” comparada com a distribuição normal



Fonte: I Censo do Legislativo. Cálculos do autor.

Nos Gráficos 1 e 2 são expostas as distribuições das duas variáveis comparando-as com a distribuição normal. Observa-se a partir dos gráficos nos quadrantes 3 e 4 que os valores para ambas variáveis não se ajustam à distribuição normal. No do quadrante 2 fica mais claro que a distribuição normal não é apropriada para esta variável. Neste gráfico, a distribuição das variáveis é comparada com a da curva normal invertida; no caso, a curva normal se torna uma reta. Ao comparar a distribuição das variáveis, tem-se que nos dois casos há um deslocamento dos valores observados em relação à distribuição normal¹⁶. Também é verificado o problema dos limites das variáveis; em ambos os casos, nota-se que não são observados valores maiores que 1 ou menores do que 0. Dado que ambas variáveis não possuem distribuições normais, o uso da OLS acarretaria na violação de um de seus pressupostos, a saber, que a distribuição da variável dependente é normal ou próxima de normal¹⁷.

¹⁶ Além da análise gráfica, também foram realizados testes estatísticos para a distribuição das variáveis. Em ambos os casos a hipótese da normalidade foi rejeitada pelo teste Shapiro-Francia de normalidade a $p-value > 0,001$.

¹⁷ Outro problema é o da distribuição do termo dos resíduos da regressão. Semelhantemente a variável dependente, o modelo OLS pressupõe que distribuição dos resíduos, ou seja, que tudo o que não é mensurado no modelo seja distribuído normalmente entre as observações (WOOLDRIDGE, 2011). Em

Como pontuado, existem algumas opções para lidar com este problema. Alguns autores (BARCLAY, SMITH e WATTS, 1995; CARNEIRO e ALMEIDA, 2008) têm utilizado modelos para variáveis censuradas, tal qual o Tobit, para a modelagem de percentuais ou razões. Entretanto, o uso do Tobit acarreta dois problemas. O primeiro é semelhante ao uso da OLS: como o Tobit utiliza a estrutura e os pressupostos da OLS, empregá-lo não significa que os coeficientes estarão livres de viés. Pelo contrário, os coeficientes da estimação via Tobit são exatamente os mesmos de um modelo OLS; a diferença entre os modelos está na estimação dos erros dos coeficientes.

O segundo problema é que as variáveis dependentes aqui empregadas não são censuradas. O que ocorre é que não existem valores observáveis para elas. Ou seja, diferentemente do que acontece com variáveis censuradas ou truncadas, em que a distribuição da variável é limitada empiricamente (por exemplo, pelo método de coleta e/ou codificação dos dados), nos casos aqui estudados não são observados valores além do intervalo (0, 1) em razão da inexistência de valores além destes limites¹⁸. Assim, além de produzir estimativas enviesadas em razão da violação do pressuposto da normalidade da variável dependente, o uso do Tobit acarreta um erro teórico por considerar erroneamente que a variável dependente é censurada.

Uma alternativa para contornar o problema é realizar a transformação *logit* ($\tilde{y} = \log \frac{y}{1-y}$) da variável dependente (BAUM, 2008). Ao transformar a variável dependente, o problema da violação da distribuição normal é resolvido, uma vez que os limites da variável são eliminados. Contudo, como Cribari-Neto e Zeileis (2010:1) argumentam, esta estratégia tem três problemas:

Primeiro, os parâmetros da regressão são interpretados em termos da média de \tilde{y} , e não em termos da média de y (data a desigualdade de Jensen). Segundo, regressões

caso de violação deste pressuposto, as estimações do modelo não são confiáveis, pois diferentes observações seriam diferentemente afetadas pelos resíduos. No caso da estimação de modelos para o índice de profissionalização e para o salário parlamentar, este pressuposto é violado. Uma vez que a hipótese da normalidade dos resíduos é violada, tanto pela análise gráfica, quanto por meio do uso do teste Shapiro-Francia. Os gráficos para os resíduos dos modelos OLS são apresentados no Anexo.

¹⁸ Maddala (1991:795) argumenta que um dos usos inadequados do Tobit é o emprego do modelo para estimar variáveis em que casos menores que zero não se fazem presentes em razão da escolha de indivíduos. O autor dá o exemplo da estimação do número de horas trabalhadas por uma pessoa e pontua que é impossível que pessoas trabalhem menos de 0 hora. Assim, as observações com valor igual a zero significam escolhas dos indivíduos e não uma censura aos dados. No caso desta dissertação, tanto para o índice de profissionalização com para o salário parlamentar (em % do teto), valores menores que 0 não são observados em razão da impossibilidade disso ocorrer e não por causa de uma censura a variável.

envolvendo dados de uma unidade com intervalo, como proporções e razões são tipicamente heteroquedásticas: elas apresentam maior variação ao redor da média e menos variação quando nos aproximamos dos limites inferior e superior dos valores da unidade padrão. Finalmente, a distribuição de razões e proporções é tipicamente assimétricas, assim aproximações Gaussianas para estimação de intervalos e teste de hipótese podem ser inexatas em casos de amostras pequenas¹⁹. (CRIBARI-NETO e ZEILEIS, 2010:1)

Nota-se, portanto, que utilizar a transformação *logit* da variável dependente não resolve o problema. Deste modo, o uso de um modelo OLS para a estimativa de uma variável razão ou proporção, como são as duas variáveis aqui estudadas, continua a apresentar problemas. Cabe, então, a pergunta: o que fazer? Ferrari e Cribari-Neto (2004) argumentam que uma melhor solução é utilizar um modelo de regressão beta²⁰.

Ferrari e Cribari-Neto (2004) propõem um modelo de regressão beta para a estimativa de uma variável limitada a um intervalo aberto que difere dos demais por assumir que a distribuição da variável dependente (e dos resíduos) não é normal, mas beta²¹. Não cabe realizar a demonstração matemática do modelo, isto foge do escopo deste trabalho e uma melhor e mais completa demonstração é encontrada no artigo dos autores (FERRARI e CRIBARI-NETO, 2004). Cabe, apenas, apontar as vantagens substantivas do uso da regressão beta para a estimativa dos modelos para as variáveis: índice de profissionalização e salário parlamentar (em % do teto). (WOOLDRIDGE, 2011)

Segundo os autores, por utilizar a distribuição beta, o modelo tem como vantagem a capacidade de estimar variáveis que são heteroquedásticas²² e que possuem

¹⁹ No original: “First, the regression parameters are interpretable in terms of the mean of $\sim y$, and not in terms of the mean of y (given Jensen's inequality). Second, regressions involving data from the unit interval such as rates and proportions are typically heteroskedastic: they display more variation around the mean and less variation as we approach the lower and upper limits of the standard unit interval. Finally, the distributions of rates and proportions are typically asymmetric, and thus Gaussian-based approximations for interval estimation and hypothesis testing can be quite inaccurate in small samples.” (CRIBARI-NETO e ZEILEIS, 2010:1)

²⁰ No original, *beta regression*.

²¹ Papke e Wooldridge (1996:620) criticam o uso de modelos que assumem distribuição beta em razão dela não dar conta de variáveis com intervalo fechado [0, 1]. Ou seja, em que observações com valores iguais a 0 e/ou 1 são observadas e propõem um modelo de estimativa de parâmetros que utiliza o método Bernoulli de *quasi-likelihood*. Como evidenciado na Tabela 5, as variáveis “índice de profissionalização” e “salário parlamentar (em % do teto)” não possuem intervalo fechado, portanto, a distribuição beta pode ser utilizada como pressuposto para a estimativa dos modelos. Porém, a fim de testar a robustez dos resultados, também são apresentados os resultados da estimativa a partir do método de Papke e Wooldridge (1996).

²² Heterocedasticidade acontece quando hipótese de que a variância condicional do termo de erro (u) dado x é igual para todo valor de y é violada (hipótese da homoscedasticidade; $Var u|x = \sigma^2$). Isto é, em um

assimetrias. Ademais, o modelo tem a vantagem, em razão da variável dependente não precisar ser transformada, da interpretação dos coeficientes ser em termos da média de y . Ou seja, de quanto um aumento em uma variável independente x afeta y mantendo as demais variáveis constantes. Nas Tabelas 6 e 7, abaixo, são expostas as estimativas dos modelos para as duas variáveis, assim como estatísticas sobre a qualidade deles.

Tabela 6 – Comparação dos modelos para a variável Índice de Profissionalização

	(1) OLS	(2) Transformação Logit (OLS)	(3) Tobit	(4) Papke- Wooldridge	(5) Regressão Beta
<i>Método de Estimação</i>	MV	MV	MQ	MV	MV
População (ln)	0.0313***	0.253***	0.0313***	0.208***	0.140***
Despesa	0.0235***	0.191***	0.0235***	0.238***	0.339***
Legislativo (ln)					
PIB per capita	0.00154***	0.0117***	0.00154***	0.00900***	0.00665***
PIB de Serviços e Industria (%)	-0.000123	-0.00108	-0.000123	-0.00117	-0.00122*
Pop. Urbana (%)	0.000123*	0.00155*	0.000123*	0.00150**	0.000445
Idade do mun. (em anos)	-0.00000143	-0.000317	-0.00000143	-0.000102	-0.000517
Anos de estudos da pop. (média)	0.000874	-0.0310	0.000874	-0.0217	0.00837
Cadeiras da Esquerda (%)	-0.0000591	-0.00100	-0.0000591	-0.000821	-0.00174
Constant	-0.423***	-6.315***	-0.423***	-6.503***	-7.181***
Controle por região	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
sigma					
Constante			0.0563***		
ln_phi					3.679***
Constante					
Observações	3957	3957	3957	3957	3957
AIC	-11515.5	6709.2	-11513.5	2252.5	-12277.6
BIC	-11433.8	6790.9	-11425.5	2334.2	-12189.7

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Nota: Todos os modelos foram estimados utilizando erros robustos. Em azul estão os coeficientes que possuem (ou perdem) significância estatística em menos da metade dos modelos e em vermelho os coeficientes que mudaram de sinal a depender do método de estimação utilizado.

MQ = Mínimos Quadrados; MV = Máxima Verossimilhança.

conjunto de dados cada observação possui uma variância condicional diferente. Quando este pressuposto é violado, os coeficientes do modelo de regressão OLS não são necessariamente enviesados, mas seus erros-padrões podem, provavelmente, serem estimados de modo inadequado (WOOLDRIDGE, 2011:50-1). Uma das alternativas para contornar o problema é utilizar erros robustos para a estimativa do modelo OLS. O teste de White para a detecção de heterocedasticidade nos resíduos revelou para ambos os modelos a variância condicional dos resíduos não é constante ($p-value > 0.001$).

Tabela 7 – Comparação dos modelos para a variável Salário Parlamentar (em % do teto)

	(1) OLS	(2) Transformação Logit (OLS)	(3) Tobit	(4) Papke- Wooldridge	(5) Regressão Beta
Método de Estimação	MV	MV	MQ	MV	MV
Servidores (por parlamentar)	0.00195	0.0893 ***	0.00195	0.116 ***	0.0546 *
Jornada Parlamentar	0.00154 ***	0.0143 ***	0.00154 ***	0.00803 ***	0.00805 ***
População (ln)	0.0924 ***	0.598 ***	0.0924 ***	0.389 ***	0.422 ***
Despesa Legislativo (ln)	0.0510 ***	0.371 ***	0.0510 ***	0.227 ***	0.329 ***
PIB per capita	0.00461 ***	0.0344 ***	0.00461 ***	0.0314 ***	0.0340 ***
PIB de Serviços e Industria (%)	-0.000317	-0.00238	-0.000317	-0.00138	-0.00163
Pop. Urbana (%)	0.000679 ***	0.00382 **	0.000679 ***	0.00288 ***	0.00273 **
Idade do mun. (em anos)	0.0000189	-0.000332	0.0000189	0.000237	-0.0000391
Anos de estudos da pop. (média)	-0.0393 ***	-0.159 ***	-0.0393 ***	-0.192 ***	-0.151 ***
Cadeiras da Esquerda (%)	-0.00118 ***	-0.00797 ***	-0.00118 ***	-0.00539 ***	-0.00529 ***
Constante	-0.644 ***	-8.417 ***	-0.644 ***	-4.948 ***	-6.567 ***
Controle por região	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Sigma Constante			0.158 ***		
ln_phi Constante					1.774 ***
Observações	3957	3957	3957	3957	3957
AIC	-3338.0	13229.2	-3336.0	3473.5	-3701.9
BIC	-3243.8	13323.4	-3235.5	3567.7	-3601.3

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Nota: Todos os modelos foram estimados utilizando erros robustos. Em azul estão os coeficientes que possuem (ou perdem) significância estatística em menos da metade dos modelos e em vermelho os coeficientes que mudaram de sinal a depender do método de estimação utilizado.

MQ = Mínimos Quadrados; MV = Máxima Verossimilhança.

Observa-se que em ambas as tabelas apenas há grande estabilidade nos coeficientes. No que tange ao sinal, nota-se que apenas três coeficientes mudam de sinal, enquanto que apenas quatro coeficientes perdem ou ganham significância a depender do método de estimação.

Contudo, apenas examinar se os coeficientes são estáveis em diferentes tipos de especificações não significa que é possível utilizar qualquer um dos modelos. Ainda é preciso determinar qual dos modelos produz as melhores estimativas. A fim de terminar

qual é o melhor modelo para as variáveis de interesse, podem-se empregar as estatísticas AIC (*Akaike Information Criterion*) e BIC (*Bayesian Information Criterion*)²³.

As duas estatísticas são empregadas para determinar qual modelo apresenta o melhor ajuste e penalizam a introdução de parâmetros adicionais. Para ambas estatísticas, o melhor modelo é o que obtiver o menor valor. A despeito das duas estatísticas serem relacionadas e possuírem interpretação semelhante, a estatística BIC tem problemas adicionais por utilizar o tamanho da amostra no seu cálculo²⁴ (STATA CORPORATION, 2011: 158) e apresenta resultados inferiores aos da estatística AIC²⁵ (BURNHAM e ANDERSON, 2002:298-301). Apesar disso, é notável que, por ambas estatísticas, o melhor modelo para as duas variáveis dependentes é o estimado utilizando a regressão beta, sendo o segundo melhor modelo o estimado via OLS. Assim, na análise do Capítulo 2 são utilizados os resultados dos modelos de regressão beta.

b) Modelando a jornada parlamentar

A estimação dos fatores associados à jornada parlamentar apresenta problemas em razão da variável ser uma contagem de horas e, portanto, não assumir valores menores que zero. Ademais, a variável também possui características de uma variável censurada, uma vez que existem respostas como “Menos de 8 horas” e “Acima de 40 horas”. Nesta seção apresento algumas das possíveis soluções disponíveis pela literatura e argumento que nenhuma das opções está livre de limitações. Assim, também exponho diferentes métodos de estimação com o objetivo de aumentar a robustez dos resultados expostos no Capítulo 2.

Uma solução para este último problema é substituir estas categorias por valores. Na seção A.2 argumentei que a fim de simplificar a análise atribui o valor de 4 horas

²³ AIC e BIC são dadas pelas fórmulas:

$$\begin{aligned} AIC &= -2 \cdot \ln \text{likelihood} + 2 \cdot k \\ BIC &= -2 \cdot \ln \text{likelihood} + \ln N \cdot k \end{aligned}$$

Onde k é o número de parâmetros estimados e N o número de observações.

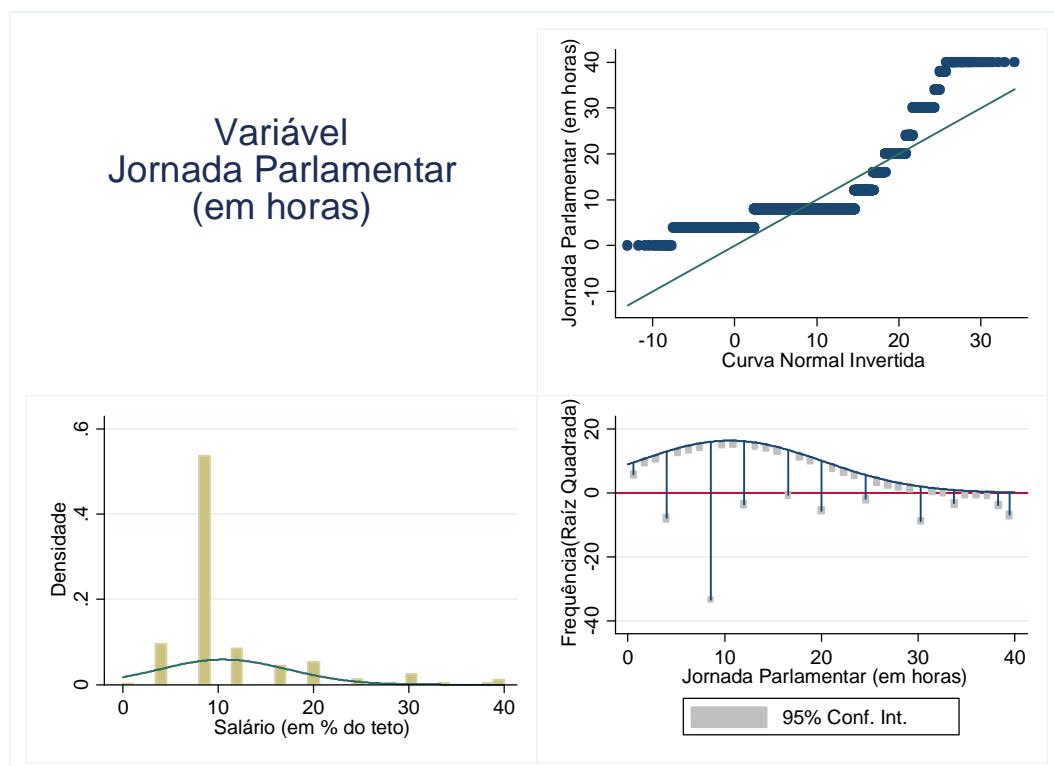
²⁴ O problema da determinação do N na estatística BIC surge quando as observações são *clusterizadas* dentro de grupos. Para mais informações sobre esta limitação da estatística BIC ver o Exemplo 1 apresentado no manual do *Stata* (STATA CORPORATION, 2011: 158-9).

²⁵ A despeito das estatísticas AIC e BIC não dizerem nada sobre qual é o melhor modelo no sentido de qual é mais próximo aos parâmetros populacionais, Burnham e Anderson (2002:298-301) mostram, a partir do método Monte Carlo, que em média a seleção de modelos pela estatística AIC possui maior probabilidade de selecionar modelos com parâmetros mais próximos dos populacionais/reais dos que utilizando a estatística BIC.

para as observações que possuíam valores iguais a “Menos de 8 horas” e 40 horas para as que eram iguais a “Acima de 40 horas”. Embora este procedimento facilite o computo do índice de profissionalização e o uso da jornada parlamentar como variável explicativa, ele pode gerar problemas para a estimação do modelo em que a jornada é a variável resposta. Uma alternativa é utilizar um modelo para variáveis censuradas.

O modelo para variáveis censuradas mais conhecido é o Tobit. Na seção anterior, argumentei que o uso do Tobit não é recomendado para a estimação de variáveis limitadas a um intervalo (aberto ou fechado) em razão da violação do pressuposto da normalidade. Aqui este problema se repete: sendo a variável jornada parlamentar uma contagem, a distribuição da variável não respeita o pressuposto da normalidade²⁶ (Gráfico 3). Ademais, a variável não assume valores menores do que zero. Portanto, estimações baseadas nos pressupostos do modelo OLS podem gerar valores negativos e que não são observáveis na realidade. A alternativa que se apresenta é um modelo contagem para variáveis censuradas (CAMERON; TRIVEDI, 2013:133; HILBE, 2011:387-407).

Gráfico 3 – Distribuição da variável jornada parlamentar (em horas) comparada com a distribuição normal



²⁶ Teste Shapiro-Francia aponta que é possível rejeitar a hipótese nula da normalidade a $p\text{-value} > 0,0001$.

Duas alternativas são, portanto, postas: o modelo *censored poisson* e o *censored negative binomial*²⁷. Na seção C.3, ao examinar o método de estimação utilizado para estimar a variável “número de projetos de lei apresentado em 2005” em cada uma das Câmaras municipais, argumento que, a despeito da distribuição *poisson* ser apropriada para examinar variáveis do tipo contagem, estimações que utilizam a distribuição *poisson* raramente conseguem o melhor ajuste em razão da violação do pressuposto da *equidispersion* (quando a variância de y é maior do que sua média). Este problema é mais bem descrito na seção C.3, aqui basta apontar que quando este problema ocorre é indicado utilizar modelos baseados na distribuição *negative binomial* (HILBE, 2011; LONG, 1997). Na Tabela 8 é apresentada a comparação entre os modelos supracitados para a estimação da variável jornada parlamentar.

²⁷ Segundo Terza (1985), o modelo *censored poisson* é a contraparte do modelo Tobit para variáveis contagem e tem como vantagem proporcionar a estimação de coeficientes mais acurados do que os demais modelos para variáveis contagem (*poisson* e *negative binomial*).

Tabela 8 – Comparação dos modelos para a variável Jornada Parlamentar (em horas)

	(1) OLS	(2) Tobit	(3) Poisson	(4) Negative Binomial	(5) Censured Poisson	(6) Censured Negative Binomial
<i>Método de Estimação</i>	MV	MQ	MV	MV	MV	MV
Salário Parlamentar (% do teto)	2.514 ***	2.688 ***	0.240 ***	0.236 ***	0.275 ***	0.272 ***
Servidores (por parlamentar)	0.660 ***	0.701 ***	0.0283 ***	0.0396 ***	0.0242 ***	0.0302 ***
População (ln)	0.455 *	0.465 *	0.0485 **	0.0460 **	0.0414 *	0.0400 **
Despesa Legislativo (ln)	0.186	0.221	0.0274	0.0186	0.0104	0.00513
PIB per capita	0.0317	0.0384	0.00294	0.00294	0.00211	0.00198
PIB de Serviços e Industria (%)	-0.00741	-0.00781	-0.000711	-0.000938	-0.000605	-0.000729
Pop. Urbana (%)	0.0163 *	0.0189 *	0.00171 **	0.00184 **	0.00150 **	0.00155 **
Idade do mun. (em anos)	-0.00299	-0.00325	-0.000207	-0.000213	-0.0000938	-0.0000596
Anos de estudos da pop. (média)	0.0873	0.0890	0.00624	0.00121	0.00357	0.000831
Cadeiras da Esquerda (%)	0.0225 **	0.0254 **	0.00227 **	0.00211 **	0.00180 **	0.00166 **
Constante	1.819	0.705	1.366 ***	1.520 ***	1.676 ***	1.768 ***
Controle por região	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Sigma Constante	7.068 ***					
Lnalpha Constante					-1.782 ***	-2.274 ***
Observações	3957	3957	3957	3957	3957	3957
AIC			0.018	0.059	0.023	
BIC	25925.1	24454.6	27811.5	23791.5	22025.9	20214.1

Likelihood-ratio test of alpha=0: chibar2 (01) = 4021.94 Prob>=chibar2 = 0.000

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

MQ = Mínimos Quadrados; MV = Máxima Verossimilhança.

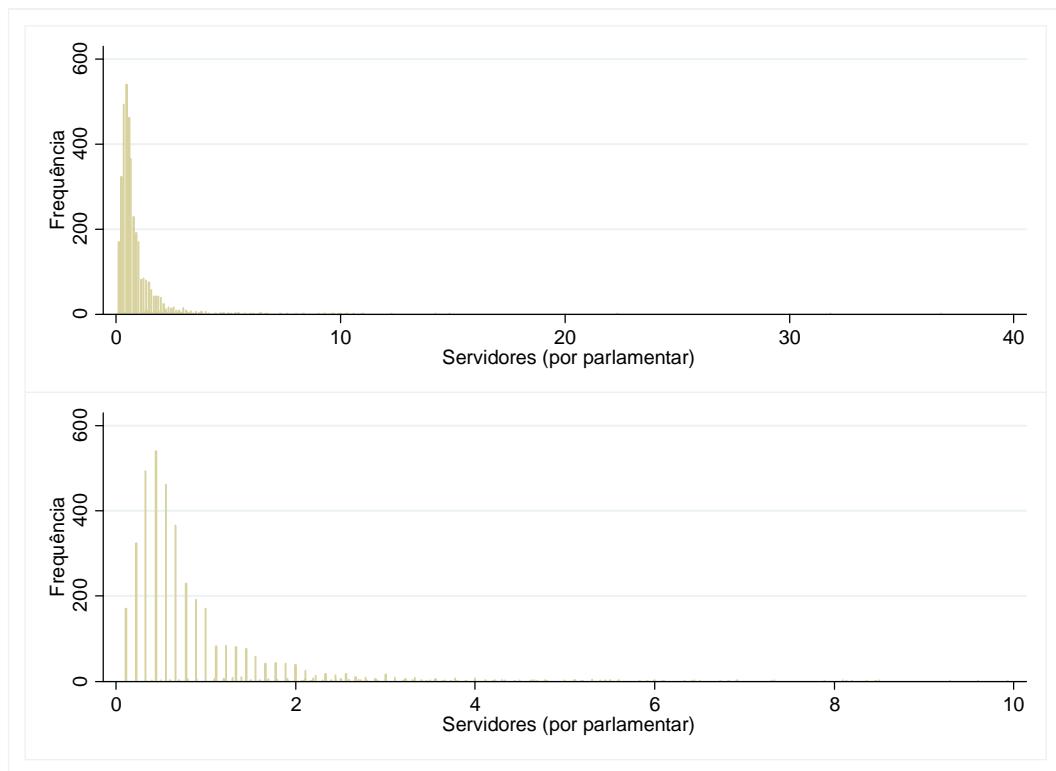
Verifica-se, novamente, que há uma estabilidade nos resultados independentemente do método de estimação utilizado. Não ocorrem mudanças no sinal e na significância estatística dos coeficientes. Portanto, é possível afirmar que os

resultados não aparentam ser produto do método de estimação. Adicionalmente, tem-se que o modelo que tem o menor valor para a estatística AIC é o *censored negative binomial*, seguido pelo *censored poisson*. Ou seja, como esperado, os modelos de contagem para variáveis censuradas são os que proporcionam melhor ajuste para a variável “jornada parlamentar”. Entretanto, estes modelos possuem um leque limitado de comandos de pós-estimação, o que restringe à interpretação dos resultados. Assim, dado que os resultados do modelo *negative binomial* é consistente com os modelos censurados e pela pequena diferença na magnitude dos coeficientes estimados, os resultados apresentados no Capítulo 2 são os do modelo *negative binomial* e não os dos modelos alternativos para variáveis censuradas.

c) *Modelando o número de servidores por parlamentar*

Resta agora discutir o método de estimação para o número de servidores por parlamentar. Esta é, com certeza, a variável mais problemática para se estimar. Uma vez que ela não apresenta valores menores que 0, se comporta como uma contagem, mas sendo produto da divisão do número de servidores pela magnitude do distrito, a variável assume valores fracionados (Gráfico 4). Dadas estas características, todos os modelos supracitados possuem alguma limitação para a estimação desta variável.

Gráfico 4 – Distribuição da variável “número de servidores por parlamentar”



Durante o processo de elaboração desta dissertação, realizei pesquisas com o objetivo de encontrar a forma de estimação adequada que não tivesse nenhum de seus pressupostos violados para a estimação do número de servidores por parlamentar. Entretanto, não obtive êxito. Assim, optei por estimar diferentes modelos e escolher o que possuísse melhor ajuste para a variável. Os modelos empregados na comparação foram: a OLS e o *poisson*²⁸. Optei por estimar a variável utilizando apenas estes dois modelos em razão da variável não ser censurada.

²⁸ Não são expostos os resultados para o modelo *negative binomial*, em razão da impossibilidade de estima-lo. Ressalta-se que os testes de desvio e Pearson para qualidade do ajuste do modelo *poisson* apontam para a impossibilidade de rejeitar a hipótese nula. Ou seja, de que o modelo *poisson* não produz as melhores estimativas para a variável.

Tabela 9 – Comparaçāo dos modelos para a variável “Nº de servidores por parlamentar”

	(1) OLS	(2) Poisson
Méthodo de Estimação	MV	MV
Salário Parlamentar (em % do teto)	0.130	0.201 **
Jornada Parlamentar	0.0270 ***	0.00714 ***
População (ln)	0.387 ***	0.146 ***
Despesa Legislativo (ln)	0.480 ***	0.525 ***
PIB per capita	0.0161 *	0.00592 ***
PIB de Serviços e Industria (%)	-0.000460	0.00115
Pop. Urbana (%)	-0.00487 **	0.0000165
Idade do mun. (em anos)	0.000558	-0.000139
Anos de estudos da pop. (média)	0.338 ***	0.0780 *
Cadeiras da Esquerda (%)	0.00158	0.00164
Constante	-10.26 ***	-8.888 ***
Controle por região	Sim	Sim
Observações	3957	3957
AIC	13280.0	8054.5
BIC	13374.3	8148.8

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

MV = Máxima Verossimilhança

Observa-se, nos resultados da Tabela 9, que os resultados dos dois métodos de estimação são estáveis. Apenas dois coeficientes ganham ou perdem significância e três mudam de sinal, porém todos que mudam de sinal são substantivamente irrelevantes (valores próximos de zero). Contudo, a análise das estatísticas AIC e BIC apontam que a estimação via *poisson* é superior a via OLS. Assim, as estimativas para o número de servidores por parlamentar são realizadas com a regressão *poisson*.

B – Examinando o recrutamento parlamentar

B.1 – Objetivo empírico do Capítulo

O Capítulo 3 possui dois objetivos empíricos. O primeiro é verificar como é a distribuição das candidaturas a vereador no território brasileiro e quais são os fatores associados a esta distribuição. Em poucas palavras, tenciona-se examinar se diferentes características dos municípios estão associadas ao número de candidaturas lançadas (por exemplo e tamanho da população). O segundo, e principal, objetivo é analisar o perfil

dos candidatos a vereador e dos eleitos em relação ao da população com 18 anos de idade. Para tanto, são examinadas variáveis como sexo, escolaridade e ocupação a partir de recortes estaduais, regionais e populacionais. Ademais, no final do Capítulo é feita a análise da ocupação dos vereadores utilizando os partidos como critério.

B.2 – Base de dados utilizada

A principal base de dados utilizada no Capítulo 3 consiste no banco de dados de candidaturas do Tribunal Superior Eleitoral. Os dados utilizados foram coletados do site do Repositório de Dados Eleitorais mantido pelo TSE²⁹. Apesar da disponibilidade de dados desde 1945, estes variam bastante no que compete à completude dos dados. Só a partir da eleição de 1998 está disponível a variável sobre a ocupação dos candidatos. Como a ocupação é uma das características mais importantes para o exame do perfil de recrutamento parlamentar, optei por examinar os dados de quatro eleições que tiveram lugar entre os anos de 2000 e 2012.

A escolha de trabalhar com quatro eleições resultou em um total de 1533719 observações. Contudo, o número total de observações foi reduzido em 6% (Tabela 10) após a recodificação dos dados. No caso, foram mantidas no banco de dados apenas as observações em que o campo “Descrição da Situação da Candidatura” tinha o valor de “Deferido” nas eleições de 2000 e 2004 e de “Deferido” ou “Deferido com recurso”. Posteriormente, recodifiquei da variável “Descrição do Grau de Escolaridade” e a variável “Descrição da Ocupação”. Começarei a descrição dos procedimentos pela primeira citada.

²⁹ O download dos dados foi realizado em junho de 2013. Os dados brutos estão disponíveis em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>.

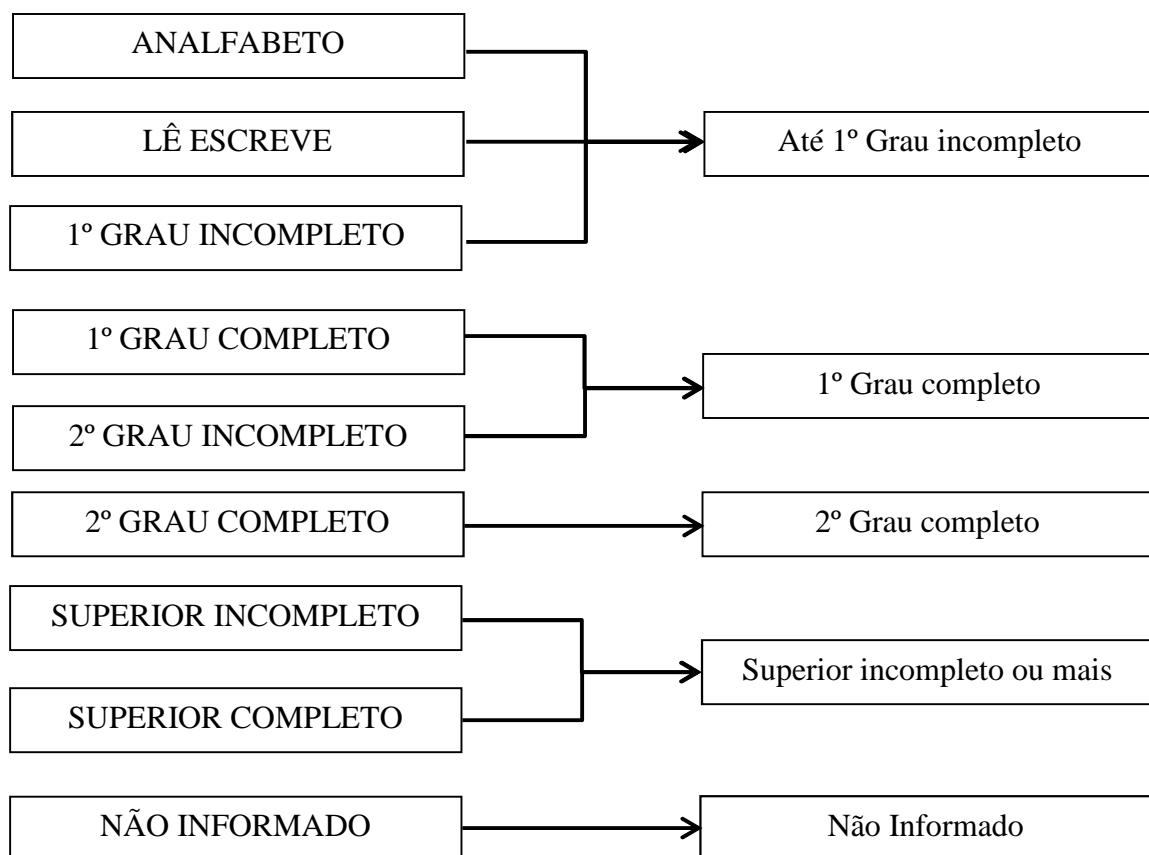
Tabela 10 – Número de observações no banco de dados de candidatura (comparação entre o original e o comparado)

Eleição	Nº de observações no banco original	Nº de observações no banco trabalhado	(Banco trabalhado - Banco original)	% de perda
2000	368523	363915	4608	1,25%
2004	369024	344349	24675	6,69%
2008	351631	324885	26746	7,61%
2012	450697	414044	36653	8,13%
Total	1539875	1447193	92682	6,02%

Fonte: TSE. Cálculos e recodificações do autor.

A variável de “escolaridade” presente no banco de dados do TSE possuía, originalmente, sete categorias que foram recodificadas em cinco novas a fim de facilitar a exposição dos dados e as comparações realizadas no Capítulo 3 com os dados populacionais provenientes dos Censos Demográficos do IBGE conduzidos em 2000 e 2010. Na Figura 1 é apresentado o processo de recodificação da variável.

Figura 1 – Processo de recodificação da variável escolaridade³⁰



Antes de iniciar a descrição do processo de recodificação da variável ocupação, destaco que o ano em que a categoria “Não Informado” possui maior presença nos dados é em 2000, quando possui 2,37% dos dados – considerando apenas as candidaturas deferidas. Ou seja, a análise do perfil educacional dos candidatos e dos eleitos contempla quase toda a amostra disponível.

A variável de ocupação disponível nos dados do TSE também foi recodificada a fim de facilitar a comparação com os dados do Censo. Originalmente, o banco de dados do TSE contava com cerca de 250 categorias ocupacionais³¹ no ano com maior variação ocupacional, o que tornava qualquer comparação, no mínimo, complicada de ser realizada. Deste modo, optei por utilizar uma classificação que reduzisse o número de rubricas. Adotei para este procedimento o esquema de classes produzido pela

³⁰ A categoria “Analfabetos” está presente nos dados de 2004 e 2008.

³¹ A classificação ocupacional utilizada pelo TSE sofreu alterações de um ano para outro. Deste modo, muitas destas categorias são, na verdade, as mesmas com o nome ligeiramente alterado. A título de comparação o Censo Demográfico de 2010 do IBGE conta com 438 categorias ocupacionais únicas.

International Labor Organization, o *International Standard Classification of Occupations* (ISCO)³².

Em seu menor nível de agregação, o ISCO, em sua versão de 1988, conta com 390 grupos de unidades, no segundo nível estes são agrupados em 116 pequenos grupos que, por sua vez, são organizados em 28 grupos sub-grande que, por fim, são categorizados em 10 grandes grupos. No Capítulo 3, utilizo este último nível, ou seja, o com maior grau de agregação. As dez categorias são apresentadas no Quadro 2.

Quadro 2 – Esquema de classes ISCO-88 e o nível de habilidade específica de cada grupo³³.

Classes de ocupações da ISCO-88
0. Forças Armadas
1. Gerentes e políticos
2. Profissionais
3. Técnicos e profissionais associados
4. Trabalhadores de escritórios
5. Trabalhadores de serviços e vendas
6. Trabalhadores agrícolas, florestais e de pesca qualificados
7. Artesãos e trabalhadores de vendas associadas
8. Operadores de máquinas e linhas de montagem
9. Ocupações elementares

Fonte: ILO (2004)

O uso deste esquema de ocupações apresenta algumas vantagens em relação ao uso das categorias brutas presentes nos bancos de dados. Primeiro, e o mais óbvio, o número de rubricas é reduzido, o que facilita a exposição dos dados. Segundo, o ISCO agrupa categorias conforme o grau de especialização de cada uma das atividades e produz classes relativamente homogêneas no que compete ao prestígio e/ou ao salário recebido por cada uma das atividades. Por fim, este é um esquema de classificação amplamente utilizado na literatura que examina perfis sócio ocupacionais (BERGMAN; JOYE, 2001; ELIAS, 1997; MANNETJE, 2003; WOLF, 1997), portanto, é uma categorização testada por diversos pesquisadores em variados contextos, o que aumenta a confiabilidade no seu uso.

³² O primeiro esquema de classes ISCO foi criado em 1958. Atualmente o ISCO está em sua quarta versão (ISCO-08). Nesta dissertação, utilizei o ISCO-88 em razão da possibilidade de comparação com os dados dos Censos de 2000 e 2010. Agradeço a Rogério Barbosa por disponibilizar a sintaxe de recodificação das ocupações presentes nos Censos para o esquema ISCO-88.

³³ No Anexo é apresentada a lista das categorias originais e da sua respectiva classificação ISCO.

Antes de passar para a descrição dos procedimentos adotados nas análises conduzidas no Capítulo 3, deve-se pontuar que os dados disponíveis nos bancos de dados do TSE sobre ocupação possuem um problema: o do elevado número de observações em que a ocupação não foi informada ou que foi categorizada como “outro”. O problema é agravado para a eleição de 2000, na qual as observações com valores “outros” e “não informado” somam 21,58% do total. Em 2004, o percentual é de 17,78%, em 2008 de 10,86% e, por fim, em 2012 de 14,89%. Assim, certamente algumas categorias ocupacionais e, consequentemente, as classes do ISCO estão subestimadas.

Por fim, destaco que como a análise é realizada de forma comparada aos dados da população e a quantidade de municípios considerados pelo TSE difere dos do IBGE, optei por examinar apenas os municípios para quais foi possível compatibilizar os códigos de identificação do TSE com os do IBGE. Assim, houve uma pequena perda de observações. A Tabela 11 expõe o número de município em que estão disponíveis utilizando os critérios do IBGE e do TSE.

Tabela 11 – Número de Municípios após a compatibilização dos dados do TSE com os do IBGE

Eleição	Nº de Municípios	
	TSE	IBGE
2000	5528	5526
2004	5561	5559
2008	5564	5561
2012	5568	5562

Fonte: TSE e Censos Demográficos de 2000 e 2010. Elaboração do autor.

B.3 – Técnicas de análise utilizadas

Novamente, no Capítulo 3 são utilizadas duas técnicas para o cumprimento dos objetivos propostos. A fim de cumprir o primeiro objetivo são utilizadas estatísticas descritivas do número de candidaturas lançadas e, em seguida, empregam-se modelos de regressão a fim de verificar quais características dos municípios estão associadas ao número de candidaturas lançadas. O segundo objetivo é desempenhado a partir do uso de estatísticas descritivas.

a) Analisando o número de candidaturas por vaga

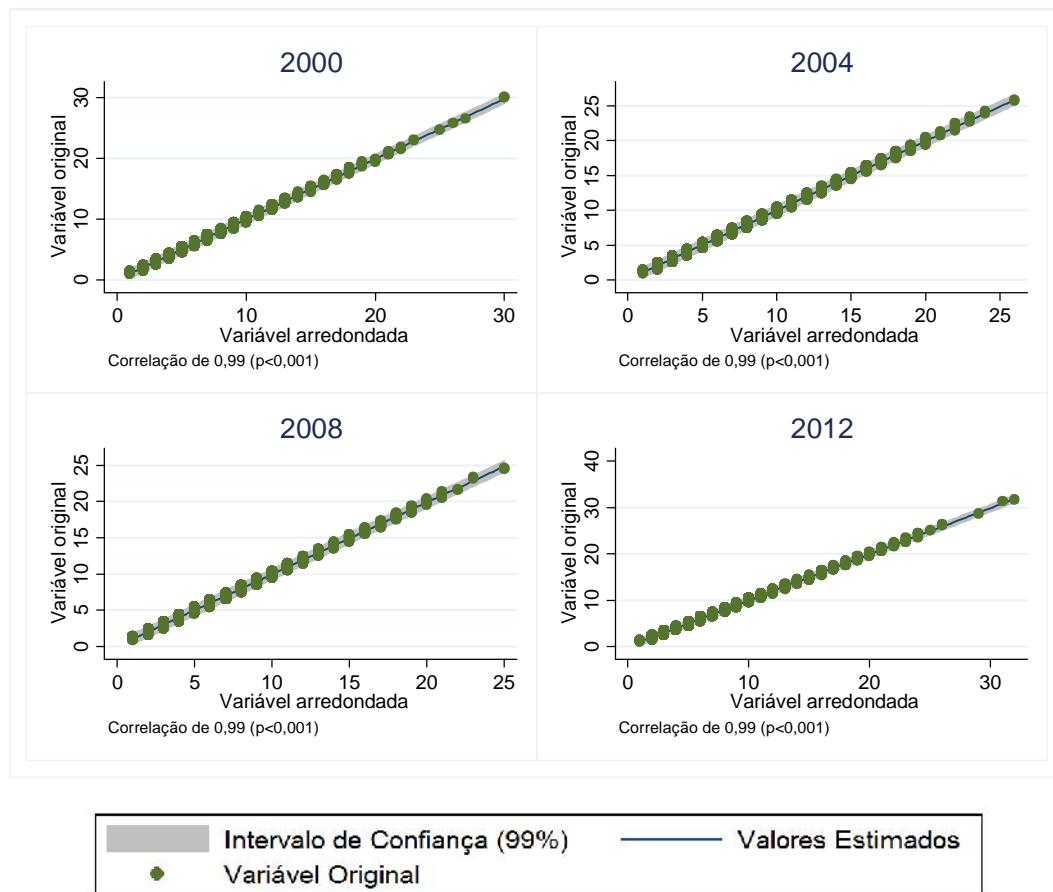
A análise do número de candidaturas é realizada utilizando duas estratégias distintas: a descritiva e a multivariada. Na parte descritiva, examino o comportamento do número de vagas para vereador entre os anos de 2000 e 2012 e como o número de candidatos por vagas se comportou durante o período para municípios de diferentes portes. O recorte populacional justifica-se, uma vez que o número de vagas é determinado pelo tamanho da população do município. Assim, ao examinar se o “número de candidaturas por vaga” almejo verificar se, independentemente do número de cadeiras em disputa, o padrão é o mesmo para todos os municípios.

Adicionalmente, também analiso fatores associados ao lançamento de candidaturas por vagas nas quatro eleições examinadas por meio de modelos multivariados. Contudo, a variável “número de candidaturas por vagas” possui os mesmos problemas que a “número de servidores por parlamentar” apresenta (seção B.3): ambas variáveis assumem apenas valores positivos e possuem comportamento semelhante ao de uma contagem. Porém, a estratégia para a escolha do método de estimativa desta variável é diferente da utilizada na seção B.3. Para estimar o número de candidaturas por vagas, optei por arredondar os valores fracionados para que os modelos para variáveis do tipo contagem tenham o melhor ajuste.

Esta estratégia é possível, uma vez que diferente do número de servidores por parlamentar, a variável número de candidaturas por vagas não é achatada em uma faixa dos valores assumidos pela variável. Como se observa no Gráfico 4, na variável “número de servidores por parlamentar” há uma concentração de valores na faixa de 0 a 2. Assim, o arredondamento da variável acarretaria perda da variação, fato que não ocorre com a variável de “número de candidatos por vaga”.

No Gráfico 5, são expostos os resultados das correlações lineares entre as variáveis originais e as arredondadas. É notável a semelhança entre as variáveis: para todos os anos analisados a correlação entre as variáveis é maior que 0.99 ($p < 0,001$). Ou seja, a estimativa dos modelos utilizando a variável arredondada não produz coeficientes enviesados.

Gráfico 5 – Correlação linear entre a variável original e a variável arredondada (Número de candidaturas por vaga)



Com a variável dependente arredondada, o uso de modelos de contagem se tornou apropriado para a estimativa dos coeficientes. Para escolher o modelo foram estimados os modelos *poisson* e utilizados os testes de desvio e de Pearson para qualidade do ajuste³⁴. Ambos os testes apontam que não é possível rejeitar a hipótese nula de que o modelo *poisson* é apropriado para a estimativa do número de candidatos por vaga. Em outras palavras, o uso do modelo *poisson* é apropriado para a análise realizada no Capítulo 3

b) Analisando o perfil dos candidatos e eleitos em relação à população municipal

A análise das características do perfil de candidatos e eleitos em relação à população é realizada a partir do exame descritivo da distribuição dos percentuais das variáveis de interesse (sexo, escolaridade e ocupação) nos diferentes grupos.

³⁴ No original: *Deviance goodness-of-fit* e *Pearson goodness-of-fit*.

A opção por examinar descritivamente as variáveis se justifica pelo teor da proposta da seção do Capítulo 3. Não se objetiva explicar as razões que levam determinados municípios a terem candidatos e parlamentares com um perfil sócio educacional e ocupacional mais próximo ou distante do verificado na população, mas realizar uma análise descritiva dos dados para que futuras análises busquem explicações para os achados. Assim, a análise destas características é realizada a partir de gráficos e tabelas descritivas nos quais os dados são organizados a partir de dois critérios: o porte populacional e o geográfico.

Novamente, aqui a expectativa é a de que as disparidades geográficas, em especial as que competem à escolaridade, se refletem no perfil dos candidatos e eleitos. Em uma frase: candidatos e eleitos de estados do Centro-Oeste, Norte e Nordeste possuem escolaridade média inferior a de candidatos e eleitos nas regiões Sul e Sudeste? Adicionalmente, questiona-se se existem disparidades no perfil quando são examinados municípios de diferentes portes populacionais: municípios de pequeno porte (com até 10 mil habitantes) possuem um perfil de vereador diferente dos de grande porte? E como estes perfis refletem ou não o da população?

Por fim, na parte da seção empírica do Capítulo 3 é examinado o perfil das bancadas eleitas por cinco partidos: PSDB, PMDB, PPB-PP, PFL-DEM e PT. Estes estiveram entre os maiores partidos nacionais em todo o período analisado (2000-2012) e são de espectro ideológico distintos, sendo: o PT de esquerda, PMDB e PSDB de centro e PFL-DEM e PPB-PP de direita, o que permite analisar se partidos de diferentes posições ideológicas atraem um perfil diferente de candidato.

C – Analisando a produção legislativa municipal

C.1 – Objetivo empírico do Capítulo

O objetivo empírico central do Capítulo 4 é examinar o conteúdo dos projetos apresentados pelos vereadores. Existe algum tema preferido pelos vereadores? Algum grupo populacional recebe dos vereadores mais atenção do que outro? Estas são algumas das questões analisadas no Capítulo 4. Também é verificado se características dos vereadores estão associadas ao conteúdo dos projetos de lei por eles propostos. E, por fim, se características das estruturas física e humana das Casas estão associadas à produção legislativa.

C.2 – Bases de dados utilizadas

a) O banco de dados de Legislativos Municipais

A base de dados utilizada no Capítulo 4 é composta pelos projetos de lei apresentados por vereadores de vinte e sete municípios brasileiros ao longo do período de 2001 a 2011. Foram coletados e classificados 14716 PLs. Nos parágrafos que se seguem são apresentadas as técnicas para coleta e as tipologias utilizadas para a classificação dos projetos. Porém, antes é preciso mencionar que todos os projetos foram tipificados a partir da leitura de suas ementas e, em alguns casos, de seu texto completo.

Os dados utilizados para montar a base de dados de produção legislativa municipal foram coletados, majoritariamente, a partir do Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL) disponibilizado as Casas Legislativas brasileiras pelo *Interlegis*. A opção por coletar a maioria dos casos a partir deste sistema se deu em razão da inviabilidade das estratégias primeiramente pensadas e da vantagem promovida pelo SAPL para a coleta automatizada via sistema de *Web Crawler*³⁵.

Antes de utilizar os municípios que adotam o SAPL, tentei montar o banco de dados a partir de uma amostra aleatória estratificada, utilizando como estratos o tamanho dos municípios e suas regiões de pertencimento. Contudo, este procedimento se mostrou inviável. Mesmo com a possibilidade de sortear novos casos para compor o banco de dados, o procedimento não alcançou sucesso em razão da parca disponibilidade de dados *on-line*. Posteriormente, optei por coletar os dados utilizando uma amostra de municípios que compõem Regiões Metropolitanas (RMs)³⁶. Novamente, a estratégia não foi efetiva, uma vez que para apenas cerca de 20% dos municípios que compõem as RMs os dados estavam disponíveis *on-line*. A despeito do insucesso, foi a partir desta segunda estratégia que localizei a página do *Interlegis* em que está disponível uma lista de municípios que utilizam o SAPL³⁷.

³⁵ *Web crawler* é um procedimento automatizado de navegação e busca na Internet (“Web crawler”, 2014)

³⁶ As Regiões Metropolitanas foram criadas em 1973 pela Lei Complementar nº14/1973. Atualmente o Brasil possui 63 RMs.

³⁷ <https://colab.interlegis.leg.br/wiki/CasasUsamSAPL>. Último acesso em 24/06/2014.

A partir da lista de municípios do *Interlegis* elaborei um plano de coleta de dados e um *script*³⁸ de *Web Crawler* para ser utilizado no software *R*³⁹. Ao todo, foram coletados dados de 55 municípios distribuídos pelas cinco regiões brasileiras. Entretanto, destes 55 municípios foram classificados os projetos de 27 deles, ou seja, de metade dos casos disponíveis. Isso ocorreu por dois motivos: o primeiro de ordem técnica e o segundo por escolhas de pesquisa.

O motivo técnico é devido à incompletude dos dados para parte dos casos coletados. Isto é, para parte dos municípios não estão disponíveis todos os projetos de lei apresentados ou faltam informações sobre o autor e a ementa do projeto. Ademais, no exame de qualificação foi observado pelos professores componentes da banca que o perfil temático da produção legislativa em municípios de diferentes portes e regiões⁴⁰ era semelhante. Ou seja, que, independentemente do município, a distribuição temática dos projetos era parecida, o que dispensaria um aumento da amostra. Assim, após a qualificação, foram adicionados apenas dois novos municípios, especificamente, duas capitais de estado (Porto Alegre-RS e Fortaleza-CE). Nas Tabelas 12 e 13 é exposta a composição da amostra do banco de dados de produção legislativa municipal comparando com o número de municípios existentes em 2010 e na Tabela 14 são apresentados os municípios presentes na amostra.

Tabela 12 – Comparação entre a composição da Amostra com o número de municípios em 2010 (por Região)

Região	Amostra		Nº de Municípios em 2010	
	N	%	N	%
NO	1	3,7%	449	8,1%
NE	4	14,8%	1794	32,2%
SE	15	55,6%	1668	30,0%
SUL	7	25,9%	1188	21,3%
CO	0	0,0%	466	8,4%
Total	27	100,0%	5565	100,0%

Fonte: IBGE e Banco de Dados de Legislativos Municipais

³⁸ Agradeço a Maurício Izumi pela ajuda com os scripts de coleta.

³⁹ Para detalhes e download do R conferir: <http://cran.r-project.org/>.

⁴⁰ Gráfico disponível no Anexo referente ao Capítulo 4.

Tabela 13 – Comparação entre a composição da Amostra com o número de municípios em 2010 (por porte populacional)

Tamanho da População	Amostra		Nº de Municípios em 2010	
	N	%	N	%
Até 10 mil hab.	3	11,1%	2513	45,2%
10 a 50 mil hab.	6	22,2%	2444	43,9%
50 a 100 mil hab.	7	25,9%	325	5,8%
100 a 300 mil hab.	7	25,9%	204	3,7%
300 a 500 mil hab.	0	0,0%	41	0,7%
Mais de 500 mil hab.	4	14,8%	38	0,7%
Total	27	100,0%	5565	100,0%

Fonte: IBGE e Banco de Dados de Legislativos Municipais

Tabela 14 – Municípios presentes no Banco de Dados de Legislativos Municipais

Município	UF	Nº de anos na amostra	Nº de PLs
Bujari	AC	1	9
Eusébio	CE	3	20
Fortaleza	CE	11	3996
Domingos Martins	ES	11	271
Araxá	MG	5	367
Divinópolis	MG	11	1140
Sete Lagoas	MG	4	399
Timóteo	MG	9	467
Apucarana	PR	7	459
Ceará mirim	RN	1	18
Bento Goncalves	RS	1	44
Camaquã	RS	1	24
Porto Alegre	RS	11	3199
Bom Retiro	SC	4	24
Itapoá	SC	1	16
Urubici	SC	1	34
Aracajú	SE	3	263
Assis	SP	11	928
Birigui	SP	2	142
Catanduva	SP	7	676
Cosmópolis	SP	3	103
Itápolis	SP	3	90
Lençóis paulista	SP	3	94
Paraguaçu Paulista	SP	7	216
Salmorão	SP	2	4
Sorocaba	SP	3	1368
Votorantim	SP	7	345

Fonte: Banco de Dados dos Legislativos Municipais

Nota-se que a amostra não é representativa dos municípios brasileiros, no que compete à distribuição regional e ao porte populacional. Contudo, também é observável que apenas duas das categorias de municípios não estão presentes na amostra (municípios do Centro-Oeste e municípios com população entre 300 e 500 mil habitantes) e, excetuando a região Nordeste, todas as categorias contam com ao menos 3 casos na amostra.

Uma amostra não representativa e não aleatória, como a utilizada no Capítulo 3, oferece problemas para qualquer inferência que se pretenda realizar sobre a produção legislativa típica de categorias de municípios e também para a categorização de um padrão geral. Apesar disso, esta amostra é, até o momento, o maior esforço já realizado de coleta e sistematização de dados sobre projetos de lei municipais. Ou seja, se, por um lado, não é possível realizar generalizações a partir dos dados utilizados no Capítulo 4, por outro, este é o maior conjunto de dados comparados disponíveis para o nível municipal. Portanto, as considerações e os achados expostos no Capítulo 4 colaboram para aumentar o conhecimento sobre o que é produzido pelos legisladores municipais brasileiros para além de estudos de caso ou de comparações entre poucos casos.

Mas se a amostra não permite generalizações sobre o perfil da produção legislativa para grupos de municípios, ela possibilita que seja examinada a associação entre atributos dos parlamentares e o conteúdo das proposições apresentadas. Isso ocorre, pois, por exemplo, não há razões para supor que uma suposta associação entre o vereador ser oriundo de uma carreira de saúde e apresentar projetos não se faça presente em razão de características da amostra utilizada. Portanto, se, por um lado, a amostra não permite generalizações acerca da produção legislativa municipal no Brasil, por outro, é possível examinar se as proposições advindas da teoria descritiva da representação política (BRATTON e RAY, 2002; DOVI, 2002; MANSBRIDGE, 1999) encontram respaldo nos dados coletados.

Finalizada a descrição da amostra, é necessário apresentar as tipologias e os critérios de classificação utilizados⁴¹. Para analisar os projetos de lei coletados, utilizei quatro classificações distintas. A primeira qualifica o projeto quanto ao tema macro da proposição, a segunda classifica o projeto dentro da macro categoria e a terceira define se o PL possuía características de legislação distributivista e, por fim, a quarta define o grupo a que o projeto é destinado.

A tipologia empregada para definir o macro tema das proposições tem sido amplamente utilizada pela literatura de Ciência Política (CAETANO, 2004; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; FRANÇA, 2006) e é composta por seis categorias: Social, Econômica, Administrativa, Homenagem, Política-Institucional e Outras. Como a segunda tipologia é uma subclassificação que parte do macro tema, o melhor método

⁴¹ Agradeço a Bianca Flório Lima pela ajuda durante o processo de classificação dos projetos de lei.

para descrever o conteúdo de cada um dos macro temas é expondo as subcategorias que os compõem. No Quadro 3 são apresentados os subtemas de cada um dos macro temas.

Quadro 3 – Categorias utilizadas para classificar o subtema dos projetos de lei

Social	Administrativo	
Animais	Administração pública: órgãos públicos	
Arte e cultura	Administrativo (Outros)	
Assistência social	Alienação, desafetação e doação de patrimônio	
Ciência, tecnologia e informação	Concursos Públicos	
Comércio, trabalho e emprego	Cria ou altera cargo específico	
Comunicações	Licitação, contratos e convênios	
Defesa do consumidor (informação)	Organização Interna da Câmara e Prefeitura	
Desenvolvimento social e combate à fome	Prestação de contas da Adm. Pública	
Desporto e lazer	Processo legislativo	
Direitos humanos e minorias	Regulação do solo urbano e planos urbanos	
Educação	Salário dos vereadores e do prefeito	
Família, proteção a crianças e adolescentes	Servidores da Câmara	
Habitação e construção	Servidores públicos	
Logradouro (exceto nomeação)	Econômico	
Meio ambiente	Cria Fundos ou os altera	
Saúde	Fiscalização e controle	
Segurança	Planejamento e orçamento	
Social (Outros)	Tarifas	
Trânsito (Educação e informação)	Tributação e incentivos	
Transporte e trânsito	Político-Institucional	
Utilidade Pública	Disponibilização de Leis e consultas populares	
Homenagem		
Data comemorativa e semanas temáticas	Regras eleitorais	
Denominação de logradouro		
Denominação de próprios e eventos		
Homenagem cívica		
Honorífico		

Esta segunda tipologia foi baseada na utilizada pelo Senado Federal para indexar os projetos tramitados na Casa. A classificação original do Senado possui quase 50 categorias de assuntos distintos organizadas em cinco grandes temas (Social, Econômico, Administrativo, Homenagem e Jurídico)⁴². Dado que a Constituição atribui

⁴² A classificação do Senado Federal pode ser consultada no campo “Assunto” no link: <http://www.senado.gov.br/atividade/>.

à União o direito de legislar sobre os grandes temas Jurídicos (por exemplo, os Códigos Civil, Penal e do Consumidor), optei por descartar todos os assuntos relacionados ao tema Jurídico. Além desta modificação de partida, alguns temas foram agrupados por possuírem menos de 10 observações. Por fim, também foram criados alguns temas que originalmente não existiam na tipologia do Senado Federal em razão da relevância dos assuntos no âmbito municipal. Entre eles, estão os projetos sobre animais e regulação de solo urbano⁴³.

Além destas duas classificações, os projetos também foram codificados quanto ao seu fator distributivo. Isto é, se o conteúdo do projeto visa à distribuição de um benefício a um grupo específico da população. A raiz desta terceira tipologia é a clássica classificação elaborada por Theodore Lowi (1964) para o caso estadunidense. Contudo, diferente de Lowi que define três tipos de políticas⁴⁴, a tipologia empregada utiliza apenas uma diferenciação dicotômica entre políticas “distributivistas” e “não distributivistas”. Defini como política distributivista todos os projetos que objetivavam a criação de uma política que tivesse um grupo específico como beneficiado e que os custos da mesma fossem repartidos por toda a população. Ou seja, políticas em que o custo é difuso e o benefício concentrado – não necessariamente geograficamente. A escolha por adotar uma tipologia menos complexa que a de Lowi se justifica pelo objetivo pretendido na análise, a saber: examinar se parlamentares com características de determinados grupos (ocupação ou sexo) apresentam projetos que tenham estes grupos como destinatários.

A última classificação corresponde aos grupos beneficiados pelos projetos considerados distributivistas. A elaboração desta classificação não partiu de uma lista inicial de categorias ou de tipologias adotadas pela literatura, mas da leitura das ementas dos projetos de lei. Uma vez que a tipificação dos projetos foi feita por meio da leitura das ementas (e em alguns casos do texto completo do PL), nesta classificação foram coletados os grupos listados como destinatários no texto do PL. Cabe aqui apontar que um número grande de categorias foi citado menos de 10 vezes, assim elas foram agrupadas na rubrica “Outros”.

⁴³ Exemplos de projetos para cada um dos subtemas apresentados no Quadro 3 são apresentados no Anexo.

⁴⁴ Os três tipos são distributiva, regulatória e redistributiva (LOWI, 1964:690-1).

b) O I-CL para examinar a produção legislativa

Além do Banco de Dados de Legislativos Municipais construído para esta dissertação, no Capítulo 4 também é feito uso dos dados do I-CL para examinar a produção legislativa nas Câmaras Municipais. No I-CL foram coletadas informações como: número de PLs apresentados pelo Executivo, pelo Legislativo e pela iniciativa popular em 2005 e o número de projetos aprovados de iniciativa do Executivo, do Legislativo e de iniciativa popular em 2004 e em 2005.

No Capítulo 4, utilizei apenas o dado do número de projetos apresentados pelo Legislativo em 2005. Escolhi apenas esta variável em razão do argumento que pretendo examinar, a saber, que a estrutura do legislativo e seu nível de profissionalização afeta positivamente o número de projeto apresentados pelos parlamentares. Isso aconteceria em razão do maior suporte recebido pelo parlamentar, que lhe permitiria aumentar o número de propostas apresentadas e a eficiência do legislativo (ROSENTHAL e FORTH, 1978; SQUIRE, 1998). O que pode significar uma tentativa de atentar um número maior de demandas da população.

O dado disponível no I-CL não permite testar se o aumento das propostas de lei é reflexo de uma tentativa dos vereadores de atender demandas da população. Contudo, é possível verificar se a estrutura e a profissionalização das Casas afetam o número de projetos apresentado⁴⁵. Por fim, ressalta-se que o argumento da eficiência não é testado, pois dado o ritmo de tramitação de projetos de lei não é possível afirmar quantos dos PLs transformados em norma jurídica em 2005 foram apresentados também em 2005.

C.3 – Técnicas de análise utilizadas

a) Examinando o conteúdo da produção legislativa

Na primeira parte da seção empírica do Capítulo 4, são examinados os dados coletados para o Banco de Dados dos Legislativos Municipais. A estratégia utilizada é a de expor a distribuição das observações a partir das quatro tipologias supracitadas utilizando gráficos descritivos. Esta seção é majoritariamente descritiva e explora os

⁴⁵ Também estão disponíveis dados sobre o número de projetos aprovados em 2004 e em 2005. Escolhi apresentar os resultados apenas para o número de projetos apresentados, pois os resultados para as demais variáveis são semelhantes.

padrões oferecendo contrapontos e paralelos com os resultados disponíveis na literatura que realizou empreitada semelhante.

b) Explorando a associação entre o legislador e os projetos apresentados

Após a descrição dos dados, são utilizados modelos de regressão *probit* para verificar se características dos parlamentares (ocupação prévia, educação, sexo e votação) estão associadas ao conteúdo do projeto apresentado. A intenção é explorar parte dos argumentos da literatura de teoria da representação que sustenta a importância da presença de parlamentares de determinados grupos sociais para que estes sejam mais bem representados.

Antes de expor as questões metodológicas acerca da escolha do modelo, cabe apontar que a análise objetiva testar uma das formas em que os argumentos da representação descritiva pode se manifestar, nominalmente, a produção legislativa. Ou seja, a seção não almeja aceitar ou rejeitar categoricamente os argumentos da literatura. Mas testar se uma das possibilidades da representação descritiva é verificada nos dados Isso, porque, a representação descritiva pode ocorrer por meio de outros canais como, por exemplo, por meio de discursos em plenário em defesa dos interesses de tais grupos.

Para examinar os argumentos são utilizadas técnicas de regressão para variáveis limitadas que assumem valores iguais a 0 ou a 1. Entre os modelos recomendados para este tipo de variável estão o *probit*, o *logit* e o *scobit*, sendo esse último uma variação do segundo.

A principal diferença entre os modelos binomiais *logit* e *probit* é a função de densidade acumulada adotada para a estimativa dos coeficientes. Enquanto no *probit* é utilizada a função normal, no *logit* é utilizada a função logarítmica. No entanto, os pressupostos e as características dos modelos são semelhantes, assim como os resultados obtidos a partir deles. Ademais, ambos impõem que o ponto de inflexão da probabilidade de ocorrência do fenômeno se dê quando a probabilidade de $y = 1$ é igual a 0,5. Tais semelhanças fazem com que alguns autores argumentem que a opção pelo *logit* ou pelo *probit* é uma questão de gosto do pesquisador e da área de estudo⁴⁶ (GILL, 2001; GREENE, 2011; LONG, 1997)

⁴⁶ Dubin e River (1990) argumentam que a o *logit* e o *probit* são praticamente idênticos diferindo apenas nas caldas da curva de probabilidade. Por sua vez, Chambers e Cox (1967) apud Hahn e Soyer (S.d.) argumentam que é possível diferenciar os dois modelos com amostras grandes. Todavia, recentemente

Achen (2002) argumenta que o pressuposto da inflexão no ponto médio da curva de densidade é por vezes irreal para o fenômeno político que se deseja estudar, pois em muitas questões de pesquisa a chance de ocorrência do sucesso e do fracasso do fenômeno não é a mesma. Assim, é necessário questionar a validade deste pressuposto antes da adoção pelo binomial logit ou probit. Uma alternativa a esses modelos é o uso do *scobit*. Desenvolvido por Nagler (1994) como alternativa para ao *logit* e ao *probit*, o *scobit* relaxa o pressuposto da inflexão ao estimar um parâmetro para testar se a probabilidade de $y = 1$ é diferente de 0,5. No caso, o modelo estima o parâmetro α e testa se seu valor é igual a 1, caso a resposta seja positiva o modelo colapsa e torna-se um binomial logit.

Entretanto, Achen (2002) e Hanmer (2002) argumentam que apesar do *scobit* permitir o relaxamento do pressuposto da inflexão, o modelo cobra o preço por tal operação: para conseguir estimar os parâmetros com erros-padrão com a mesma eficiência que o modelo *logit* é necessário uma amostra de, aproximadamente, cem mil observações. Mesmo cumprindo este requisito, Achen (2002) aponta que a estimiação do parâmetro α é sensível a retiradas de observações da análise e a formas funcionais das variáveis.

Dada esta limitação do modelo *scobit*, resta optar entre o *probit* e o *logit*. Para escolher o melhor método de estimação, é possível utilizar o teste AIC anteriormente apresentado. Na Tabela 15 é apresentado o resultado da estatística AIC para os modelos utilizados no Capítulo 4.

Hahn e Soyer (sem data) argumentam que mesmo para amostras pequenas a escolha entre *logit* e *probit* pode gerar resultados diferentes para modelos como o *multivariate probit*.

Tabela 15 – Estatística AIC para a seleção entre os modelos *probit* e *logit*

Modelos para examinar o conteúdo dos projetos (Tipologia 2)				
Variável Dependente	Modelo	Observações	Graus de Liberdade	AIC
PLs de saúde	Probit	14555	8	6769,24
	Logit	14555	8	6769,71
PLs de educação	Probit	14555	9	5404,08
	Logit	14555	9	5400,46
PLs de servidores	Probit	14555	8	2679,75
	Logit	14555	8	2680,73
Modelos para examinar a distribuição de benefícios via PLs (Tipologia 4)				
Variável Dependente	Modelo	Observações	Graus de Liberdade	AIC
PLs para professores	Probit	1386	7	261,753
	Logit	1386	7	262,215
PLs para estudantes	Probit	1455	8	587,104
	Logit	1455	8	587,297
PLs para servidores	Probit	1455	8	855,847
	Logit	1455	8	857,042
PLs para aposentados	Probit	1455	8	1315,99
	Logit	1455	8	1316,07
PLs para mulheres	Probit	1455	7	665,057
	Logit	1455	7	665,759

Nota: Os valores hachurados em verde apresentam os menores valores para a estatística AIC

Como argumentei na seção A.3, quanto menor o valor obtido no AIC melhor é a qualidade do ajuste do modelo. Nota-se também que a diferença do AIC é pequena entre os métodos de estimação. Porém, dos oito modelos, em apenas um a estimativa via *logit* tem um desempenho superior ao do *probit*. Assim, optei por utilizar o *probit* na análise apresentada no Capítulo 4.

c) Explorando a associação entre o Legislativo e os projetos apresentados

Na última seção empírica do Capítulo 4, examino se características das Câmaras Municipais estão associadas à produção legislativa. A análise se dá de duas formas. Primeiro, se o percentual de projetos apresentados do tipo “homenagem” (considerado por vezes como irrelevante e de elaboração simples) é menor nos legislativos em que possuem um serviço de apoio ao legislador e gabinetes individuais do que naqueles em

que os parlamentares não contam com tais recursos. Segundo, é examinado se o número de projetos de lei apresentados está associado a características estruturais e a profissionalização do legislativo (tal qual definida no Capítulo 2).

A primeira parte se dá com o uso de testes de médias da proporção de projetos de lei do tipo “homenagem” pelas duas variáveis supracitadas. O índice de profissionalização não é utilizado nessa parte da análise, pois ele só está disponível para 15 dos 27 municípios que compõem o Banco de Dados de Legislativos Municipais. Portanto, a análise possui o caráter exploratório em razão da limitação dos dados disponíveis.

Já a segunda parte faz uso de modelos de regressão multivariada para examinar a influência de características das Câmaras no número de projetos apresentados pelo Legislativo. Como já argumentado, variáveis que se comportam como contagens pedem métodos de estimação específicos. Na literatura os modelos mais comuns são o *poisson* e o *negative binomial*.

A diferença fundamental entre eles está no pressuposto assumido no modelo *poisson* de que a média e a variância da variável dependente são iguais. Agresti (2002) e Long (1997) destacam que este é um pressuposto difícil de ser mantido, o que faz com que a estimação via *poisson* raramente consiga o melhor ajuste. A violação do pressuposto acarretaria no problema de *overdispersion*, uma alternativa para lidar com o problema é adotar o modelo *negative binomial*⁴⁷ (NB2).

O problema de *overdispersion* ocorre quando o pressuposto de que $Var y_i = \mu_i$ é violado. Isto é, quando a variância é diferente da esperança de y (ou seja, da média). Por sua vez, no modelo *negative binomial*⁴⁸, assume-se que a variância é dada por

$$Var y_i = \mu_i + \alpha\mu_i^2$$

⁴⁷ Existe uma série de modelos negative binomial. O modelo utilizado nesta dissertação corresponde ao NB2, em que a variância condicional é o quadrado da média. Para uma lista de alguns dos modelos *negative binomial* existentes ver: (HILBE, 2011:187)

⁴⁸ Segundo Long (1997:233), a distribuição negative binomial corrige três problemas da má estimação via *poisson*: “Primeiro, a variância da distribuição NB excede a variância da distribuição Poisson para uma dada média. Segundo, o aumento da variância do *negative binomial regression model* resulta substantivamente em maiores probabilidades para pequenas contagens. [...] Finalmente, na distribuição NB há probabilidades um pouco maiores para grandes contagens.”

onde α é o parâmetro de dispersão. Quando aumenta, a variância condicional de y aumenta. É importante notar que a estimação *negative binomial* é uma combinação entre a estimação *poisson* e a distribuição gama, na qual esta última é utilizada para contornar o problema de *overdispersion*. Esta combinação, como aponta Hilbe (2011:219), é visualizada na formula da variância do modelo *negative binomial*, uma vez que μ_i é o termo da variância do modelo *poisson* e o parâmetro α é produzido pela inversão do parâmetro v da escala gama. Assim, nos casos em o parâmetro α é igual a 0, o modelo *negative binomial* é colapsado no modelo *poisson*. Na Tabela 16 são apresentados os resultados dos dois modelos, as estatísticas AIC e BIC e o teste de *Likelihood-ratio* para $\alpha = 0$.

Tabela 16 – Comparação entre os modelos *poisson* e *negative binomial*

	(1) Poisson	(2) Negative Binomial
Método de Estimação	MV	MV
Profissionalização	0.515	1.155***
Gabinete	0.111	0.0621
Plenário	0.260*	0.282*
Apoio ao serv. legislativo	0.00714	0.123**
Número de computadores	0.0524***	0.0610***
Magnitude	0.00366	0.0397
População (ln)	0.506***	0.377***
Pop. Urbana (%)	0.00456**	0.00592***
Constante	-3.598***	-2.975***
Inalpha		
Constante		0.211***
Observações	3960	3960
AIC	48979.5	22686.2
BIC	49061.2	22774.2

Likelihood-ratio test of alpha=0: chibar2(01) = 2.6e+04 Prob>=chibar2 = 0.000

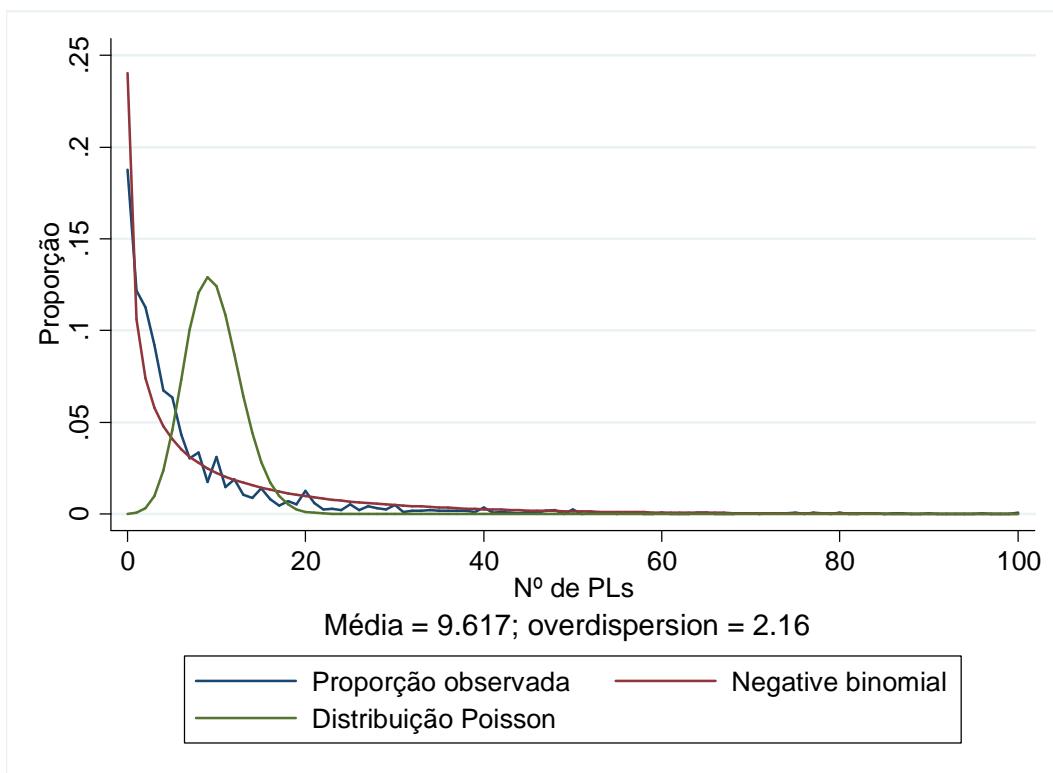
* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

MV = Máxima Verossimilhança

Observa-se que um coeficiente perde significância estatística, enquanto outros dois ganham quando estimados via *negative binomial*. Contudo, mais importante é o fato do teste de *Likelihood-ratio* apontar que é possível rejeitar a hipótese nula de que $\alpha = 0$. Ou seja, de que é possível utilizar o modelo *poisson* para estimar o número de projetos apresentados em cada uma das Câmaras Municipais em 2005. Também é verificado que os resultados das estatísticas AIC e BIC são superiores no modelo NB2, do que no *poisson*.

Por fim, cabe pontuar que os resultados dos testes são consoantes com a análise da distribuição das proporções das probabilidades da variável observada e a partir das distribuições *poisson* e *negative binomial*. No Gráfico 6, nota-se que a distribuição da proporção de probabilidades obtida via *negative binomial* é mais próxima da distribuição observada do que a *poisson* para qualquer valor da variável dependente. Ou seja, a estimativa via NB2 produz melhores resultados para a estimativa da probabilidade do número de projetos de lei apresentados⁴⁹.

Gráfico 6 – Comparaçao entre distribuição de probabilidades (Observada, Poisson e Negative Binomial)



⁴⁹ Também foram realizados testes sobre a necessidade do uso de modelos para variáveis do tipo contagem com um número excessivo de zeros (*Zero-inflated models*). A partir do teste Young não foi possível rejeitar a hipótese nula de que o modelo *negative binomial* deveria ser substituído pelo *zero-inflated negative binomial*. Ou seja, não há evidências de que é necessário utilizar um modelo para lidar com o número elevado de zeros da variável dependente.

CAPÍTULO 2 – ONDE SÃO FEITAS AS NOSSAS LEIS? ESTRUTURA E PROFISSIONALIZAÇÃO DOS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS

A despeito de atualmente o Brasil possuir 5594 Casas legislativas, a Ciência Política brasileira tem se focado quase exclusivamente em compreender as dinâmicas do Poder Legislativo no plano federal⁵⁰, dispendendo poucos esforços para a compreensão do Legislativo municipal. Este Capítulo 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 apresentado parte do debate sobre a profissionalização do legislativo. Observa-se que esta discussão é, praticamente, confinada ao debate americano sobre as Assembleias Estaduais e 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. Uma vez que os pormenores do I-CL foram apresentados no Capítulo 1, aqui 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.

⁵⁰ 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*⁵¹, 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 entende 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)⁵². 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 produziriam 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

⁵¹ Exceção é o trabalho de Moncrief (1994) sobre as Assembleias Provinciais canadenses.

⁵² 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 consenso⁵³ 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 parlamentar⁵⁴.

Squire (2007) argumenta que essas 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 experiente⁵⁵.

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 à 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

⁵³ Observa-se que este consenso está presente até mesmo em trabalhos em que o objeto não é a profissionalização do legislativo. Por exemplo, Mayhew (1974:7) ao apresentar o Congresso americano argumenta que “[...] o Congresso é um corpo único e incomum. Ele é provavelmente o mais altamente “profissionalizado” dos legislativos, no sentido que promove o carreirismo entre seus membros e dá a eles salários, funcionários e outros recursos para sustentar suas carreiras.”.

⁵⁴ 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 “um indicador individualmente conectado; possui relevância direta para os membros individuais, mas não tem efeito direto no legislativo em si.” (ROSENTHAL, 1996:175). O salário seria, assim, característica de um conceito distinto: o carreirismo.

⁵⁵ 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.

deste Poder vis-à-vis ao Executivo e de apresentar soluções próprias para problemas colocados pelos municípios. Ou seja, o fortalecimento do Legislativo reduz a 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, argumenta-se que, como efeito da profissionalização, ocorre a melhora no recrutamento parlamentar. Isso ocorreria, uma vez que melhores condições de trabalho gerariam estímulos que atrairiam profissionais melhores e mais capacitados. Ademais, Legislativos profissionalizados também teriam maior probabilidade de retenção de seus membros. Uma vez que os parlamentares seriam atraídos pela possibilidade de receberem salários cada vez mais altos. Portanto, é esperado que Legislativos profissionalizados atraíam 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 tem 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. A baixa profissionalização acarretaria, também, no enfraquecimento do Poder Legislativo e, consequentemente, na baixa coesão e fiscalização interna, assim, o aumento do risco do uso do cargo para finalidades pessoais. Contudo, nota-se, neste argumento, que a causalidade pode ser invertida. A baixa profissionalização também pode ser produto do tipo de legislador que nela atua. Isso, porque os legisladores podem trabalhar para aumentar o grau de profissionalização da Casa, seja pressionando o Poder Executivo, seja apresentando projetos de lei que o fortaleça. Portanto, é necessário ter cautela ao inferir causalidade na relação profissionalização e efeitos no legislador e no legislativo.

Cabe apontar que, como exposto, a literatura americana tem que a profissionalização do legislativo é um ideal a ser perseguido em razão dos benefícios que ela produz. Contudo, deve-se pontuar que a profissionalização também pode produzir efeitos negativos. Por exemplo, Legislativos em que os parlamentares possuem maiores volumes de recursos (funcionários e verbas de gabinete) os incumbentes teriam vantagem. Mayhew (1974) ao analisar o Congresso americano e o argumento da conexão eleitoral dá ênfase que a profissionalização da Câmara e do Senado é um dos fatores que forneceu aos legisladores a possibilidade aumentar o trabalho junto a seus distritos eleitorais. Como resultado, isso produziu a redução do número de distritos em

que o incumbente corre riscos de perder sua cadeira. Em outras palavras, o fortalecimento do Poder Legislativo pode aumentar as chances do incumbente aja prioritariamente de modo a agradar sua base eleitoral, seja por meio do *casework*, seja pelo *pork barrel*. Como consequência, o Legislativo torna-se menos permeável a novos indivíduos, o que tem como efeito a redução das chances de entrada de representantes de novos grupos da população⁵⁶.

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 4 são sintetizados os efeitos para o legislativo e para o legislador e a forma como cada um dos componentes tem sido mensurada.

⁵⁶ Squire (2000) ao examinar o número de assentos incontestados nos legislativos estaduais americanos encontrou resultados que, ao menos quanto a competição, contesta esse argumento. Segundo o autor, melhor remuneração e alta profissionalização do legislativo reduzem as chances da cadeira não ser contestada. Isso ocorreria, porque “candidatos se comportam racionalmente, concorrendo em maior número onde o prêmio por ganhar é maior” (SQUIRE, 2000:137).

Quadro 4 – Componente da profissionalização do legislativo

Componente da Profissionalização	Possibilidades de mensuração	Efeito no Legislativo	Efeito no Legislador
Tempo no trabalho legislativo	– Nº 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	– Nº 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 população⁵⁷ (KING, 2000; MOONEY, 1995; SQUIRE e HAMM, 2005) e o PIB per capita do estado (KING, JAMES, 2000; MOONEY, 1995). Segundo Monney (2005), o uso do PIB per capita tem o objetivo de 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 à disposição” (MOONEY 1995:49)⁵⁸, 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. Ressalta-se que heterogeneidade de interesses não significa, necessariamente, um maior número de clivagens (no sentido tradicional) na população. Entende-se, apenas, que pessoas tenham interesses e necessidades diferentes que demandariam um legislativo capaz de atende-las.

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 (GRISOM 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, JAMES, 2000;

⁵⁷ 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.

⁵⁸ No original: “probably the most important factor affecting the level of resources it has at its disposal” (MOONEY 1995:49).

MOONEY, 1995) como a característica institucional mais importante no contexto americano, por limitar o livre desenvolvimento da profissionalização⁵⁹.

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 profissionalização do legislativo. Já o efeito das outras duas características é 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 fracos, esta influência [do Legislativo] pode ser alcançada sem o gasto de recursos extras requeridos para o desenvolvimento de uma legislatura profissional” (MOONEY, 1995:51)⁶⁰.

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

⁵⁹ 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).

⁶⁰ 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).”

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. As fontes e codificações das variáveis independentes utilizadas na terceira parte da seção empírica são reportadas no anexo desta dissertação e os detalhes acerca dos bancos de dados utilizados para examinar as estruturas física e humana estão no Capítulo 1.

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 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; o terceiro, por sua vez, 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 possuissem tamanhos diferentes, em razão da limitação imposta pelo artigo 29.

Como é possível observar no Quadro 5, desconsiderar esta limitação impõe uma penalização aos municípios do primeiro grupo, uma vez que o teto salarial para estes municípios é duas vezes menor do que o do terceiro grupo de municípios e quase quatro vezes inferior em relação ao sexto grupo.

Quadro 5 – Limite salarial por faixa de município

Grupo de Mun.	População	Teto salarial (em %)	Teto salarial em 2005 (em R\$) ⁶¹
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 o salário dos vereadores em 2005 representava 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

⁶¹ Valores calculados com base no teto salarial (R\$ 9635,40) para deputados estaduais em 2005.

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 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

$$Indice\ SSS_i = \frac{x_i + |x_{min}|}{x_{max} + |x_{min}|}$$

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. A despeito 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 população⁶². 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

⁶² 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.

foi reduzido de 5562 para 5554. Por sua vez, as demais variáveis diminuíram consideravelmente o número de casos.

Tabela 17 – 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 por parlamentar ^a		Jornada					
	n	%	n	%	n	%				
1	2528	94,26%	2573	95,94%	2535	94,52%	2405	89,67%		
2	2075	88,41%	2191	93,35%	2188	93,23%	1954	83,26%		
3	240	79,73%	254	84,39%	283	94,02%	205	68,11%		
4	110	69,18%	115	72,33%	144	90,57%	90	56,60%		
5	19	54,29%	15	42,86%	27	77,14%	12	34,29%		
6	13	43,33%	10	33,33%	21	70,00%	5	16,67%		
Total	4985	89,76%	5158	92,87%	5198	93,59%	4671	84,10%		
								5549		

^a Os valores apresentados para a variável servidores por parlamentar são ligeiramente diferentes dos para a variável número de servidores em razão da existência de valores missings no denominador utilizado para o cálculo da primeira.

Fonte: I Censo do Legislativo

A partir da Tabela 17, 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 com 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 uma 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, 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 18 e na Figura 2 são expostos os dados da sede da Câmara, se ela é própria, alugada ou cedida por outro órgão ou entidade.

Tabela 18 – 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 um 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 18 não é resultado de um ou outro estado, mas de um padrão regional.

Figura 2 – 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 19 e na Figura 3 é examinada a existência de plenários e na Tabela 20 e na Figura 4 a disponibilidade de gabinetes individuais.

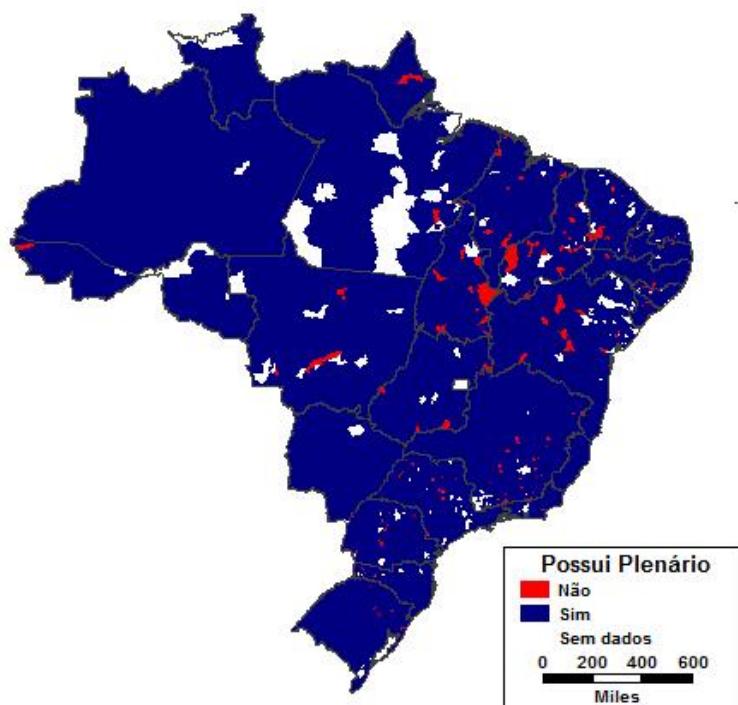
Tabela 19 – Número de Câmaras que possuem plenário por Região (2005)

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 3 – 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 têm população inferior a 50 mil habitantes, sendo que 114 destes municípios têm menos de 10 mil habitantes.

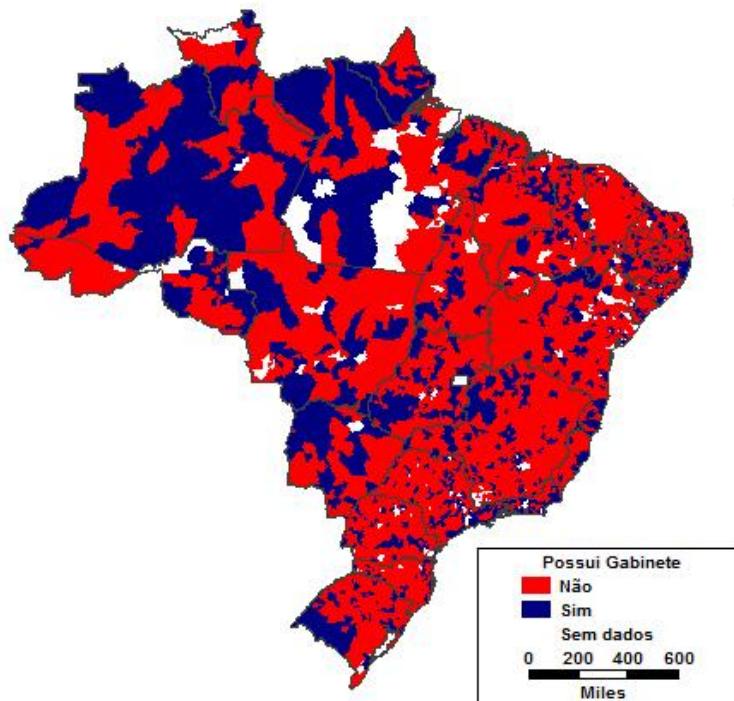
Por sua vez, o percentual de Câmaras que contam com gabinetes individuais para os vereadores é pequeno: em apenas 17,60% (950 municípios) os vereadores contam com escritórios privados para trabalhar. Tal qual ocorre com o tipo de sede, as regiões Sul e Sudeste são as que possuem menor número de Câmaras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

Tabela 20 – 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)
Total	17,60% (950)	82,40% (4449)

Número de observações em parênteses
Fonte: I Censo do Legislativo

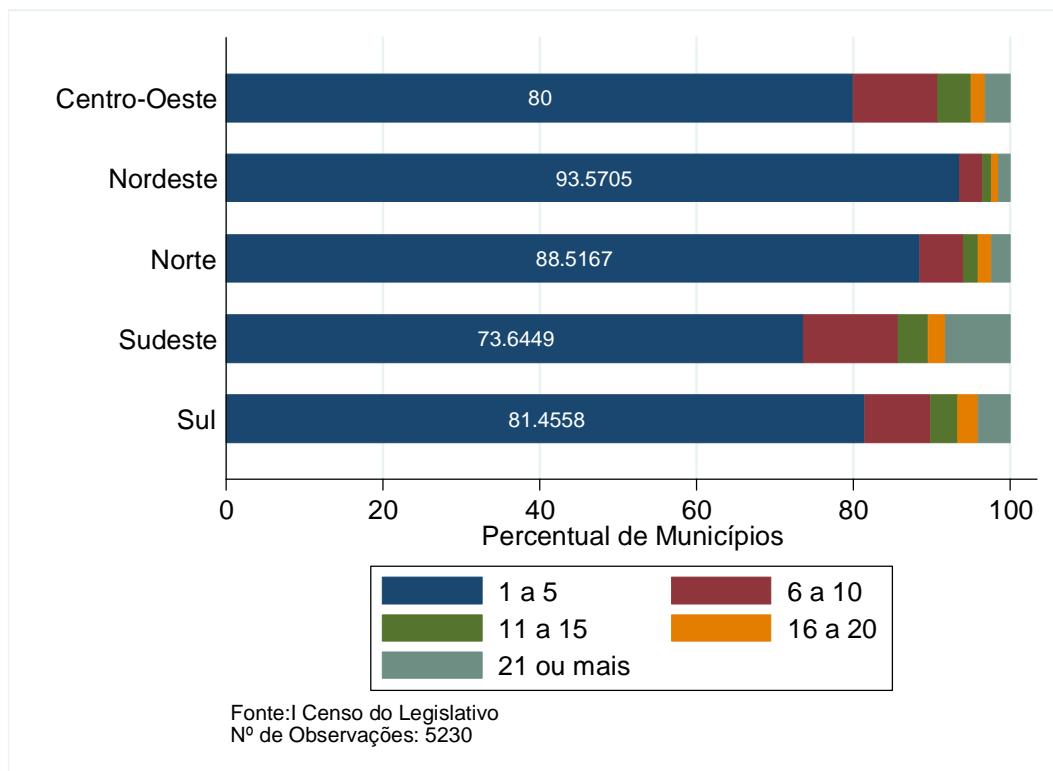
Figura 4 – Distribuição espacial do Número de Câmaras que possuem gabinete individual por Região (2005)



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). Portanto, a ausência tanto de plenário quanto de gabinetes está associado ao tamanho do município, o que pode ser explicado pelas limitações orçamentárias que estão relacionadas ao tamanho da população.

Gráfico 7 – Número de Computadores disponíveis em cada Câmara Municipal por Região (2005)

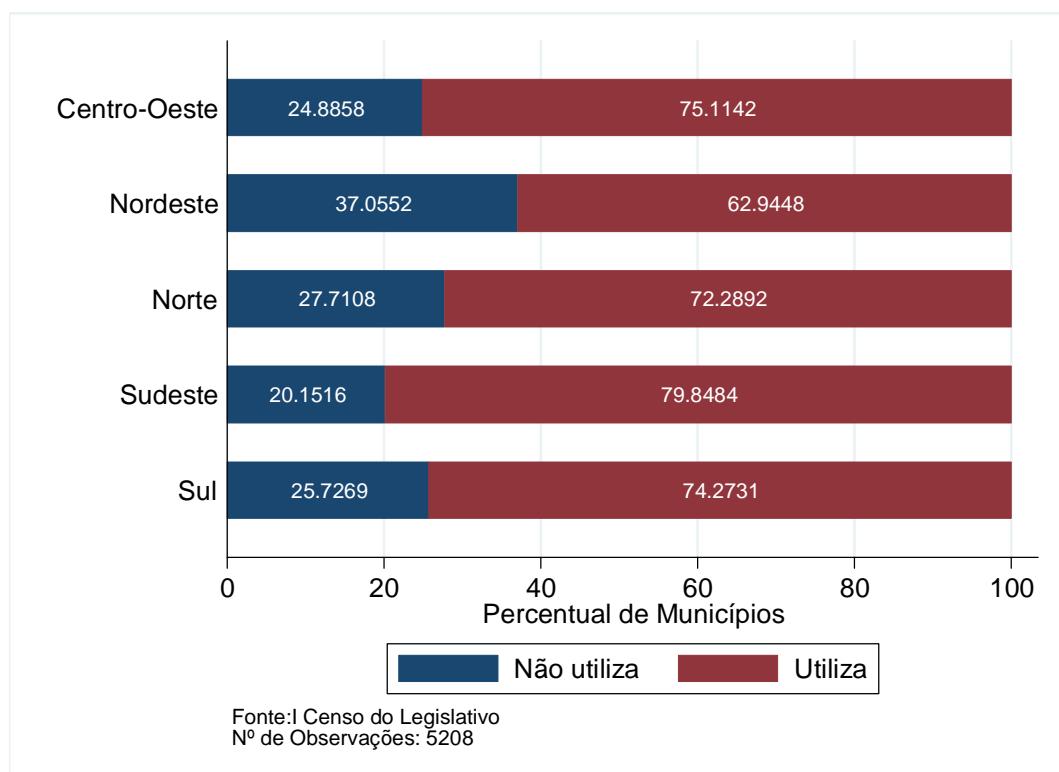


Ainda como indicativo da estrutura física das Câmaras, no I-CL foi perguntado aos legislativos municipais o número de computadores disponíveis. A despeito de ser apenas uma variável, o número de computadores pode ajudar a entender com qual estrutura parlamentares e funcionários contam para trabalhar no dia a dia. No Gráfico 7, 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 informação⁶³. As regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste são as 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 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). 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.

⁶³ 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 seguir: Sistema de Processo Legislativo (SAPL), Sistema de Atividade Parlamentar (SAP) e Sistema Administrativo (SISA).

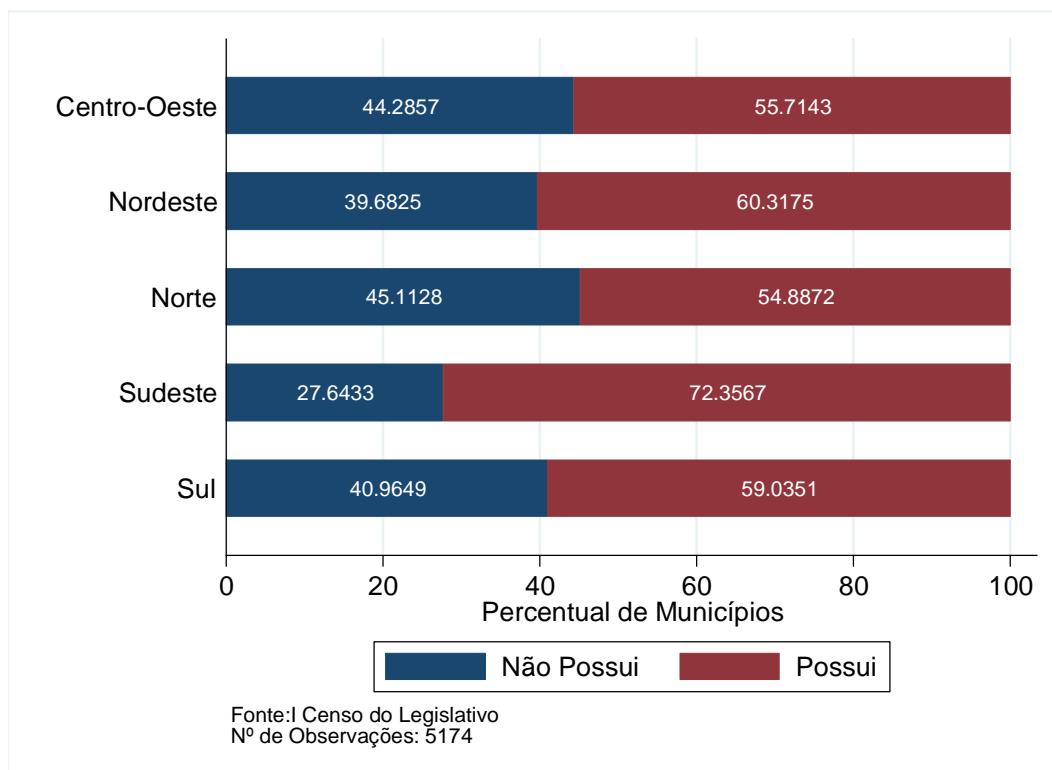
Gráfico 8 – Número de Câmaras que utilizam algum sistema de informação por Região (2005)



Em resumo, as regiões Norte e Nordeste, juntamente com o Centro-Oeste, são as que possuem o maior número de municípios com plenário e 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 são mais bem equipados em todas as dimensões até o momento examinadas.

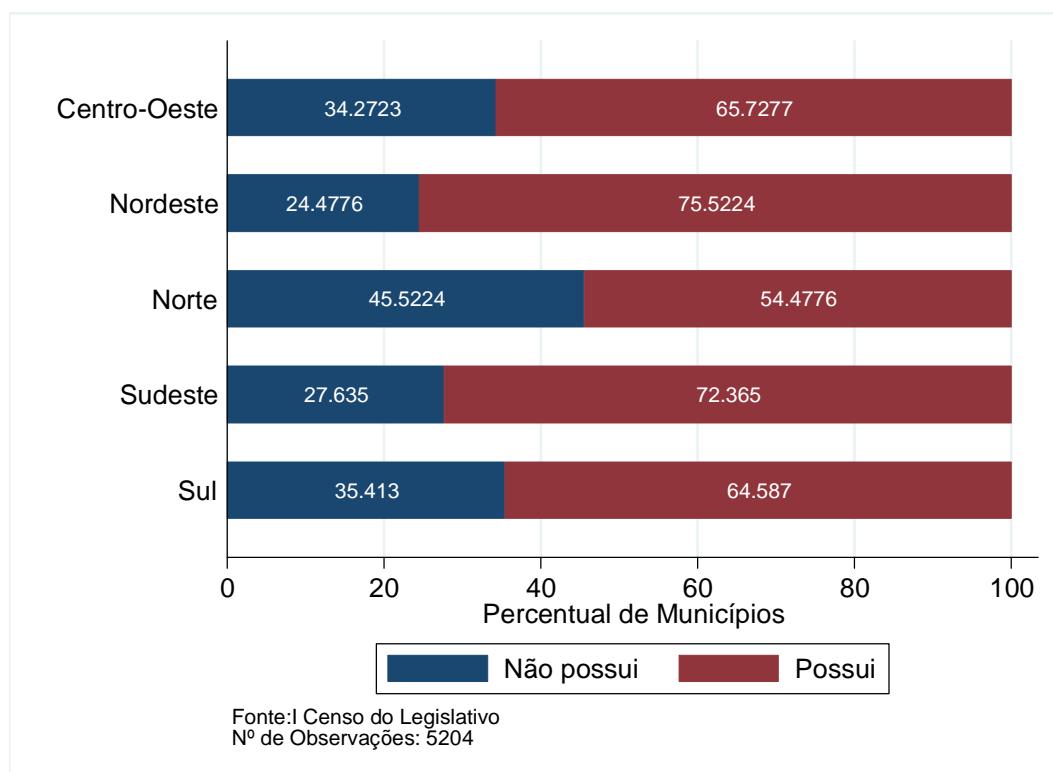
Mas como é a estrutura humana das Câmaras? Três características estão disponíveis no I-CL: se a Câmara conta com uma estrutura administrativa para auxiliar o trabalho legislativo, se existe pessoal para auxiliar o trabalho da mesa diretora e o número de funcionário. Destas, as duas primeiras são examinadas nesta seção, enquanto a terceira é deixada para a seção seguinte por ser um dos componentes do índice de profissionalização do legislativo.

Gráfico 9 - 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 10 – 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. Por sua vez, 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 possui 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).

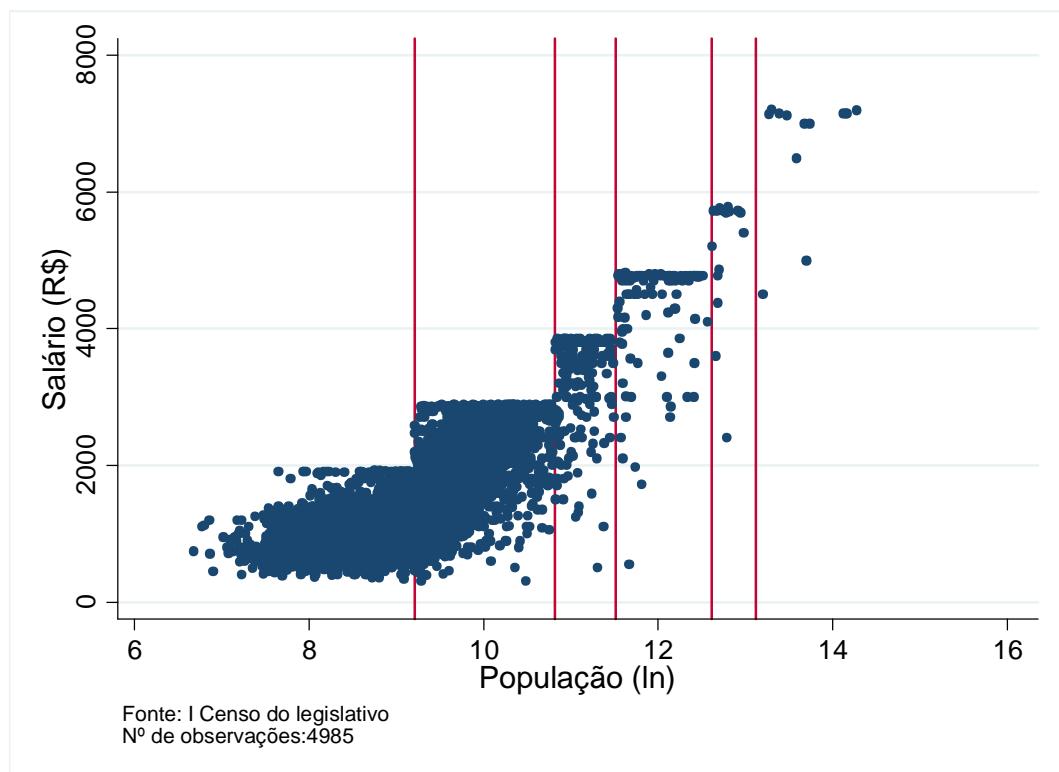
C.2 – A profissionalização do legislativo e seus componentes

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 índice de profissionalização no I-CL, no caso, 4671

municípios⁶⁴. O principal objetivo da empreitada é expor diferença nos três 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 11, 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 11 – Salário dos Vereadores por faixa de população em logaritmo natural
(2005)

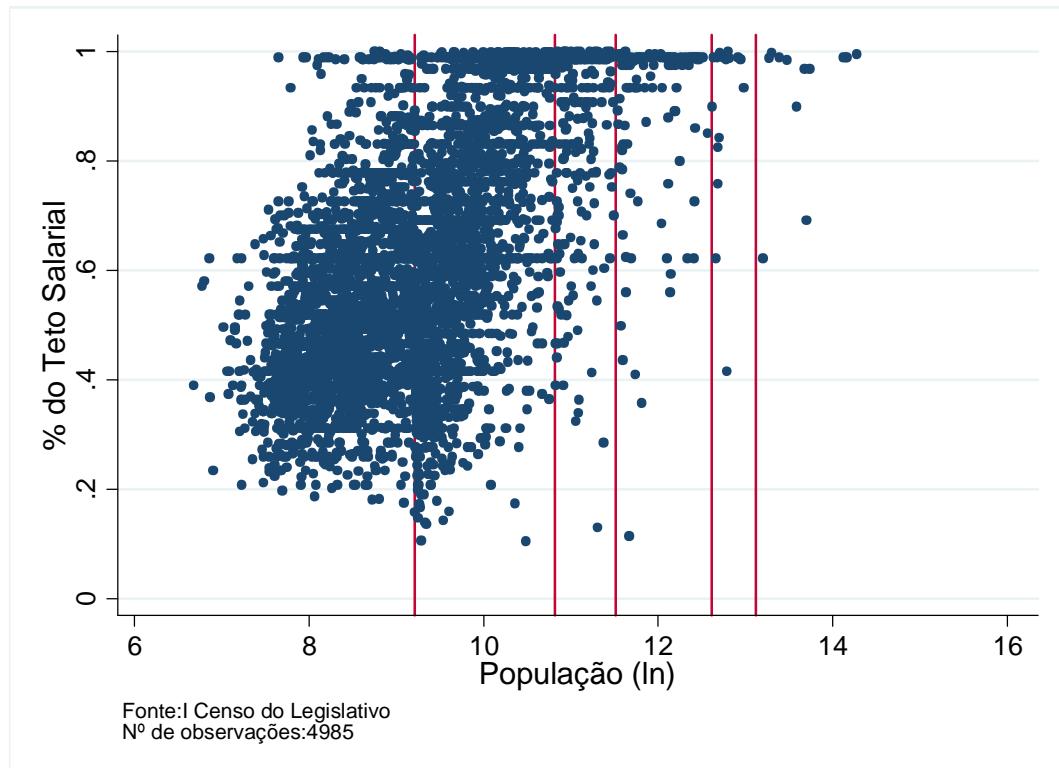


Outra observação é que ocorre uma concentração de municípios próximos ao teto salarial, tal como estabelecido pela Constituição Federal em todas as faixas de

⁶⁴ 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.

população, que se torna mais evidente a partir dos municípios com mais de 100 mil habitantes.

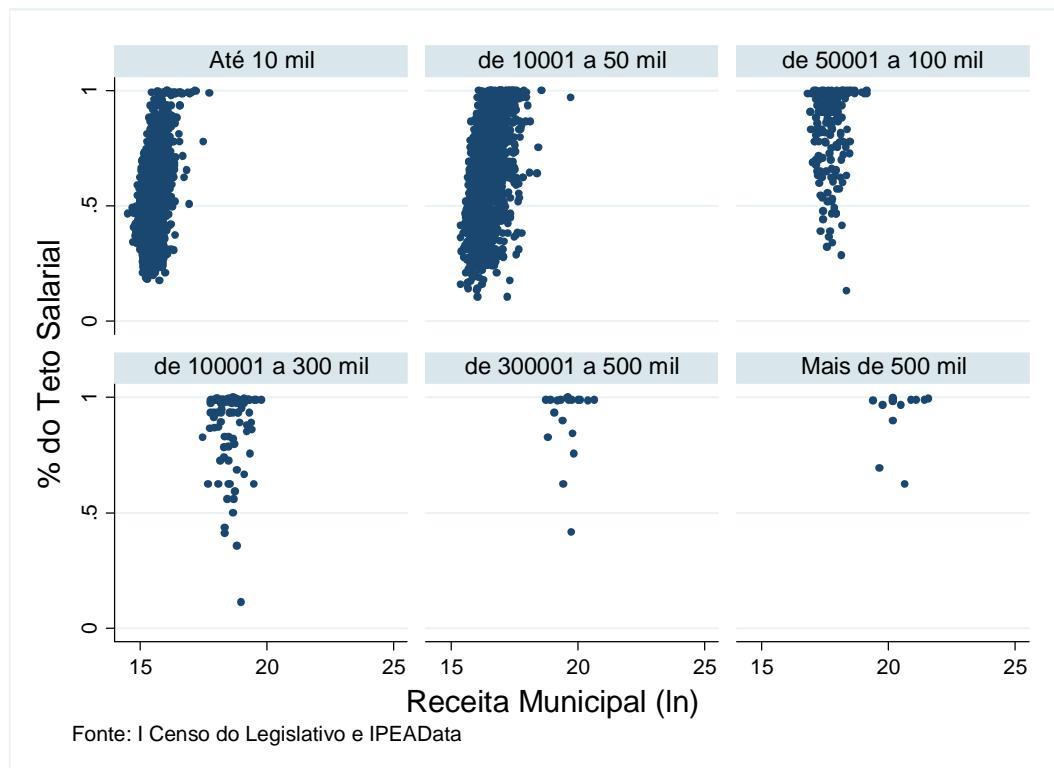
Gráfico 12 – Salário dos Vereadores em relação ao teto constitucional (2005)



Este fenômeno fica manifesto no Gráfico 12 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.

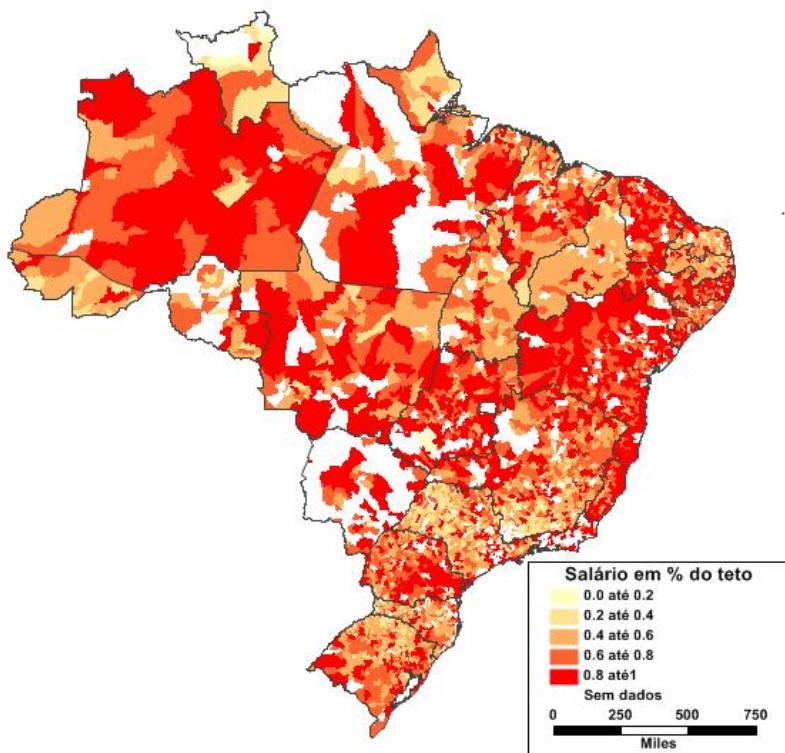
No Gráfico 13, abaixo, é observada a distribuição dos salários em relação ao teto e o logaritmo natural da receita municipal em 2005 por tamanho da população. Observa-se que apenas entre os municípios com população menor que 50 mil habitantes parece existir uma relação de linearidade entre as variáveis. 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 13 – 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 5 – Distribuição espacial do Salário Parlamentar medido em percentual do teto (2005)

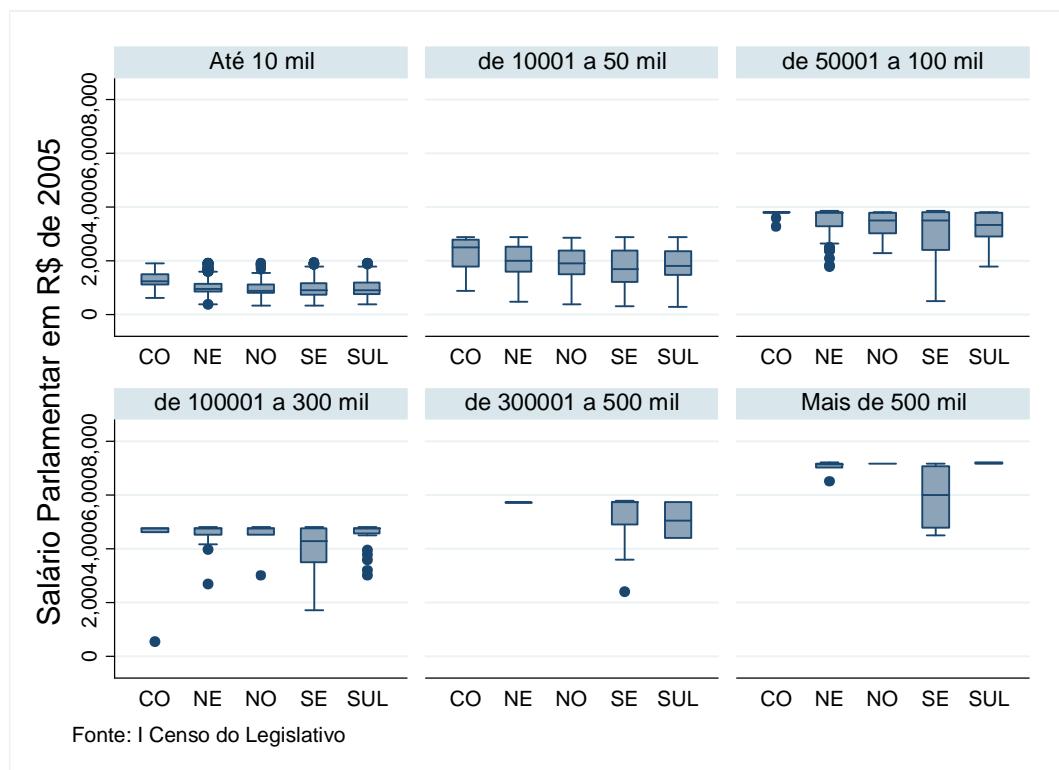


Fonte: I Censo do Legislativo

Na Figura 5 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 14 e na Tabela 21

são apresentados os dados sobre salário por região e tamanho dos municípios.

Gráfico 14 – Salário Parlamentar (em R\$ de 2005) por tamanho de população e região



Observa-se que a dispersão entre os valores, diferentemente do que ocorre com o percentual do salário em relação ao teto, é superior entre os municípios de maior porte, assim os municípios com até 50 mil habitantes são os que apresentam menor variação. No que tange as regiões, na Tabela 21 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, na hipótese de exclusão dos municípios do Rio de Janeiro, os valores do Sudeste seriam menores.

Tabela 21 – Salário Parlamentar (em R\$ de 2005) por tamanho de população e região

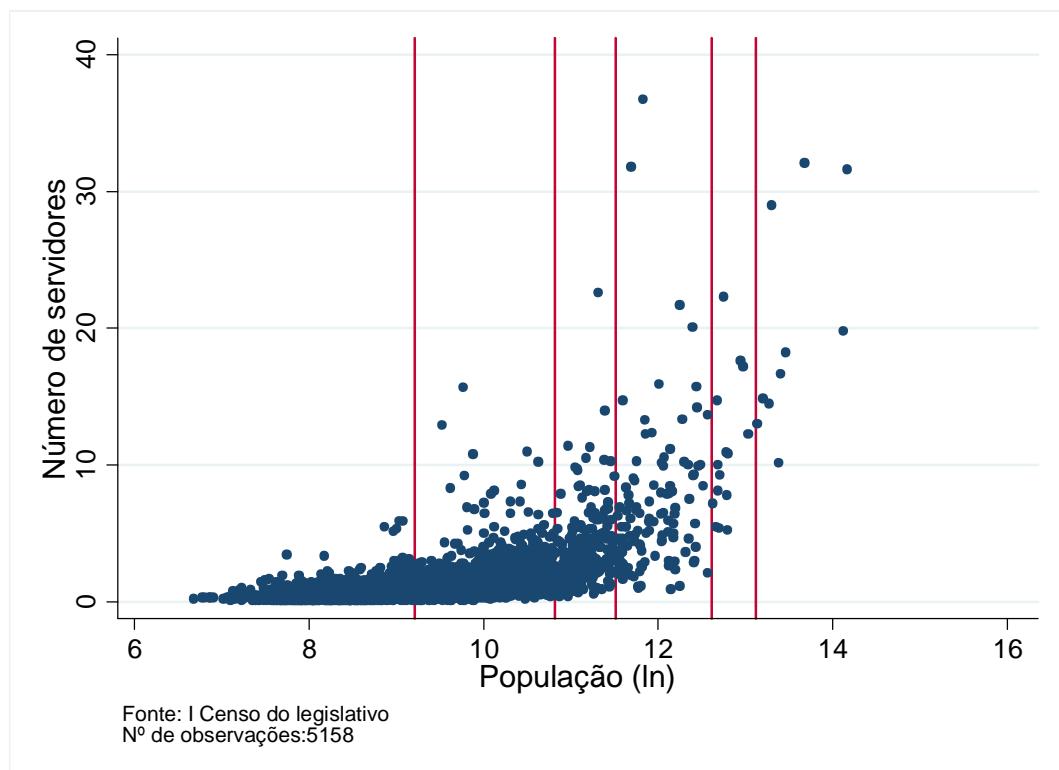
Região	Estatística	Tamanho do Município					
		Até 10 mil	De 10 até 50 mil	De 50 até 100 mil	De 100 até 300 mil	De 300 até 500 mil	Mais de 500 mil
Centro-Oeste	Média	1297,62	2279,13	3746,18	3887,80	.	.
	Desvio Padrão	308,76	541,95	167,51	1867,80	.	.
	N	235	132	11	5	.	.
Nordeste	Média	1026,20	2055,99	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 que compõem o índice de profissionalização. Esta análise 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 fornece pistas sobre como poderia ser o salário parlamentar se não existissem as limitações constitucionais.

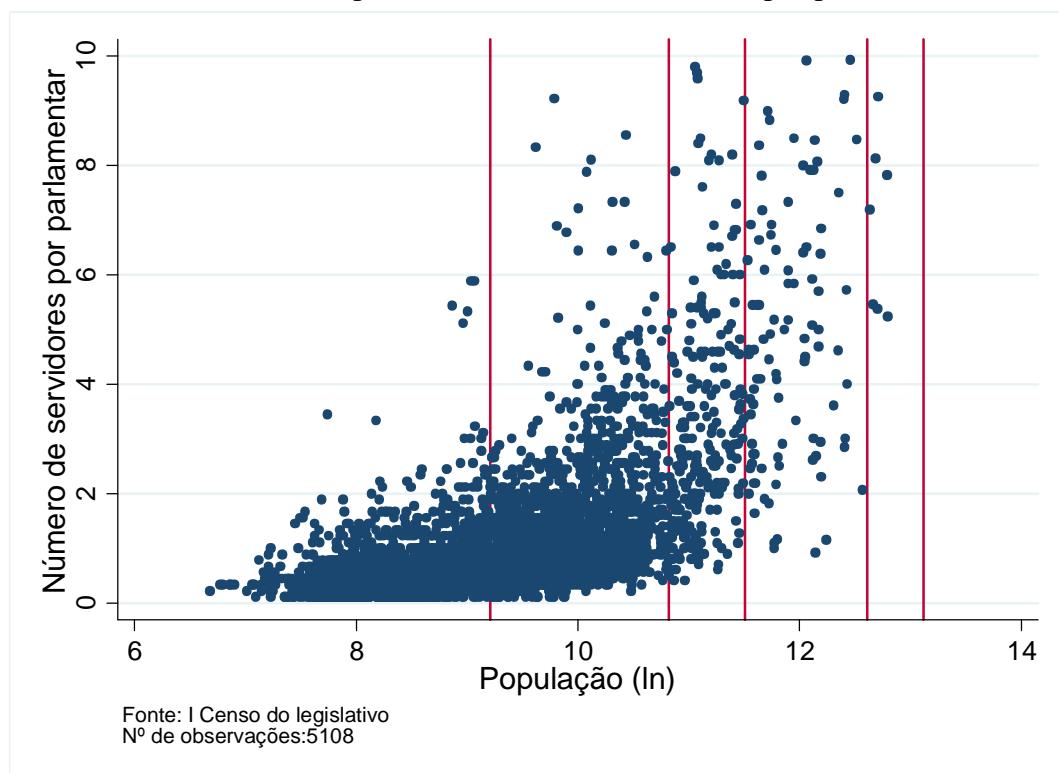
Nos Gráficos 15 e 16, nota-se que a distribuição do número de servidores por parlamentar possui distribuição diferente da observada para o salário parlamentar.

Gráfico 15 – Número de Servidores (por Parlamentar) por faixa de População



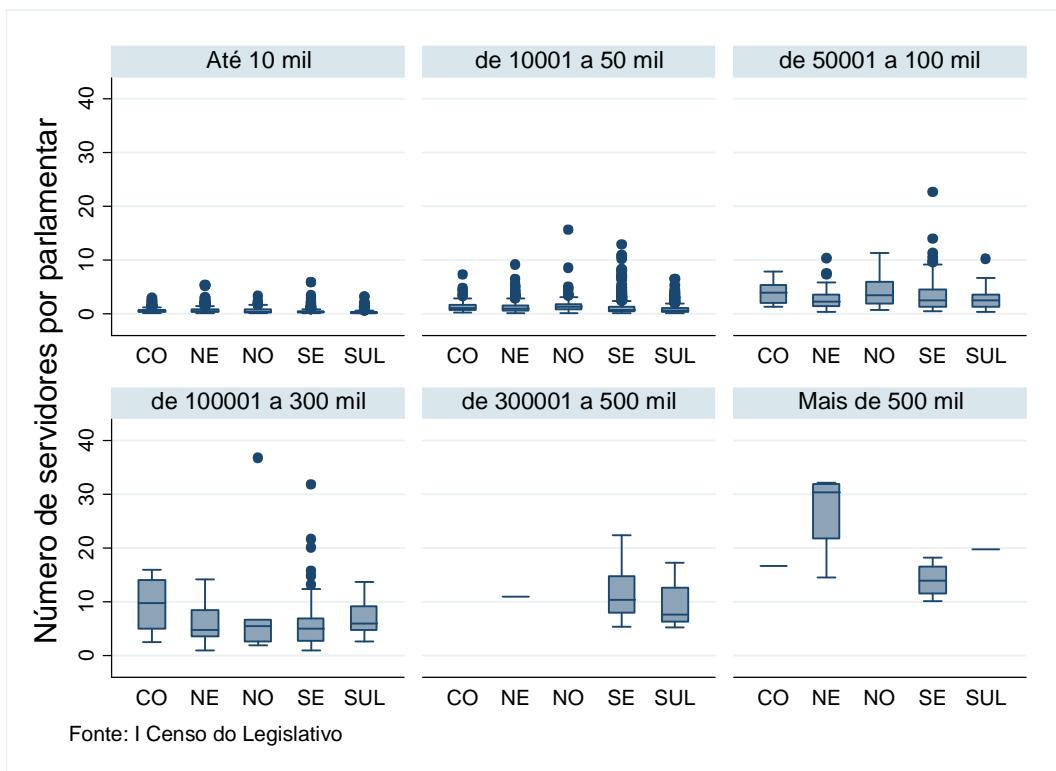
A partir da leitura do Gráfico 15, verifica-se que a diferenciação ocorre entre os municípios com mais de 500 mil habitantes e os demais, pois todos os municípios deste porte populacional possuem mais de 10 servidores por parlamentar. No Gráfico 16 é apresentada a distribuição da mesma variável, excetuando os casos em que as Câmaras possuem mais de 10 servidores por parlamentar.

Gráfico 16 – 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 a limitação legal ao salário, um fenômeno semelhante poderia ter lugar.

Gráfico 17 – 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 17 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 médias menores para esta variável (Tabela 22). A despeito de visualmente a região Centro-Oeste apresentar a maior variação para municípios com até 300 mil habitantes, esta região conta com apenas 4 municípios com esse porte. Nota-se, também, que a dissimilaridade entre as regiões

aumenta com o crescimento populacional. Na Tabela 22, abaixo, verifica-se essa diferenciação.

Tabela 22 – 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 pela Tabela 22, 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 interquartis⁶⁵, 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.

⁶⁵ Tabela 30 do Anexo.

As afirmações para os municípios de maior porte (acima de 100 mil habitantes) devem ser realizadas com cautela dado o número de observações disponíveis. Os dados sinalizam que a desigualdade entre municípios de uma mesma região e entre regiões aumenta. Isso é verificado tanto no Gráfico 17, como na Tabela 22 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 sentir tentado a concluir que o maior gasto com salário acarreta em um menor número de servidores. Entretanto, quando examinados em conjunto os dados refutam essa hipótese. A correlação entre as duas variáveis para os diferentes grupos de municípios é positiva para todos os casos em que é significante ($p-value=0.10$). 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 (18, 19, 20, 21 e 22) abaixo é exposta a distribuição da jornada parlamentar (em horas semanais) pelo porte populacional e por região.

Gráfico 18 – Jornada Parlamentar (em horas) por tamanho do município (Centro-Oeste)

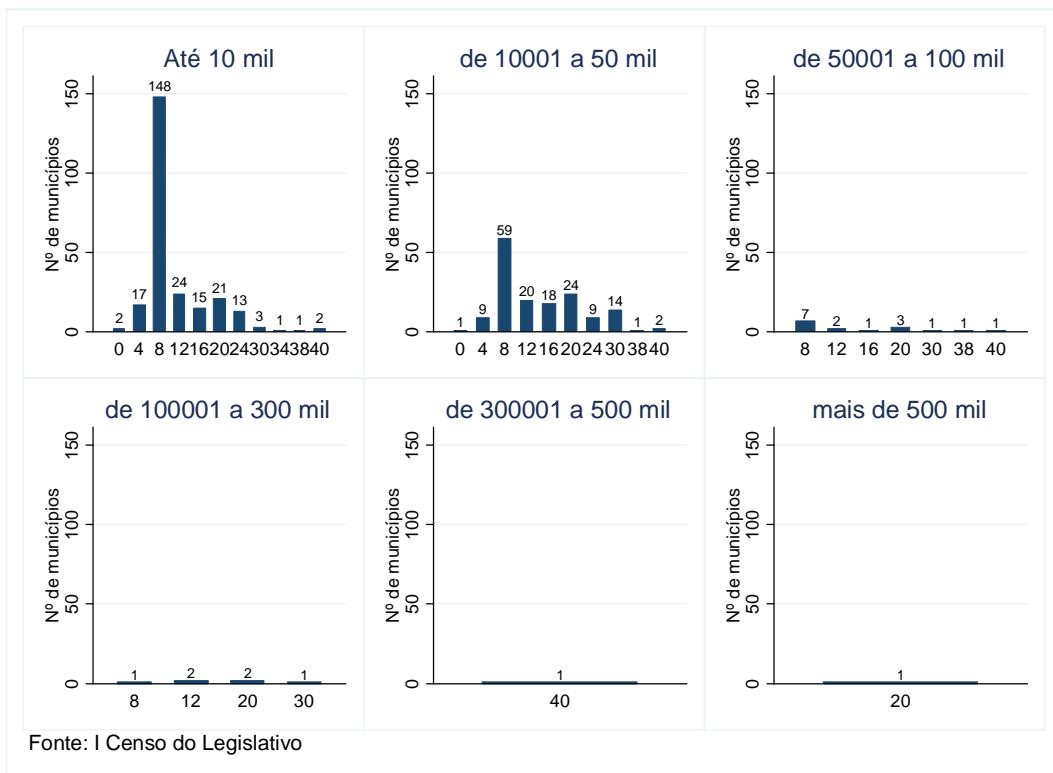


Gráfico 19 – Jornada Parlamentar (em horas) por tamanho do município (Nordeste)

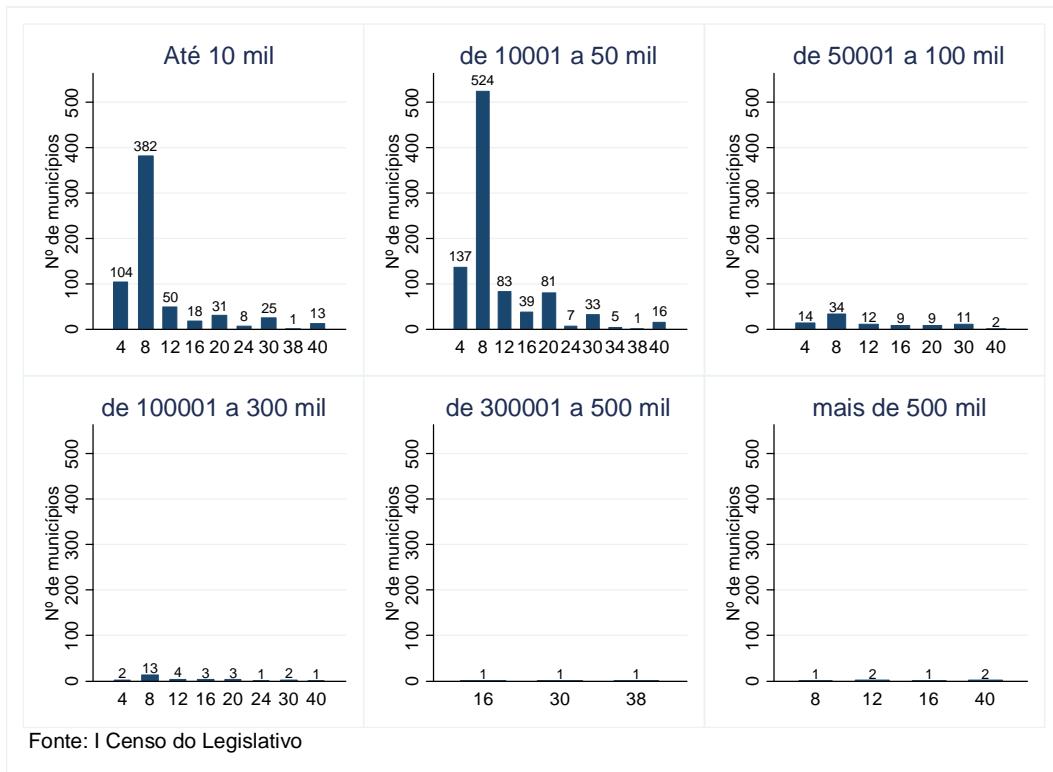


Gráfico 20 – Jornada Parlamentar (em horas) por tamanho do município (Norte)

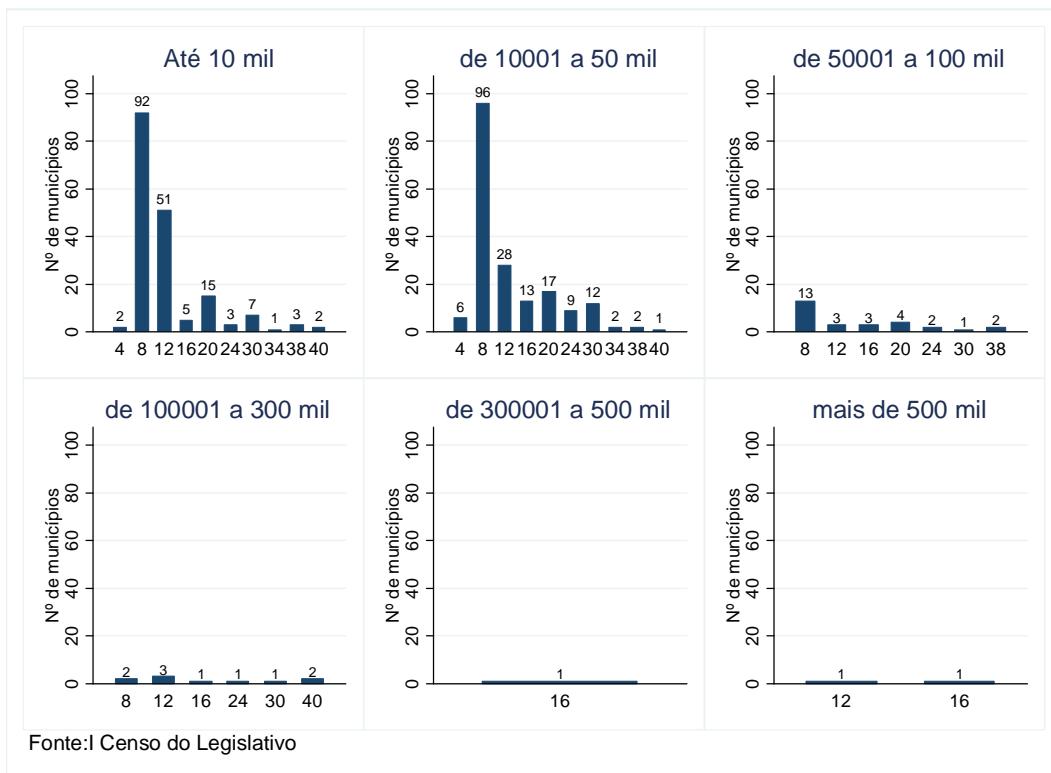


Gráfico 21 – Jornada Parlamentar (em horas) por tamanho do município (Sudeste)

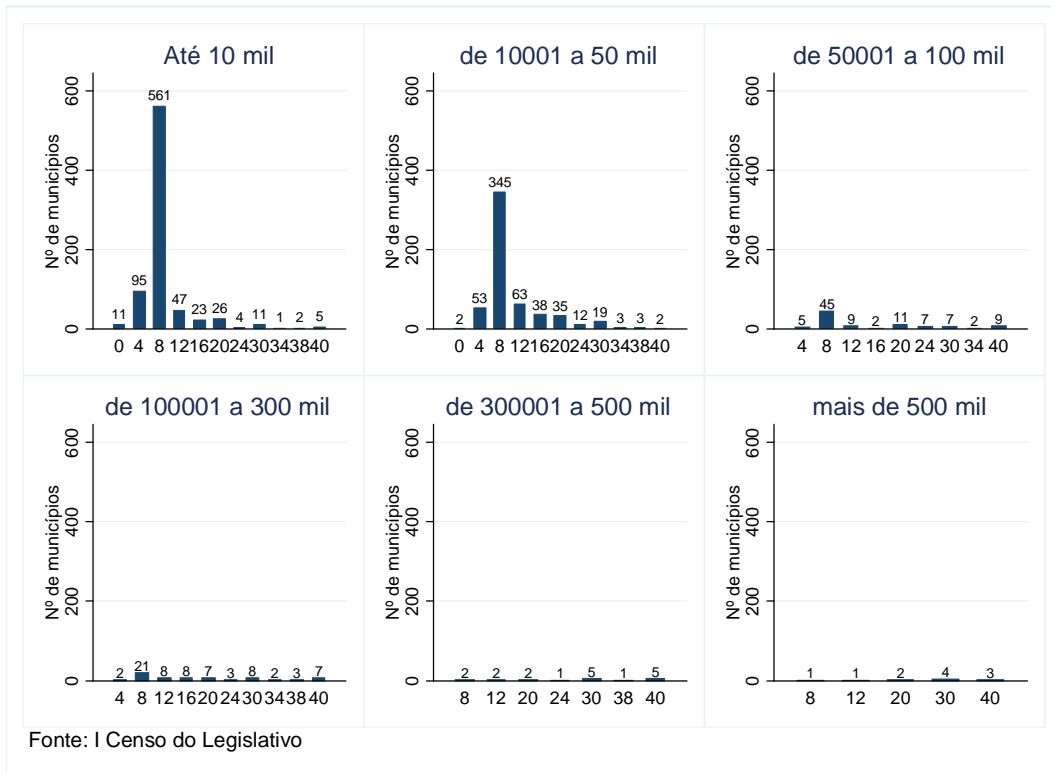
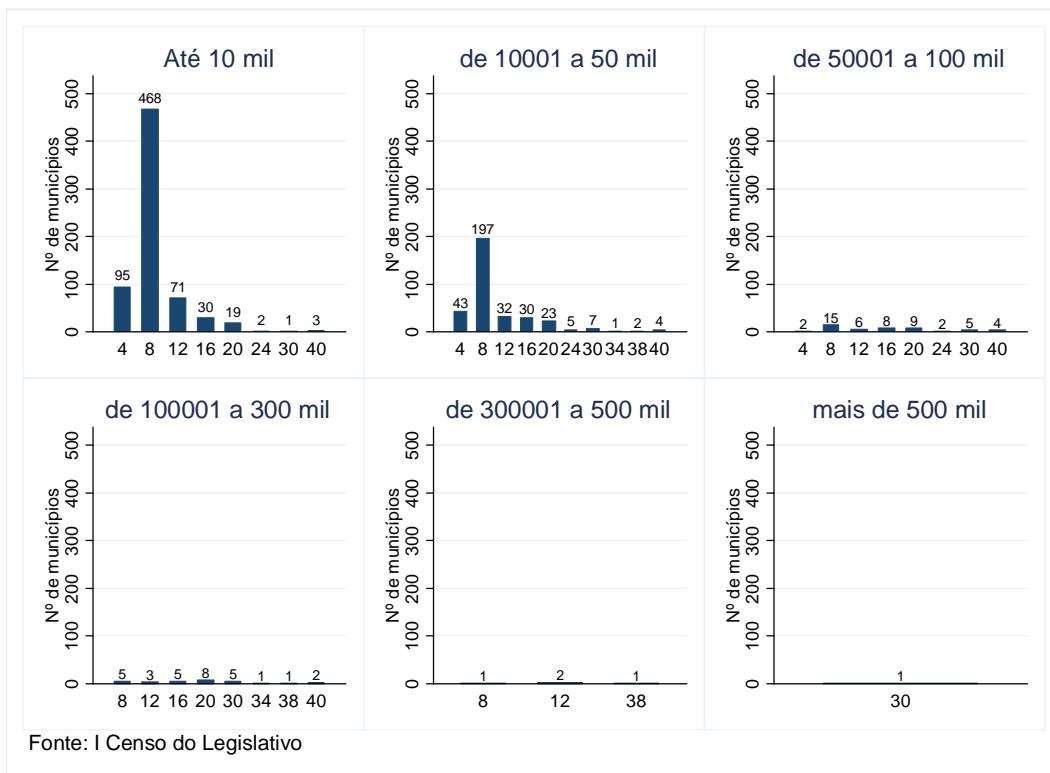


Gráfico 22 – Jornada Parlamentar (em horas) por tamanho do município (Sul)



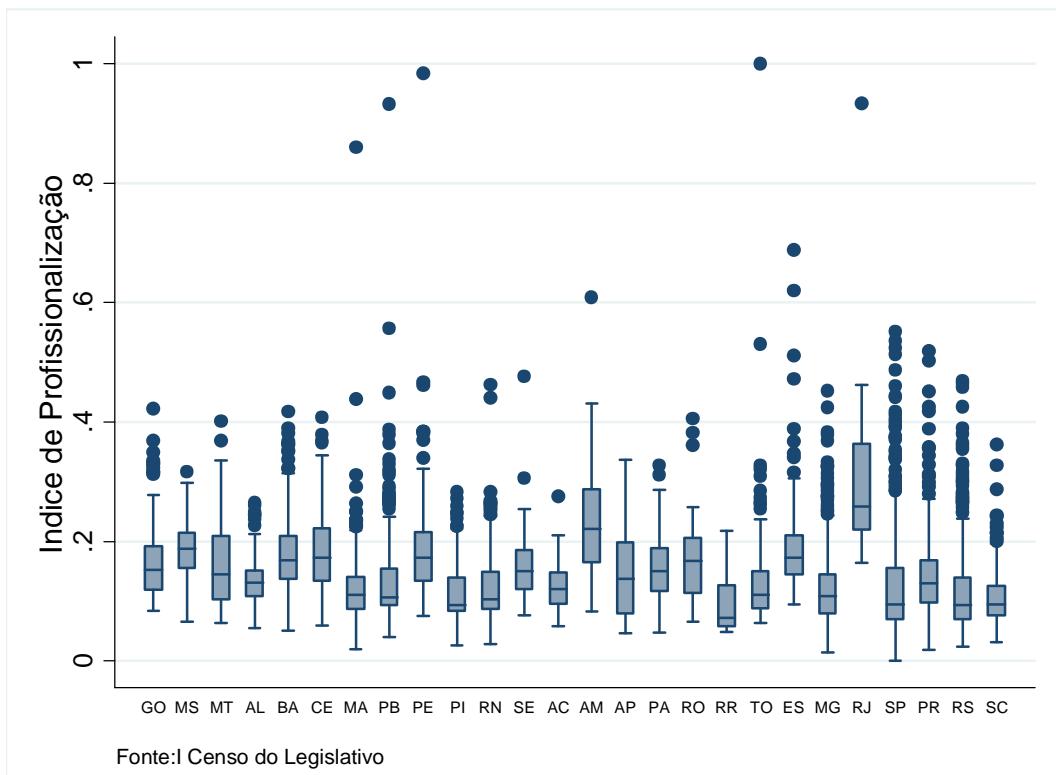
Para os municípios até 100 mil habitantes, em todas as regiões, a jornada parlamentar mais comum é a de 8 horas semanais. Entretanto, observa-se que mesmo entre os municípios de menor porte existem casos em que os parlamentares possuem jornadas superiores a 30 horas semanais. O que, intuitivamente, seria 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 à dos municípios de pequeno 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 aparenta ser 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 0,12⁶⁶. Em suma, o quadro geral é de baixa profissionalização.

⁶⁶ Cabe lembrar que o índice varia de 0 a 1.

Gráfico 23 – Índice de profissionalização do Legislativo por UF



No Gráfico 23, observa-se o comportamento do índice para cada um dos estados. Excetuando os estados do Rio de Janeiro e Amazonas, as medianas são sempre inferiores a 0,20. De tal modo, a baixa profissionalização do legislativo não é característica 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 considerado que algumas destas Câmaras estariam entre as com maior grau de profissionalizado – como possivelmente seria o caso da Câmara Municipal de São Paulo.

Gráfico 24 – Índice de profissionalização do Legislativo por tamanho de população e região

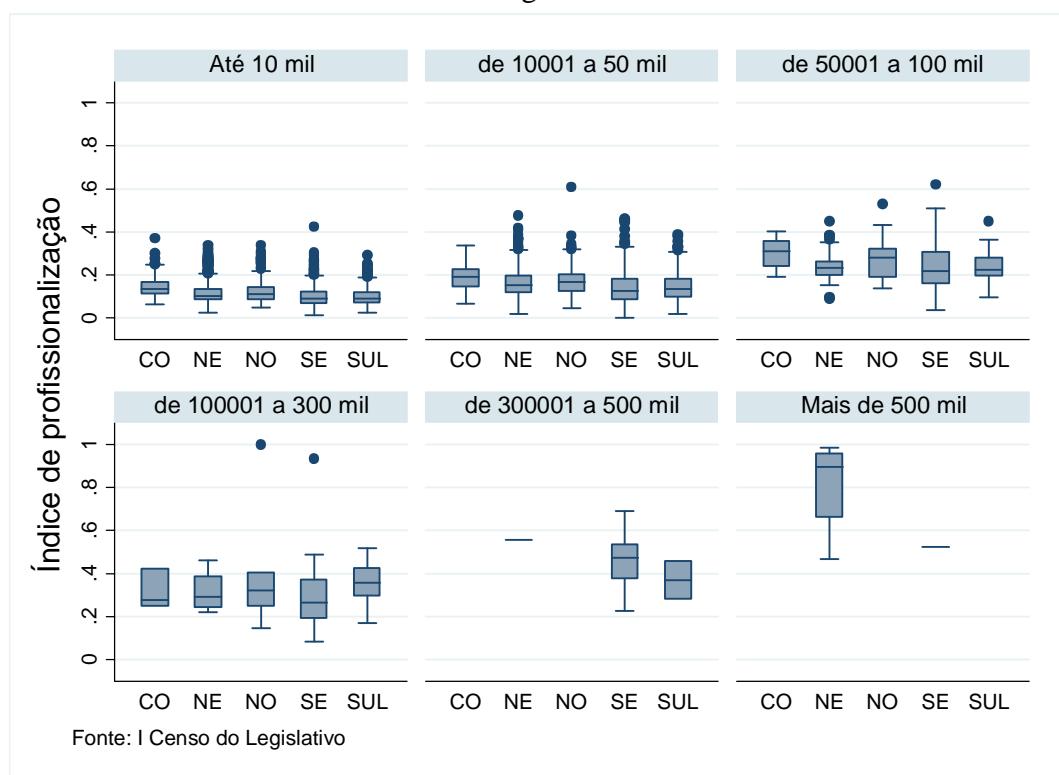
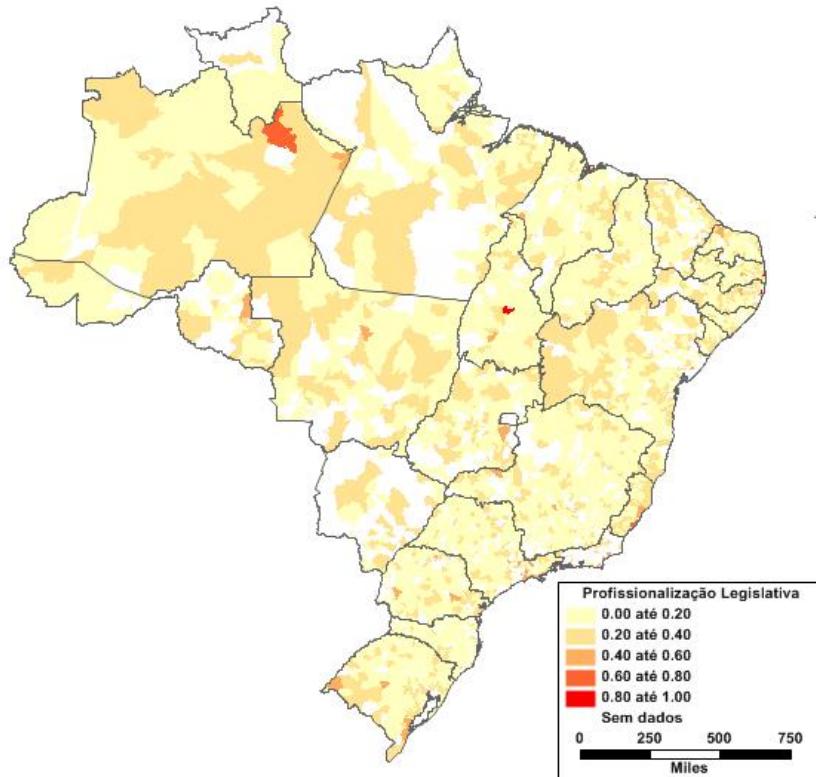


Figura 6 – Distribuição espacial da profissionalização legislativa (2005)



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 utilizá-la para examinar a relação de múltiplas variáveis com os componentes e o índice de profissionalização. Para cumprir esse objetivo, nesta seção são empregados modelos de regressão 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.

Realizadas estas considerações, cabe apresentar as variáveis. No total são empregadas oito variáveis, além do índice de profissionalização e dos seus componentes. As oito 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. O critério para a escolha das variáveis foi a capacidade delas medirem conceitos presentes na literatura americana sobre profissionalização do legislativo visitada na segunda seção deste Capítulo⁶⁷. No Quadro 6 são expostos os sinais esperados para cada uma das variáveis utilizadas nos modelos e nos Gráficos 25 e 26 são apresentados os resultados⁶⁸.

⁶⁷ As estatísticas descritivas, bem como as codificações e fontes das variáveis se encontram em Anexo.

⁶⁸ Modelos 1 e 4 estimados utilizando a regressão beta; modelo 2 estimado a partir do modelo *poisson*; e modelo 3 estimado pelo modelo *negative binomial*. As justificativas da escolha dos modelos são apresentadas no Capítulo 1. Tabela com os coeficientes no anexo.

Quadro 6 – Expectativa do comportamento das variáveis nos modelos

Variável	Modelo			
	(1)	(2)	(3)	(4)
	Salário parlamentar	Nº de serv. por parlamentar	Jornada parlamentar	Índice de profissionalização
Salário Parlamentar				
Nº de serv. por parlamentar				
Jornada parlamentar				
População				
Despesa do Legislativo				
PIB per capita				
PIB da Indústria e do Comércio				
População Urbana				
Idade do Município				
Anos de estudo médio da população				
Cadeiras da Esquerda				

Nota: Quadrantes em azul representam expectativa de relação positiva; quadrantes em vermelho representam expectativa de relação negativa; quadrantes em branco representam variáveis em que não há uma expectativa sobre o sinal da relação; e quadrantes em cinza representam variáveis que não utilizadas nos modelos.

Gráfico 25 – Efeito marginal médio para os modelos 1 e 2

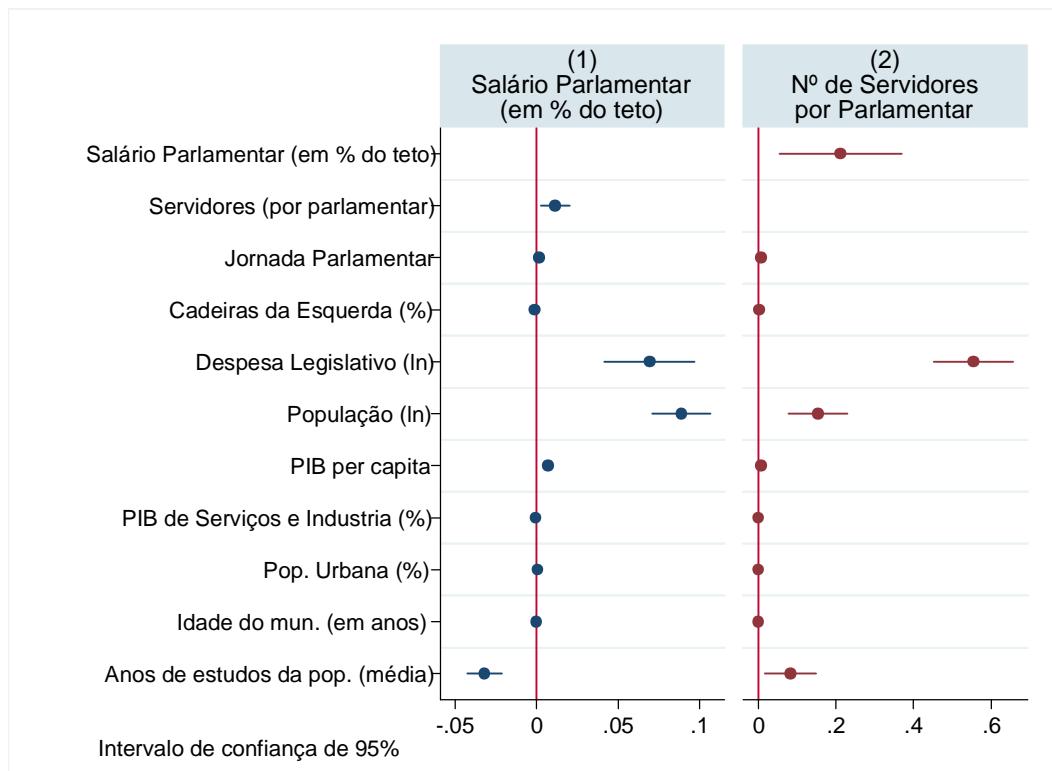
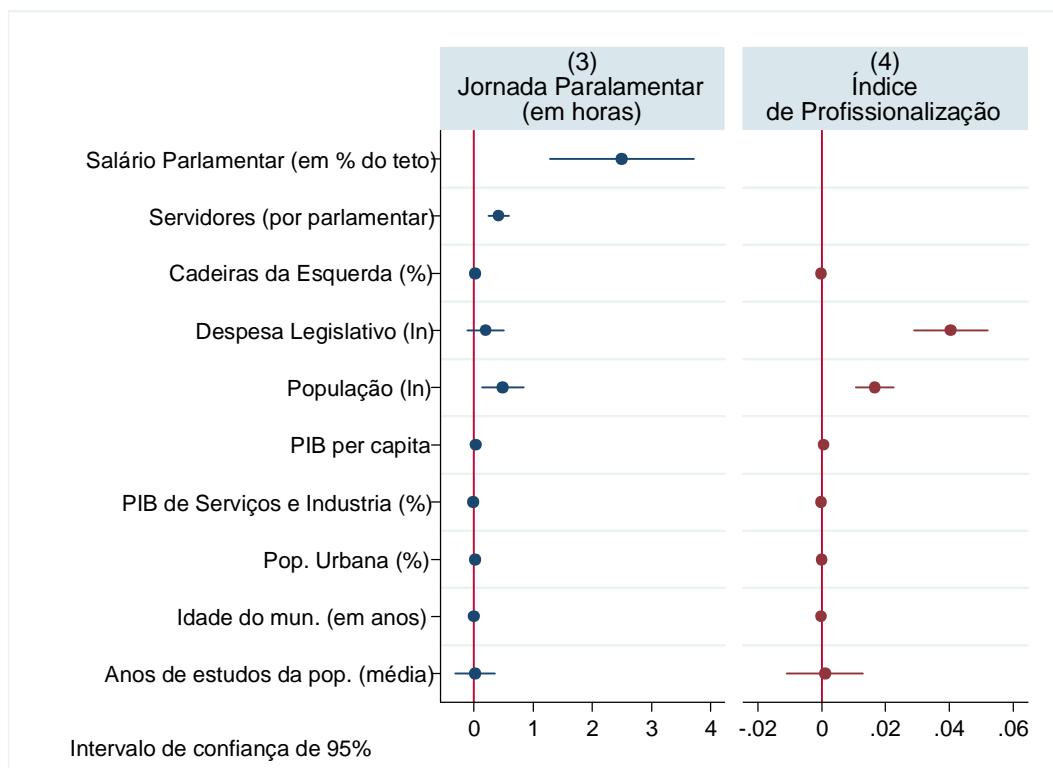


Gráfico 26 – Efeito marginal médio para os modelos 3 e 4



Observa-se que o tamanho da população e da população urbana, o PIB per capita e a despesa com o legislativo estão associados 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 associados com o percentual do teto salarial; por fim, a idade do município e o percentual do PIB advindo dos setores de serviço e da indústria não possuem associação significativa com a variável. Mas 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, por exemplo, que quanto maior a população, maior é a chance de encontrar um município com o percentual do teto salarial mais elevado.

Tão ou mais importante do que observar o sinal e a significância estatística das variáveis é analisar a significância substantiva destas associações. Isto é, a magnitude dos coeficientes. Em geral, quando maior a distância do coeficiente da linha que delimita o zero nos Gráficos acima, maior é o efeito substantivo das variáveis. Contudo, é também importante ter em mente como as variáveis independentes foram mensuradas, uma vez que isso impacta a interpretação⁶⁹.

Nos Gráficos acima são apresentados o valor do efeito marginal médio (*average marginal effects*) para as variáveis utilizadas em cada um dos modelos. Observa-se que o efeito marginal médio da maioria dos coeficientes é quase zero. Apontando que a associação entre as variáveis produz um efeito substantivo baixo. A título de exemplo, o efeito marginal médio do PIB per capita para a variável salário parlamentar é de apenas 0,007, isto é, para que ocorra um aumento de 10 pontos percentuais no salário parlamentar é preciso que ocorra um aumento de R\$14 no PIB per capita (cabe lembrar que variável dependente varia de 0 a 1). Considerando que o PIB per capita médio na amostra é de R\$4,88, para que o efeito fosse de 10 pontos percentuais seria necessário quase o triplo da média.

Entre as variáveis com sinal negativo, a única que possui um efeito substantivo é a de anos estudos da população. Em média, um aumento de um ano na escolaridade

⁶⁹ Duas variáveis que tenham valores idênticos podem produzir um impacto de maneira mais fácil ou difícil. Por exemplo, se o impacto no salário (medido em reais) da experiência (medida em anos) e do número de empregos prévios for igual a 0,50, ter um aumento de 0,50 é mais fácil aumentando a experiência. Uma vez que aumentar o número de empregos anteriores é impossível para alguém que está empregado.

média da população representa um decréscimo de 3 pontos percentuais no percentual do salário parlamentar em relação ao teto. Ou seja, em média, populações com níveis educacionais mais elevados possuem legisladores com salários mais baixos.

No que tange as variáveis com efeito positivo, uma interpretação apressada poderia apontar que as variáveis “despesa com o Legislativo” e “população” possuem os maiores efeitos substantivos. Contudo, estas variáveis foram transformadas em logaritmo natural, assim a intepretação dos coeficientes devem considerar isso. No caso, um aumento de 10% na despesa do legislativo equivale a um acréscimo de 0,065954 ponto no percentual do salário em relação ao teto. Por sua vez, um aumento de 10% da população está associado a um crescimento médio de 0,08 ponto no percentual do salário parlamentar. Em outras palavras, tanto a despesa com o legislativo e o tamanho da população possuem um efeito quase nulo no salário parlamentar.

O segundo modelo apresenta a associação das variáveis independentes com o número de servidores por parlamentar. Nenhuma das variáveis que possuí uma associação negativa é estatisticamente significante. Entre as associações positivas, tem-se, novamente, que a significância substantiva das variáveis “população” e “despesa com o Legislativo” é praticamente nula. Um aumento de 10% na “despesa com o Legislativo” equivale a um crescimento médio de 0,05 no número de servidores por parlamentar. Isso significa que para o aumento de 1 servidor seria necessário um aumento de 600% na despesa com o Legislativo.

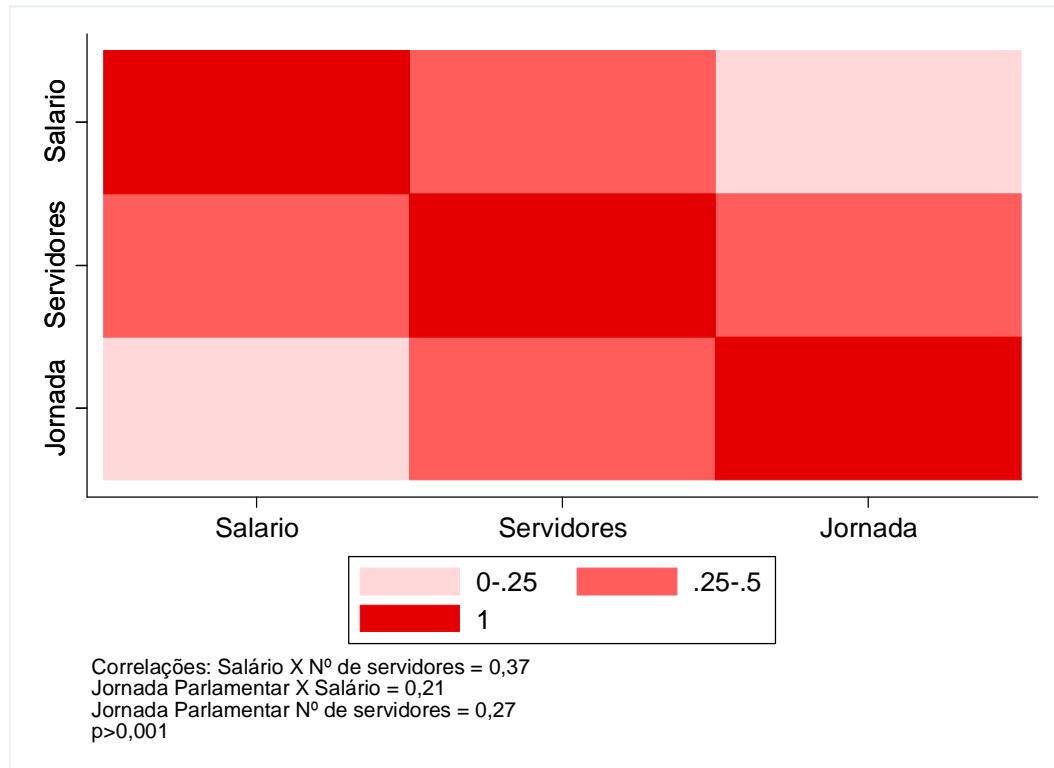
O efeito substantivo do número de anos de estudo médio da população também é baixo. Um ano de estudo médio da população está associado a um crescimento de 0,08 no número de servidores por parlamentar. Ou seja, para aumentar um servidor seria necessário um aumento de 12,5 anos de estudo na população. Considerado que a média de anos de estudos na amostra era de 4,06, isto equivale a dizer que seria necessário mais do que triplicar a média de anos de estudo da população.

No que tange ao modelo para a jornada parlamentar, todas as variáveis que são significativas também são positivas e duas delas são outros componentes do índice. As demais associações são com o tamanho da população e o percentual da população urbana. Porém, o significado substantivo é, como para os demais modelos, igualmente nulo.

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. Em todos os modelos as

variáveis que são componentes do índice de profissionalização estão associadas positivamente. Ou seja, as variáveis parecem que se desenvolvem juntas, o que levanta suspeita quanto à possibilidade delas serem fortemente correlacionada entre si.

Gráfico 27 – Correlação entre os componentes do índice de profissionalização



Não é isso que se observa ao examinar a correlação entre as variáveis. A maior correlação é entre o salário e o número de servidores, de 0,37. Ou seja, os resultados não são causados por causa de colinearidade entre as variáveis. Ademais, não aparenta existir um *trade-off* entre salário e número de servidores, isto é, parlamentares não parecem optar entre aumentar seus vencimentos ou contratar mais funcionários. Quanto ao conteúdo substantivo das relações, destaca-se que a jornada parlamentar aparenta ser função do salário parlamentar. O que é consonante com os argumentos da literatura de *American Politics* de que o salário parlamentar é um estímulo para a profissionalização do legislador e do legislativo, na medida em que os parlamentares param de exercer atividades paralelas e passam a se dedicarem exclusivamente ao Legislativo (CAREY, NIEMI e POWELL, 2000; SQUIRE, 1992b, 2007).

O último modelo apresenta a associação entre as variáveis e a profissionalização do legislativo. As únicas variáveis associadas positivamente são as de população, a de

despesa com o Legislativo e a de PIB per capita. Igualmente ao que ocorre nos modelos 1, 2 e 3, a significância substantiva dos coeficientes beira a zero. Contudo, é preciso notar que a profissionalização do legislativo está associada às variáveis que medem a riqueza do município. Portanto, mesmo que o efeito substantivo do aumento de recursos seja baixo, a profissionalização e seus componentes estão associados à disponibilidade de recursos. Deste modo, ainda que a magnitude dos coeficientes não seja elevada, a presença de recursos financeiros está associada à existência de um Legislativo profissionalizado.

D – Considerações finais

Neste Capítulo 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 Capítulo 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).

Tendo em vista os achados deste Capítulo, de parca profissionalização e reduzida estruturas físicas e humanas, e das previsões feitas pela literatura sobre os efeitos da profissionalização hipóteses podem ser levantadas para os próximos Capítulos. No que tange o recrutamento parlamentar, tópico abordado no próximo Capítulo, o esperado é que o perfil dos candidatos e dos eleitos não seja diferente do encontrado na população – perfil educacional e ocupacional. Por sua vez, o esperado é que a produção destes parlamentares, assunto abordado no Capítulo 4, não seja complexa e nem objetive grandes mudanças nos municípios.

CAPÍTULO 3 – QUEM SÃO OS VEREADORES?

Quem são (e quantos são) os indivíduos que a cada quatro anos concentram seus esforços na tentativa de conquistar uma vaga de vereador? Formalmente, a Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 14º, que indivíduos maiores de 18 anos em pleno exercício de seus direitos políticos podem tomar posse como vereador. Contudo, saber quem a CF-1988 permite se candidatar, não equivale a quem é efetivamente candidato.

Uma possível resposta para esta questão é que isso depende da composição da população dos municípios. Isto é, municípios cuja população possua determinadas características devem tê-las refletidas nas características dos candidatos e eleitos. Este argumento deriva da abordagem descritiva da representação política. Não cabe aqui realizar uma revisão desta escola. Outros já o fizeram⁷⁰. Para os propósitos desta dissertação, basta pontuar que esta visão da teoria democrática tem como um dos ideais da representação a capacidade do parlamento refletir a composição social dos representados. Quanto mais acurado o reflexo, mais próxima está a representação do seu ideal. Um dos modos institucionais de induzir a este resultado é a representação proporcional, sistema que, como sabemos, é o utilizado para o preenchimento das vagas da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas Estaduais e das Câmaras Municipais no Brasil.

Como é evidenciado na segunda seção deste Capítulo, o perfil sócio ocupacional dos parlamentares na Câmara dos Deputados e nas Assembleias Estaduais é díspar do verificado na população brasileira. Grosso modo, os parlamentares são altamente escolarizados, homens e provenientes de carreiras de alto prestígio social. Mas como são os vereadores? Como é a composição social em parlamentos de municípios de pequeno, médio e grande porte? E em diferentes estados da federação? Uma vez que esta é maior classe política brasileira eleita – em 2012 foram eleitos pouco mais de 59 mil vereadores – e, em muitos casos, a porta de entrada na arena política⁷¹ (ZIEGMANN, 2011) se espera que ela seja a que apresenta menos barreiras para a entrada de indivíduos com menor escolaridade e de ocupações com menor prestígio

⁷⁰ Para uma visão dos argumentos acerca da representação descritiva ver: Pitkin (1967)

⁷¹ Ziegmann (2011:155-7) mostra que, na legislatura de 2003-2007, 26,3% dos deputados estaduais mineiros tinham exercido mandato como vereador em algum momento de suas carreiras. Ao passo que entre os deputados paulistas o percentual era de 36,3% e entre os paranaenses de 54,3%.

social. Ou seja, espera-se que, em média, a composição das Câmaras Municipais guarde maior semelhança com a população – especialmente, em municípios de pequeno porte.

Além de ser, em muitos casos, a porta de entrada para a política, a vereança também é utilizada pelos partidos como modo de enraizamento em distritos onde ainda não possui capital político⁷² (DAVIDIAN, 2014), entretanto ainda pouco se sabe sobre quem são os candidatos a vereador e quem são os eleitos. Na seção que segue, apresento os trabalhos sobre elites políticas no Brasil. A revisão não se propõe ser exaustiva, uma vez que o intuito é fornecer ao leitor base para comparação com os dados apresentados nas seções seguintes. Além dos estudos nacionais, também são examinados trabalhos sobre perfil parlamentar em outros países. A partir desta revisão, observa-se que a literatura brasileira de Ciência Política tem dedicado atenção aos cargos da esfera federal, notadamente, à análise dos candidatos (e eleitos) a deputado federal e a senador (LEMOS e RANINCHESKI, 2003; MARENCO e SERNA, 2007; NEIVA e IZUMI, 2012b; RODRIGUES, 2002) e, em menor medida, à análise das Assembleias Estaduais (ANASTASIA; CORREA; NUNES, 2012; ZIEGMANN, 2011), sendo o exame da composição das Câmaras Municipais um tema raríssimo.

Nas páginas que se seguem são examinadas características como sexo, educação e ocupação prévia dos candidatos e dos eleitos ao cargo de vereador. A novidade desta contribuição está em fazer esta análise para todos os municípios, comparando estas características com os dados da população. Objetiva-se, portanto, verificar o quanto a composição das Câmaras Municipais se assemelha à da população. Em outras palavras, é examinado o quanto a representação descritiva é ocorre nos legislativos municipais brasileiros.

Após a exposição da literatura, os dados utilizados são apresentados e tem início a análise empírica. A análise é dividida em três etapas. Primeiramente, é discutida a competição. Em quais municípios existe um maior número de candidatos a vereador? Nesta primeira parte são observados os dados de lançamento de candidatura em todos os municípios brasileiros. Verifica-se que há uma tendência de crescimento no número de candidatos por vaga oferecida. Na mesma linha do realizado no Capítulo 2, são utilizados modelos de regressão para verificar a associação de variáveis ao número de candidaturas por vaga apresentadas.

⁷² Davidian (2014:40) argumenta para o caso do PT que a presença de candidaturas a vereador em um município serve como indicador da efetiva presença do partido no município. Uma vez que é “a condição básica para concorrer é contar com alguma instância organizativa no município” (2014:40).

Posteriormente, a análise passa para a relação entre população e vereadores. Nesta seção, comparam-se três características destes indivíduos – sexo, escolaridade e ocupação prévia – com a população municipal. Pretende-se nesta seção verificar o quanto a população é refletida nos candidatos e nos eleitos, além de verificar se existem perfis de candidatos e eleitos para diferentes regiões e municípios com porte populacional distinto.

Por fim, questiona-se qual é o perfil das bancadas eleitas por diferentes partidos. Esta última parte da análise tem como objetivo verificar se os achados de Leônio Martins Rodrigues (2002) para a Câmara dos Deputados são confirmados para as Câmaras Municipais. Rodrigues argumenta que o perfil das bancadas de partidos de esquerda é diferente do dos partidos de direita e centro. Se, por um lado, a bancada dos partidos de direita é composta por indivíduos provenientes de carreiras gerenciais e empresários, a da esquerda é composta por parlamentares provenientes de carreiras intelectuais e profissionais com ensino superior. Os dados apresentados neste Capítulo confirmam os achados de Rodrigues: partidos de diferentes posições ideológicas possuem parlamentares com origem ocupacional distinta.

A – Quem são os candidatos? A literatura sobre recrutamento parlamentar⁷³

Entre os estudos realizados nas últimas duas décadas acerca do perfil dos parlamentares brasileiros o de maior folego, em razão do período coberto, é o de Santos (2003). Empregando dados próprios e de outros autores (BARBOSA, 1981; BELOCH e ABREU, 1984; FLEISCHER, 1981), este examinou as transformações e continuidades no perfil dos deputados federais brasileiros entre os anos de 1946 e 1999. Segundo o autor, o perfil de recrutamento dos deputados federais sofreu transformações ao longo dos três períodos histórico-políticos examinados: (1) a despeito do baixo número de

⁷³ Estudos sobre recrutamento parlamentar não são propriamente uma novidade na Ciência Política brasileira. Durante a década de 1980 foram produzidas análises tanto sobre o perfil de recrutamento parlamentar durante a democracia de 1946-1964 (FLEISCHER, 1981), quanto na nova democracia. Ademais, a questão tem sido trabalhada de maneiras díspares. Por exemplo, enquanto alguns autores objetivaram examinar o perfil – entendido como ocupação prévia, escolaridade, sexo e idade – dos parlamentares ou de quem é lançado candidato (PERISSINOTTO, RENATO e BOLOGNESI, 2010; RODRIGUES, 2002); outros verificaram como os partidos recrutam candidatos dentro de suas fileiras (DAVIDIAN, 2014) ou atraem políticos eleitos por outros partidos para seu quadro (DE MELO, 2000; FREITAS, 2008). Portanto, remontar esta literatura é uma proposta audaciosa e que merece cuidado. Nesta seção, o objetivo é mais modesto. Pretende-se, apenas, apresentar o panorama de recrutamento parlamentar, seguindo a primeira linha supracitada, focando no período pós-constituinte.

mulheres no parlamento atual, o percentual de mulheres deputadas aumentou em mais de dez vezes ao longo do período examinado. Enquanto no período de 1946-1967 as mulheres ocupavam, em média, 0,4% das cadeiras, no novo período democrático (1987-1999) as deputadas ocupam, em média, 5,8% das cadeiras na Câmara dos Deputados; (2) ocorreu uma ligeira queda no percentual de deputados com ensino superior completo. Em 1946-1967 estes eram 87,8% dos deputados, ao passo que em 1987-1999 eles ocupavam 84,8% das cadeiras; (3) por fim, a mudança mais aguda se deu no perfil de ocupação anterior dos deputados federais. Segundo Santos, os advogados perderam espaço entre os dois períodos democráticos: em 1946-1967 os advogados ocupavam, em média, pouco mais que a maioria das cadeiras na Câmara (57%), no período mais recente (pós-1985) eles se mantiveram como o maior grupo, porém ocuparam, em média, 39,88% das cadeiras. Por outro lado, houve um crescimento na participação de ocupações com perfil tecnocrata (SANTOS, 2003), uma vez que engenheiros e economistas passaram a ter maior espaço entre os deputados eleitos. Santos sugere que esta modificação está relacionada à tentativa do governo militar de aumentar a presença de tecnocratas no governo e que isso teria se refletido no parlamento e perdurado para a nova democracia (SANTOS, 2003: 121).

Semelhante ao trabalho de Santos (2002), Messenberg (2002) examinou a composição do Congresso Nacional e do que denominou como elite parlamentar entre os anos de 1989 e 1994. Os resultados da autora corroboram os achados de Santos (2013). Os advogados foram maioria em ambas as legislaturas examinadas, porém enquanto em 1989-1991 eles foram 30,4% dos parlamentares em 1992-1995 eles ocuparam 19,3% das cadeiras. No mesmo período, os empresários e servidores aumentaram sua presença no Congresso. Messenberg também realizou a mesma análise para a elite parlamentar no período pós-constituinte⁷⁴. No total foram examinados os dados de 47 membros desta elite no período de 1989-1994. Novamente, os advogados também formaram o maior grupo totalizando 25% da elite, seguidos pelos professores que perfizeram 17%. Anos mais tarde, em 2007, a autora (MESSENBURG, 2007) publicou um atualização de seu estudo, no qual estendeu a pesquisa para o período de 1995-2004. Os resultados foram que, a despeito de uma pequena oscilação negativa, os

⁷⁴ A autora define elite como “[...] um grupo seletivo de congressistas, cujos membros se destacam dos demais participantes do Congresso Nacional em função das posições que ocupam, dos interesses que representam e/ou da reputação alcançada. São, enfim, os parlamentares que, dispondo de determinados recursos de poder, exercem influência terminante nas principais decisões do Congresso Nacional e do Estado, interferindo de maneira decisiva nos rumos da sociedade.” (MESSENBURG, 2007:311-2)

advogados se mantiveram com os com maior presença na elite parlamentar com 22% dos membros.

A questão do perfil ocupacional dos deputados brasileiros no período pós-constituinte também foi examinada por autores que tiveram como objetivo verificar se partidos de diferentes posições ideológicas possuem bancadas com composições dispares. Em outras palavras, os autores buscaram examinar se o perfil de recrutamento parlamentar varia conforme a ideologia do partido. Os trabalhos de Rodrigues (2002) e de Marenco e Serna (2007)⁷⁵ são exemplos disso. Ambos os trabalhos confirmam que o padrão de recrutamento difere a depender da posição ideológica do partido. Enquanto a direita, nominalmente PPB e PFL, tem metade de suas bancadas formadas por empresários, a esquerda, o PT e PDT – este último examinado apenas no estudo de Rodrigues (2002) –, tem maior presença de parlamentares oriundos do serviço público e do magistério.

Ainda sobre as diferenças das bancadas, Rodrigues (2002:35) pontua que há uma forte presença de profissionais liberais em todas. Não obstante, o autor argumenta que a presença desta categoria ocupacional aumenta conforme se percorre o espectro político da direita para a esquerda. Em contraste com os achados de Rodrigues (2002), Marenco e Serna (2007) argumentam que os profissionais liberais foram mais frequentes em partidos de direita do que nos da esquerda. Entretanto, cabe notar que o PT – único partido brasileiro considerado por Marenco e Serna como de esquerda – possuía um percentual de parlamentares oriundos das profissões liberais tradicionais maior do que o do PPB, 33% e 32,6% respectivamente. Portanto, no que se refere ao caso brasileiro, os achados de Marenco e Serna (2007) e Rodrigues (2002) são congruentes.

Os trabalhos apresentados até o momento têm em comum o fato da análise do perfil de recrutamento parlamentar ter se referindo aos de deputados federais ou dos congressistas como um todo. Um segundo conjunto de autores buscou estender a análise do perfil de recrutamento parlamentar ao Senado Federal. Segundo esses autores (LEMOS e RANINCHESKI, 2003; NEIVA e IZUMI, 2012a), o exame do Senado isoladamente se justifica por ser esperado que os senadores tenham um perfil diferente dos deputados, tanto em razão do requisito imposto pela Constituição de idade mínima de 35 anos para ser candidato ou suplente, quanto pela forma de eleição destes

⁷⁵ Rodrigues (2002) examinou a composição da Câmara dos Deputados Brasileira eleita no pleito de 1998. Por sua vez, Marenco e Serna (2007) examinaram a composição dos partidos de esquerda, centro e direita no Chile (em 2000), no Brasil (em 2002) e no Uruguai (em 2004).

parlamentares – sistema majoritário com magnitude de 1 ou 2 a depender da eleição – que requereria um perfil político diferente do dos deputados. Entre os trabalhos que examinaram o perfil dos senadores estão o de Lemos e Ranincheski (2003) e os de Neiva e Izumi (2012a, 2012b).

Lemos e Ranincheski (2003) examinaram a carreira e o perfil dos senadores durante a década de noventa. As autoras analisaram a composição do Senado no que compete à idade, à carreira política prévia e, no que interessa para este Capítulo, ao sexo, à escolaridade e à formação acadêmica/ocupação anterior dos senadores. Os resultados foram semelhantes aos verificados para a Câmara dos Deputados: há uma predominância de indivíduos homens, com alta escolaridade e com formação acadêmica em direito. Entretanto, é notável que o percentual de senadores com curso superior completo beira a totalidade dos membros da Casa, sendo o menor percentual verificado em 1995 quando o percentual foi de 95%. No que compete à formação acadêmica/ocupação, as autoras encontraram que a maioria dos senadores é formada em direito. O menor percentual de senadores com esta formação acadêmica foi de 37% em 1999, apontando que a predominância no Senado deste grupo é maior do que na Câmara dos Deputados e do que no Congresso Nacional. Ademais, tal como ocorre com a Câmara, a presença de mulheres é rara entre os senadores, mulheres ocuparam, no máximo, 7% das cadeiras.

Em análise semelhante, Neiva e Izumi (2012b) verificaram a formação acadêmica dos senadores de 1987 a 2007 e se ela impacta o nível de apoio ao governo em votações nominais. Os resultados dos autores são semelhantes aos de Lemos e Ranincheski (2003): 37,9% dos senadores no período tinham formação acadêmica em direito. Os formados em cursos ligados às áreas de saúde, engenharia e economia ocuparam, no período, aproximadamente 11% das cadeiras cada. Ainda sobre o perfil ocupacional dos senadores, Neiva e Izumi (2012b) afirmam que diferentemente dos achados de Rodrigues (2002) e Marenco e Serna (2007) para a Câmara, no Senado não é possível associar, de maneira clara, a ocupação prévia do parlamentar com o partido a qual ele pertence (NEIVA e IZUMI, 2012b: 183). Em outras palavras, no Senado, a origem ocupacional do parlamentar não aparenta estar relacionada ao partido e vice-versa.

Neiva e Izumi (2012a) também examinam, em outro estudo, o perfil dos suplentes a senador que ocuparam o assento entre os anos de 1988-2008. Segundo os autores, o estudo dos suplentes a senador se justifica em razão de que (1) não é raro que

os suplentes atuem no lugar dos senadores eleitos e (2) que estes são os “únicos ‘representantes’ do povo que exercem o poder sem obter um único voto” (2012a:3)⁷⁶. Os resultados dos autores foram que há uma diferença entre o perfil de recrutamento de senadores titulares e suplentes. Em ambos os grupos, a ocupação⁷⁷ predominante foi a de empresário, entretanto, entre os titulares 21,9% tinham essa ocupação ao passo que entre os suplentes os empresários perfaziam 34,5%. Por outro lado, entre 2006-2010 a presença de mulheres entre os primeiros suplentes foi 4% superior do que entre os titulares (18,9% e 14,2%, respectivamente) e, por fim, 63% dos primeiros suplentes possuíam curso superior completo, enquanto 72% dos senadores titulares o tinham.

Antes de passar aos estudos que tomaram as arenas estadual e municipal como objeto, cabe apresentar os estudos de Perissinotto e Miríade (2009) e Perissinotto e Bolognesi (2010). Estes trabalhos possuem em comum o fato de terem examinado, além da composição das bancadas eleitas para a Câmara dos Deputados, o perfil dos candidatos e como eles se diferenciam dos eleitos. A diferença entre os estudos é o período analisado, enquanto Perissinotto e Miríade (2009) estudaram a eleição de 2006, Perissinotto e Bolognesi (2010) analisaram as eleições de 1998, 2002 e 2006. Em ambos os trabalhos, os autores utilizaram as categorias de ocupação disponibilizadas no registro de candidatura do TSE e chegaram a resultados semelhantes. Os resultados foram que, se por um lado, os advogados foram o maior grupo entre os candidatos (seguidos pelos empresários nos anos de 2002 e 2006), por outro, foram os que declararam pertencer ao Poder Legislativo (portanto, os incumbentes) os que logram maior sucesso eleitoral (seguidos pelos advogados em 1998 e 2002 e pelos médicos em 2006).

Em suma, apesar das diferentes abordagens utilizadas para a análise do perfil dos deputados federais e senadores brasileiros e de variações observadas ao longo dos períodos examinados, tem-se como resultado comum que estes parlamentares são homens altamente escolarizados provenientes de carreiras ligadas às profissões liberais, em especial as da área do direito.

⁷⁶ Cabe um adendo à colocação de Neiva e Izumi (2012a), é possível argumentar que os suplentes são análogos aos vices. A diferença entre estes dois grupos é de exposição: enquanto os suplentes a senador são pouco expostos durante as campanhas e totalmente desconhecidos dos eleitores, candidatos a vice-prefeito, vice-governador e vice-presidente costumam receber maior atenção da mídia durante o período eleitoral.

⁷⁷ É importante pontuar uma diferença entre dois estudos de Neiva e Izumi (2012a; 2012b). Enquanto no estudo dos suplentes (2012a) os autores examinaram a ocupação declarada pelos suplentes, no estudo sobre os senadores titulares Neiva e Izumi (2012b) utilizaram a formação acadêmica como informação para verificar o perfil ocupacional dos senadores.

No que tange aos estudos dos parlamentos estaduais e municipais, a área de estudos sobre recrutamento e perfil parlamentar não é diferente da área de estudos legislativos e eleitorais no Brasil, isto é, também carece de trabalhos sobre parlamentos subnacionais. Assim, os estudos apresentados aqui são exceções em um universo dominado por estudos sobre o nível federal. Resende, Nicolás e Rosevies (2010) examinaram a composição das Assembleias Legislativas do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul em três eleições (1998-2006) a fim de verificar se o percentual de cadeiras ocupadas por mulheres sofreu variação no período. Os resultados das autoras indicam que a sorte das candidatas mulheres nos legislativos estaduais da Região Sul não é diferente da na Câmara dos Deputados. Em todo o período, mulheres foram menos de 15% dos candidatos. A despeito do pequeno crescimento que ocorreu no período – em 1998 mulheres eram 10,25%, enquanto que em 2006 este percentual passou a ser de 12,83% –, a participação feminina mesmo na disputa eleitoral é ainda muito aquém da presença feminina na população. No que compete à presença das mulheres nos parlamentos, o percentual encontrado foi ainda mais baixo. A presença de mulheres nunca foi superior a 10% das cadeiras em nenhuma das Assembleias.

Em análise comparada de três Assembleias Estaduais, Anastasia, Correa e Nunes (2012) examinaram a composição das Assembleias do Ceará, de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul. No estudo foram analisadas as três características que são cotejadas neste Capítulo: o sexo, a escolaridade e a ocupação dos parlamentares. Entre os achados dos autores, destaca-se o elevado grau de escolaridade dos deputados estaduais nestes estados. Todos os deputados eleitos entre os anos de 1991 e 2003 possuíam, ao menos, o segundo grau completo e 95,8% deles tinham formação superior. Ou seja, ao menos para estas Assembleias, o nível educacional médio dos parlamentares foi superior ao encontrado na Câmara dos Deputados e semelhante aos achados de Lemos e Ranincheski (2003) para o Senado Federal. Os dados de Anastasia, Correa e Nunes (2012), sobre formação acadêmica dos parlamentares, também mostram, que há uma predominância de advogados, economistas/administradores de empresas nas três Assembleias estudadas durante o período e de médicos no Ceará e em Minas Gerais. Por fim, a presença de mulheres verificada nestas Assembleias foi semelhante à que Resende, Nicolás e Rosevies (2010) encontraram para a Região Sul. O melhor desempenho feminino ocorreu em Minas Gerais, na legislatura de 2003-2007, quando a presença de mulheres chegou a 13% (10 cadeiras de 77).

O estudo de Ziegmann (2011) confirma parte destes resultados para a Assembleia Estadual paulista e paranaense. Além destas duas Casas, o autor também examinou a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) na legislatura de 2003-2007. Ziegmann pontua que o menor percentual de deputados com ensino superior completo foi verificado no Paraná, onde 60,7% dos parlamentares eleitos possuíam superior completo. No que diz respeito ao perfil ocupacional dos parlamentares os dados apontam que nas três Assembleias o grupo ocupacional com maior número de parlamentares era formado pelos empresários. Com percentual mínimo de 17,8% verificado na Assembleia Legislativa do Paraná e máximo de 27,8% na Assembleia paulista. Cabe pontuar que Ziegmann, diferentemente de Anastasia, Correa e Nunes (2012), examina a formação acadêmica dos parlamentares. Segundo o autor, quando é considerado o curso superior o maior grupo em todas as Casas é constituído pelos formados em direito.

Ainda sobre a Assembleia Estadual do Paraná, merece destaque o trabalho de Perissinoto, Costa e Tribess (2009) por examinar três legislaturas (1995-2006). Os autores examinam dimensões tais como cor, estrato social, sexo, escolaridade e ocupação dos parlamentares. Os resultados, para as dimensões que interessam a este Capítulo, são que mulheres constituíram uma minoria tanto entre as eleitas (sendo o melhor desempenho verificado em 2002, quando 7,4% dos eleitos foram mulheres), quanto entre as candidatas (sendo, também, em 2002 o melhor desempenho feminino, quando as mulheres foram 12,9% das candidatas). No que tange à escolaridade, os autores verificaram que 59,4% dos parlamentares no período possuíam ao menos o curso superior, enquanto apenas um parlamentar possuía menos que o ensino fundamental completo. Por fim, a maioria dos parlamentares paranaenses no período tinha como ocupação o funcionalismo público de médio e baixo escalão (14,3%).

Por fim, cabe apresentar o estudo de Silveira (2009). Este estudo se diferencia por examinar um período mais extenso do que os demais (de 1983-2004) e por comparar uma Assembleia Legislativa com uma Câmara Municipal, nominalmente, a Assembleia do Mato Grosso e a Câmara de Cuiabá. Os resultados apontam que (1) há uma tendência de crescimento da presença de mulheres no legislativo municipal, o que não foi observado para a Casa estadual; (2), em geral, os parlamentares municipais possuíam grau de escolarização maior do que os estaduais – sendo que, em média, 68% dos vereadores do período possuíam ensino superior completo, enquanto entre deputados estaduais o percentual foi de 54%. Por fim, Silveira também examinou a

formação acadêmica dos parlamentares. Novamente, é notável a diferença entre vereadores e deputados estaduais. Enquanto a presença de formados em direito se reduziu de 47% para 6,25% entre os vereadores, entre os deputados estaduais ela se manteve estável e sempre acima de 45%.

Além do trabalho de Silveira (2009), poucos são os estudos que examinaram o perfil parlamentar de vereadores e apenas um utilizou dados para todos os municípios. Os estudos de Valenciano (2011) e Altmann (2010) são exemplos de estudos de caso sobre Câmaras Municipais nos quais o perfil parlamentar foi abordado. Valenciano estudou a Câmara Municipal de Maringá (PR) entre os anos de 1997 e 2012. Segundo o autor, a maioria dos vereadores no período possuía ao menos ensino superior incompleto (66,7%) e, diferentemente do encontrado por Silveira (2009) para o caso cuiabano, o grupo com maior número de parlamentares era o de formados em direito (21,1%). Já Altmann (2010) examinou o recrutamento parlamentar em Pelotas (RS) na eleição de 2008. Os dados da autora revelam que 24% das candidaturas a vereador foram preenchidas por mulheres, percentual, como mostrado na terceira seção deste Capítulo, superior à média na eleição de 2008. No que compete à escolaridade dos candidatos, os resultados da autora são consonantes com os da literatura até o momento exposta: 53% dos pleiteantes possuíam ao menos o ensino superior completo, ao passo que os com ensino fundamental incompleto constituíam a minoria dos candidatos (21,1%)⁷⁸.

Como pontuado, em apenas um estudo utilizou dados de todos os municípios brasileiros. Trata-se do artigo de Kerbauy (2004). A autora examinou o perfil dos vereadores utilizando os dados do TSE para as eleições de 1996, 2000 e 2004. A análise da participação feminina nos legislativos municipais revelou achados similares aos da literatura sobre perfil parlamentar nos demais níveis da federação: as mulheres foram cerca de 10% dos eleitos no período, montante que, como é mostrado a seguir, pouco se alterou nas eleições seguintes. Não obstante, as mulheres obtiveram seu melhor desempenho no Nordeste e Norte, regiões consideradas como as menos desenvolvidas do país (KERBAUY, 2004: 340-1). Por sua vez, Kerbauy também revela que a maior parte dos vereadores, em todas as eleições, possuía ao menos o segundo grau completo,

⁷⁸ A autora também examina o perfil ocupacional dos candidatos a vereador. Porém, a classificação utilizada não permite realizar comparações nem com a bibliografia apresentada, nem com os dados que são mobilizados na terceira seção deste Capítulo. Isso ocorre, porque são utilizadas categorias como “profissional de formação superior”, “assalariado urbano” e “exerce atividade não remunerada”(ALTMANN, 2010:138).

o que difere ligeiramente dos achados de Silveira (2009), Valenciano (2011) e Altmann (2010).

Quanto ao perfil ocupacional dos parlamentares municipais, Kerbauy pontua que

[...] quase a totalidade dos vereadores é constituída de trabalhadores rurais, servidores públicos, empresários da indústria, do comércio e de serviços, trabalhadores de atividades não-manais de rotina, profissionais de escritório, profissionais liberais e, sendo que em 2004, aparecem os empresários do setor primário. (KERBAUY, 2004:343)

Complementarmente, a autora argumenta que, a despeito do sugerido pelo senso comum, a presença de comunicadores – utilizados como puxadores de voto – e de evangélicos não é tão grande nas Câmaras. Nota-se, portanto, que o perfil ocupacional do parlamentar de nível municipal difere do verificado para os demais níveis da federação. Apesar de Kerbauy colocar os profissionais liberais (advogados, médicos, engenheiros e arquitetos) entre os grupos que mais fornecem vereadores, há uma presença elevada de parlamentares advindos de carreiras de menor prestígio social, como trabalhadores rurais e de atividades não-manais de rotina. Além disso, em comparação com deputados estaduais e federais e senadores, os vereadores possuem menor grau de escolaridade. Nota-se, portanto, que o legislativo municipal é mais permeável do que os demais, exceção às mulheres que se mantém sub-representadas, característica que, como é mostrado a seguir, permanece nas eleições mais recentes.

Em resumo, a literatura sobre o perfil parlamentar no Brasil tem mostrado que o legislador brasileiro é homem, com alta escolaridade e proveniente de ocupações ligadas às profissões liberais com elevado prestígio social – tais como, direito e administração. Esta mesma literatura tem destacado que o Brasil é mais um entre os casos em que as Casas legislativas são predominantemente formadas por advogados e membros de carreiras afins e que este é o padrão no mundo (PERISSINOTTO e MIRÍADE, 2009). Tal argumentação é parcialmente precisa, uma vez que há uma cisão na literatura internacional. Wences (1969), por exemplo, ao estudar a composição de parlamentos e gabinetes em 19 países⁷⁹ no período de 1898 até 1967 verificou que em 12 dos países os

⁷⁹ Os dezenove países são: Itália, Nova Zelândia, Alemanha Ocidental, Turquia, Israel, Suécia, Alemanha de Weimar, França, Austrália, Grã-Bretanha, Suíça, Japão, Canadá, Irlanda, Estados Unidos, Sri Lanka, México e Índia (WENCES, 1969:185). Os períodos históricos examinados pela autora variaram conforme a disponibilidade dos dados. Sendo ano mais remoto analisado o de 1898 e o mais recente o de 1967 (ambos para a França)

advogados eram a primeira ou a segunda categoria ocupacional mais recorrente. Por sua vez, Bottinelli (2008), ao examinar o perfil parlamentar no Uruguai entre os anos de 2005 e 2010, observou que 24% dos senadores e 21% dos deputados eram formados em direito, já os profissionais liberais (advogados, economistas e médicos) somavam 37% dos senadores e 44% dos deputados. Para a América Latina, Carnes e Lupu (2013), ao examinar se o background ocupacional produz algum efeito no comportamento parlamentar, mostram que os dois grupos com maior presença nos parlamentos da região⁸⁰ são os advogados e os empresários⁸¹. Para o caso dos EUA, Matthews (1984) argumenta que de 40% a 60% das vagas para deputados no período de 1789 até 1970 foram preenchidas por indivíduos originários da carreira de advocacia. Este resultado se mantém para o período mais recente. Carnes (2012), ao examinar a sub-representação das classes trabalhadoras na Casa dos Representantes⁸², mostra que, apesar de uma pequena perda de espaço para os que se declaram políticos de carreira, os advogados são o grupo ocupacional com maior presença na Casa dos Representantes entre os anos de 1901-1996.

Contrariamente ao que os dados para a América Latina e para os EUA mostram, a predominância dos advogados na Europa tem diminuído. Matthews (1984), no mesmo artigo, argumenta que estudos têm mostrado que a predominância dos advogados não é uma característica presente e constante ao longo do tempo em todos os legislativos. Segundo o autor, a presença de advogados e juristas tem declinado em alguns países, como a Dinamarca, após o advento dos partidos baseados em representação de classes e da representação proporcional. No mesmo sentido, Best (2007) e Cotta e Best (2000) mostram que a partir da década de 1920 os advogados passam progressivamente a perder espaço nos legislativos europeus. Segundo Best, esse fenômeno é produto de uma substituição gradual dos advogados por funcionários públicos e se relacionaria à emergência dos partidos cartéis (BEST, 2007:105). Os autores também apontam que a

⁸⁰ Carnes e Lupu (2013) utilizam os dados do *survey* conduzido pela Universidade de Salamanca com legisladores latino americanos entre no final da década de 1990 e começo da de 2000. Os países presentes no estudo são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

⁸¹ O grupo dos profissionais do setor privado é maior do que o dos advogados e dos empresários, contudo este grupo é formado por diferentes categorias profissionais que atendem ao setor privado. Assim, considerando apenas categorias ocupacionais isoladas, os empresários e os advogados são os com maior presença.

⁸² No original: *House of Representatives*.

presença de mulheres passa a ser mais frequente nos parlamentos europeus a partir da década de 1980⁸³.

Em suma, há uma divisão na literatura internacional. Se por um lado os advogados são o maior grupo nas Américas, por outro, ao menos para os 11 países europeus analisados⁸⁴ este lugar é ocupado pelos funcionários públicos. No Brasil, como mostrado, a tendência é que quanto mais elevado o nível da federação, menor é a possibilidade de mulheres, de pessoas com baixa escolaridade e provenientes de carreiras de baixo prestígio social estar presentes no parlamento. Cabe questionar como é esse padrão nas Câmaras Municipais em comparação com os dados da população. Nas páginas seguintes, não se objetiva explicar a composição dos legislativos municipais no Brasil, mas apresentar uma descrição do perfil dos vereadores e dos candidatos. Apesar da importância da explicação para a construção do conhecimento científico, neste Capítulo sigo o conselho de King, Keohane e Verba (1994:45): “Uma boa descrição é melhor do que uma má explicação”⁸⁵.

B – Dados e métodos

Duas bases de dados são utilizadas nas análises realizadas na próxima seção. A primeira corresponde aos dados do Tribunal Superior Eleitoral sobre as candidaturas lançadas para vereador nas eleições de 2000, 2004, 2008 e 2012; A segunda são os Censos Demográficos conduzidos pelo IBGE nos anos de 2000 e 2010. O intento ao empregar estas duas bases de dados é comparar as características sócio demográficas dos candidatos e eleitos a vereador com os da população do município que eles objetivam representar.

Como posto na seção anterior, os estudos sobre recrutamento parlamentar no Brasil dedicam majoritariamente a compreender o perfil dos candidatos eleitos.

⁸³ É notável que a presença de mulheres tenha aumentado em outros continentes. A título de exemplo, em 2008, Ruanda se tornou o primeiro país do mundo a possuir a maioria do Parlamento composta por mulheres (MCCRUMMEN, 2008). Contudo, cabe ressaltar que esta ampla presença de mulheres observada em Ruanda e em outros países africanos (como Burundi) é produto das guerras e massacres vivenciados nestes países que dizimou parte população masculina.

⁸⁴ Cotta e Best (2000) utilizam dados de 11 países no período de 1848-2000: Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Hungria, Itália, Holanda, Noruega, Portugal, Espanha e Reino Unido; enquanto Best (2007) estudou 8 países no período de 1867-2005: Dinamarca, Alemanha, Itália, Holanda, Noruega, Reino Unido, França, Finlândia.

⁸⁵ No original: “*Good description is better than bad explanation*” (KING, KEOHANE e VERBA, 1994: 45).

Exceções a este tratamento são os trabalhos de Perissinotto e Bolognesi (2010) e Perissinotto e Miríade (2009) sobre o perfil de candidatos e eleitos a deputado federal. Entretanto, mesmo estes trabalhos não realizam a comparação entre a população e o universo de candidatos, o que é essencial para compreender se a inexistência de um parlamentar (ou candidato) de um determinado perfil é resultado da inexistência do perfil na circunscrição geográfica ou de filtros políticos e/ou partidários. Portanto, a contribuição que se pretende é realizar a comparação do perfil dos candidatos a vereador e dos eleitos a vereador com o da população.

Os dados de candidaturas fornecem informações acerca de sexo, escolaridade e ocupação prévia dos candidatos. Tal como reportado por outros autores (PERISSINOTTO e MIRÍADE, 2009; RODRIGUES, 2006) para os dados de candidaturas para cargos federais, às informações disponibilizadas pelo TSE para as eleições municipais apresentam limitações para a análise. Por exemplo, em 2000, 16% dos candidatos possuem como ocupação a categoria “Outros”, ou seja, os dados não possibilitam determinar qual é a carreira prévia de pouco mais de 58 mil candidatos. Deste modo, algumas categorias estão certamente sub-representadas nos dados. Ademais, o número elevado de categorias presentes no banco de dados do TSE – 273 no total – impossibilita que comparações sejam realizadas.

A fim de minimizar este segundo problema, os dados de ocupação foram recodificados seguindo o esquema de classes criado pela *International Labor Organization*, o *International Standard Classification of Occupations* (ISCO). Criado originalmente em 1958⁸⁶, o esquema de ocupações ISCO apresenta como vantagem a possibilidade de utilizar uma classificação estandardizada amplamente empregada para análises de perfil sócio ocupacional (ELIAS, 1997) que também é usada como base para outras classificações, tal como a EGP criada por Erickson, Goldthorpe e Portocarero (1979).

O ISCO-88 possibilita diferentes níveis de agregação. Em razão das limitações impostas pela variável disponível no banco de candidaturas do TSE, optei por utilizar o nível de maior agregação que consiste em 10 categorias ocupacionais distintas. No Quadro 7, abaixo, são apresentadas as categorias da ISCO-88 utilizadas na análise.

⁸⁶ A ISCO tem atualizado a classificação ao longo dos anos e atualmente está em sua quarta versão, a ISCO-08. No entanto, neste Capítulo é utilizada a terceira versão da tipologia publicada em 1988.

Quadro 7 – Esquema de classes ISCO-88 utilizado para o caso brasileiro

Classes ISCO-88
<ul style="list-style-type: none"> 0. Forças Armadas 1. Gerentes e políticos 2. Profissionais 3. Técnicos e profissionais associados 4. Trabalhadores de escritórios 5. Trabalhadores de serviços e vendas 6. Trabalhadores agrícolas, florestais e de pesca qualificados 7. Artesãos e trabalhadores de vendas associadas 8. Operadores de máquinas e linhas de montagem 9. Ocupações elementares

Fonte: ILO (2004)

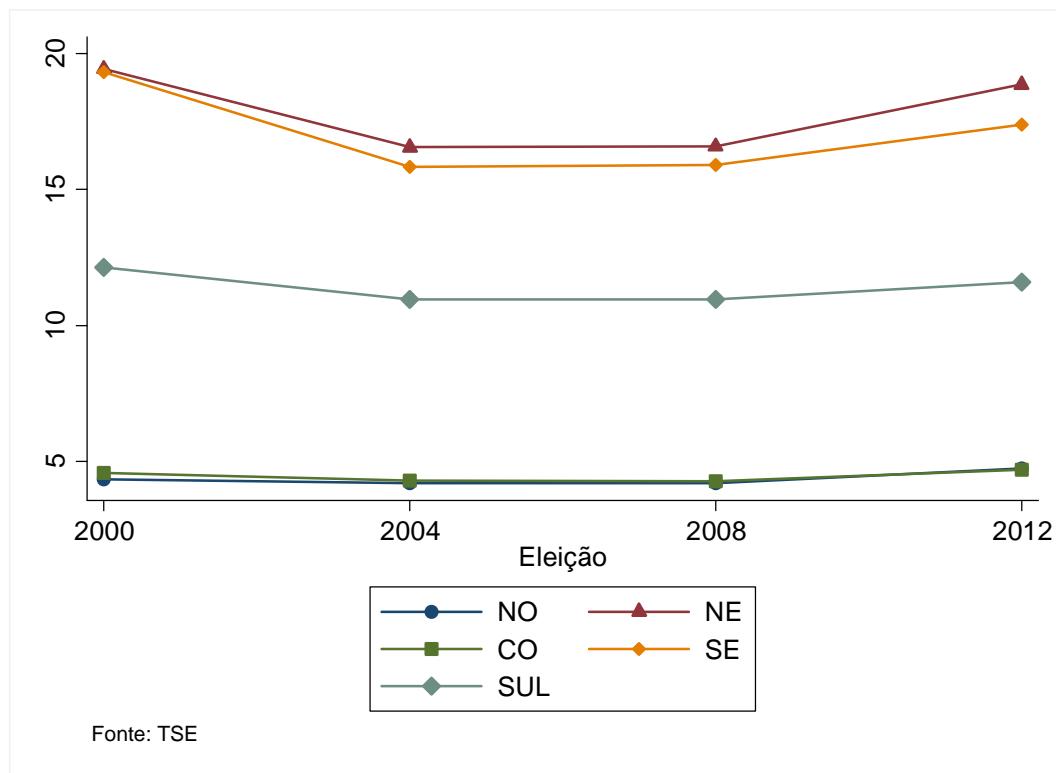
Além dos dados de ocupação, sexo e escolaridade dos candidatos e eleitos, também são utilizados os referentes ao lançamento de candidatura a vereador em cada uma das eleições examinadas. Para a análise do lançamento de candidaturas são empregados modelos de regressão com o objetivo de verificar quais variáveis possuem associação com o número de candidaturas lançadas. As fontes e as codificações das variáveis estão disponíveis no Anexo.

C – Analisando as candidaturas e o perfil de recrutamento

C.1 – Número de candidaturas e variáveis associadas

Esta seção tem o objetivo de verificar como se dá a competição por uma cadeira de vereador ao longo do território brasileiro. Quantos são os candidatos e o número de cadeiras que estão em disputa em cada eleição? Quais são os municípios em que a competição por uma cadeira é maior? E quais são as variáveis associadas a esta competição? São as questões que se pretende responder nesta seção. O objetivo desta seção é apresentar um panorama geral do lançamento de candidaturas antes de cotejar as características dos candidatos e dos eleitos com as da população. No Gráfico 28 são apresentados os dados para o número de vagas por região e na Tabela 23 é exposto o número de candidaturas por vaga pelo tamanho dos municípios.

Gráfico 28 – Número de vagas em disputa (em milhares) nas eleições de 2000, 2004, 2008 e 2012



O número de cadeiras em disputa sofreu uma redução nas eleições de 2004 e 2008, especialmente nas regiões Nordeste e Sudeste. Esta redução é resultado da Resolução nº 21702/2004 expedida pelo TSE, que atualizou os critérios para a definição do número de vereadores por município e reduziu a variação no número de cadeiras em municípios com o mesmo porte populacional. Por exemplo, a regra definida na Constituição Federal de 1988 permitia que municípios com população até 1 milhão de habitantes pudessem optar por ter de 9 a 21 vereadores. Por sua vez, A Resolução do TSE modificou essa norma criando 36 categorias populacionais e definindo-a quantos vereadores cada município teria direito. Esta norma vigorou até a aprovação da Emenda Constitucional 58/2009 que criou 24 categorias populacionais para a definição do número de vereadores. Além da redução do número de categorias, a EC 58/2009 delegou as Câmaras a incumbência de definir o número de vereadores, desde que respeitados os limites estabelecidos⁸⁷.

⁸⁷ Os critérios utilizados para a determinação do número de cadeiras desde a promulgação da Constituição Federal estão expostos no Anexo.

Tabela 23 – Número médio de candidaturas lançadas por vaga
(por tamanho do município) nas eleições de 2000, 2004, 2008 e 2012

Tamanho do Município	Estatística	Eleição			
		2000	2004	2008	2012
Até 10 mil hab.	Média	4,10	4,30	4,16	4,77
	Desvio Padrão	1,79	2,09	1,99	2,15
	N	2668	2678	2674	2673
De 10001 a 50 mil hab.	Média	5,82	7,02	6,57	7,08
	Desvio Padrão	2,61	3,20	2,88	3,09
	N	2331	2343	2340	2341
De 50001 a 100 mil hab.	Média	9,28	11,53	10,14	11,04
	Desvio Padrão	3,95	4,01	3,52	4,01
	N	301	300	300	300
De 100001 a 300 mil hab.	Média	12,81	14,74	13,29	15,00
	Desvio Padrão	4,47	3,92	3,68	4,22
	N	155	159	159	159
De 300001 a 500 mil hab.	Média	15,11	16,82	15,95	18,21
	Desvio Padrão	4,7	4,48	4,21	4,24
	N	33	35	35	35
Mais de 500 mil hab.	Média	16,04	18,54	18,30	21,62
	Desvio Padrão	4,71	4,49	4,41	5,18
	N	25	30	30	29
Todos	Média	5,47	6,30	5,91	6,56
	Desvio Padrão	3,23	3,89	3,54	3,84
	N	5513	5545	5538	5537

Fonte: TSE. Elaboração do autor.

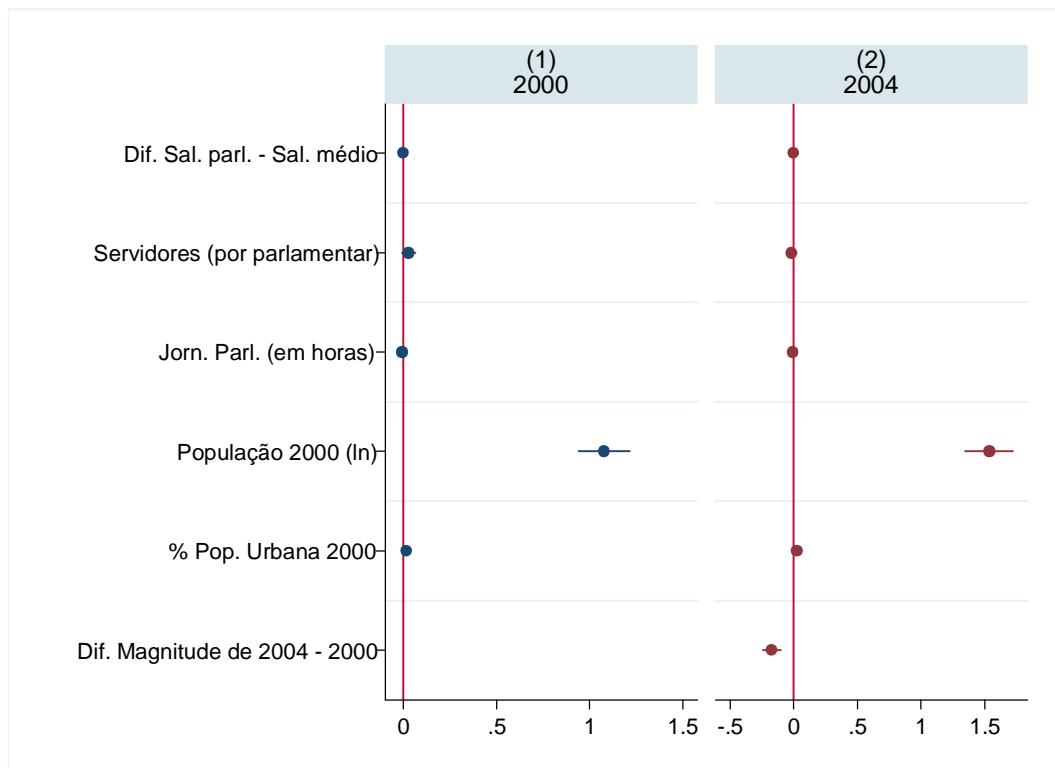
A partir dos dados expostos na Tabela 23, nota-se que o número de candidatos por vaga aumenta com o tamanho da população⁸⁸. Na eleição de 2000, municípios com mais de 500 mil habitantes têm, em média, 3 vezes mais candidatos que municípios com até 10 mil habitantes. Na última eleição avaliada, ocorrida em 2012, o número de candidatos por vaga para os maiores municípios é de 4,5 vezes mais do que dos menores. Também, verifica-se, grosso modo, um aumento nas médias ao longo das eleições para todos os grupos de municípios. Este aumento no número de candidaturas é mais expressivo nos municípios de maior porte. A título de exemplo, o número médio de candidaturas para municípios com mais de 500 mil habitantes observou um

⁸⁸ Nesta seção é utilizado como proxy para competição eleitoral o número de candidatos por vaga em disputa. Entretanto, cabe apontar que esta não é uma medida de competição livre de problemas. Por exemplo, um município pode ter um número baixo de candidatos, mas a disputa entre eles pode ser mais intensa, se a diferença entre o último eleito e o primeiro não eleito for menor do que em uma situação em que há um número elevado de candidatos. Contudo, para esta seção o uso do número de candidatos por vaga se faz útil, uma vez que se tem como meta verificar fatores associados a um maior ou menor número de lançamentos de candidaturas.

incremento de, em média, 5 candidaturas por vaga, ao passo que em municípios com até 10 mil habitantes o aumento foi de pouco mais de 0,5.

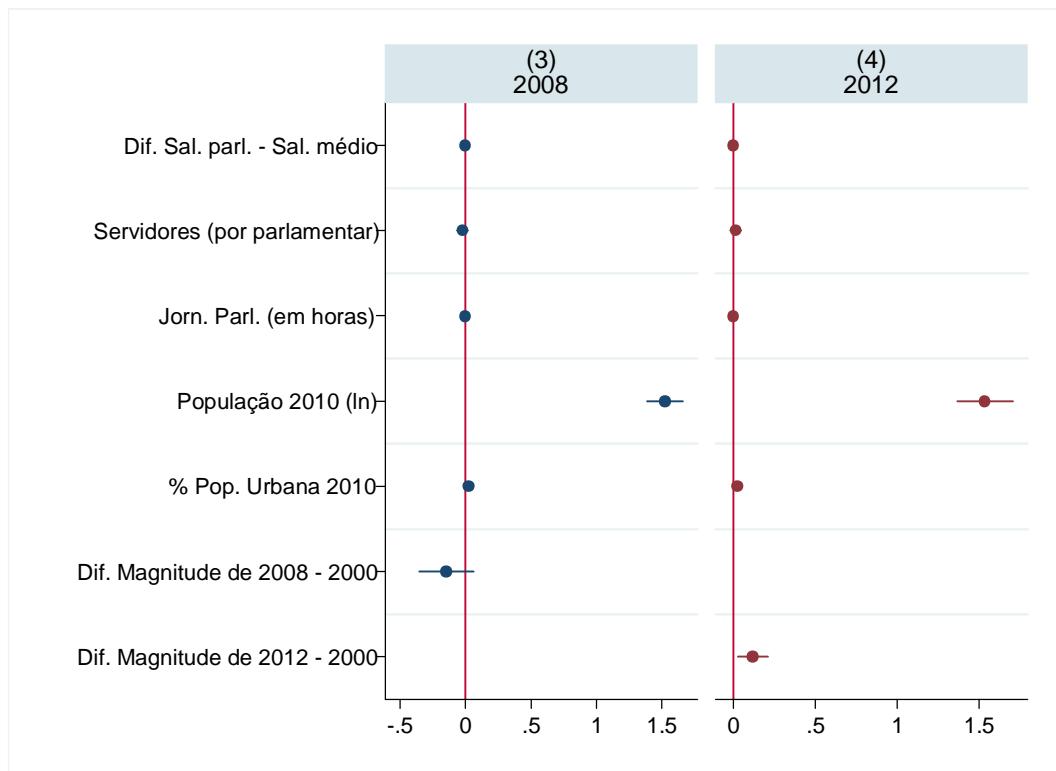
Feitas essas observações, cabe indagar quais características destes municípios estão associadas a um maior ou menor número de candidaturas por vaga. Uma possível associação pode se dar entre o salário parlamentar e o número de candidatos, além de características dos municípios. A fim de examinar questões como estas são utilizados quatro modelos de regressão *Poisson*⁸⁹. Tal qual colocado no Capítulo 2, o uso da regressão não tem como pretensão o teste de hipóteses, mas verificar associação entre variáveis e facilitar o processo de descrição. Os Gráficos 29 e 30 sintetizam os resultados.

Gráfico 29 – Efeito marginal médio para os modelos 1 e 2



⁸⁹ A justificativa da seleção do modelo *Poisson* é apresentada no Capítulo 1 seção B.3.

Gráfico 30 – Efeito marginal médio para os modelos 3 e 4



Apesar de não ser possível realizar comparações diretas sobre a magnitude de coeficientes em diferentes modelos (ACHEN, 1978), observa-se que o comportamento das variáveis, no que diz respeito aos sinais, é estável entre os modelos para quase todos os coeficientes.

Em todos os modelos, as variáveis populacionais (população e % de população urbana) são significativas e são positivamente associadas com o número de candidatos por vagas. Porém, é preciso destacar que o coeficiente da variável população deve ser interpretado considerando que a transformação logarítmica. Deste modo, em 2000 um aumento de 1% na população estava associado a um crescimento de 0,1 no número de candidatos. Ou seja, para o aumento de uma unidade na variável dependente seria preciso o aumento de 250% da população. Apesar de este resultado significar, substantivamente, é necessário um incremento irreal entre eleições para que o número de candidatos por vaga aumente uma unidade, ele também corrobora os achados descritivos. Isto é, municípios com maior porte populacional possuem um maior número de candidatos (e tiveram o maior incremento de candidaturas ao longo do período estudado).

Ainda sobre a associação entre população e o número de candidaturas por vaga, observa-se que o percentual de população urbana está positivamente associado com a apresentação de candidaturas. Pode-se hipotetizar que a razão desta associação ocorrer é o aumento do acesso à informação e as oportunidades na política que o ambiente urbano proporciona *vis-à-vis* ao rural.

As outras quatro variáveis do modelo têm como objetivo captar se as características do Legislativo estão associadas ao um aumento da competição por uma cadeira. O argumento é derivado dos apresentados no Capítulo 2, de que a profissionalização do Legislativo está associada a uma melhora no recrutamento parlamentar e à valorização da carreira de legislador (CAREY, NIEMI e POWELL, 2000; SQUIRE, 1992b, 2007), de especial interesse para este argumento é a variável salário.

A fim de verificar se existe uma associação entre o salário oferecido ao parlamentar e o número de candidaturas lançadas, nos modelos é utilizada a variável (Salário parlamentar – Salário médio)⁹⁰. Observa-se que a variável é significativa e positiva nos três primeiros modelos (referentes às eleições de 2000, 2004 e 2008). Porém, em todos os modelos a significância substantiva do coeficiente é quase nula. Isto é, o salário oferecido não possui uma forte associação com o número de pleiteantes ao cargo de vereador.

O número de servidores por parlamentar e a jornada de trabalho são os outros dois componentes do índice de profissionalização do legislativo (CAREY, NIEMI e POWELL, 2000; SQUIRE, 2007) utilizados nos modelos. Enquanto o primeiro exibe uma associação pequena (mas estatisticamente significante) apenas no modelo 1, o segundo não é significante para nenhuma das eleições.

Por fim, pontua-se que a variável diferença de magnitude é significativa nos modelos 2 e 4 (referentes as eleições de 2004 e 2010). Este resultado era esperado, uma vez que é mecânico dado que foram nestas eleições em que ocorreram as mudanças mais drásticas no número de vagas em disputa (Gráfico 28). Segundo os resultados descriptivos, em 2004, a variável da magnitude apresenta sinal negativo e significativo apontando que a variação de cadeiras estava associada a uma diminuição no número de

⁹⁰ Optou-se por utilizar a diferença entre o salário parlamentar e o salário médio no município, pois se indivíduos são atraídos por salários, este efeito deve ser mais presente nos municípios em que o salário de vereador é mais elevado do que a média dos ofertados pelo mercado.

candidatos por vagas. Por outro lado, em 2010, após a promulgação da EC 58/2009, o coeficiente passa a ser positivo.

Em suma, nesta seção se observou que o número de candidaturas por vaga é distribuído de maneira razoavelmente estável ao longo das eleições examinadas. Ocorrendo um incremento no número de candidatos por vaga ao longo do período, mais acentuado nos municípios de maior porte populacional. Também se verificou que municípios com maior porte populacional são os que apresentam, em média, o maior número de candidatos por vaga. Por fim, a análise multivariada confirmou este achado e lançou luz sobre o relacionamento entre o número de candidaturas por vaga e outras variáveis. Por exemplo, as características dos parlamentos parecem estar pouco relacionadas ao número de candidatos por vaga. Como o objetivo principal deste Capítulo não é compreender na análise da variação do número de candidaturas fica, portanto, o convite para que trabalhos futuros empreendam em tal tarefa.

C.2 – Quem são os vereadores? Características dos candidatos, dos eleitos e da população

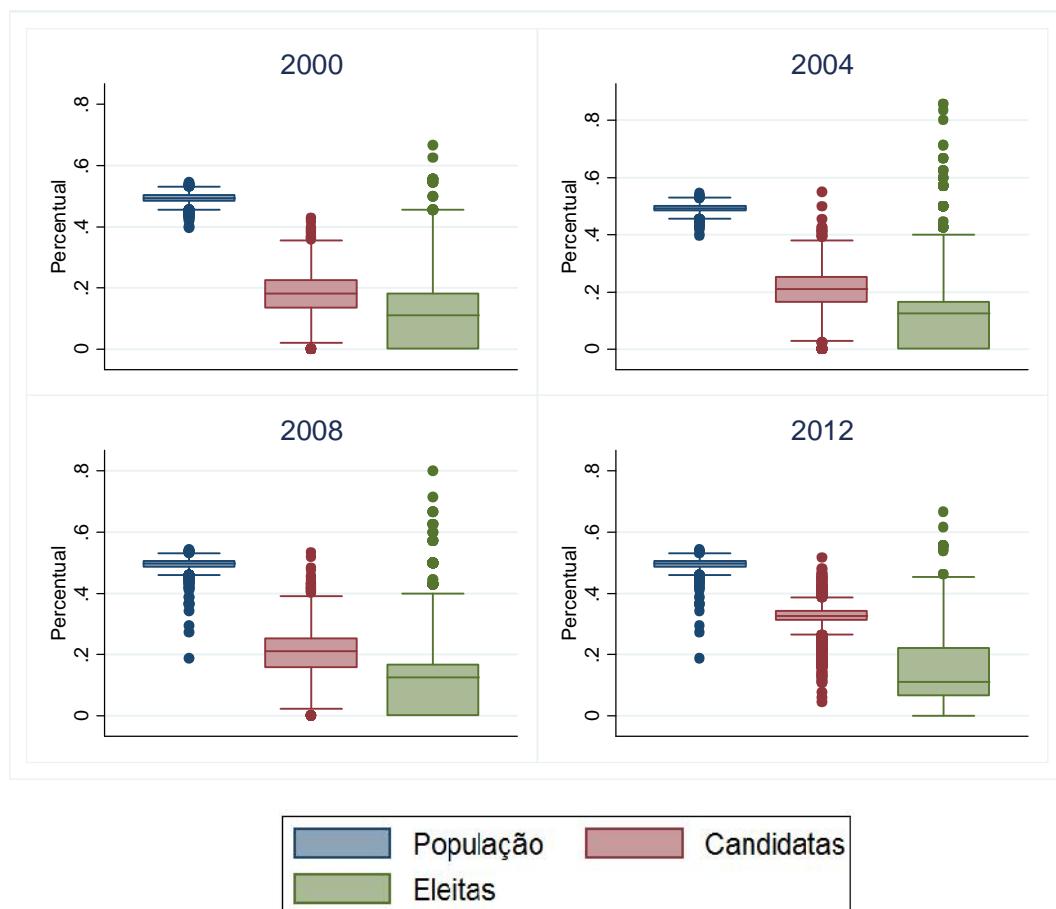
Nesta seção a análise se desloca do comportamento do número de candidaturas para o exame de quem se lança candidato e de quem é efetivamente eleito vereador. Como exposto na revisão da literatura, os estudos que examinaram o perfil do recrutamento político o fizeram sem considerar as características da população. Considerar a população é especialmente importante para a análise do recrutamento em eleições municipais, pois a inexistência de candidatos de um determinado perfil pode apenas significar a parca presença de um dado grupo na população.

Três são as características examinadas nesta seção: sexo, escolaridade e ocupação. Por se tratar de uma análise de mais de 5500 unidades territoriais, estas variáveis são examinadas utilizando dois agrupamentos, o porte populacional dos municípios e a região geográfica à qual eles pertencem. No final da seção também são comparados os perfis das bancadas eleitas pelos maiores partidos durante as quatro eleições estudadas.

O recrutamento parlamentar por região e porte populacional

A sub-representação das mulheres na Câmara dos Deputados é um dos atributos mais acentuados pelos estudos de recrutamento parlamentar (FARRELL e MCALLISTER, 1995; MATTHEWS, 1984) e pelos que examinam a presença de mulheres em parlamentos (ASHE e STEWART, 2012; RULE, 1981; SANBONMATSU, 2002; STUDLAR e MCALLISTER, 1991). O caso dos legislativos municipais não é exceção. Em termos gerais, as mulheres ocupam cerca de 10% das cadeiras. No ano em que as mulheres obtiveram melhor desempenho, 2012, elas de ocuparam, em média, 13% das cadeiras. Portanto, mesmo que as Câmaras Municipais sejam mais permeáveis a indivíduos com menor escolaridade e provenientes de carreiras ocupacionais com menor prestígio social como a literatura sugere, e os dados que se seguem confirmam, elas não são diferentes das demais Casas legislativas para as mulheres. Em uma linha, mulheres estão pouco presente em Legislativos de todos os níveis da federação.

Gráfico 31 – Comparação do percentual de mulheres candidatas, eleitas e na população (Eleições de 2000, 2004, 2008 e 2012)

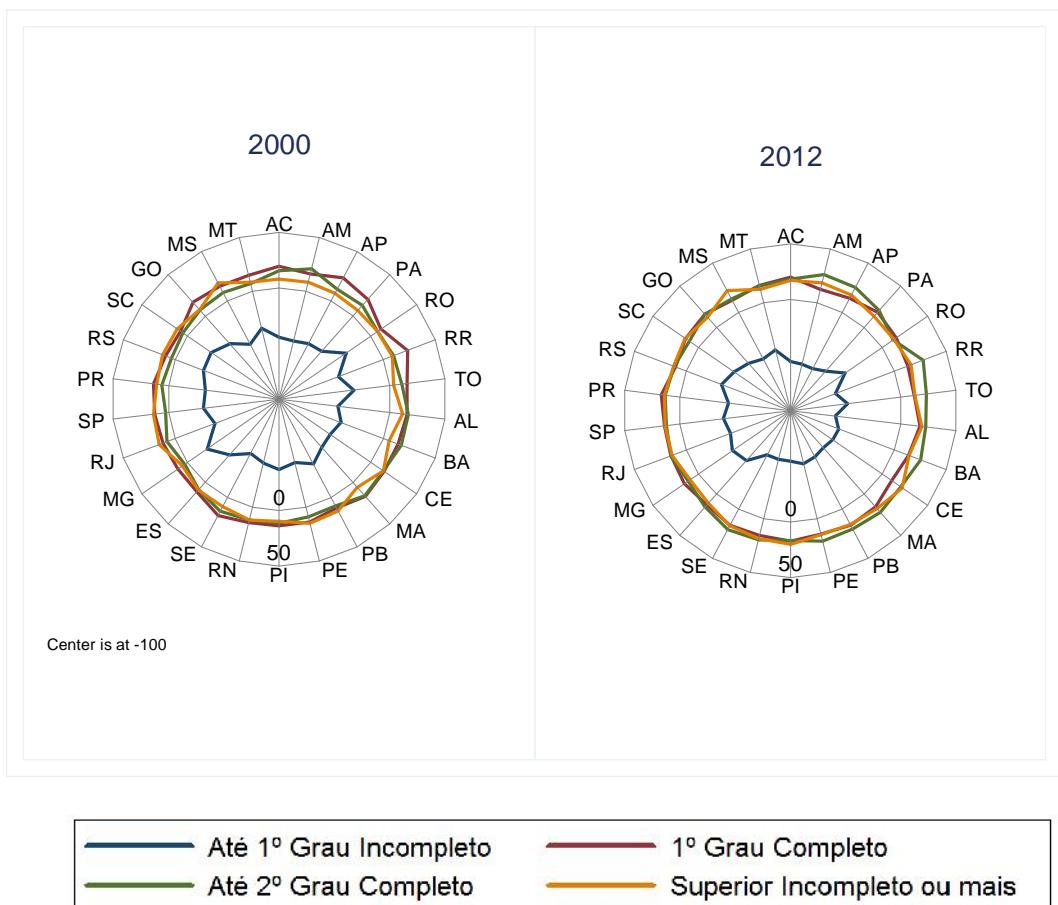


Fonte: TSE e IBGE. Elaboração do autor

No que compete às candidaturas, observa-se que até 2008 mais da metade dos municípios não cumpriam a cota de gênero estabelecida pela Lei 9504/1997, a qual determina que, ao menos, 30% das listas apresentadas para cargos proporcionais devem ser preenchidas com candidaturas de mulheres. Em 2000, apenas 139 municípios cumpriram a Lei, ao passo que em 2012 percebe-se um aumento substantivo, já que 5250 municípios o fizeram. É importante relembrar que o aumento das candidaturas femininas não produziu o mesmo acréscimo no número de mulheres eleitas, mantendo-se o padrão. Por fim, ressalta-se que para o período examinado, o maior número de mulheres eleitas é sempre maior nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, regiões consideradas as menos desenvolvidas do país.

Nos Gráficos 32 e 33 são apresentadas as diferenças do nível educacional entre candidatos e a população e entre eleitos e a população por estado. Os Gráficos devem ser lidos a partir do raio de valor zero. Em um cenário hipotético em que a distribuição das categorias educacionais entre candidatos e eleitos fosse igual a da população, as linhas que representam as categorias educacionais se localizariam na borda do círculo em que está localizado o valor 0. Assim, linhas mais próximas do centro do Gráfico significam que há um maior percentual de pessoas naquela faixa educacional do que entre os candidatos e eleitos. Inversamente, quanto mais próxima da borda a linha estiver, a presença de candidatos e eleitos maior é em relação à população.

Gráfico 32 – Diferença média entre o nível educacional dos candidatos em relação à população por estado (2000 e 2012)



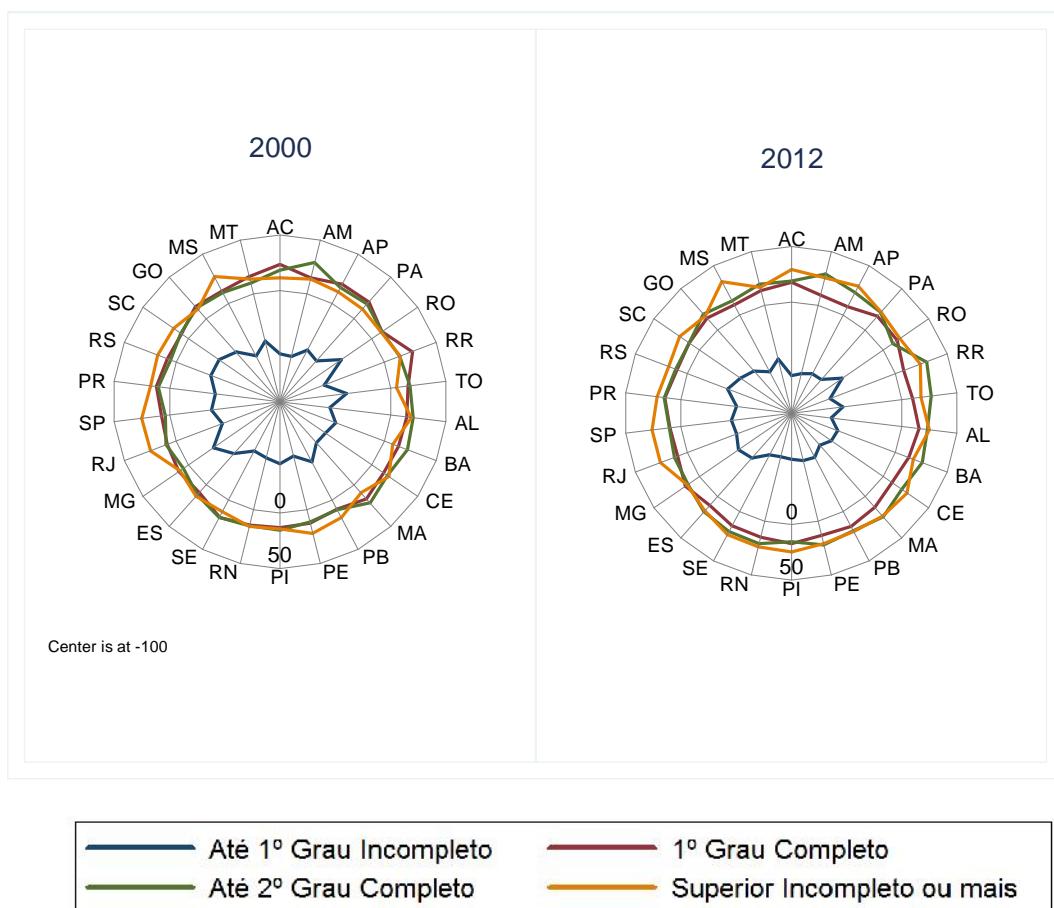
Fonte: TSE e IBGE. Elaboração do autor

No Gráfico 32, verifica-se que para todos os estados a diferença entre indivíduos na faixa de “Até 1º Grau Incompleto” aumenta. Isto é, o número percentual de candidatos com baixíssima escolaridade diminui no período em relação ao número de pessoas em cada um dos municípios com o mesmo grau de instrução. Simultaneamente, ocorre um afastamento das linhas das demais categorias em relação ao círculo em que está localizado o valor 0. Em 2000, nos estados da região Norte a presença de candidatos com “curso superior incompleto ou mais” era mais próxima da verificada na população do que a verificada no ano de 2012. A título de exemplo, para nenhum dos estados da região Norte a diferença média, em 2000, superou os 9% (maior diferença observada no Amazonas, 8,45%, e menor no Tocantins, 3,43%), ao passo que em 2012 em todos os estados da região foi observada uma diferença superior a 12%.

Grosso modo, as linhas das demais categorias ocupacionais se sobrepõem em todos os estados nas duas eleições examinadas, novamente a exceção se dá na região

Norte. Em 2000, a linha para a categoria educacional de “1º grau incompleto” é descolada das demais, apontando que a diferença entre população e candidatos era mais acentuada do que a verificada nas demais características. Em 2012, também ocorre um descolamento na média dos estados do Norte, porém de menor magnitude do que a observada em 2000 e em outra categoria. No caso, a faixa com escolaridade “até 2º grau completo”.

Gráfico 33 – Diferença média entre o nível educacional dos eleitos em relação à população por estado (2000 e 2012)



Fonte: TSE e IBGE. Elaboração do autor

A análise do perfil educacional dos eleitos em relação à da população revela, de maneira geral, o mesmo padrão: uma diferença média menor entre eleitos e população na primeira eleição examinada (2000), do que a observada na última eleição (2012); e a sub-representação de indivíduos com menos que o 1º grau completo e a sobre-representação das demais categorias educacionais nas Câmaras Municipais. Porém, é

notável que a disparidade seja mais acentuada entre os eleitos e a população do que entre candidatos e a população.

Apesar de o padrão geral ser o mesmo, quando são observados em conjunto, os Gráficos revelam divergências. Um exemplo são os dados para as categorias com “ao menos 1º grau completo”. Tal qual verificado no Gráfico 32, para quase todos os estados ocorre uma sobreposição entre as linhas, entretanto este não é o quadro examinado no Gráfico 33. Observa-se que, mesmo em 2000, são poucos os casos em que ocorre a sobreposição entre as três categorias sobre-representadas nos parlamentos municipais. A título de exemplo, os dados – tanto os de 2000, quanto os de 2012 – para os estados de São Paulo, do Rio de Janeiro e para os estados da região Sul revelam que a maior diferença se dá com a quarta categoria educacional (curso superior incompleto ou mais). Por outro lado, nos estados do Amazonas e da Bahia a maior diferença é verificada na categoria de até 2º grau completo.

No que tange a comparação entre eleitos e candidatos, verifica-se que a diferença dos primeiros para a população é, para todos os estados, em média maior. Exceto para a categoria “1º grau completo” que alguns estados – tais como Pernambuco, São Paulo, Espírito Santo e Rio Grande do Sul – o percentual de eleitos é mais próximo ao verificado na população, a disparidade dos eleitos em relação à população é sempre maior do que a dos candidatos. Ou seja, pode-se argumentar que dois filtros operam neste processo: o primeiro diferenciando entre candidatos e população geral, e o segundo entre eleitos e candidatos em geral.

Em complemento a análise do perfil educacional dos candidatos e eleitos, na Tabela 24 são expostos os dados de educação por porte populacional dos municípios. Até 2008 os municípios com população inferior a 10 mil habitantes são os que apresentam menor diferença entre candidatos e eleitos em relação à população para a primeira categoria educacional. Esse era um resultado esperado, uma vez que esses municípios são os que possuem o maior percentual de população rural e, como a análise das ocupações revela, é também neles em que se verifica o maior percentual de candidatos e de eleitos provenientes de ocupações elementares.

Observa-se também que há um crescimento da diferenciação em relação à população. Enquanto em 2000 ela é de 27,5%, no final do período cresce para 42,1%. Esse movimento de crescente diferenciação ocorre em todos os demais grupos de municípios. A exceção são os municípios com mais de 500 mil habitantes que, em 2012,

ocorre uma pequena redução em relação a 2008, mas a diferença se mantém maior do que a verificada em 2000.

Tabela 24 – Diferença entre o nível educacional dos candidatos e dos eleitos em relação à população por porte do município (Média)

Tamanho da População	Até 1º Grau Incompleto		1º Grau Completo		Até 2º Grau Completo		Superior Incompleto ou mais	
	Cand - Pop	Eleito - Pop	Cand -Pop	Eleito - Pop	Cand -Pop	Eleito - Pop	Cand -Pop	Eleito -Pop
Até 10 mil hab.	-34,6%	-40,4%	13,6%	13,4%	11,1%	14,0%	9,2%	12,5%
10 a 50 mil hab.	-42,5%	-49,2%	14,1%	12,1%	14,2%	16,2%	13,3%	20,1%
50 a 100 mil hab.	-44,2%	-51,3%	13,3%	8,4%	11,4%	11,3%	18,6%	30,9%
100 a 300 mil hab.	-41,9%	-47,5%	11,2%	4,8%	8,0%	3,1%	21,7%	38,8%
300 a 500 mil hab.	-39,8%	-45,7%	8,8%	1,1%	6,3%	0,6%	23,8%	43,2%
Mais de 500 mil hab.	-39,7%	-44,9%	7,8%	0,2%	4,6%	-4,5%	26,5%	48,6%
Brasil	-38,8%	-45,1%	13,6%	12,1%	12,2%	14,2%	12,1%	18,1%

Fonte: TSE e IBGE. Elaboração do autor

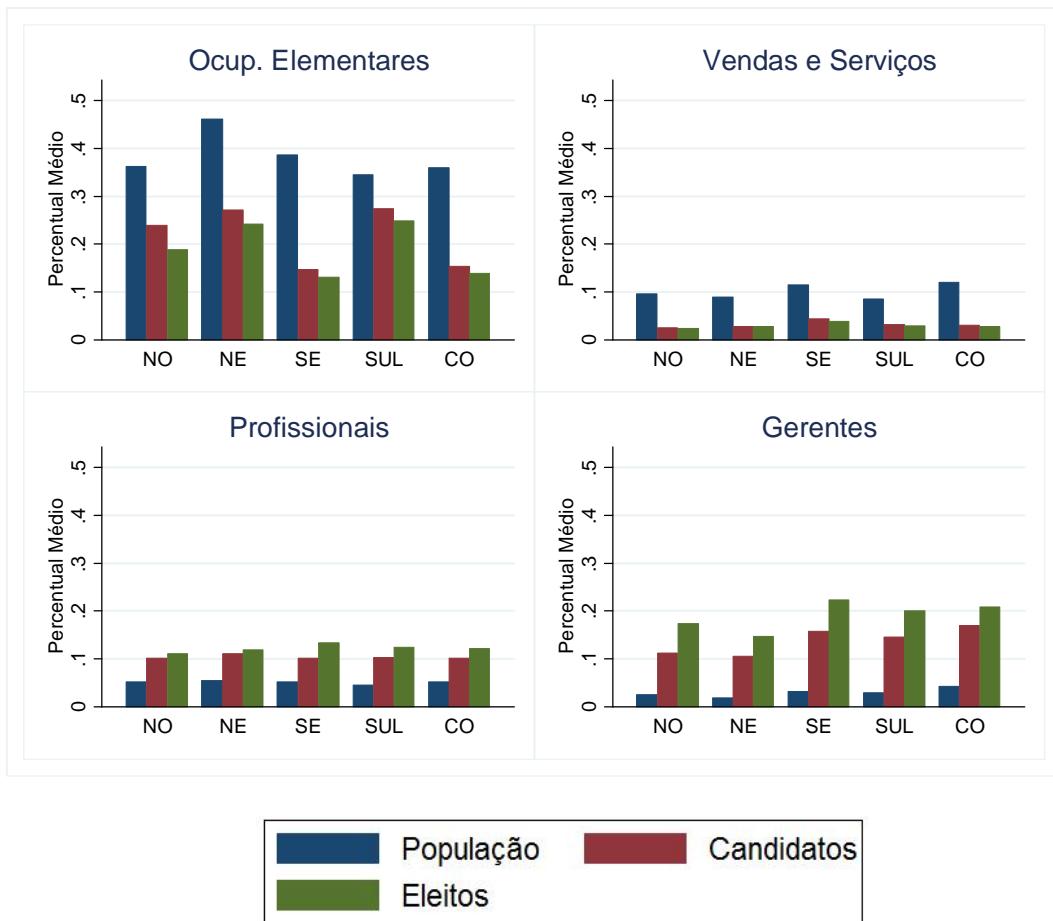
Nota-se, também, que nos municípios com mais de 500 mil habitantes há durante o período um déficit de eleitos com até o 2º grau completo em relação à população. Simultaneamente, é nos municípios deste porte populacional que se verifica a maior diferença percentual para a categoria com ensino superior incompleto ou mais. Durante todo o período, a diferença esteve acima de 40%, sendo a menor disparidade observada em 2012, quando foi de 41,6%.

Ainda sobre os eleitos com ao menos curso superior incompleto, verifica-se que a diferença em relação à população aumenta conforme o tamanho do município. Isto é, quanto maior a população do município, maior é a disparidade entre população e eleitos no que tange a ter ao menos iniciado um curso superior. Antes de passar para a análise do perfil ocupacional, cabe pontuar que, tal qual ocorre quando examinadas as regiões, há uma diferença entre os candidatos e eleitos. Em média, os eleitos possuem escolaridade superior aos candidatos.

Como exposto no Quadro 7, o esquema de categorias ocupacionais utilizado para recodificar as ocupações dos candidatos a vereador é composto por 10 rubricas. Mesmo com esta redução do número de categorias, a exposição dos dados é prejudicada, portanto, a análise nesta parte do Capítulo é restrita a quatro categorias.

Nominalmente, a dos gerentes e políticos⁹¹, a dos profissionais, a dos trabalhadores do setor de vendas e serviços e a das ocupações elementares. Estas categorias foram escolhidas por representarem os dois extremos da estrutura ocupacional tanto em prestígio quanto em salário recebido. Nos Gráficos 34 e 35, a seguir, são expostos os dados por região⁹².

Gráfico 34 – Distribuição ocupacional dos candidatos, dos eleitos e da população por região (2000)

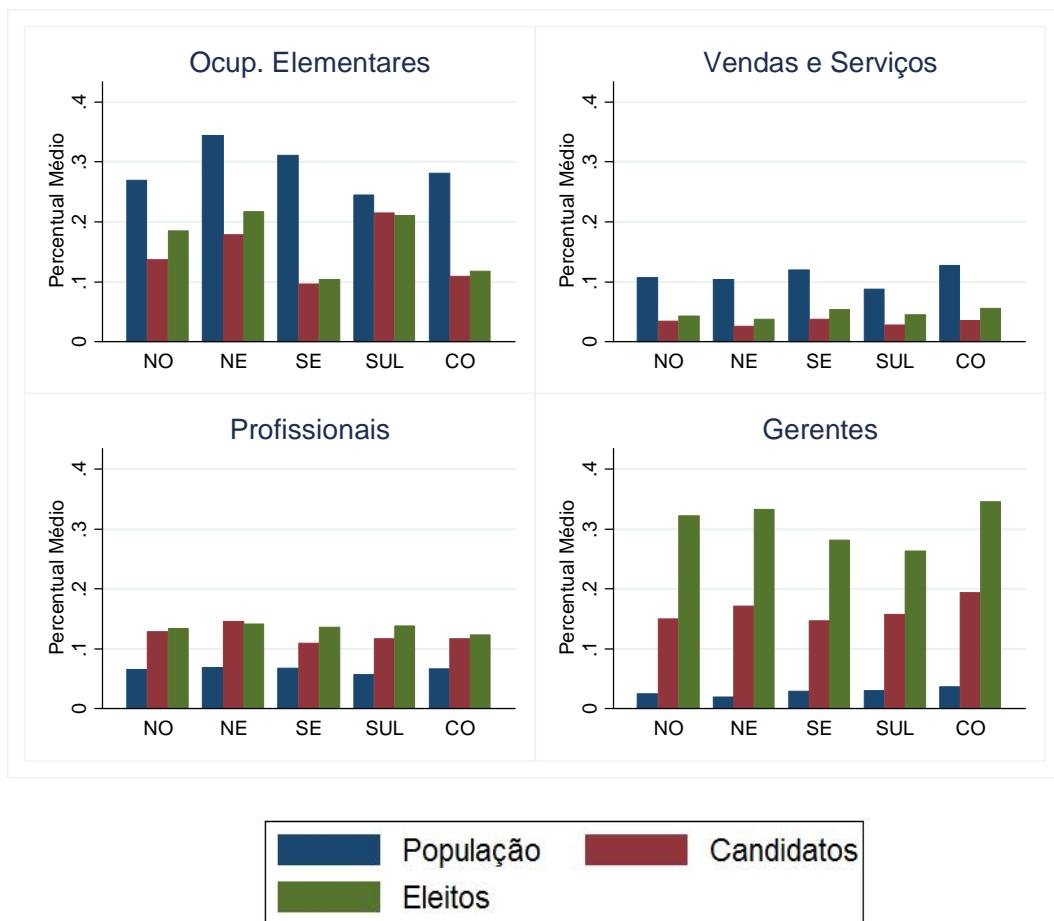


Fonte: TSE e IBGE. Elaboração do autor

⁹¹ Gerentes correspondem a ocupações de alto escalão tanto no setor privado, como no público. Por sua vez, os profissionais são, basicamente, trabalhadores com formação universitária completa. Para mais detalhes sobre o conteúdo de cada uma das categorias ver: Capítulo 1, seção B.2.

⁹² Optou-se por expor apenas os Gráficos referentes às eleições de 2000 e 2012, pois o padrão observado nos demais é semelhante ao verificado nestes dois anos. Os Gráficos para os anos de 2004 e 2008 estão no Anexo.

Gráfico 35 – Distribuição ocupacional dos candidatos, dos eleitos e da população por região (2012)



Fonte: TSE e IBGE. Elaboração do autor

Grosso modo, verifica-se um padrão geral estável ao longo do período examinado. Se por um lado trabalhadores de ocupações elementares e dos setores de vendas e serviços são sub-representadas entre candidatos e eleitos, por outro, profissionais e gerentes são sobre-representados. Durante as quatro eleições, a região Sul foi onde se observou a menor diferença entre população, candidatos e eleitos provenientes de ocupações elementares. Já a maior diferença é observada no Sudeste, onde ocorre uma redução em quase 30% quando comparados os dados da população com os dos eleitos.

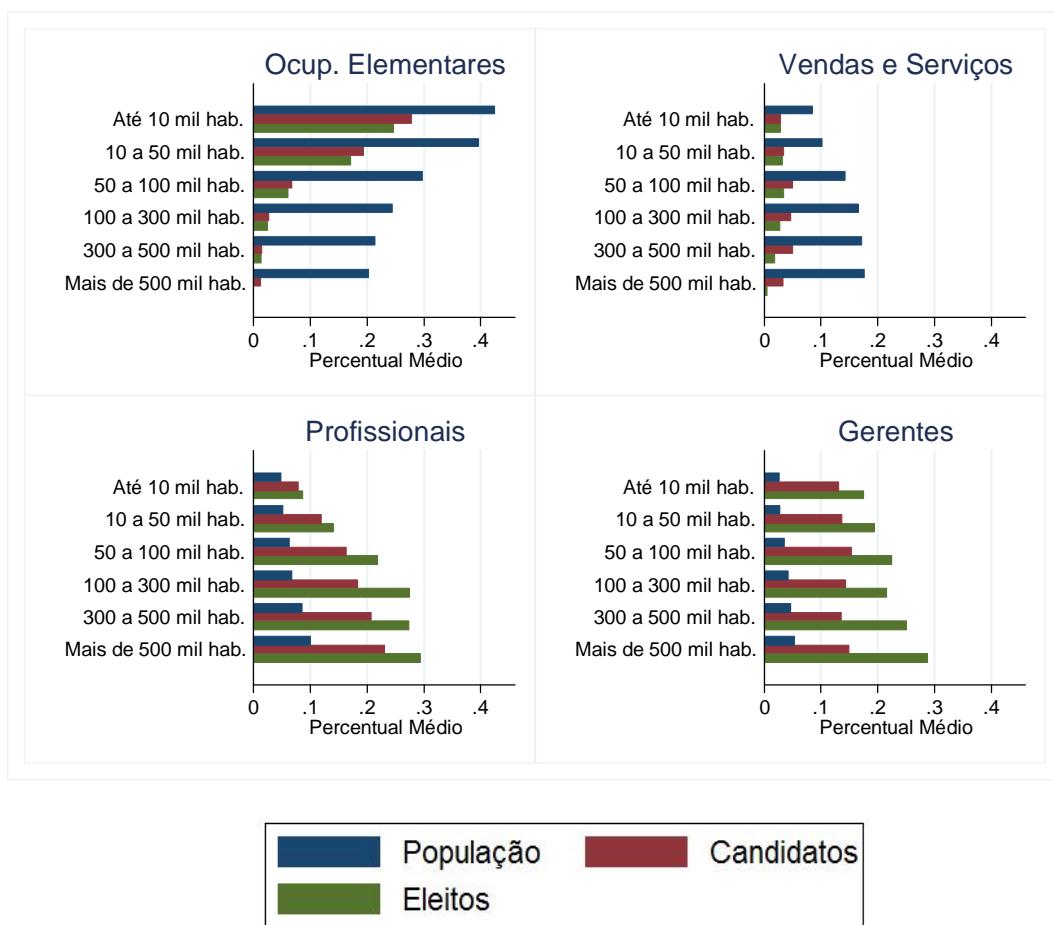
Também, nota-se que no período há uma baixa presença de parlamentares provenientes de carreiras ligadas as áreas de vendas e serviços. Entre as categorias expostas, os parlamentares provenientes destas carreiras nunca superaram o patamar de 3%. Entretanto, em 2012 ocorre um pequeno crescimento, em todas as regiões, desta categoria em relação ao valor verificado em 2000.

No que compete à categoria dos gerentes e políticos, observa-se que esta é a classe ocupacional que tem o maior crescimento no período. Enquanto em 2000, o valor médio máximo era de 20%, este percentual cresce para quase 30% em 2012. Também, verifica-se nessa categoria a maior diferença entre eleitos e candidatos em 2012. Se entre os candidatos, os gerentes são cerca de 10%, entre os eleitos esse patamar sobe para quase 30%.

Por fim, a presença dos profissionais recebe um incremento de 2% a 5%, a depender da região, entre as eleições de 2004 e 2008. Como é observado a seguir, é nesta categoria em que se observa a maior diferença entre o perfil das bancadas eleitas pelos partidos. Mas antes de analisar as bancadas partidárias é preciso verificar a presença destas ocupações por porte populacional dos municípios. Os Gráficos 36 e 37 apresentam os dados⁹³.

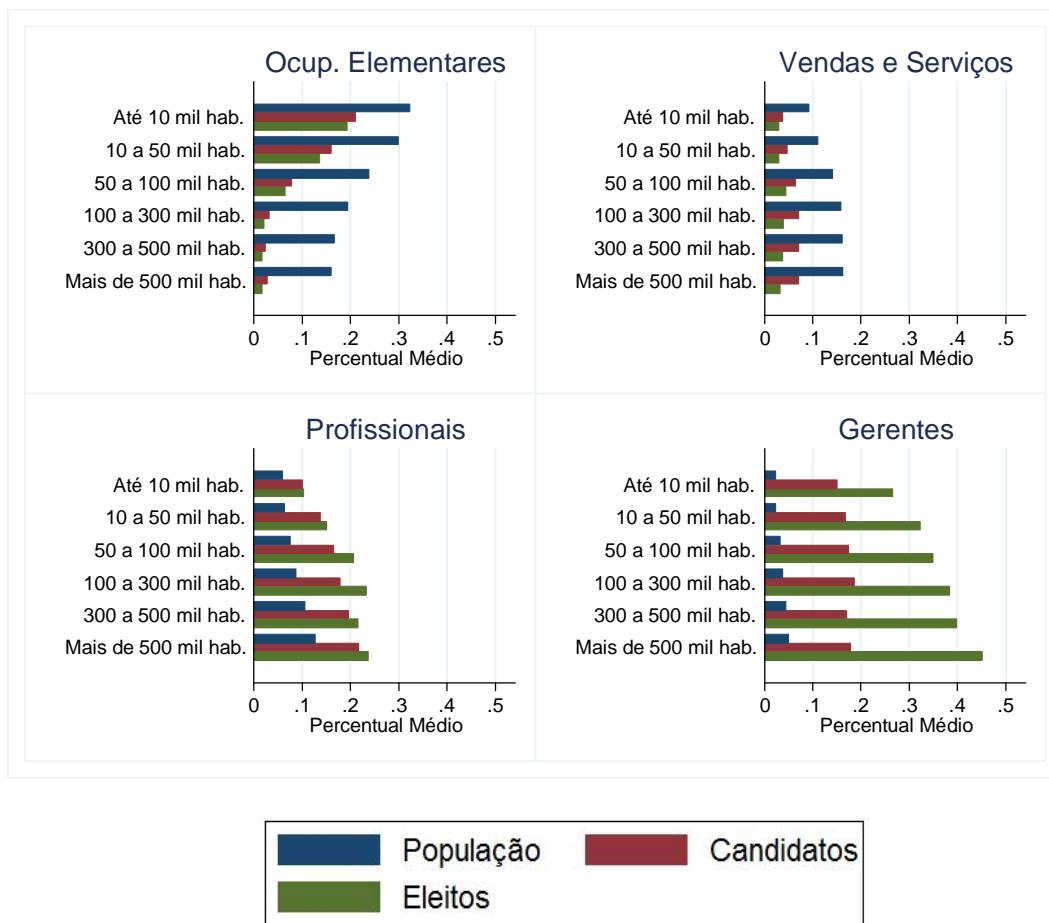
⁹³ Os Gráficos para as eleições de 2004 e 2008 estão na seção C.2 do Anexo.

Gráfico 36 – Distribuição ocupacional dos candidatos, dos eleitos e da população por porte populacional (2000)



Fonte: TSE e IBGE. Elaboração do autor

Gráfico 37 – Distribuição ocupacional dos candidatos, dos eleitos e da população por porte populacional (2012)



Fonte: TSE e IBGE. Elaboração do autor

A partir dos Gráficos 36 e 37, observa-se que municípios de diferentes portes populacionais apresentam padrões de recrutamento parlamentar díspares. Se por um lado, nos municípios com até 10 mil habitantes os candidatos e eleitos provenientes de ocupações elementares são a maioria, por outro, nos municípios com mais de 500 mil habitantes, as categorias dos profissionais e dos gerentes se alternam como principais categorias. Verifica-se, também, que a diferença entre população, candidatos e eleitos para as ocupações elementares é menor entre os municípios com até 10 mil habitantes e com população entre 10 e 50 mil habitantes.

A presença de candidatos e eleitos provenientes de carreiras ligadas à área de vendas e serviços é praticamente a mesma independentemente do tamanho do município. Apenas em 2000 é observada uma diferença entre os menores e os maiores municípios: neste ano o número de cadeiras ocupadas por indivíduos ligados a essas

ocupações era maior nos menores municípios, porém, no final do período a diferença se torna praticamente inexiste.

A categoria dos gerentes se destaca por ser a que apresenta maior diferença tanto entre população e eleitos quanto entre candidatos e eleitos. Isso se dá porque entre os gerentes estão os indivíduos que declararam como ocupação serem membros do Poder Legislativo. Assim, a predominância dos gerentes em relação às demais categorias ocupacionais parece se relacionar com a (re)eleição destes indivíduos. Na Tabela 25, abaixo, é possível verificar o desempenho dos indivíduos que declararam serem membros do Poder Legislativo na época da eleição.

Tabela 25 – Taxa de elegibilidade para indivíduos que declararam pertencer ao Poder Legislativo (2000, 2004, 2008 e 2012)

Eleição	Membros do Legislativo		
	Eleitos	Não eleitos	Total
2000	N	2313	2078
	%	52,7%	47,3%
2004	N	3839	4071
	%	48,5%	51,5%
2008	N	9050	7801
	%	53,7%	46,3%
2012	N	10443	7709
	%	57,5%	42,5%

Fonte: TSE e IBGE. Elaboração do autor

Em todas as eleições examinadas, ao menos 48% dos candidatos que declararam pertencer ao corpo legislativo lograram sucesso nos pleitos. Este dado entendido como *proxy* de reeleição aponta que durante o período, ao menos 48% dos vereadores que tentam se reeleger alcançam esse objetivo. Cabe pontuar que esta é a categoria que obtém maior sucesso entre todas as declaradas no registro de candidatura no TSE. Portanto, em suma, a disparidade observada entre eleitos e candidatos, assim como entre eleitos e população, pode ser explicada pela vantagem que os vereadores em busca da reeleição experimentam frente os indivíduos das demais categorias ocupacionais.

Antes de iniciar o exame das bancadas eleitas pelos diferentes partidos, merece destacar as implicações dos achados desta seção para os argumentos acerca da representação descritiva. Não cabe aqui realizar uma discussão aprofundada do debate sobre os aspectos positivos e negativos da representação descritiva, nem discutir como

efetivamente alcançá-la⁹⁴. Contudo, os dados examinados permitem questionar se é viável esperar que uma assembleia eleita reflita – de maneira acurada – as características observadas na população. Essa indagação se faz razoável, ao passo que nem mesmo no momento de menor controle em um sistema político baseado em eleições – isto é, no momento em que são postas as candidaturas para o cargo com maior número de vagas em disputa – é possível encontrar o cenário em que o quadro político reflete as características da população.

C.3 – Partidos e perfil ocupacional das bancadas eleitas

Até o momento, examinaram-se o número de candidaturas por vaga e o perfil dos indivíduos lançados candidatos a vereador. A análise mostrou que de 2000 a 2012 ocorreu, em média, um crescimento do número de candidaturas lançadas a vereador em municípios de todos os portes populacionais e que, a despeito de diferenças entre municípios de diferentes portes e regiões, candidatos e eleitos: (1) são provenientes de carreiras de maior prestígio; (2) possuem educação mais elevada que a população e (3) são homens. Apesar destes achados, não foram realizadas considerações sobre o perfil dos parlamentares (e candidatos) de diferentes partidos políticos. Nesta seção são examinadas essas possíveis diferenças. A análise segue o trabalho de Leônicio Martins Rodrigues (2002) exposto na revisão bibliográfica deste Capítulo. A primeira decisão a ser realizada em uma análise deste tipo é definir quais partidos observar. Nesta seção se optou por apresentar apenas os dados apenas para cinco partidos: PMDB, PSDB, PFL-DEM, PPB-PP e PT. Duas são as vantagens desta seleção: a primeira é que estes partidos estão entre os que mais elegeram vereadores no período analisado (Tabela 26); a segunda, é que ela é composta por partidos de todas as posições ideológicas – PMDB e PSDB de centro, PFL-DEM e PPB-PP de direita e PT de esquerda⁹⁵.

⁹⁴ Ver Pitkin (1967), em especial o Capítulo 4 para um sumário dos argumentos acerca da representação descritiva.

⁹⁵ Como colocado por Rodrigues (2002:32), classificar ideologicamente os partidos brasileiros é uma atividade não trivial. Contudo, a classificação aqui empregada está em consonância com algumas das empregadas na literatura. Por exemplo, a do próprio Rodrigues (2002), a utilizada por Marenco e Serna (2007) e a elaborada por Zucco (2011)

Tabela 26 – Número de vereadores eleitos por PMBD, PFL-DEM, PSDB, PPB-PP e PT
 (Eleições de 2000, 2004, 2008, 2012)

Partido	2000	2004	2008	2012
PMDB	11264	8293	8437	7943
PFL-DEM	9561	6446	4789	4926
PSDB	8457	6552	5881	5241
PPB-PP	7028	5445	5109	4926
PT	2476	3677	4157	5171

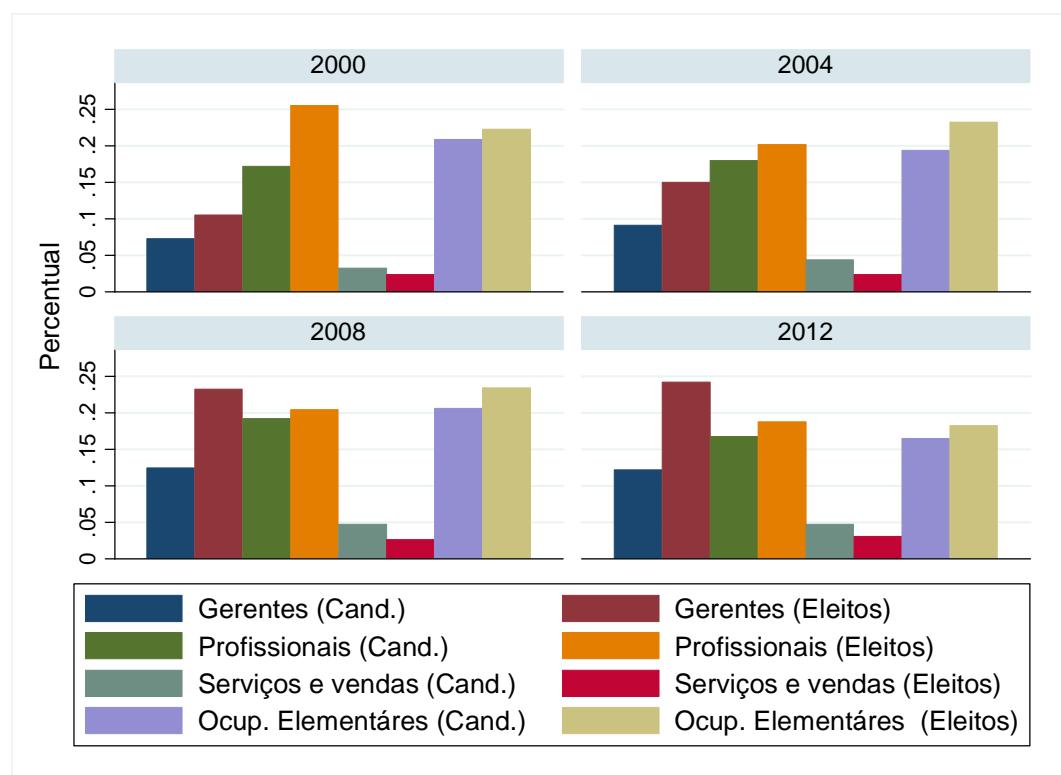
Fonte: TSE e IBGE. Elaboração do autor

Observa-se nos Gráficos 38, 39, 40, 41 e 42 que os quatro partidos de centro e de direita possuem composições semelhantes. A exceção ao padrão geral é a bancada do PT que, ao menos até a eleição de 2008, tem uma bancada com uma composição ocupacional distinta da dos demais partidos.

Em 2000, o grupo que lograva maior sucesso entre os candidatos do PT era o dos profissionais. Cabe lembrar que neste grupo estão as carreiras historicamente identificadas com o partido, a saber, os professores (de todos os níveis de ensino) e as profissões consideradas intelectuais. Como é notável nos dados para as demais eleições, a predominância da categoria dos profissionais vai se reduzindo até que, em 2012, os gerentes se tornam a categoria com maior número de parlamentares nas fileiras do PT. Entretanto, mais do que a redução no número de profissionais eleitos pelo PT, o aumento do número de gerentes eleitos é responsável por esse efeito⁹⁶. Dessa forma, no início do período os gerentes eram 10% dos eleitos, no final eles passam a ser 19% dos vereadores eleitos pelo PT. Por sua vez, os profissionais apresentam uma queda de, aproximadamente, 7%.

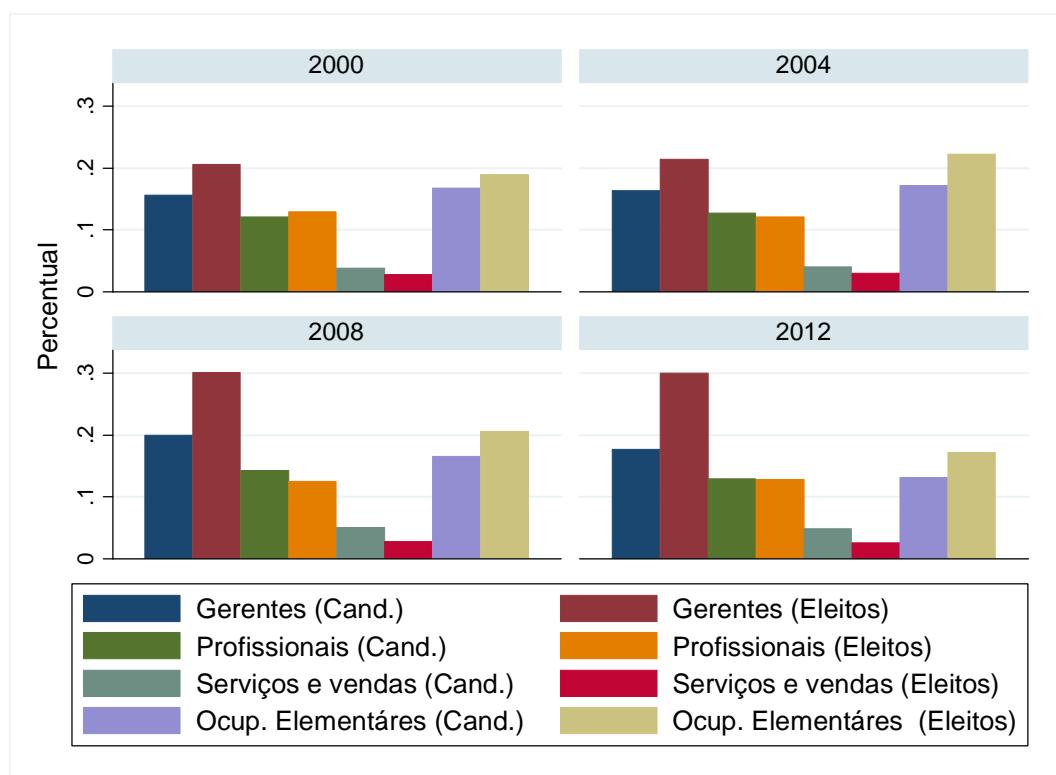
⁹⁶ Esse dado pode apenas estar expressando o aumento do número de vereadores do PT no período.

Gráfico 38 – Distribuição ocupacional dos candidatos e dos parlamentares eleitos pelo PT (de 2000 até 2012)



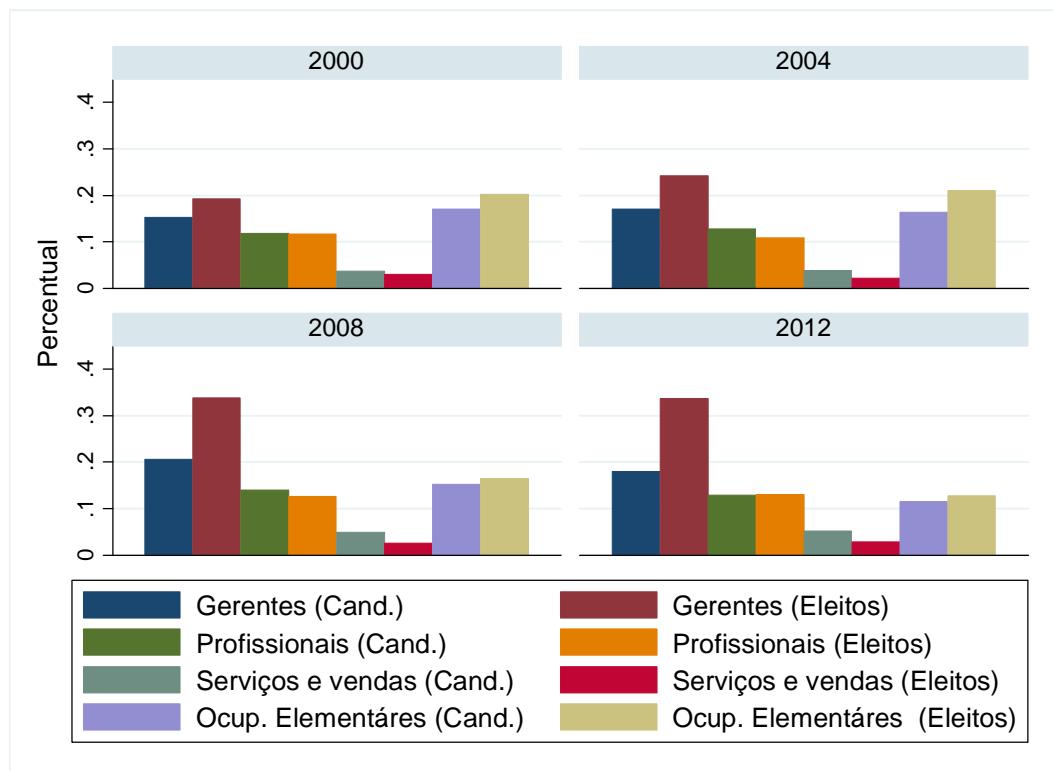
Fonte: TSE e IBGE. Elaboração do autor

Gráfico 39 – Distribuição ocupacional dos candidatos e dos parlamentares eleitos pelo PPB-PP (de 2000 até 2012)



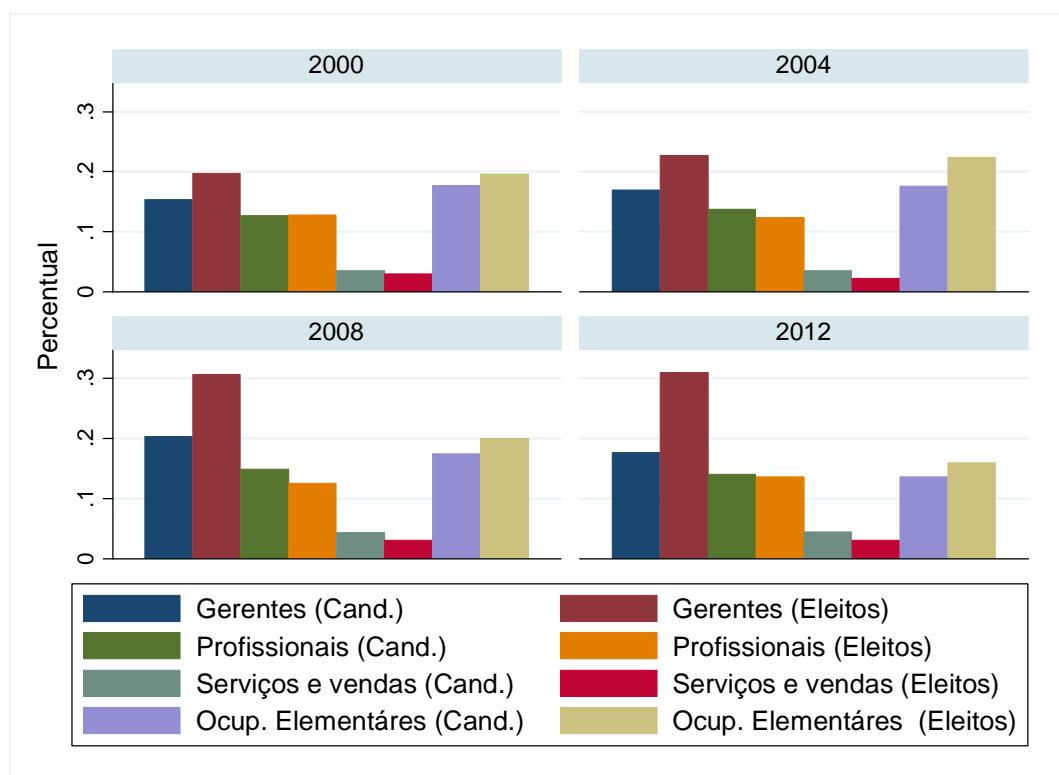
Fonte: TSE e IBGE. Elaboração do autor

Gráfico 40 – Distribuição ocupacional dos candidatos e dos parlamentares eleitos pelo PFL-DEM (de 2000 até 2012)



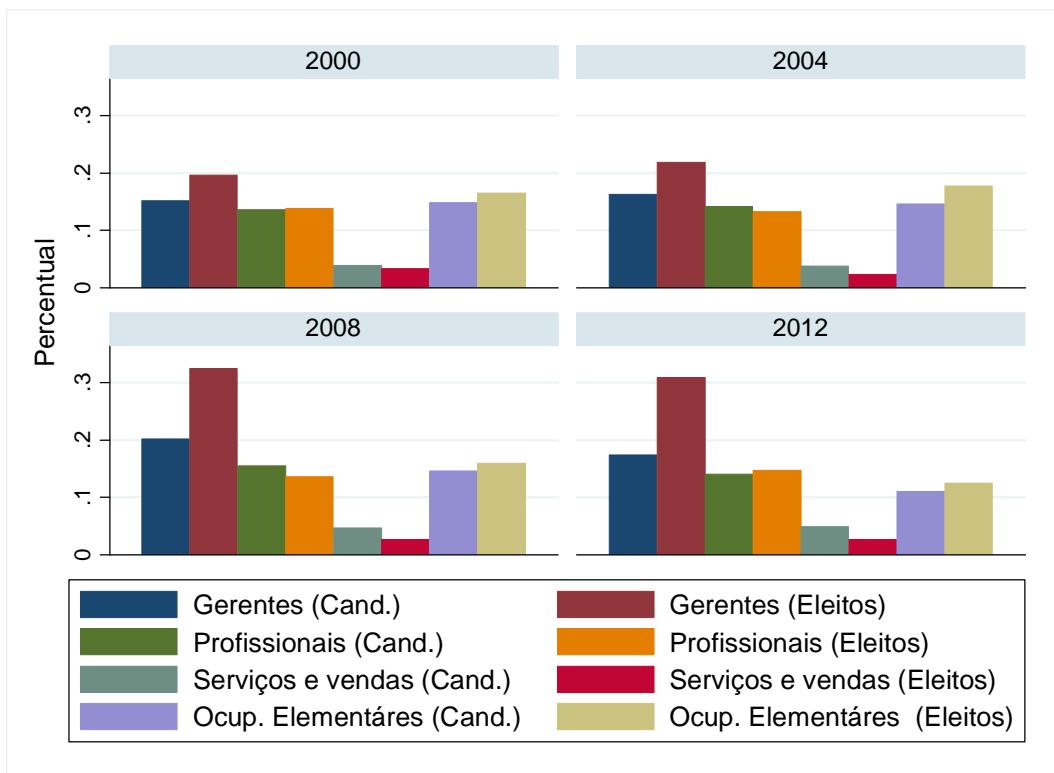
Fonte: TSE e IBGE. Elaboração do autor

Gráfico 41 – Distribuição ocupacional dos candidatos e dos parlamentares eleitos pelo PMDB (de 2000 até 2012)



Fonte: TSE e IBGE. Elaboração do autor

Gráfico 42 – Distribuição ocupacional dos candidatos e dos parlamentares eleitos pelo PSDB (de 2000 até 2012)



Fonte: TSE e IBGE. Elaboração do autor

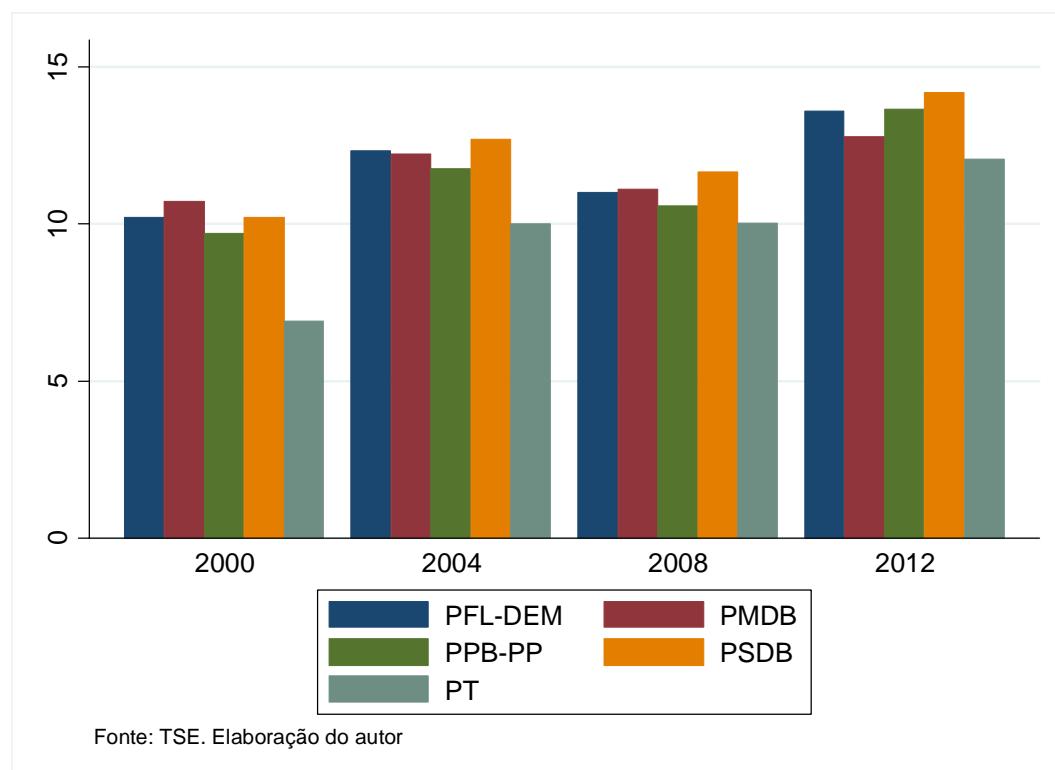
Durante o período, a categoria dos gerentes é a que mais cresce em todos os partidos, mesmo entre os que eles eram maioria em 2000 – como no caso do PSDB – a categoria experimentou um crescimento quando comparados os dados de 2000 e 2012. A partir de uma análise mais atenta dos dados, observa-se que 2004 é uma exceção a esta tendência. Neste ano, a categoria dos gerentes sofre uma redução para todos os partidos examinados. Uma possível explicação para esse resultado pode estar na forma como os dados são coletados, mais especificamente, na autodeclaração da ocupação pelos vereadores.

Cabe observar, também, que o padrão de distribuição das ocupações verificado, ao menos até 2008, é, em um primeiro momento, consonante com os achados de Rodrigues (2002) em sua análise dos deputados federais brasileiros e de Marenco e Serna (2007) que examinaram o perfil de recrutamento de parlamentares de partidos dos diferentes espectros ideológicos no Uruguai, Chile e Brasil. Assim, tal como exposto na revisão da literatura, partidos de direita recrutam seus membros de carreiras ligadas ao empresariado e entre algumas ocupações que compõem os profissionais liberais, por

exemplo, entre os advogados e juristas. Por sua vez, a esquerda tem um perfil de recrutamento diferente. Os parlamentares destes partidos são, em sua maioria, oriundos do funcionalismo público e de carreiras ligadas a humanidades e a economia. Os dados expostos neste Capítulo apontam que estas conclusões também são válidas para o recrutamento de vereadores.

Observando os Gráficos 38, 39, 40, 41 e 42, nota-se que parlamentares oriundos de carreiras gerencias são mais recorrentes nos partidos de direita do que nos de esquerda. PPB-PP e PFL-DEM possuem em todo o período mais parlamentares e candidatos que declararam uma ocupação de gerência do que o PT. Por outro lado, o PT é o partido com maior número de indivíduos que declararam pertencer ao grupo dos profissionais. Cabe indagar, tal como argumentado pelos autores supracitados, se direita e esquerda também são diferentes quanto à presença de parlamentares oriundos do serviço público e a composição da categoria dos profissionais. No Gráfico 43 é exposto o percentual médio de servidores públicos nas bancadas eleitas.

Gráfico 43 – Percentual médio de Servidores Público nas bancadas eleitas do PFL-DEM, PMDB, PPB-PP, PSDB e PT (2000, 2004, 2008 e 2012)



Fonte: TSE e IBGE. Elaboração do autor

Contrário ao argumento de Rodrigues (2002) e Marenco e Serna (2007), o PT – único partido de esquerda examinado – é o partido que possui o menor percentual de parlamentares oriundos do serviço público⁹⁷. É notável o PT é o único partido que apresenta um crescimento constante do percentual de servidores públicos entre seus quadros ao longo do período, saindo de 6,77% para 12,05%. Entretanto, observa-se que mesmo com o crescimento gradual a presença de servidores é a menor entre os partidos examinados em todas as eleições. Cabe, por fim, examinar a composição dos vereadores eleitos pelos partidos considerados como “profissionais”.

Nos Gráficos 44 e 45 é exposta a composição da categoria dos “profissionais” das bancadas eleitas dos cinco partidos nas eleições de 2000 e 2010. Observa-se que a categoria dos professores – que compreende a professores de todos os níveis de ensino – é a com maior presença em todos os partidos. Não obstante, é no PT que ela tem maior predominância, em 2000 os professores foram responsáveis por 65% das cadeiras do partido ocupadas por indivíduos considerados como profissionais. Apesar da queda verificada, em 2012 os professores ainda perfazem 50,59% dos profissionais eleitos pelo PT.

⁹⁷ Foram considerados como servidores públicos indivíduos que declararam ser funcionário público em qualquer um dos três níveis da federação e os que afirmaram ser funcionário público aposentado.

Gráfico 44 – Composição da categoria dos “profissionais” por partido (Eleição de 2000)

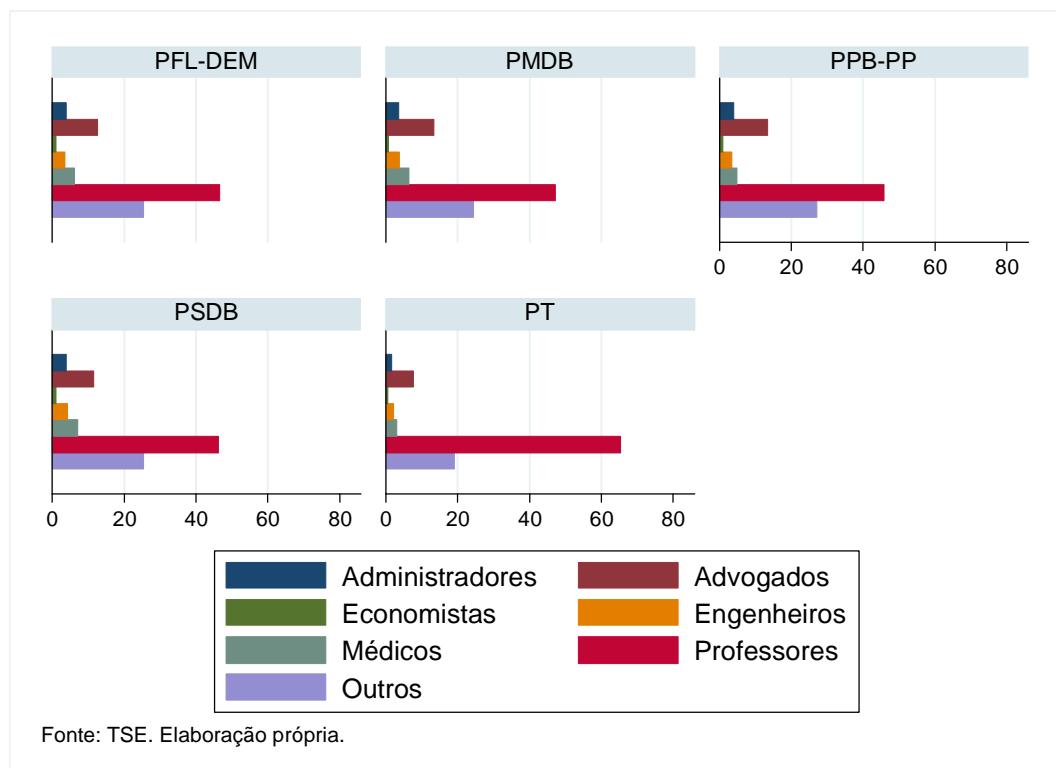
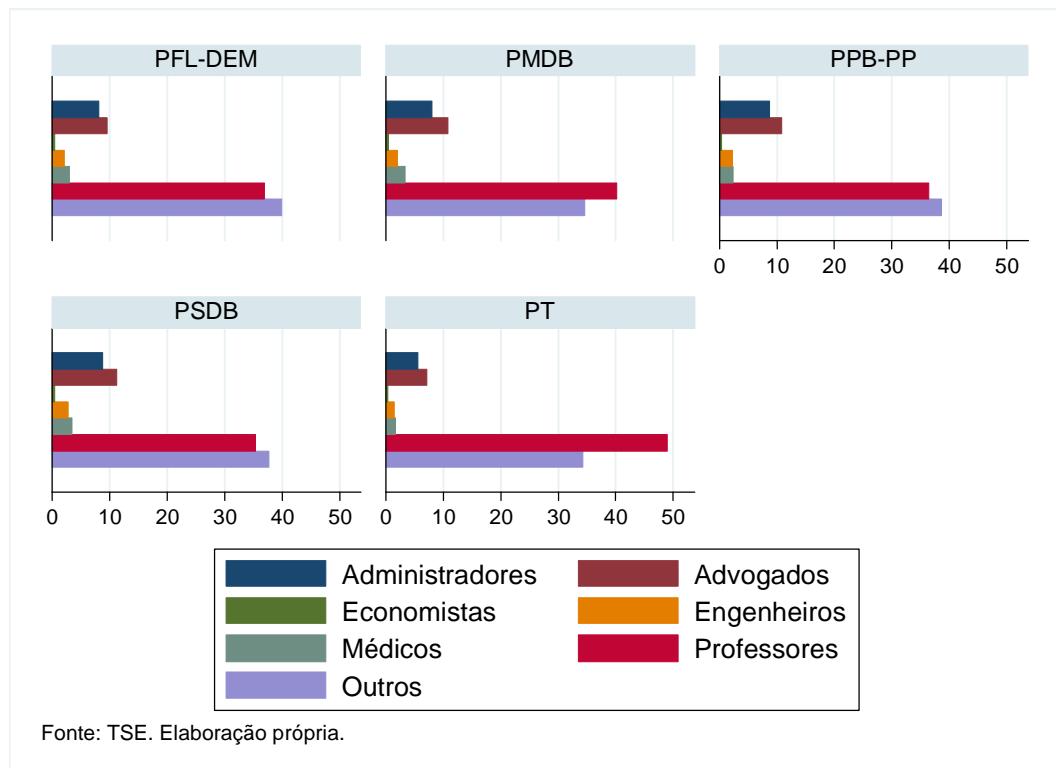


Gráfico 45 – Composição da categoria dos “profissionais” por partido (Eleição de 2012)



Não é apenas no PT em que ocorre uma queda no percentual de professores eleitos: em todos os partidos, professores perdem espaço para outras categorias

ocupacionais. Entre as demais expostas nos Gráficos 44 e 45, somente as dos advogados e a dos administradores não perde espaço ao longo do período: enquanto, os primeiros se mantém estáveis no período, os segundos mais do que dobram sua presença nas Câmaras Municipais. Nota-se, portanto, há uma diferença no perfil da bancada dos profissionais no PT em relação à dos demais partidos. Enquanto a bancada petista conta com uma maior participação de parlamentares advindos do magistério, as demais bancadas contam com maior presença de parlamentares de outras áreas, por exemplo, de advogados, de administradores e de médicos. Em outras palavras, os demais partidos possuem um maior número de profissionais advindos das carreiras tradicionais. Pode-se concluir que apesar do PT ser o partido com menor percentual de servidores públicos em seu quadro, os argumentos de Rodrigues (2002) e Marenco e Serna (2007) se sustentam quando a categoria dos profissionais é examinada internamente.

Antes de passarmos para as considerações finais, cabe um comentário sobre os resultados desta seção. Os resultados apresentados nessa última parte, em especial a análise da categoria dos profissionais, podem levar o leitor a supor que os advogados são a ou uma das categorias de maior relevo entre os vereadores, tal qual a literatura sobre os legislativos no Brasil apresentada na segunda seção tem mostrado. Entretanto, a análise das categorias ocupacionais desconsiderando agrupamentos revela que os advogados são, em média, 1,8% dos vereadores eleitos no Brasil ao longo do período estudado. A categoria de maior relevo, excetuando a dos vereadores, foi a dos trabalhadores agrícolas/agricultores com, em média, 14,8% dos eleitos. Em seguida deles, estão os servidores públicos municipais com média de 7,6%, e os comerciantes/proprietários de estabelecimentos comerciais com, em média, 9,73%.

Em resumo, a análise do perfil ocupacional dos vereadores aponta que diferentemente do que ocorre nas Assembleias Estaduais e no Congresso Nacional, categorias com menor prestígio social possuem melhor sorte no nível municipal. Não obstante, isso não garante que a representação política no nível municipal seja o que é se esperaria de uma verdadeira representação descritiva. Mesmo no nível em que há o maior número de cadeiras em disputa, candidatos e eleitos não refletem a população. Por que isso ocorre é uma questão que foge do escopo desta dissertação, mas cabe questionar se o perfil ocupacional dos vereadores tem alguma relação com o que é por eles produzindo. No próximo Capítulo, esta e outras questões acerca da produção legislativa são levantadas.

D – Considerações finais

Neste Capítulo, objetivou-se examinar quem são os candidatos a vereador e quem são os eleitos e se estes guardam semelhanças com a população de seus municípios. Observou-se que candidatos e eleitos se diferem da população no que tange ao sexo, a escolaridade média e ao perfil ocupacional. Em média, um candidato a vereador possui maior escolaridade, possui uma ocupação de maior prestígio social e é homem. Este quadro é ainda mais agudo quando se são analisados os dados para os eleitos.

No tocante aos partidos, observou-se que entre os partidos examinados todos, excetuando o PT até a eleição de 2008, possuíam bancadas de perfil ocupacional semelhante. Grosso modo, as bancadas foram compostas por parlamentares provenientes de ocupações gerenciais e profissionais (as de maior prestígio social). Por outro lado, estas são as ocupações encontradas com menor frequência na população.

Também foram, brevemente, examinadas a candidaturas apresentadas a vereador ao longo das últimas quatro eleições. Verificou-se que a resolução do TSE de 2004 impactou negativamente o número de candidaturas, enquanto que a EC 58/2009 provocou um efeito contrário, isto é, de aumento no número de candidatos por vaga. Adicionalmente, notou-se que ocorreu um crescimento mais agudo no número de candidatos por vaga nos municípios de maior porte. Achado que este Capítulo deixa para ser explorado por futuras pesquisas.

No próximo Capítulo, a análise passa para a produção legislativa (conteúdo e volume). Características dos parlamentos e dos parlamentares são exploradas a fim de examinar como elas se relacionam com o que é produzido pelos vereadores. A produção legislativa de Câmaras mais profissionalizadas é mais volumosa? A profissionalização está associada a características da produção legislativa? Vereadores provenientes de determinadas ocupações apresentam projetos com conteúdo diferente? Em outras palavras, é possível verificar a partir da produção legislativa traços da representação descritiva? Estas são algumas das questões abordadas nas próximas páginas.

CAPÍTULO 4 – A PRODUÇÃO LEGISLATIVA

Nos Capítulos anteriores foram examinadas a estrutura e profissionalização das Câmaras Municipais e o perfil dos parlamentares e dos políticos que objetivam ocupar um assento nestes parlamentos. Verificou-se que a despeito da baixa profissionalização e da parca estrutura física e humana das Casas, o perfil do vereador brasileiro é de um político com nível de escolaridade médio maior do que o da população, proveniente de carreiras com maior prestígio social e do sexo masculino. Providos destas informações cabe questionar o que estes parlamentares produzem. Este é o objetivo deste Capítulo. A fim de cumprir tal intuito, são examinados os projetos de lei apresentados entre os anos de 2001 e 2011 para 27 municípios.

A amostra utilizada, como exposto no Capítulo 1, não é aleatória e não possibilita a realização de inferências sobre o que se produz em todas as Câmaras Municipais brasileiras. Assim, antes de apresentar um panorama nacional da produção legislativa no nível municipal, a contribuição que se pretende neste Capítulo é a de proporcionar ao leitor um quadro mais amplo da produção legislativa no nível local daquele que até o momento se encontra na literatura.

Os resultados deste Capítulo apontam que a concepção de que os parlamentares no nível local não possuem uma agenda de políticas relevantes para o município é, no mínimo, equivocada. Tal como ocorre no nível federal (AMORIM NETO e SANTOS, 2003; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999), o tema mais frequente entre os projetos de lei de vereadores é o social. Adicionalmente, a agenda de propostas envolve políticas como regulamentação do solo e modificações no Código de Obras e incrementos em políticas como Educação e Saúde. Ou seja, as proposições vão além dos famigerados projetos considerados como homenagens.

Na seção que segue são apresentados alguns dos estudos que tomaram a produção legislativa como foco de análise, seja ao nível municipal, estadual ou federal. A revisão não se pretende esgotar o tema, mas proporcionar indicações de caminhos para se analisar os dados empíricos nas demais seções. Na segunda seção são detalhados alguns dos procedimentos adotados para a coleta de dados e, por fim, na terceira seção é realizada a análise dos dados.

A– A produção legislativa no Brasil

O estudo da produção legislativa é uma das áreas de pesquisa mais estabelecida na Ciência Política brasileira. Nos anos recentes, estudos empíricos têm testado de modo sistemático interpretações bastante enraizadas acerca do sistema político brasileiro. Especificamente, de que o sistema de escolha dos deputados federais, estaduais e vereadores teria como efeito o comportamento paroquialista destes parlamentares (AMES, 1995a, 1995b, 2003; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, 2002; LAMOUNIER, 1992; LIMONGI e FIGUEIREDO, 2005; MAINWARING, 1991, 1999; PEREIRA e MUELLER, 2002, 2002)⁹⁸. Nesta perspectiva, os estudos sobre a produção legislativa no Brasil estão tornando-se cada vez mais aprofundados e diversificados.

Dentre os trabalhos realizados, destaca-se o pioneiro trabalho de Figueiredo e Limongi (1999) sobre o processo decisório na Câmara dos Deputados. Os autores encontram uma nítida divisão de preferências nas matérias propostas pelo Executivo e pelo Legislativo: enquanto o tema social é dominante no Legislativo, o Executivo apresenta preferencialmente matérias administrativas e orçamentárias. Poder-se-ia afirmar que o Brasil é um exemplo do que se convencionou chamar de “segredo ineficiente” (SHUGART e CAREY, 1992). Isto é, um modelo de sistema político no qual não é possível aos eleitores ter uma visão clara entre tipos de políticas públicas (de caráter nacional) na época das eleições, pois os legisladores prefeririam políticas com o foco paroquial ao invés de nacional⁹⁹.

A fim de examinar se o modelo do “segredo ineficiente” é válido para o Brasil, Amorim Neto e Santos (2003) investigaram a produção legislativa da Câmara dos Deputados, com base na classificação de todos os projetos de lei aprovados na Casa (1985-1999) e todos os projetos propostos no ano de 1995. Os autores classificam as

⁹⁸ Grosso modo, é possível organizar a literatura em duas abordagens macro, a distributivista e a partidária. Estas abordagens tem origem na tradição de estudos legislativos estadunidense (LIMONGI, 1994) e diferem sobre quais instituições exercem maior influência sobre o comportamento parlamentar. Na primeira, o comportamento parlamentar seria palpado pelos interesses eleitorais dos parlamentares. Deste modo, as instituições eleitorais exercediam uma grande influência no comportamento parlamentar (CAREY e SHUGART, 1995). Por sua vez, na segunda tradição as regras internas do Congresso e os poderes dos líderes partidários organizariam os trabalhos e minimizariam as influências das instituições eleitorais (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). Durante a década de 1990 e os anos 2000 diversos trabalhos foram publicados no Brasil clamando a predominância de uma das abordagens. Dado que está é uma discussão conhecida na Ciência Política, optou-se por não reproduzi-la em seus pormenores. Para revisões desta literatura, ver: De Carvalho,(2003:Capítulo I), Ricci (2006:Capítulo 1) e Santos (2003:Capítulo 1)

⁹⁹ Cabe ressaltar que o modelo do “segredo ineficiente” pressupõe um Executivo forte, que se encarregaria das políticas nacionais, ao passo que os parlamentares cuidariam dos interesses de suas clientelas, propondo matérias paroquialistas de caráter social (SHUGART e CAREY, 1992).

leis e projetos de lei quanto ao tema, à abrangência e ao efeito causado. Os resultados obtidos indicam que o principal tema de interesse dos parlamentares é o social, confirmando os achados de Figueiredo e Limongi (1999).

No entanto, Amorim Neto e Santos destacam que a agenda social dos deputados não representa uma ampla agenda de reformas sociais. Nas palavras dos autores, as leis do tipo social “(...) *não promovem amplos programas de política social e, por isso mesmo, não alteram o persistente status quo perverso do país (...)*” (AMORIM NETO e SANTOS, 2003: 675). Por outro lado, os autores contestam que os parlamentares seriam distribuidores de benefícios para suas bases, pois os projetos “(...) *visam aos cidadãos em geral e não a áreas geográficas específicas*” (AMORIM NETO e SANTOS, 2003: 675).

Os achados de Amorim Neto e Santos (2003) permitem duas conclusões: (1) as leis propostas pelos parlamentares não buscam diminuir as clivagens econômicas e sociais brasileiras e (2) a maior parte das leis apresentadas pelos parlamentares é de âmbito nacional, ou seja, não são paroquialistas. Mas por que isto ocorreria a despeito dos incentivos institucionais apontados pela literatura que é crítica à adoção da lista aberta? A principal explicação dos autores converge para a explicação dada por Lemos (2001).

Ao analisar as leis de caráter propriamente social¹⁰⁰, Lemos (2001) as classificou quanto à *forma* – de transferência ou regulação – e ao *escopo* – impacto concentrado ou difuso. A autora aponta duas proposições para explicar seus resultados. A primeira refere-se à dependência da reeleição em relação à percepção do eleitor quanto aos benefícios recebidos, de modo que tal percepção não depende de ganhos individuais. Ou seja, o eleitor não precisa receber diretamente o benefício concedido pela lei, uma vez que ele é capaz de perceber o desempenho parlamentar mesmo quando não é beneficiado diretamente. A segunda explicação alude à *forma* das proposições. Lemos encontra o predomínio de matérias do tipo regulador¹⁰¹. A preferência por este tipo de matéria seria causada pela limitada capacidade de transferência de recursos do Legislativo, isto é, das limitações institucionais instituídas pela Constituição Federal de

¹⁰⁰ Os temas que englobam o que chamados pela autora de propriamente social são: educação e saúde. É bom ressaltar que a autora também utiliza os decretos legislativos e as resoluções na sua pesquisa (LEMOS 2001).

¹⁰¹ Nas palavras de Santos (1995: 462) matérias reguladoras são aquelas que dizem “respeito aos casos em que estas propõem a regulação de atividades de setores da economia, seja no mercado de bens e serviços, seja no mercado de trabalho. A leis pode também alvitrar regras que regulem a competição e participação políticas”.

1988 ao Legislativo brasileiro para a elaboração do orçamento. As explicações de Lemos e de Amorim Neto e Santos (2003) convergem neste ponto: a reduzida capacidade do Legislativo nacional para alterar o orçamento seria um impedimento e um fator desmotivador para a apresentação de políticas de *pork barrel*¹⁰².

Lemos (2001) afirma também que todos os partidos preferem apresentar propostas difusas ao invés de concentradas. Contudo, Amorim Neto e Santos (2003) consideram esta explicação parcialmente correta. Os autores afirmam existir uma diferença no perfil das matérias apresentadas pelos partidos da oposição e da base aliada, uma vez que, enquanto a oposição optaria por matérias com conteúdo nacional, a situação tenderia a ter maior disposição para apresentar propostas de tipo paroquial. Isto ocorreria, porque a apresentação de projetos é o único modo de a oposição apresentar seu plano de governo para o país e, portanto, de se fortalecer.

Amorim Neto e Santos (2003) também testam a hipótese de Ames (1995b) de que políticos que recebem votos com padrão concentrado¹⁰³ ou dominante¹⁰⁴ teriam maior propensão a realizar políticas do tipo *pork barrel*. No entanto, Amorim Neto e Santos mostram que apenas os deputados com padrão dominante estariam mais dispostos a apresentar este tipo de política.

Outros dois trabalhos contribuíram para tornar mais precisas as interpretações sobre o comportamento parlamentar no Brasil: os trabalhos de Santos (1995) e Ricci (2003). O trabalho de Santos (1995), focado no período de 1959-1963, foi um dos pioneiros na análise da produção legislativa. Entre os achados do autor que se mantém para o período 1988-2002 está o que estado pelo qual o parlamentar foi eleito não é importante para a apresentação de matérias. Ou seja, a produção de matérias paroquiais não estava conectada à origem eleitoral do parlamentar.

Mas, os resultados de Santos também diferem dos encontrados para o período atual. Por exemplo, uma das conclusões de Santos (1995) é que o número de leis de caráter clientelista em 1959-64 era superior às de caráter nacional. A explicação para este achado estaria na possibilidade de participação mais ativa na elaboração do orçamento – no caso do período democrático de 1946 a 1964.

¹⁰² O termo política de “*pork barrel*”, de origem americana, refere-se a políticas governamentais cujos benefícios econômicos ou serviços são concentrados em uma área específica, mas cujos custos são repartidos entre todos os contribuintes. São exemplos deste tipo de política, no âmbito nacional, os subsídios agrícolas.

¹⁰³ O padrão concentrado refere-se a uma votação concentrada em uma determinada região. Ou seja, em distritos vizinhos.

¹⁰⁴ O padrão dominante refere-se a uma votação predominantemente feita em um só distrito. Ou seja, quando um candidato recebe a maior parte dos seus votos em apenas um distrito.

Outro aspecto do debate refere-se à correlação positiva entre a magnitude¹⁰⁵ do distrito (M) e o número de proposições paroquiais apresentadas: quanto maior o número de cadeiras do distrito maior seria o número de projetos paroquiais. Neste sentido o trabalho de Santos (1995) não é conclusivo. No entanto, Ricci (2003) testou e refutou esta proposição em seu estudo para o período de 1988 e 2002. Segundo o autor, não se pode conectar M com o número de propostas paroquialistas. Pelo contrário, o fenômeno observado é oposto à suposição: quanto menor a M, maior é o número de projetos paroquiais.

Por último, cabe ressaltar o trabalho de De Carvalho (2003). O autor se propôs a responder se o padrão da *constituency* influencia a atuação parlamentar do deputado.

Os resultados da análise dos projetos de lei feita pelo autor apontam para a aceitação da hipótese distributivista: deputados com base dominante, seja concentrada ou fragmentada, são os que menos apresentam propostas de âmbito nacional. O autor argumenta e mostra empiricamente que, apesar do “*que pretendem alguns analistas, os dados demonstraram que os estímulos oriundos da arena eleitoral estão longe de ser ‘neutralizados na porta do Congresso’*” (DE CARVALHO, 2003:194). No entanto, deve-se observar que em sua conclusão o autor pondera sobre qual modelo o sistema brasileiro se encaixa: se é o sistema no qual os partidos são os principais atores (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999), ou se prevalece o individualismo, o particularismo e distributivismo (AMES, 2003). A conclusão apresentada é que o sistema político brasileiro não pode ser encarado como forma pura de nenhum dos dois. As regras internas do Congresso não são fortes o suficiente para eliminar todos os incentivos da arena eleitoral; tampouco é verdade que todos os deputados brasileiros agem de maneira paroquial. Portanto, o sistema eleitoral e as regras internas do Congresso fornecem aos parlamentares múltiplas estratégias na arena parlamentar.

Antes de iniciar a análise dos trabalhos que tomaram as Assembleias Legislativas como objeto, cabe destacar o trabalho de Marques (2012) por se tratar de um esforço de examinar a produção legislativa no Senado Federal e as possíveis consequências da representação estadual no comportamento dos Senadores. O autor examinou os projetos de lei apresentados pelos senadores entre os anos de 2003 e 2010 e os classificou perante o tema e sua área de abrangência. Os resultados apontam para

¹⁰⁵ A magnitude (M) é o número de cadeiras em disputa num distrito nas eleições. Para as eleições de deputados federais a magnitude varia de um mínimo de oito cadeiras para estados menores como o Acre e um máximo de setenta cadeiras para São Paulo.

um padrão semelhante ao verificado para a Câmara dos Deputados: o tema mais frequente é o social (48,4%) e, ao contrário do hipotetizado, Marques aponta que apenas 13% dos PLs possuem impacto regional ou local.

Deste modo, a literatura nos permite concluir, que em nenhuma das Casas do Legislativo brasileiro a tese da conexão eleitoral entre o parlamentar e sua *constituency* geográfica encontra respaldo.

Feitas estas considerações sobre o Legislativo Federal, passemos aos estudos sobre os planos estadual e municipal. Como destacado anteriormente, pouca atenção foi feita a análise da produção legislativa no nível estadual na Ciência Política brasileira¹⁰⁶. Ainda menor é o número de estudos que examinaram a produção legal.

Destes, o primeiro que podemos destacar é o estudo de Castro, Anastasia e Nunes (2009), cujo objetivo foi examinar a representação política em doze Assembleias Legislativas¹⁰⁷, mas especificamente, avaliar, entre outros fatores, em que medida a base eleitoral influencia o comportamento dos legisladores. Os autores utilizaram como dados às informações resultantes do *survey* aplicado pelo Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (CEL-DCP-UFMG). A pesquisa obteve resposta de 513 dos 624 deputados que constituíam o universo. Os resultados da pesquisa apontam que o grau de paroquialismo é mais elevado entre: (1) deputados de estados com maior competição eleitoral, (2) deputados da oposição, (3) deputados que diziam possuir como apoiadores prefeitos e vereadores, e, por fim, (4) entre os deputados que afirmavam representar os interesses da sua região. O estudo de Cervi (2009) também aponta para a confirmação deste último achado.

Cervi analisou a produção legislativa dos deputados da Assembleia Legislativa do Paraná durante a 14ª Legislatura (de 1999 a 2002). No total foram examinados 2572 projetos dos quais 1578 tinham alguma limitação geográfica¹⁰⁸. O autor também apresentou uma classificação da base eleitoral de cada deputado¹⁰⁹. A conclusão é que existe uma relação entre a abrangência dos projetos e a base eleitoral: os deputados que

¹⁰⁶ Para um exame do Poder Legislativo estadual pela ótica das relações Executivo-Legislativo conferir Abrucio (1998) e a coletânea organizada por Santos (2001). E para análise sobre as relações Executivo-Legislativo no âmbito municipal ver: Andrade (1998) e Caetano (2004; 2005).

¹⁰⁷ As Assembleias estudadas foram: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Goiás, Mato Grosso, Bahia, Pernambuco, Ceará, Tocantins e Pará.

¹⁰⁸ Como limitação geográfica quer-se dizer projetos que atingem desde uma macrorregião do estado a um município específico.

¹⁰⁹ Cervi não adota nenhuma medida corrente na literatura, ao invés o autor emprega um critério por ele elaborado. Para detalhes conferir a nota 1 do artigo (Cervi, 2009)

apresentaram mais projetos do tipo regionalizáveis foram os que mais receberam votos concentrados em uma região.

Outro trabalho que analisou a produção legislativa da Assembleia Legislativa do Paraná é o de França (2006). A autora examinou os projetos de lei apresentados durante a mesma legislatura examinada por Cervi (2009) e os classificou quanto ao tema. Segundo os resultados da autora, os projetos dos parlamentares paranaenses têm como principal tema as “homenagens e utilidade pública”¹¹⁰ com 49,41% (1181 PLs), seguido pelos projetos do tipo social com 25,30% (605 PLs). França também classificou os projetos quanto ao seu escopo, ou seja, ao impacto do PL na população: 45,3% dos PLs tinham impacto individual, seguidos pelos projetos setoriais com 26,9%. Ressalta-se, contudo, que os projetos individuais englobam os projetos de Utilidade Pública.

Também merece destaque o conjunto de trabalhos realizados por Tomio e Ricci (2008, 2010, 2012). Os artigos consistem em um esforço de analisar a produção legislativa em Assembleias Legislativas a partir de uma perspectiva comparada. Os autores tomaram como objeto os projetos apresentados tanto pelo Executivo como pelo Legislativo e os classificaram quanto ao impacto do conteúdo: se estadual, municipal ou simbólico. A conclusão de Tomio e Ricci é de que a lógica da conexão eleitoral não é unânime na apresentação de projetos de lei. Das onze Assembleias examinadas, apenas em quatro os projetos de cunho municipal foram a maioria dos apresentados (TOMIO e RICCI, 2012). Todavia, quando observada a taxa de sucesso dos projetos, o valor encontrado para os de cunho municipal é, em todas as Assembleias, superior aos de estadual ou simbólico, mas os autores apontam que estes PLs estão restritos aos de declaração de utilidade pública. O que faz os autores afirmarem que “*as estratégias distributivistas e paroquialistas disponíveis aos deputados estaduais estão restritas a projetos de utilidade pública.*” (Tomio e Ricci 2008:13). Tomio e Ricci (2012:212) terminam afirmando que cabe aos pesquisadores interessados na tese da conexão eleitoral o exame detalhado dos projetos de utilidade pública e qual o papel deles na estratégia eleitoral dos parlamentares.

¹¹⁰ Cabe apontar que ao contrário de Tomio e Ricci (2012) e de Cervi (2009), França não separa os projetos do tipo homenagem dos de declaração de utilidade pública. A autora justifica a escolha afirmando que “as proposições desse gênero, no caso da ALEP [Assembleia Legislativa do Estado do Paraná], visam claramente a promover a transferência de recursos, materiais ou simbólicos, para entidades sociais específicas, não almejando influir sobre a elaboração ou sugestão de políticas governamentais de maior abrangência ou mesmo estimular movimentos “associativos e reivindicatórios”” (FRANÇA 2006: 97 nota 52).

Por último, cabe apresentar os poucos estudos que trataram da produção legislativa nos municípios. O primeiro conjunto de estudos tem em comum o fato de terem tomado como objeto de análise a Câmara Municipal de São Paulo. Quatro são os estudos que compõem este grupo.

O primeiro consiste no relatório do projeto Excelências organizado pela ONG Transparência Brasil (2008c). Com o objetivo de verificar a qualidade do trabalho dos legisladores no Brasil, o projeto Excelências buscou determinar a qualidade das proposições feitas pelos vereadores de São Paulo. A fim de realizar este exame, a ONG realizou uma coleta e classificação (em duas categorias: relevantes e irrelevantes) de todos os PLs apresentados durante o período entre 2005 e 2008. As conclusões da Transparência Brasil são alarmantes no que tange à utilidade das proposições. Segundo o estudo, 91% das proposições têm conteúdo irrelevante¹¹¹. O número se mantém elevado (77%) quando se considera apenas o número de leis aprovadas. De acordo com a Transparência Brasil, os principais tipos de proposições feitas dizem “*respeito a homenagens, fixação de datas comemorativas e outros assuntos irrelevantes.*” (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2008c:1). Esta conclusão parece confirmar para o caso da Câmara dos Vereadores de São Paulo a interpretação feita por Ames (2003: 179) a respeito do Congresso Brasileiro, que segundo o autor “*quase nunca toma iniciativa de propor leis importantes*”.

Os estudos realizados por Caetano (2004; 2005) tiveram o objetivo de testar empiricamente a assertiva corrente do senso comum de que o parlamento local não discute as demandas da cidade. Caetano examinou os projetos de leis¹¹² aprovados em dois turnos pela Câmara paulistana durante o governo Marta Suplicy (2001-2004) para testar esta proposição. O método empregado incluiu duas dimensões de análise: uma para identificação do *tema* e outra para identificação da *abrangência* dos PLs. As descobertas do autor contradisseram o senso comum e a pesquisa da Transparência Brasil (2008c). Segundo Caetano (2004; 2005), o número de homenagens e fixação de datas não atinge o patamar de 9% dos PLs. O autor salienta o fato das homenagens

¹¹¹ A Transparência Brasil define como irrelevante os projetos de lei que tratam de “homenagens a pessoas e instituições, batismo e rebatismo de logradouros, símbolos (atribuição de bandeiras, brasões etc. a entes diversos), designação de cidades-irmãs e inclusão de datas comemorativas no calendário oficial do município.”. (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2008c:1). Segundo a ONG, a produção legislativa dos vereadores do Rio de Janeiro e de Porto Alegre é semelhante a dos vereadores paulistanos. Sendo que para o Rio de Janeiro 93% (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2008b) dos PLs foram considerados irrelevantes e, para Porto Alegre, 88% (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2008a).

¹¹² Os projetos de lei considerados por Caetano foram os projetos votados em dois turnos na Câmara, sancionados ou não pela prefeita.

serem feitas por meio de decretos legislativos e da ausência de separação analítica entre decretos legislativos e PLs causa o viés dos levantamentos. Outra constatação refere-se ao impacto da ampla maioria dos projetos afetarem toda a população.

Os dois últimos estudos são os de Silva (2011a; 2011b), no quais o autor examina a produção legislativa em duas legislaturas da Câmara Municipal de São Paulo entre os anos de 2001 e 2008. O objetivo era verificar se os parlamentares com padrões de voto concentrado ou dominante tinham uma propensão para apresentar PLs de direcionados a uma área específica do município. Os resultados do autor apontaram para a inexistência desta associação: vereadores com voto concentrado ou dominante não apresentam mais projetos cujos impactos são territorialmente localizados. Ademais, os dados do autor revelam que a apresentação deste tipo de projeto é rara, sendo que dos 5383 apenas 71 são deste tipo.

O autor também testou a conexão dos parlamentares com grupos específicos da população. Para tanto, Silva (2011b) empregou a classificação de bancadas temáticas da Transparéncia Brasil (2008c) e verificou se vereadores pertencentes a bancadas temáticas apresentaram mais projetos para estes grupos. Foram examinadas as produções dos vereadores pertencentes às bancadas sindicalista e evangélica. Os resultados foram que este tipo de projeto é mais frequente do que os projetos direcionados a áreas específicas do município.

A despeito dos resultados verificados por Caetano (2004; 2005) e Silva (2011a; 2011b) serem semelhantes aos dos autores que empreenderam no exame do Poder Legislativo federal, a saber, a prevalência do tipo social entre os projetos de lei, os resultados de Ermacovitch (2010) e Gomes (2009) põem em dúvida a possibilidade de expandir este achado para outros municípios brasileiros.

Ermacovitch (2010) examinou os projetos de lei apresentados na Câmara Municipal de Porto Alegre entre os anos de 2005¹¹³ e 2010 e os classificou seguindo a tipologia elaborada pela ONG Transparéncia Brasil (2008c). Os resultados da autora são semelhantes aos verificados pela ONG para o caso paulistano: para os anos de 2005 a 2008, 34% dos projetos tratavam de temas “irrelevantes”, ao passo que para os anos de 2009 e 2010, 52% dos projetos comprehendiam esta categoria. Ermacovitch aponta que a porcentagem de projetos “irrelevantes” aumenta quando são considerados apenas os aprovados passando para, respectivamente, 75% e 73%.

¹¹³ Para a legislatura de 2005 a 2008 a autora classificou apenas os projetos dos vereadores que foram reeleitos para a legislatura subsequente.

Por sua vez, Gomes (2009) analisou a produção legislativa da Câmara Municipal de Belo Horizonte durante os anos de 2001 a 2007 a fim verificar se existia uma conexão entre o padrão de concentração dos votos recebidos pelos vereadores e os projetos de lei por eles apresentados. No que compete aos temas dos projetos, os dados do autor revelam a prevalência dos PLs comumente associados à alcunha de homenagens: projetos de denominação e homenagem corresponderam a 24% dos apresentados, constituindo a categoria com maior magnitude entre as empregadas pelo autor. Concernente à preocupação principal do autor, as conclusões apresentadas foram de que não é possível estabelecer uma relação entre o padrão de distribuição dos votos recebidos e a produção legislativa. Resultado semelhante ao de Silva (2011a) para o caso do município de São Paulo.

Como apresentado, a literatura que originalmente pautou o debate sobre a comportamento parlamentar derivou padrões de comportamento dos legisladores a partir das instituições eleitorais. Os autores que se debruçaram sobre esta questão, em sua maioria, rejeitaram os argumentos desta literatura no que diz respeito aos impactos na produção legislativa. Entretanto, dois pontos se destacam pela ausência nos trabalhos supracitados. O primeiro é a falta de comparações entre parlamentos. Os únicos trabalhos que realizam comparações entre Casas são os de Tomio e Ricci (2008; 2010; 2012). O segundo ponto é sobre a limitação em relação aos fatores explicativos utilizados pelos autores. Todos os trabalhos que tentaram explicar a produção legislativa o fizeram utilizando como variáveis explicativas fatores relacionados a arena eleitoral, especificamente, a conexão entre parlamentar e o padrão geográfico dos votos por ele recebidos. Única exceção a esta abordagem é o trabalho de Silva (2011b) em que o autor pretendeu o exame da conexão entre o parlamentar e o grupo social que ele representa.

Nas seções que se segue, o objetivo é apresentar uma análise da produção legislativa municipal considerando outros fatores, como a profissionalização do legislativo. Tal como colocado no final do Capítulo 2, é possível supor que o grau de profissionalização do legislativo também afete a produção legislativa e a complexidade do que é apresentado. Simultaneamente, também se pretende expor de modo comparado à produção legislativa municipal.

B – Dados e métodos

Os dados empregados neste Capítulo são provenientes de um esforço de sistematização da produção legislativa no plano municipal. Na seção anterior se fez notável que os autores que se dedicaram ao estudo da produção legislativa no Brasil, em sua maioria, tomaram um único parlamento como objeto da análise, exceção são os trabalhos de Tomio e Ricci (2008; 2010; 2012). Sendo um dos objetivos deste trabalho apresentar uma análise comparativa da produção legislativa de diferentes municípios brasileiros, nesta seção são apresentados os critérios empregados para a seleção de casos (municípios) e para a classificação dos projetos de lei¹¹⁴.

Dado o elevado número de municípios brasileiros (5565) o uso de uma amostra é inevitável. Inicialmente, optou-se utilizar uma amostra estratificada de municípios, porém, em razão das dificuldades enfrentadas para compor a amostra esta primeira ideia foi abandonada. A segunda estratégia empregada foi a de verificar para quais dos municípios pertencentes às oito Regiões Metropolitanas originais¹¹⁵ e a do Rio de Janeiro os dados de produção legislativa estavam disponíveis *on-line*. A opção por verificar este conjunto de municípios se deu por esperar que fossem estes os municípios com maior probabilidade de possuírem os dados *on-line*. Durante este primeiro empreendimento, verificou-se que algumas Câmaras empregavam a mesma plataforma para a disponibilização da produção legislativa, o Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL) disponibilizado pelo *Interlegis*¹¹⁶.

Após esta primeira averiguação, optou-se por abandonar a ideia de se concentrar nas RM, uma vez que a maioria das Câmaras não possuía os dados *on-line*. Assim, os dados expostos a seguir têm são, majoritariamente, provenientes das Câmaras Municipais que utilizam o SAPL¹¹⁷. Para a coleta dos dados, como exposto no Capítulo 1, foi utilizando o procedimento de *web crawler*¹¹⁸ e o software *R*. No total foram coletados e classificados projetos de 27 municípios, sendo 3 capitais de estados (Aracajú-SE, Fortaleza-CE e Porto Alegre-RS), totalizando 14716 PLs.

¹¹⁴ Nesta seção são apresentadas considerações de cunho geral sobre a coleta e o tratamento dos dados. Mais informações sobre os procedimentos de codificação e de coleta estão disponíveis no Capítulo 1.

¹¹⁵ As oito RM originais foram criadas pela lei complementar 14 de 1973 e consistiam nas RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

¹¹⁶ O *Interlegis* é um órgão ligado ao Senado Federal responsável por capacitação profissional dos servidores do Senado que oferece suporte as demais Casas legislativas brasileiras.

¹¹⁷ Para uma descrição mais aprofundada da coleta de dados ver: seção C do Capítulo 1.

¹¹⁸ *Web crawler* é um procedimento automatizado de navegação e busca na Internet.

Um problema que os dados apresentam é o da variação do número de projetos disponíveis de um ano para o outro. Isto é, em muitos dos casos não estão disponíveis todos os projetos apresentados ou faltam dados como a ementa ou o autor. A fim de mitigar esse problema e de maximizar o número de projetos/municípios analisados se optou por utilizar como unidade de análise o município/ano e como critério para a inclusão na amostra a disponibilidade de, ao menos, 85% dos projetos propostos no ano. Nos Gráficos 46 e 47 são apresentados o número de municípios e o de projetos disponíveis para cada um dos anos analisados.

Gráfico 46 – Número de municípios por ano

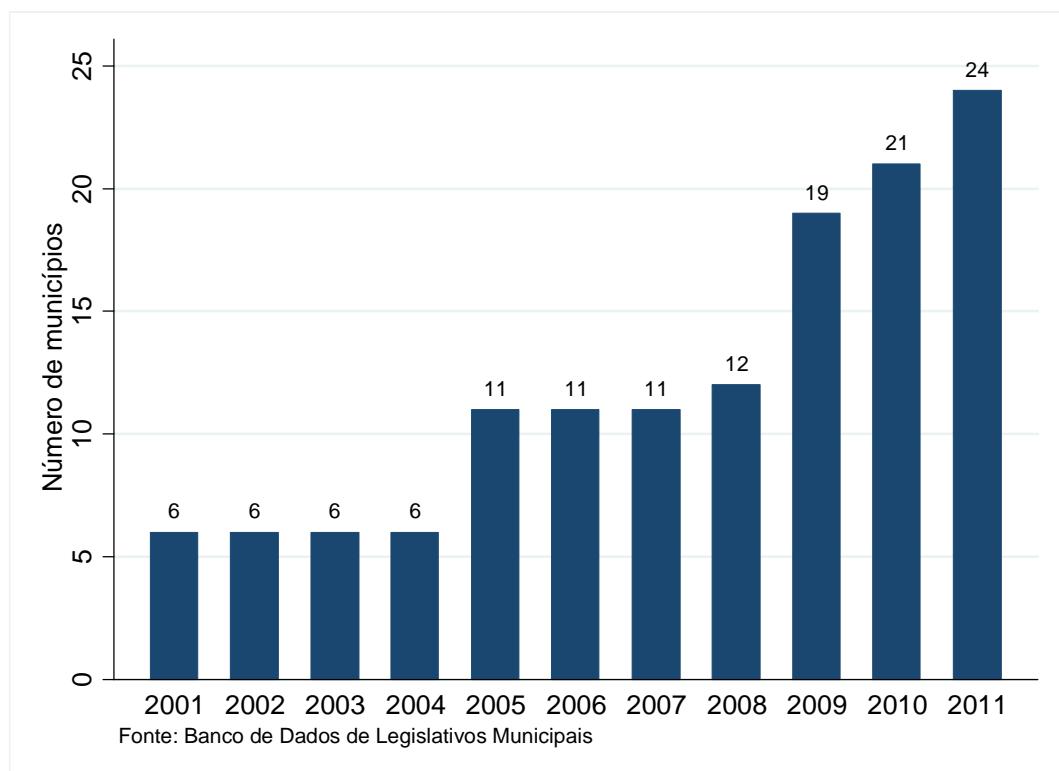
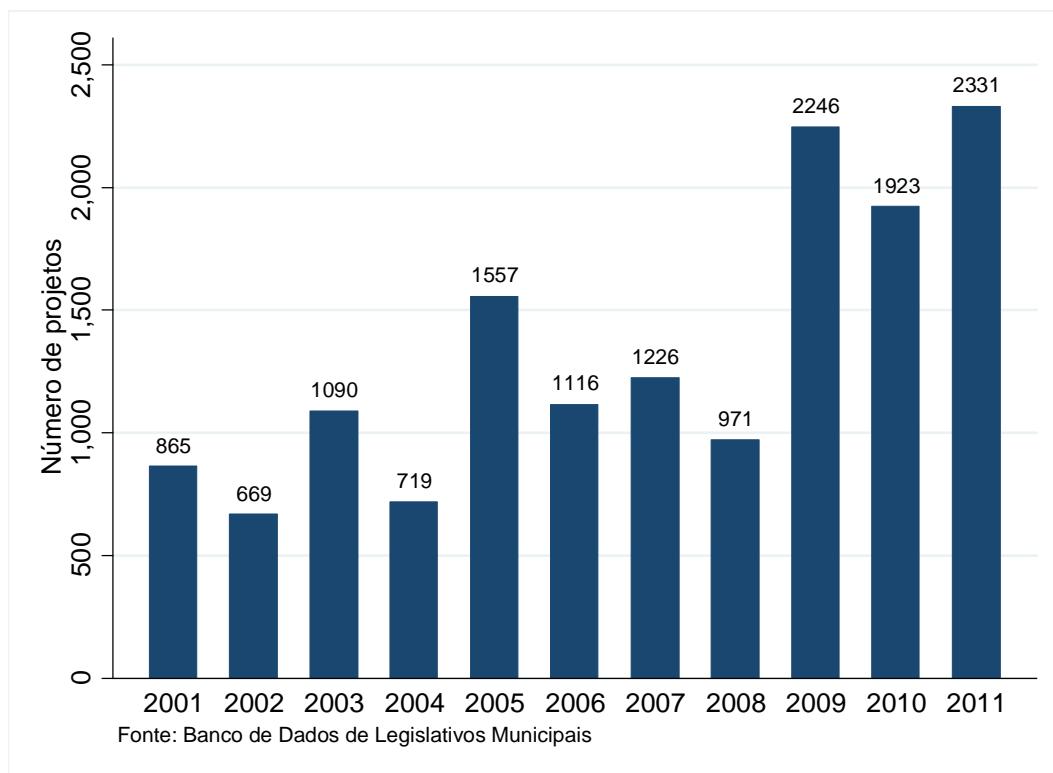


Gráfico 47 – Número de projetos por ano



A opção por utilizar os dados provenientes do *Interlegis*¹¹⁹ afeta o tipo de inferência passível de ser realizada, uma vez que a amostra não é aleatória, nem representativa dos municípios brasileiros. Portanto, a análise do conteúdo dos projetos de lei não pode ser lida como um quadro geral da produção legislativa no Brasil, mas como o mais amplo conjunto de dados para municípios até o momento disponíveis. Em outras palavras, o quadro apresentado é, mesmo que limitado, o que provém o maior número de informações sobre a produção legislativa nas Câmaras Municipais brasileiras.

Antes de apresentar como os PLs foram classificados, cabe destacar que foram categorizados e analisados apenas os projetos de lei propostos por vereadores (titulares ou suplentes). Ou seja, projetos apresentados por órgãos da Câmara (Comissões, Mesa Diretora), pelo Executivo e por bancadas partidárias, não fazem parte deste estudo. A opção por esta escolha se justifica pelo objetivo de fundo da pesquisa: a relação entre o conteúdo do projeto e características do parlamentar.

Tendo sido realizadas estas considerações acerca da amostra, cabe apresentar as classificações utilizadas. Objetivando-se maximizar o grau de compreensão da produção

¹¹⁹ Segundo servidores do Interlegis, em muitos os casos a decisão por utilizar o SALP é do presidente da Câmara e, em alguns casos, uma mudança na presidência da Câmara pode acarretar na desistência do uso do SAPL.

legislativa, optou-se por empregar três tipos de classificações. O primeiro tipo consistiu na classificação dos projetos de lei em relação ao tema principal da proposta. Nesta primeira, foram utilizadas cinco categorias: social, econômico-orçamentário, homenagem-simbólico, administrativo e político-institucional.

A despeito do amplo uso que categorizações semelhantes em trabalhos sobre produção legislativa (CAETANO, 2004; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; FRANÇA, 2006), também são utilizadas outras duas classificações a fim de refinar o entendimento sobre a produção legislativa no nível local. A primeira teve como objetivo depurar a temática dos projetos de lei. Cada um dos projetos foi indexado em uma rubrica mais específica, tal como: assistência social, tributação e incentivos, data e semanas temáticas, desporto e lazer, entre outras¹²⁰. Apesar das adaptações necessárias em razão de especificidades da produção legislativa municipal, esta segunda classificação tem como origem a indexação realizada pelo Senado Federal aos projetos dos senadores.

A última categorização consistiu em classificar os projetos em políticas distributivistas e não distributivistas. Os PLs foram considerados distributivistas quando objetivavam a criação de uma política focalizada em um grupo específico da população e atribuía a ele um benefício. Quando considerados distributivistas, os projetos receberam uma última rubrica que visou determinar o grupo a qual a política era destinada.

Além da análise descritiva dos temas dos projetos propostos, nas seções que se seguem são realizados alguns testes sobre a influência de atributos do legislativo na quantidade de projetos apresentados e também de características dos parlamentares no conteúdo dos projetos de lei. No teste da influência de características do legislativo na produção legislativa novamente são empregados os dados do I Censo do Legislativo; por sua vez, para o exame da relação entre características dos vereadores e o conteúdo da produção legislativa são utilizados os dados TSE empregados no Capítulo 3.

C – Análise e resultados

Nesta seção são apresentados os resultados obtidos a partir dos dados dos 27 municípios que compõem a amostra. Como exposto na seção anterior, primeiramente são apresentados os resultados da análise descritiva dos dados para que, posteriormente,

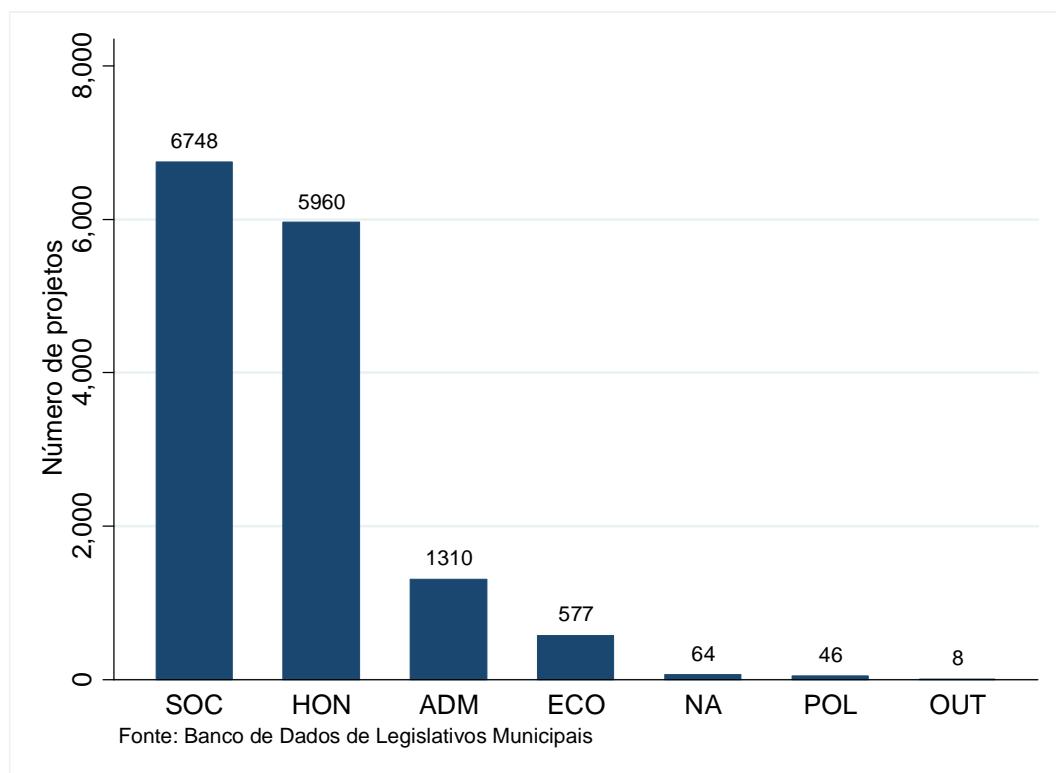
¹²⁰ No total, quarenta e seis categorias foram utilizadas. Ver: Capítulo 1, seção C.2 para a listagem completa dos subtemas.

sejam examinados os resultados do modelo de regressão empregado para a análise da relação entre a produção legislativa e características dos legisladores e dos legislativos.

C.1 – O conteúdo da produção legislativa

Iniciaremos a análise dos dados pelo exame da distribuição dos PLs na primeira categorização. No Gráfico 48, abaixo, é exposta a distribuição dos projetos que compõe a amostra em cada um dos grandes temas.

Gráfico 48 – Número de projetos por Tema



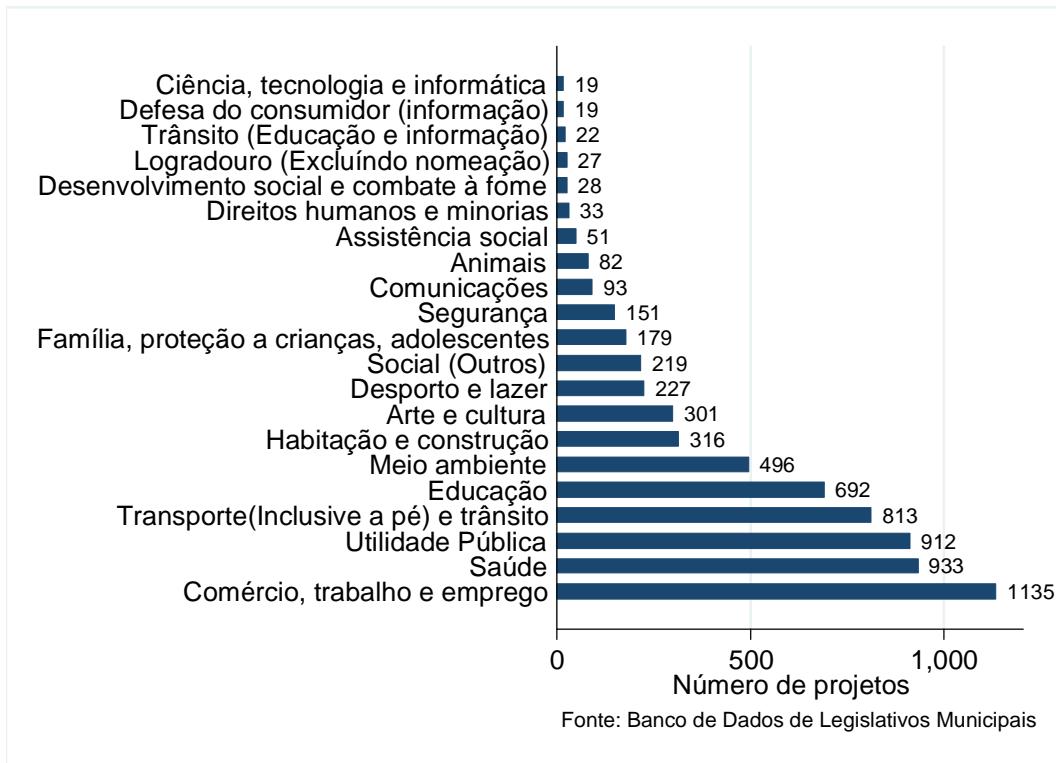
Observa-se a prevalência dos temas social e homenagens sobre os demais. Juntos estes temas correspondem a 86% da produção legislativa nos municípios examinados. Ressalta-se que estas duas categorias são as mais frequentes em 22 dos 27 municípios da amostra¹²¹. A explicação para este fenômeno está na quantidade de projetos de lei de declaração de utilidade pública e de denominação de logradouros.

Também é notável que o padrão verificado nos dados, o da prevalência do tipo social, seja semelhante ao encontrado para o caso do município de São Paulo (CAETANO, 2004; SILVA, 2011b) e para o caso Federal (AMORIM NETO;

¹²¹ Gráfico 67 do Anexo.

SANTOS, 2003; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999), apontando que o tema mais frequente entre os parlamentares (em diferentes níveis da federação) é o social.

Gráfico 49 – Número de projetos do tipo Social por indexação



A partir da análise do Gráfico 49, nota-se que entre os projetos do tipo social três se destacam: (1) os sobre comércio, trabalho e emprego, (2) relativos à saúde e de (3) declaração de utilidade pública. Concernente aos PLs sobre saúde é possível hipotetizar que o volume deste tipo de projeto se relaciona as atribuições do município no Sistema Único de Saúde (SUS). A despeito do sistema de saúde ser regulamentado na arena federal (ARRETCHE, 2002, 2003), cabe aos municípios à implantação e a definição de micro aspectos da política¹²². Os projetos apresentados dispõem, em maioria, sobre campanhas de prevenção de doenças ou de vacinações, visitas em escolas e a obrigatoriedade de realização de algum exame específico, como o do pezinho. Nota-se, portanto, que mais da metade dos projetos de lei apresentados são sobre assuntos que afetam o dia-a-dia dos municípios, que propõem políticas que, se aprovadas, produziriam efeitos diretos na população. Em outras palavras, os projetos de lei no nível municipal,

¹²² O inciso 7 do artigo 30 da Constituição Federal de 1988 define que compete aos municípios “prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população”

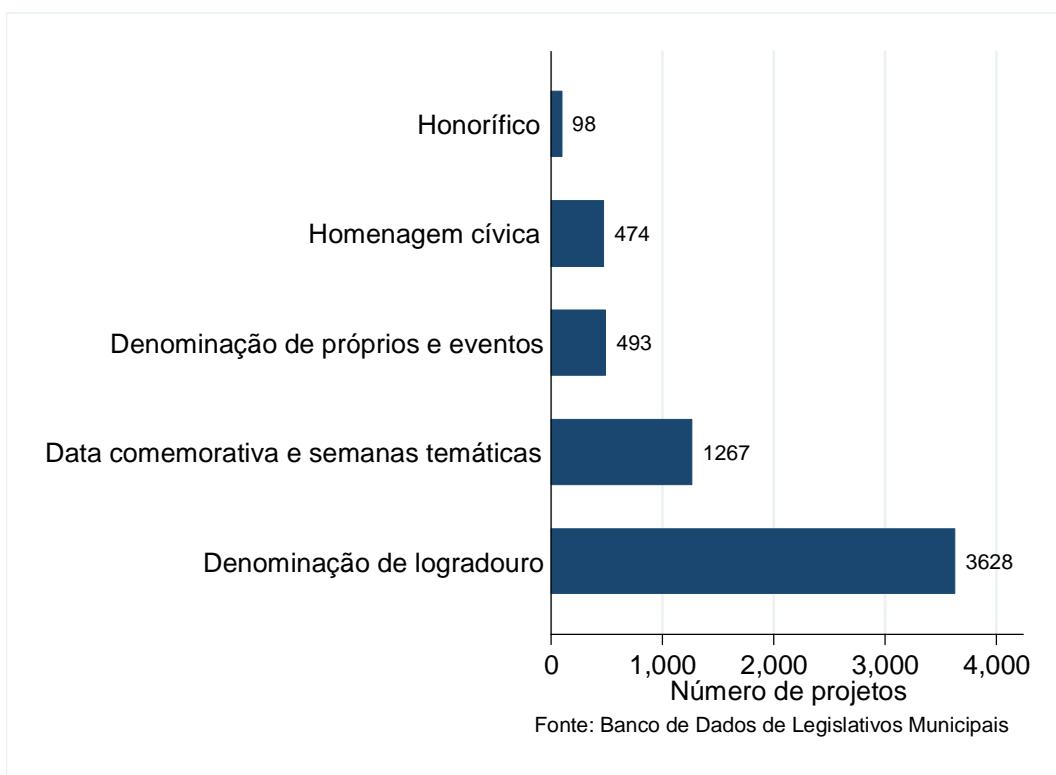
ao menos dos municípios presentes na amostra, não são, majoritariamente, nem irrelevantes, nem de *small policy*.

Por sua vez, os projetos que tratam do comércio, trabalho e emprego em linhas gerais dispõem sobre a regulamentação de profissões (taxistas, motoboys) e do funcionamento do comércio (horário de funcionamento, comercialização de produtos específicos). Ressalta-se que se optou por fundir os três temas em uma categoria em razão das intersecções encontradas durante a leitura das ementas dos projetos¹²³.

Por fim, cabe realizar algumas considerações acerca das declarações de utilidade pública. Seguindo Cervi (2009) e Tomio e Ricci (2012), optou-se por classificar os projetos de utilidade pública como social e não como homenagem, tal qual França (2006), por estes projetos atribuírem a associação que recebe o título mais do que uma homenagem. As associações que recebem o título de “Utilidade Pública” passam a ser consideradas pelo Poder Público municipal como organizações sem fins lucrativos. O que garante que a possibilidade de investimento de todo seu rendimento na manutenção e expansão ou em suas atividades estatutárias. Ou seja, a declaração de utilidade pública significa um benefício para a entidade que a recebe. Passemos agora para o exame dos projetos de lei classificados como homenagem.

¹²³ Por exemplo, alguns projetos determinam regimes de contratação e de funcionamentos para tipos de comércios específicos. Produzindo, como consequência, a intersecção entre as categorias.

Gráfico 50 – Número de projetos do tipo Homenagem por indexação



No Gráfico 50 são expostos os dados sobre os projetos de lei do tipo “homenagem”. Observa-se que a categoria mais frequente é a de denominação de logradouro, com 60% da produção total. Nesta categoria estão inclusos tanto os projetos de denominação quanto os de redenominação de logradouros. Excetuando a denominação de logradouros, as outras duas categorias mais frequentes foram a de criação de datas e semanas temáticas e a de denominação de próprios municipais¹²⁴ e eventos, com respectivamente 21% e 8% do total dos projetos de homenagem. Antes de passar para a análise dos projetos de cujo administrativo, cabe realizar um comentário final sobre os projetos do tipo homenagem.

Estes são os projetos de lei que são costumeiramente considerados tanto pela população, quanto por especialistas como “irrelevantes” e/ou “inúteis”. Contudo, como Silva (2013) argumenta, ao examinar os projetos de lei que denominam logradouros no município de São Paulo, ao menos os projetos que dão nome a logradouros inominados possuem uma função social, a saber: a de atribuir um endereço a casa do munícipe. Silva (2013:19) aponta que em alguns municípios brasileiros, como em João Pessoa (PB), a atribuição do Código de Endereçamento Postal (CEP) só é feita após a rua receber um nome. Portanto, o munícipe só está apto a receber correspondências em sua

¹²⁴ Próprios municipais são bem que pertencem ao município. Tais como escolas e hospitais.

casa após sua rua receber uma denominação. Assim, denominar uma rua (sem nome) não possui apenas o conteúdo simbólico, mas também social.

Gráfico 51 – Número de projetos do tipo Administrativo por indexação

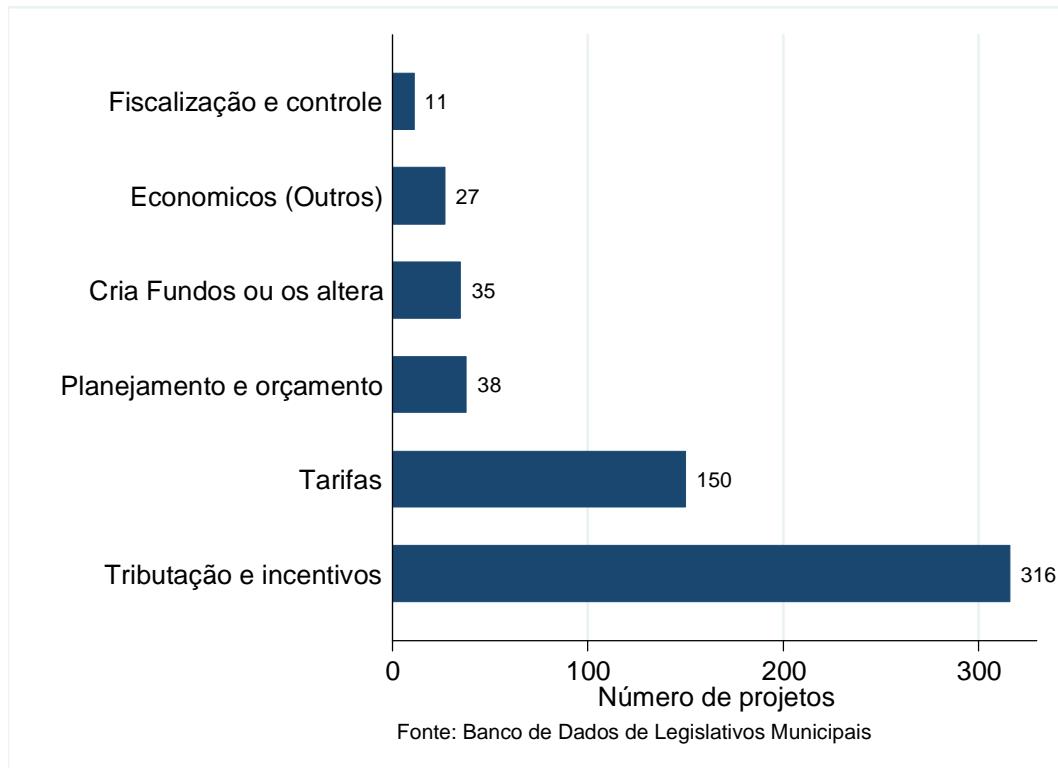


Entre os projetos Administrativos, os apresentados com mais frequência são os que dispõem sobre os servidores públicos e os que alteram ou criam órgãos da administração pública, de modo que estes dois grupos respondem por 36% dos projetos deste tema. Os projetos sobre servidores públicos tratam, em sua maioria, da regulamentação de carreiras do funcionalismo público, de aumento salarial e concessão de benefícios, por exemplo, férias e cursos de aperfeiçoamento¹²⁵. Por sua vez, os projetos sobre órgãos públicos dispõem sobre autorizações para órgãos públicos realizarem determinadas atividades e a autorização ao Executivo para a criação de conselhos, fóruns e secretárias municipais. Destaca-se, também, o número de projetos pertencentes à rubrica administrativo (outros). Estes projetos dispõem sobre regulamentação do atendimento em órgãos da administração pública tais como: acesso a processos e concessão de prioridade a pessoas em condições especiais na tramitação de

¹²⁵ Ressalta-se que, apesar de competência exclusiva do Executivo, os vereadores também apresentam projetos de cunho administrativo que alteram planos de carreira de funcionários externos ao Poder Legislativo.

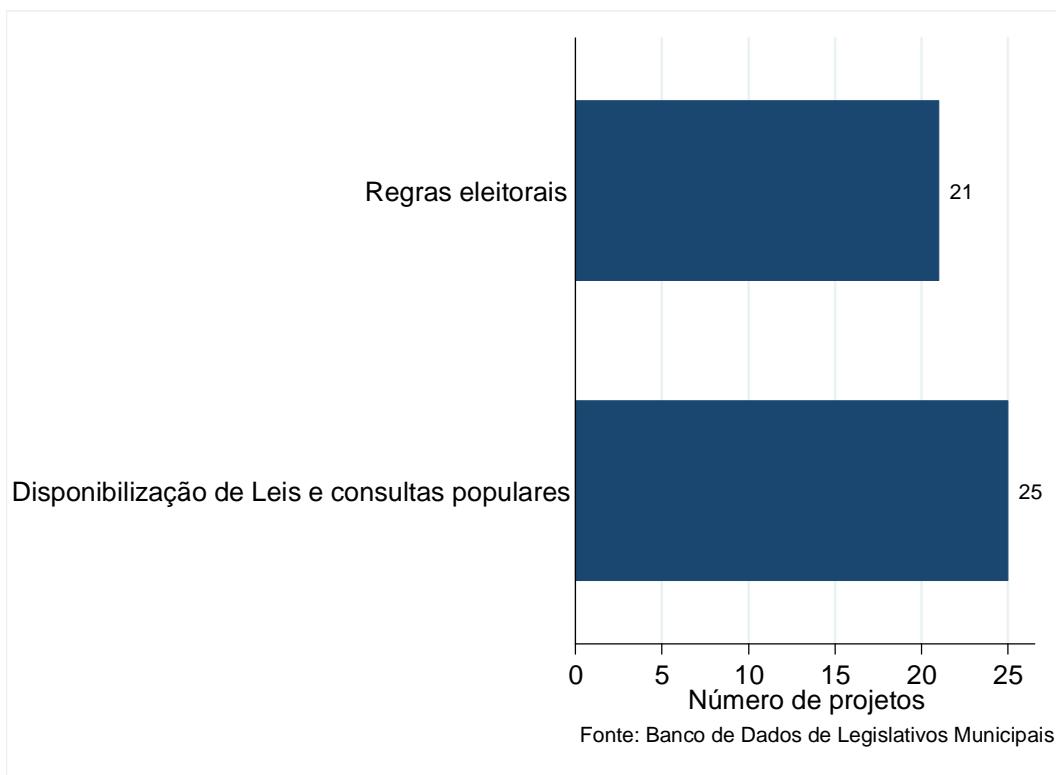
processos administrativos, aprimoramentos nas repartições públicas e definição de regras internas ao processo administrativo.

Gráfico 52 – Número de projetos do tipo Econômico por indexação



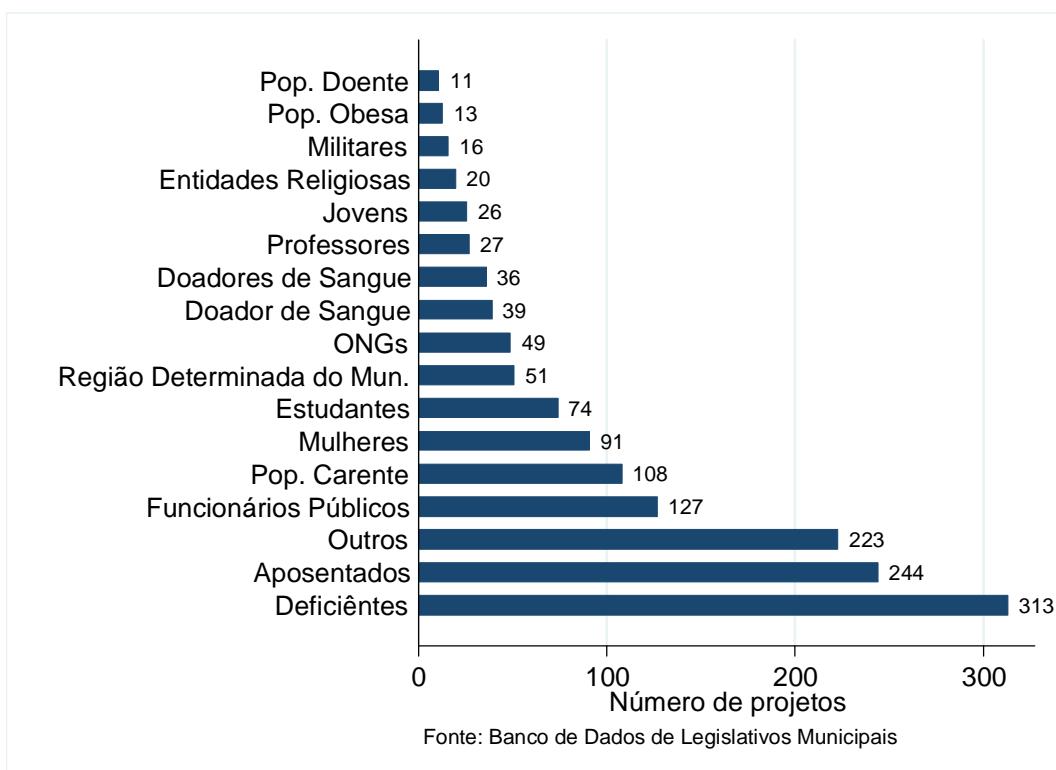
Concernente aos projetos com tema econômico é evidente a predominância dos que tratam de tributação e incentivos. Estes projetos tratam de concessão de isenção fiscal para alguns grupos da população e para empresas, além da criação de taxas municipais (por exemplo, a taxa da coleta de lixo e a de iluminação pública). Entre os projetos classificados como tarifas estão os que concedem isenção do pagamento de passagem de ônibus para grupos da população (deficientes, estudantes, aposentados, entre outros) e da taxa de estacionamento rotativo (zona azul).

Gráfico 53 – Número de projetos do tipo Político-Institucional por indexação



Por fim, cabe apresentar os projetos do tipo político-institucional. Como, notável no Gráfico 48, o tema político-institucional é o que possui o menor número de proposições – o que é explicado em razão da regulação federal sobre esse tipo de matéria. Observando o Gráfico 53, nota-se que apenas um tipo destes projetos supera o critério estabelecido de dez PLs para ser considerada uma rubrica autônoma: os projetos que dispõem sobre regras de campanha eleitoral no município. No caso, estes projetos dispunham sobre proibições de propaganda eleitoral nos muros e *outdoors* nos municípios.

Gráfico 54 – Número de projetos focalizados por grupo beneficiado



No que tange aos projetos considerados distributivistas, a análise do Gráfico 54 evidencia que o grupo que recebe o maior número de projetos é o dos deficientes, seguidos pelos aposentados e os funcionários públicos.

Os projetos que foram classificados como destinados a pessoas com deficiência tratavam, na maioria dos casos, de concessão de prioridade no atendimento (tanto em estabelecimentos públicos, como privados), reserva de vagas para estacionamento, isenção do pagamento de taxas e obrigatoriedade de reformas para acessibilidade em estabelecimentos. Os projetos destinados a aposentados são semelhantes aos relativos aos deficientes. Em geral, tratava-se de PLs que dispunham sobre prioridade no atendimento e na tramitação de processos judiciais e na administração pública, reservas de vagas de estacionamento e concessão de meia-entrada. Por fim, os projetos dedicados a funcionários públicos tratavam de concessão de benefícios, tais como férias e meia-entrada, e de aumentos salariais. Ressalta-se que este grupo é heterogêneo, pois não foram separadas as diferentes categorias profissionais existentes na administração pública.

Duas últimas considerações devem ser realizadas antes de passarmos a análise de fatores associados à produção legislativa. A primeira observação é sobre a categoria “outros”. Nesta rubrica foram incluídos os projetos destinados a grupos que tiveram

menos de 10 PLs. Entre estes grupos estão: taxistas, atletas, homens, ex-presidiários e artistas locais.

A segunda corresponde à categoria “região delimitada do município”. Tradicionalmente, esta é a categoria que deveria receber o maior número de proposições se a lógica da apresentação de projetos fosse a estabelecida pela literatura sobre *pork barrel* (AMES, 1995b, 2003). A hipótese desta literatura para explicar a produção de políticas no legislativo é a de que o parlamentar produzirá políticas para as regiões em que recebe votos. Os partidários desta proposição (AMES, 1995, 2003; PEREIRA e MUELLER, 2003) têm defendido, para o caso brasileiro, que os incentivos do sistema eleitoral (representação proporcional com lista aberta) com competição intrapartidária estimulariam o comportamento individualista do parlamentar. Especialmente os parlamentares com alta concentração espacial do voto que, segundo Ames (1995; 2003), seriam o típico parlamentar brasileiro (ao menos no nível federal). Porém, não é o que é possível observar no Gráfico 54.

Uma possível explicação para o baixo volume de projetos deste tipo é a do tamanho dos municípios. Municípios pequenos dificultariam a estratégia de concentração espacial do voto dos parlamentares o que, portanto, tornaria a distribuição de benefícios concentrados no território uma prática de baixo retorno eleitoral. Em um primeiro momento a análise dos dados parece confirmar esta hipótese, dos 49 PLs deste tipo, 38 foram apresentados em capitais de estado (nominalmente, Fortaleza e Porto Alegre). Todavia, estes municípios estão presentes em todos os anos da amostra. Quando considerados quantos projetos são apresentados por ano/município, a média de apresentação deste tipo de projeto é de 2,7 PLs para Fortaleza e de 1,1 PLs para Porto Alegre. Portanto, mesmo em municípios com grande densidade populacional a apresentação de projetos direcionados a regiões específicas do território é raridade.

Semelhante a este achado é o resultado de Silva (2011a; 2011b) para o município de São Paulo (SILVA, 2011). Ao examinar a produção legislativa do município de São Paulo entre os anos de 2001 e 2008, o autor verificou que dos 5383 PLs analisados, apenas 71 foram destinados regiões específicas do município. Em outras palavras, apenas é 1,3% da produção legislativa dos vereadores de São Paulo tinha como beneficiada uma região circunscrita do município.

C.2 – Fatores associados ao conteúdo da produção legislativa

Nesta subseção são exploradas algumas hipóteses explicativas para os padrões de apresentação de projetos que foram verificados na seção anterior. A fim de verificar a associação entre atributos dos parlamentares e a produção legislativa são utilizados modelos de regressão *probit*. Todavia, antes de iniciar a apresentação e interpretação dos resultados, cabe definir quais relações são testadas, uma vez que apenas algumas categorias de projetos são analisadas.

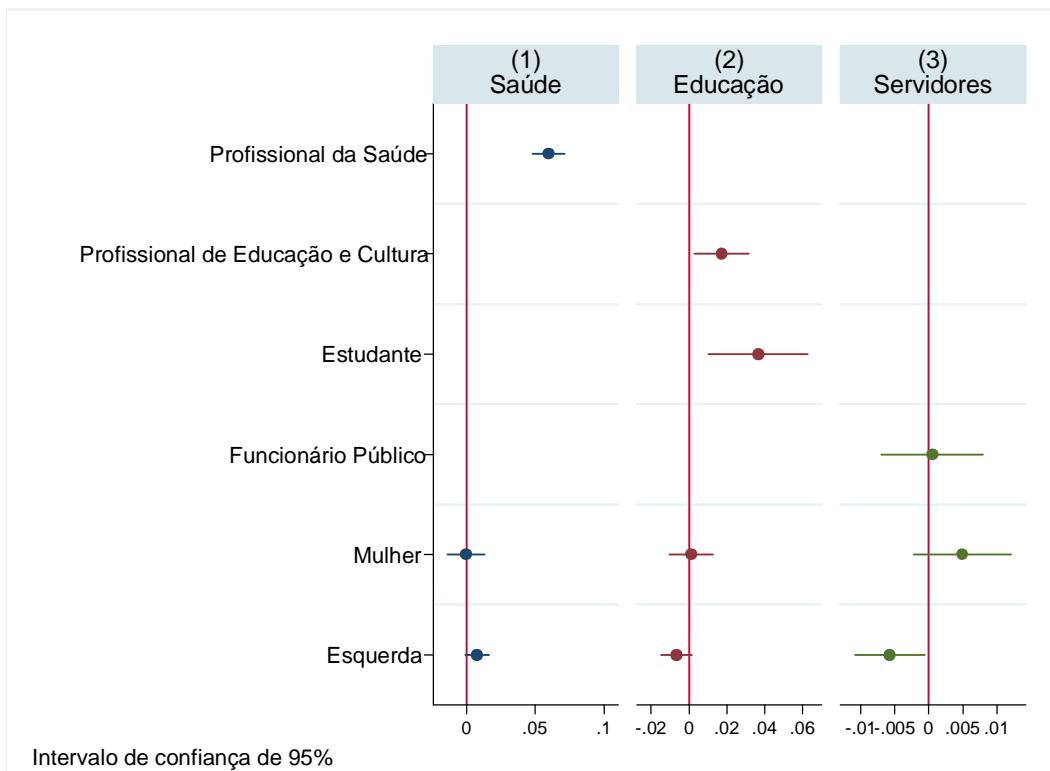
O primeiro conjunto regressões se destina à análise da relação entre o tema do projeto apresentado e a ocupação declarada pelo vereador ao TSE quando se candidatou ao cargo. Espera-se observar uma associação positiva entre algumas áreas de ocupação e algumas categorias de projetos. Esta expectativa se ampara no argumento da especialização legislativa: parlamentares carregarão para o interior do parlamento seu *background* em áreas específicas, assim determinadas áreas de ocupação deverão se associar positivamente com alguns tipos de projetos de lei.

Três são as possíveis associações examinadas: (1) entre projetos do tipo saúde e parlamentares com áreas de ocupação ligadas a saúde; (2) entre projetos do tipo educação e parlamentares advindos de ocupações ligadas à educação; e (3) entre projetos do tipo servidores públicos e parlamentares com origem no funcionalismo público.

No Gráfico 55 são apresentados os efeitos marginais médios das variáveis independentes de interesse nas chances de propor um projeto de lei com um determinado conteúdo¹²⁶.

¹²⁶ Variáveis de controle não expostas nos Gráficos 55 e 56: escolaridade e % de votos válidos recebidos. A justificativa para a escolha dos modelos *probits* é apresentada no Capítulo 1. Tabelas completas disponíveis na seção C.3 do Anexo.

Gráfico 55 – Efeito marginal médio em tipo de projeto de lei



Nos modelos 1, 2 e 3 são examinadas as relações apresentadas. Os resultados apontam que apenas a relação entre vereadores advindos do funcionalismo público e a apresentação de projetos para servidores não é estatisticamente significante. Apesar das demais associações serem significantes, observa-se que os valores dos coeficientes são baixos. As variáveis de ocupação prévia possuem valores próximos a 0. Se tomados como efeitos na probabilidade de apresentação de um projeto, o efeito de ser originário de uma carreira ligada à área de saúde seria de 0,06 na chance de apresentação de um projeto de saúde; enquanto que para os profissionais de educação o efeito seria ainda menor, de apenas 0,02 na chance de apresentação¹²⁷ e estudante cerca de 0,03.

Em relação às variáveis de controle, o fato do parlamentar ser do sexo feminino não possui associação com a apresentação de projetos dos temas analisados. Por sua vez, pertencer a um partido de esquerda possui uma associação negativa tanto com educação, quanto com projetos que tem o funcionalismo público como tema – apesar do coeficiente, em ambos os casos, beirar a zero.

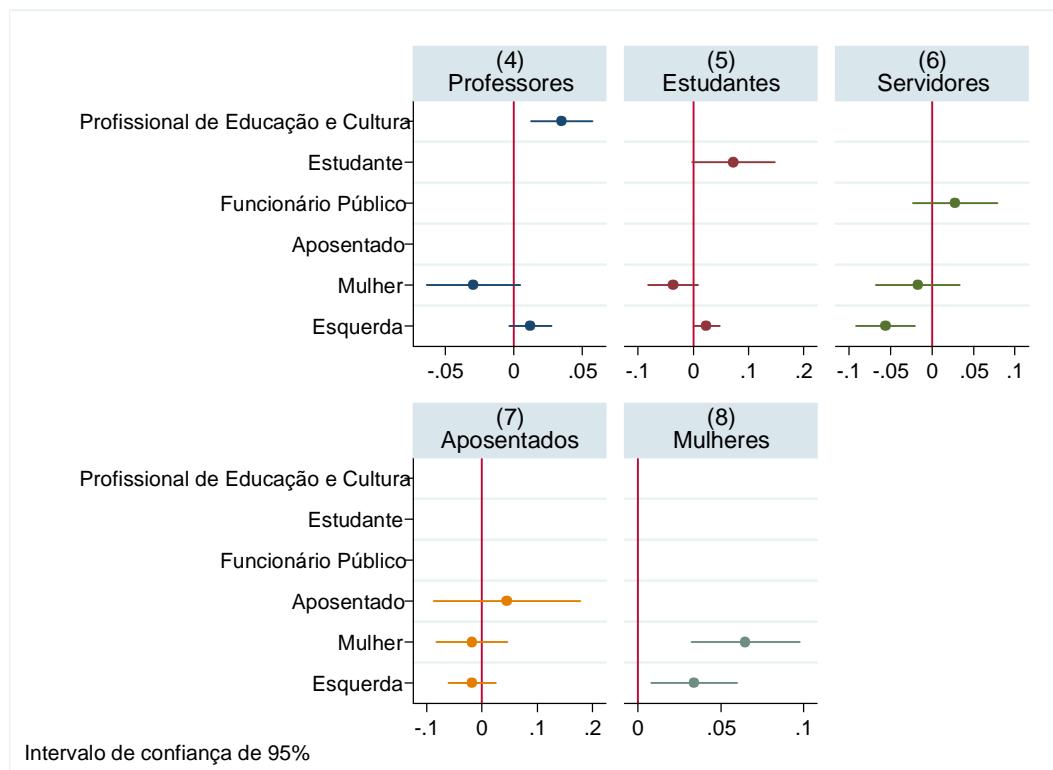
Também, é possível questionar se existe relação à ocupação prévia do parlamentar e a produção de políticas distributivistas para estas ocupações. Três

¹²⁷ Considerando, em todos os casos, as demais variáveis contínuas são consideradas na média e as categóricas na moda.

relações entre ocupações e beneficiados pelas políticas são examinadas: (1) profissionais de educação e cultura e políticas para professores; (2) profissionais de educação e cultura e políticas para estudantes; e (3) funcionários públicos e políticas para servidores públicos.

Outras duas relações são examinadas. Estas relações são entre características dos parlamentares e grupos que possuem estas características na população. A primeira entre parlamentares que declararam ser aposentados e projetos para aposentados e, a segunda, entre parlamentares do sexo feminino e a apresentação de PLs para mulheres. A expectativa deste tipo de relação se ampara no argumento da representação descritiva (BRATTON e RAY, 2002; DOVI, 2002; MANSBRIDGE, 1999), de que parlamentares que pertencem a um grupo da população são *vis-à-vis* dos demais, são mais prováveis de representar os interesses destes grupos; uma vez que por ser membro do grupo, este parlamentar levará as demandas de seus pares para o interior do parlamento.

Gráfico 56 – Efeito marginal médio em grupo beneficiado



Dos cinco modelos apresentados no Gráfico 56, apenas em dois a associação esperada é estatisticamente significante. Nominalmente, a associação é significativa e positiva para os profissionais de educação e cultura e a apresentação de projetos distributivistas para professores e entre mulheres e apresentação de projetos para

mulheres – a associação entre estudantes e projetos para estudantes é significante se considerado $p\text{-value}=0,90$. Todavia, novamente, os coeficientes apontam que a associação entre as variáveis é fraca. Enquanto profissionais de educação e cultura possuem 0,03 a mais de chance de apresentar projetos para este grupo ocupacional, vereadoras possuem 0,06 a mais de chance de propor de um PL direcionado a mulheres. A associação entre o sexo do parlamentar e a chance de apresentação de projetos direcionados a mulheres, a despeito da magnitude, aponta para a mesma direção dos resultados encontrados por Bratton (2002) para o caso de seis parlamentos estaduais americanos.

Entre as variáveis de controle, observa-se que ser mulher tem uma associação negativa com a apresentação de projetos para professores. Porém, a magnitude da associação é menor entre todas as que são significativas para todos os modelos: mulheres teriam uma redução na chance de apresentação deste tipo de projeto em 0,01. Por sua vez, a variável esquerda é significante apenas no último dos modelos: parlamentares de partidos de esquerda teriam 0,02 a mais de chances de apresentar um projeto para mulheres.

Em suma, a análise da associação entre características dos parlamentares (ocupação e sexo) e o conteúdo das proposições revela que, quando existente, ela é, do ponto de vista do coeficiente estimado, fraca. Contudo, é importante entender a dinâmica do processo legislativo para avaliar o significado substantivo deste achado.

Como a literatura de estudos legislativos tem mostrado (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999), o processo de tramitação de um projeto de lei iniciado pelo Poder Legislativo é lento. Por exemplo, para o caso da Câmara dos Deputados um projeto com origem no Legislativo demora cerca de 1000 dias para ser aprovado (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999: 53) e de 340 dias para a Câmara Municipal de São Paulo (SILVA, 2010:74). Isso significa que ao apresentar um projeto de lei o parlamentar precisa trabalhar para sua aprovação e não apresentar novos projetos com conteúdo semelhante. Apresentar um novo projeto, neste caso, seria uma estratégia pouco racional por parte do legislador. Portanto, mesmo que os encontrados sejam de baixa magnitude, eles apontam que características dos parlamentares possuem associação com as matérias legislativa por eles iniciadas.

C.3 – A produção legislativa e a profissionalização do legislativo

No transcorrer deste capítulo se examinou a produção legislativa das 27 Câmaras Municipais que compõem a amostra. Observou-se que (1) os grandes temas mais frequentes são o social e o homenagem; que, aproximadamente, (2) 10% dos projetos apresentados tratavam de uma política distributivista para um grupo específico da população ou para uma região do município; e que (3) características dos parlamentares possuem uma baixa associação com a produção legislativa. Partindo destas considerações e da hipótese colocada no final do Capítulo 2 – a sobre a elaboração dos projetos –, cabe indagar: características do legislativo estão associadas à produção legislativa?

Duas estratégias são empregadas para analisar essa questão. Na primeira são realizados alguns testes de proporção utilizando características dos legislativos e o conteúdo das proposições. O objetivo deste primeiro exame é verificar se em Legislativos melhor equipados os parlamentares apresentam uma menor proporção de projetos do tipo homenagem, normalmente tomados como de baixa relevância para a população (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2008a; 2008b; 2008c). Na segunda são utilizados dois modelos de regressão Negative Binomial para examinar a relação entre as características do legislativo e o número de projetos apresentados iniciado por membros do Poder Legislativo em 2005.

O Legislativo e o conteúdo das propostas

Entre as características do legislativo examinadas no Capítulo 2, apenas duas são utilizadas nessa seção: a existência de gabinetes individuais e a de uma equipe de apoio ao trabalho legislativo. Optou-se por examinar apenas estas duas características estruturais, pois estas possuem maior possibilidade de afetar a confecção de propostas legislativas.

Na Tabela 27, abaixo, são apresentados os testes de proporção para o percentual de projetos do tipo homenagem apresentados em um ano em cada uma das Câmaras que compõem a amostra dividindo a amostra pelas variáveis supracitadas¹²⁸.

¹²⁸ A análise não é feita utilizando o índice de profissionalização apresentado no Capítulo 2 em razão da perda de dado. Para mais detalhes sobre esse procedimento, ver: seção C do Capítulo 1.

Tabela 27 – Teste de proporção para o % de projetos do tipo homenagem

Variável de interesse	Estatística	Gabinetes			Apóio ao trabalho Legislativo		
		Possui (A)	Não Possui (B)	(B)-(A)	Possui (A)	Não Possui (B)	(B)-(A)
% de PLs do tipo homenagem	Média	0,42	0,33	-0,09	0,41	0,24	-0,14
	Desvio-Padrão	0,06	0,06	0,08	0,04	0,08	0,1
	N	67	55		99	23	

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

Verifica-se que o percentual de projetos do tipo homenagem nos parlamentos que os vereadores possuem gabinetes individuais e apoio ao trabalho legislativo é maior do que nas demais Câmaras. Ou seja, o exame das proporções aponta para um resultado contrário ao que era esperado: parlamentos com melhor estrutura são os que possuem maior percentual de projetos “irrelevantes”. Entretanto, para os dois casos, a diferença não é estatisticamente significativa. Em outras palavras: o teste aponta que não é possível rejeitar a hipótese de que ambos os grupos de parlamentos são iguais.

O Legislativo e a apresentação de projetos de lei

Até o momento, observamos que as características estruturais dos Legislativos não parecem estar associadas ao conteúdo dos projetos de lei, mas e quanto à quantidade de projetos apresentados? Possuir apoio ao trabalho legislativo e ter gabinete individual favorecem a apresentação de aprovação de projetos? A profissionalização legislativa afeta o número de projetos apresentados? Nesta seção são apresentadas algumas considerações sobre estas perguntas.

Entre as perguntas realizadas no I Censo do Legislativo, uma é de interesse para responder estas questões: o número de projetos apresentados pelos membros do Legislativo em 2005. Na Tabela 28, abaixo, são expostas as medidas descritivas da variável.

Tabela 28 – Medidas Descritivas para a variável número de PLs apresentados pelo Legislativo em 2005

Região	Estatística					
	Média	Mediana	Desvio-Padrão	Máximo	Mínimo	N
Centro-Oeste	9,26	3	20,41	160	0	413
Nordeste	6,83	3	15,21	300	0	1516
Norte	5,85	3	9,61	81	0	380
Sudeste	13,99	4	37,56	620	0	1459
Sul	9,11	4	29,47	612	0	1116
Total	9,62	3	27,26	620	0	4884

Fonte: I Censo do Legislativo

Observa-se que, para todas as regiões, a dispersão da variável é grande. Apenas para região Norte é verificado um desvio-padrão inferior a 10. Entretanto, nota-se que está é a região com menor número de observações na amostra (380). As regiões Norte e Nordeste são as que os parlamentares apresentam o menor número médio de projetos, em média são apresentados 5,8 e 6,8 projetos pelo legislativo por ano.

Como colocado no Capítulo 2, um dos impactos esperados da profissionalização legislativa é o do fortalecimento desde Poder. Segundo Rosenthal e Forth (1978) e Squire (1998), um dos reflexos do fortalecimento pode ser verificado no aumento da eficiência e da produção legislativa. Em termos gerais, o argumento proposto é de que o aumento da profissionalização do legislativo significa o incremento das condições de trabalho legislativo. Squire (1998) ao analisar o impacto da profissionalização sobre a eficiência do legislativo encontra resultados contrários ao hipotetizado: o aumento da profissionalização do legislativo está associado a uma diminuição da porcentagem de projetos aprovados em relação aos apresentados. Ou seja, a taxa de eficiência legislativa se reduz. No entanto, Squire afirma que este resultado pode ser produto do aumento da apresentação de projetos de lei: parlamentares de legislativos profissionalizados teriam maior capacidade propositiva. É esse argumento final de Squire que se pretende examinar.

Tabela 29 – Mudança percentual na contagem esperada para a variável nº de PLs apresentados pelo Legislativo

	(9)			(10)		
	%	% do DP x	DP of x	%	% do DP x	DP of x
Profissionalização	217.29**	9.69	0.08	1724.17***	15.05	0.04
Gabinete	6.40	2.27	0.36	-4.42	-0.98	0.21
Plenário	32.54*	4.45	0.15	36.22	6.01	0.18
Apoio ao Serv. Legislativo	13.11*	6.13	0.48	20.03*	9.47	0.49
Número de Computadores	6.29***	13.00	2.00	14.10	3.39	0.25
População (ln)	45.82***	46.25	1.00	14.79	6.74	0.47
População Urbana (%)	0.59***	14.27	22.53	0.45*	10.07	21.17
Magnitude (2004)	4.04	3.64	0.90			
Controle por região		Sim			Sim	
N		3960			1971	
Adjusted R ²		0.0593			0.00485	
AIC		22686.2			-5229.7	

% = mudança percentual na contagem esperada para o acréscimo de uma unidade em x

% do DP x = mudança percentual na contagem esperada para o acréscimo de um desvio-padrão em x

DP of x = desvio-padrão de x

* p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001

Na Tabela 29¹²⁹ são apresentados os resultados dos modelos para todos os municípios para os quais os dados estão disponíveis (modelo 9) e apenas para aqueles com menos de 10 mil habitantes (modelo 10). A opção por apresentar um modelo separado para os municípios com menos de 10 mil habitantes se justifica por todos os municípios deste grupo com dados disponíveis terem a mesma magnitude (9 cadeiras). Ou seja, para este grupo de municípios o número de projetos apresentados pelos vereadores não sofre com a interferência do tamanho da Câmara.

Em ambos os modelos o índice de profissionalização é significativo e possui o sinal esperado. O aumento de um desvio-padrão no índice está associado a um aumento percentual de 9,69% na apresentação de projetos no modelo 9 e de 15,05% no modelo 10. Substantivamente, isto significa que Legislativos mais profissionalizados experimentam um incremento no número de projetos apresentados pelos vereadores. O que sinaliza na direção do argumento de Squire (1998) sobre o impacto da

¹²⁹ Modelo negative binomial utilizado. Justificativa para o uso deste tipo de modelo no Capítulo 1.

profissionalização. Nos Gráficos 57 e 58 é exposto o efeito da profissionalização nas chances de apresentação de PLs.

Gráfico 57 – Probabilidade do Nº de PLs apresentados pelo legislativo ser 0 com mudança no valor da profissionalização (Modelo 9)

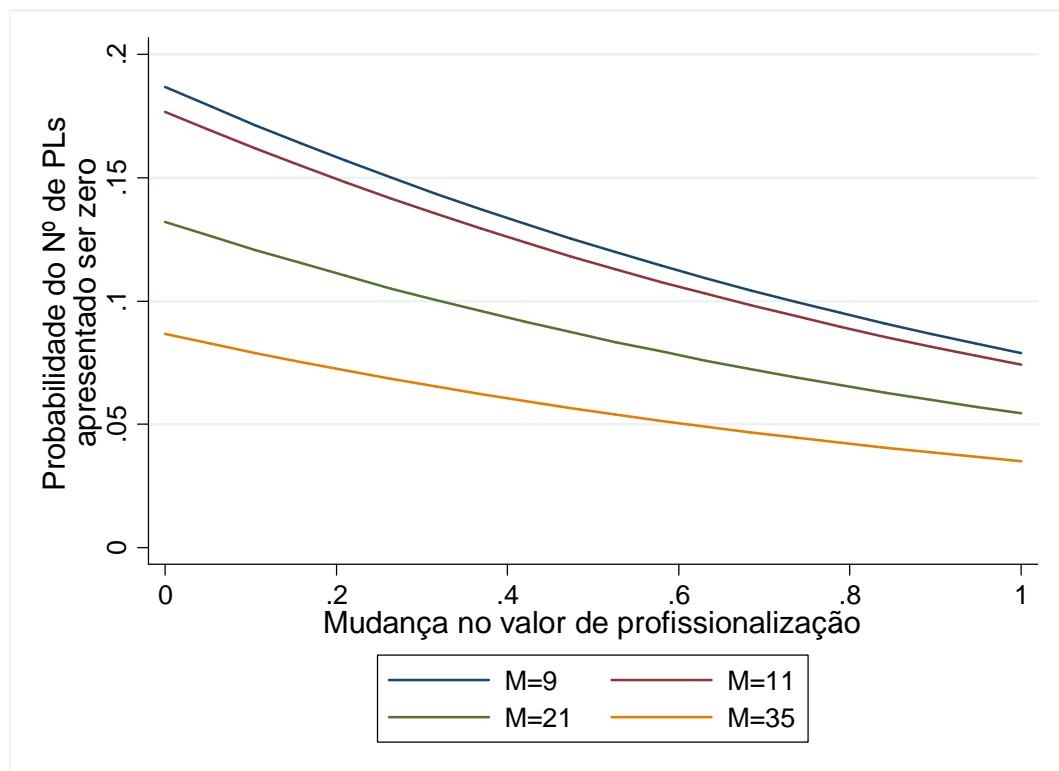
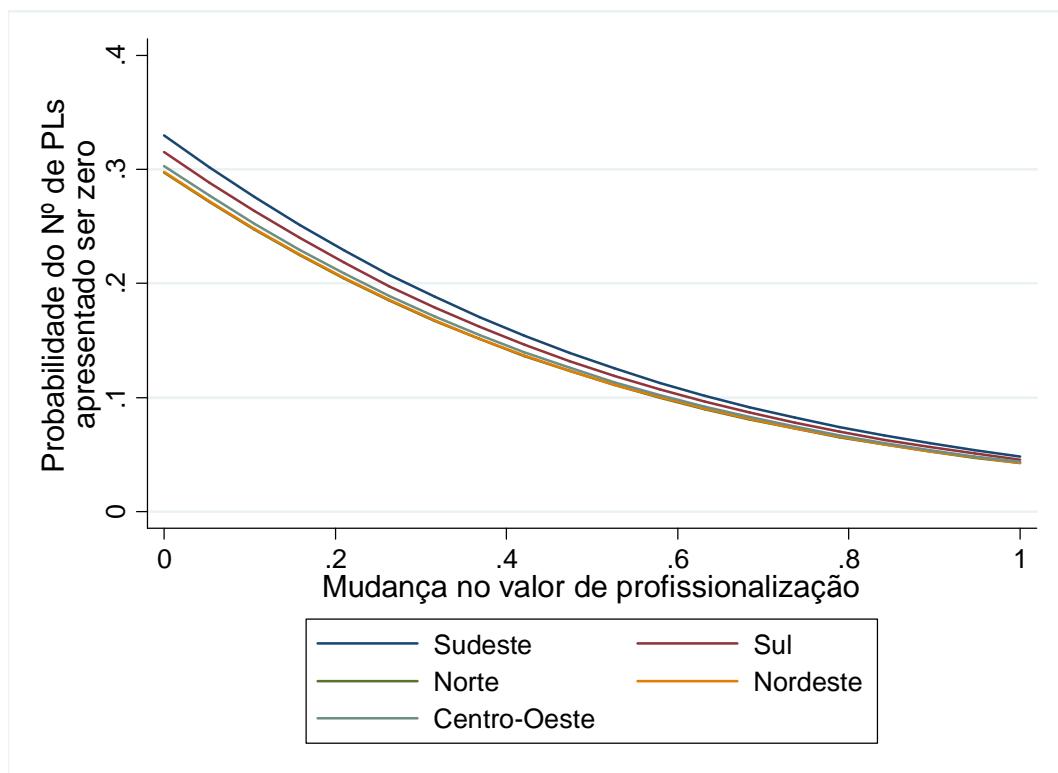


Gráfico 58– Probabilidade do Nº de PLs apresentados pelo legislativo ser 0 com mudança no valor da profissionalização (Modelo 10)



Os Gráficos possibilitam observar o impacto da profissionalização nas chances de apresentação de projetos de lei. No Gráfico 57, verifica-se que o aumento no índice de profissionalização de 0 para 1, ou seja, de um Legislativo com um nível de profissionalização extremamente baixo para um altamente profissionalizado, está associado a uma diminuição média de 6% nas chances de nenhum projeto ser apresentado. A diminuição nas chances é mais aguda entre os municípios com até 10 mil habitantes: o mesmo aumento na profissionalização está associado a uma diminuição nas chances, em média, de 22%¹³⁰.

Por outro lado, entre as estruturas física e humana das Câmaras se observa que, diferentemente do esperado, a existência de gabinetes individuais não está associada a um crescimento no número de proposições apresentadas. Esperava-se que esta variável estivesse associada um aumento nas chances de apresentação de projetos, pois é possível supor que com escritórios individuais para trabalhar os vereadores teriam um estímulo para a preparação de projetos de lei.

¹³⁰ Cabe pontuar que em ambos os Gráficos, os cenários foram construídos considerando que os vereadores contam com gabinetes individuais, plenário, estrutura de apoio ao trabalho legislativo e, ao menos, 5 computadores. As variáveis populacionais foram mantidas na média.

A variável apoio ao serviço legislativo tem o sinal esperado e é significativa em ambos os modelos. Ou seja, parlamentos em que os vereadores contam com suporte ao trabalho legislativo têm, em média, uma produção legislativa maior do que os demais. Os modelos apontam, respectivamente, que a presença deste tipo de suporte está associada a um incremento de 13% e 20% no número de PLs apresentados.

No que compete ao número de computadores por parlamentar, nota-se que a variável é significativa apenas no modelo para todos os municípios da amostra. Como se trata de uma variável ordinal, para interpretar a associação se deve analisar a primeira coluna da Tabela 29. Assim, o modelo aponta que a mudança de uma categoria para uma superior apresenta um crescimento de 6% no número de projetos apresentados. Por fim, a variável existência de Plenário é significativa apenas no modelo 9. No caso, parlamentos com plenário possuem em média 30% a mais de projetos apresentados do que as Câmaras que não possuem. Entretanto, é valido lembrar que, como mostrado no Capítulo 2, 97% das Câmaras Municipais possui Plenário.

Em suma, diferente dos resultados sobre da associação de características dos parlamentos e do conteúdo da produção legislativa, a análise sobre o número de projetos apresentados revela que há uma associação forte entre a profissionalização e a estrutura humana do legislativo com a quantidade de projetos apresentados.

D – Considerações finais

Neste Capítulo se examinou a produção legislativa no plano municipal tomando os projetos de lei apresentados por vereadores (titulares e suplentes) de vinte e sete municípios brasileiros como objeto. A análise revelou que o tema apresentado com maior frequência é o social, seguido pelos de homenagem e os administrativos. O que confirma o padrão encontrado por outros estudos realizados sobre o plano federal (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999) e acompanham parte dos achados para o plano municipal (GOMES, 2009; SILVA, 2011b).

No que compete à indexação (ou tema específico), entre os projetos de tema social as categorias com maior número de PLs apresentados são os sobre comércio, trabalho e emprego, seguido pelos declararam utilidade pública. Entre os projetos homenagem, o mais frequente é o de denominação de logradouros. Já entre os projetos administrativos, os subtemas com maior número matérias propostas foram os sobre servidores públicos, administrativos e sobre órgãos públicos.

Posteriormente, foram examinados fatores associados à produção legislativa tanto relativamente ao conteúdo, quanto ao número de projetos apresentados. No que tange à análise dos conteúdos, verificou-se que a ocupação anterior do parlamentar tem alguma relação com as propostas apresentadas. Observou-se que ser oriundos de ocupações ligadas à saúde e a educação está associado a uma maior frequência de apresentação de projetos nestas áreas. Entretanto, a magnitude dos coeficientes é baixa, o que significa que o comportamento de um parlamentar advindo de uma destas carreiras não é tão diverso do dos demais.

Também se analisou a relação entre o pertencimento a um grupo da população e a produção de políticas distributivas voltadas para o grupo em questão. Os resultados destes testes apontaram para a existência de relação entre o parlamentar ser do sexo feminino e a apresentação de projetos de lei para mulheres; também se verificou a existência de uma relação entre ter como ocupação uma profissão ligada a Educação e Cultura e a apresentação de PLs destinados a professores e de ser estudante e apresentar projetos para estudantes. Porém, novamente, os coeficientes apontam para uma pequena associação entre estas características e o conteúdo das propostas apresentadas.

Além das características dos parlamentares, examinou-se se características estruturais das Câmaras são associadas à produção de um número menor de projetos de lei com conteúdo “irrelevante”. Os resultados apontam que características dos parlamentos não estão associadas ao conteúdo das proposições. Em outras palavras: o percentual de projetos “irrelevantes” não diminui com a melhora das estruturas físicas e humanas da Casa.

Por fim, verificou-se que quanto mais profissionalizada as Câmaras, maior é o número de projetos apresentados pelos vereadores. É notável que esta associação seja observada mesmo entre os municípios com menos de 10 mil habitantes. Em suma, as condições de trabalho estão relacionadas ao número de projetos apresentados pelos parlamentares.

Antes de encerrar o Capítulo cabe um apontamento sobre o argumento presente no senso comum (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2008c) e em parte da literatura (ERMACOVITCH, 2010) de que os parlamentares são produtores de leis irrelevantes. Como observado nos dados, é necessário ter cautela ao sustentar este tipo de argumento utilizando dados de apenas um município e também é preciso questionar o que é “irrelevante”. É verdade que as homenagens são o segundo tema quando se considera a frequência em que os projetos são apresentados, porém é importante ressaltar que este

tipo de matéria não possui um caráter conflitivo e que sua proposição (e aprovação) possui poucos custos para os parlamentares. Portanto, estranho seria se os vereadores não apresentassem projetos com esta temática, especialmente, os de denominação de logradouros. Sobre estes últimos, lembra-se que, como Silva (2013) mostra, em muitos casos a falta de denominação de um logradouro acarreta em problemas para os municíipes que vão desde a impossibilidade de possuir um CEP (limitando a possibilidade de receber correspondências) a constrangimentos de outras naturezas¹³¹.

Ademais, cerca de 60% das proposições apresentados pelos vereadores dos municípios presentes na amostra versavam sobre outros temas que não podem ser considerados como “irrelevantes” ou como mera “*small policy*”. Vereadores propõem incrementos nas políticas de saúde, educação e trânsito e transporte. Realizam modificações em códigos importantes do município, como o de obras, apresentam projetos de regulamentação do solo urbano – atribuição do município na CF-1988 (art.30, inciso VIII). Ou seja, os parlamentares no nível local possuem propostas que, quando aprovadas, provocam modificações diretas na vida dos municíipes. Por conseguinte, considerar a agenda legislativa dos vereadores como “irrelevante” e “inútil” é desconsiderar parte significativa das políticas propostas no nível local.

Por fim, cabe um comentário sobre como avaliar a atividade parlamentar. O número de proposições de leis aprovadas não pode ser utilizado como critério de avaliação da atividade parlamentar. Quantidade de novas leis não é sinônimo de que a vida da população melhorará. Ou seja, a aprovação de leis não tem uma relação direta e linear com a qualidade de vida dos municíipes. Adicionalmente, um parlamento pode aprovar menos leis do que outro, mas produzir políticas com efeitos mais agudos no dia-a-dia da municipalidade. Finalmente, a atividade parlamentar é mais ampla do que a produção de leis. Um método de avaliação da atuação individual parlamentar deve considerar, por exemplo, a participação em comissões, a fiscalização do Poder Executivo, o emendamento de propostas do Executivo e dos demais vereadores e o uso das receitas parlamentares.

¹³¹ Para uma amostra dos constrangimentos gerados, ver: “Rua sem nome provoca transtornos para moradores da Zona Leste de SP” (<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2011/04/rua-sem-nome-provoca-transtornos-para-moradores-de-rua-de-sao-paulo.html>).

CONCLUSÃO

As visões jornalística e acadêmica do Poder Legislativo municipal o caracterizam como ineficiente, pouco relevante para a definição de políticas e subalterno ao Poder Executivo. Esta dissertação revela que esta caracterização está equivocada. Baseia-se em uma visão de que as políticas importantes estão restritas pela regulamentação federal ou às iniciativas do Poder Executivo.

O comportamento dos vereadores não pode ser considerado díspar do dos legisladores dos demais níveis da federação. Caetano (2005:110) mostra, para a legislatura de 2000-2004, que 62% das matérias aprovadas na Câmara Municipal de São Paulo foram iniciadas pelo Poder Legislativo. Lacerda (2012) demonstra que os deputados estaduais de São Paulo iniciaram em média no período 1999-2010 81% dos projetos de leis aprovados(LACERDA, 2012:34). Os deputados federais, por sua vez, foram responsáveis por em média apenas 15% das leis sancionadas do período pós-constituinte a 1994 (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998: 51). Portanto, em termos percentuais, vereadores e deputados estaduais produzem mais do que deputados federais.

Se aceitarmos que por critérios quantitativos a produção dos legisladores subnacionais possa ser maior do que no nacional, ainda assim os críticos dos legislativos municipais poderiam argumentar que, ainda que extensa, sua produção é pouco relevante uma vez que é o Poder Executivo se encarrega de iniciar as matérias de maior relevância. Mesmo que isso seja verdade, legisladores possuem outros meios para produzir políticas. Um deles é o emendamento das propostas do Executivo. O exame deste mecanismo para a produção de políticas tem revelado que parlamentares fazem amplo uso desta prerrogativa (FREITAS, 2013; LACERDA, 2012). A título de exemplo, Freitas (2013:146) mostra que os parlamentares brasileiros são responsáveis por quase 40% do conteúdo das leis aprovadas no Brasil. Não há razão para acreditar que no plano municipal o quadro não seja semelhante.

O fato é que legisladores municipais fazem uso da possibilidade de iniciar matérias de revelo e iniciam uma vasta quantidade de projetos de lei sobre *big policies*, tanto em áreas regulamentadas pelo demais níveis de governo (como saúde e educação), como em áreas de competência do município (como a regulamentação do solo urbano). Em outros termos, os legisladores municipais não se restringem a iniciar matérias que poderíamos caracterizar como homenagens.

Esta dissertação apresenta evidências de que o fortalecimento do Legislativo (entendido como profissionalização) está associado a um maior número de projetos iniciados pelos vereadores¹³² bem como a um aumento nas chances de que matérias iniciadas pelo Legislativo municipal sejam aprovadas¹³³. Não há boas razões para não acreditar que o impacto positivo da profissionalização dos legislativos municipais não se reproduza em outras atividades, tais como o emendamento de projetos e a fiscalização do Executivo. Portanto, se o Poder Legislativo age como um carimbador dos atos do Poder Executivo, não é em razão da força deste último, mas de sua própria fraqueza.

É notável entretanto que a baixa profissionalização e as deficiências nos recursos físicos e humanos dos legislativos municipais não representem empecilhos para o recrutamento parlamentar. O número de indivíduos interessados em ocupar uma cadeira no Legislativo Municipal tem crescido com o passar das eleições. Simultaneamente, tem aumentado a distância entre candidatos, eleitos e população no que diz respeito à origem educacional e ocupacional. Portanto, nem mesmo no nível de governo mais próximo do eleitorado, a representação parlamentar pode ser considerada descriptiva.

O fato que a representação nos legislativos municipais não seja descriptiva não implica contudo que as Câmaras não sejam permeáveis. Diferentemente, este é o nível de representação com maior permeabilidade a indivíduos de baixa escolaridade e a ocupações de menor prestígio social no Brasil. Esta permeabilidade só não se aplica às mulheres. Apenas em 2012 a cota de 30% de candidaturas femininas foi respeitada na maioria dos municípios. A despeito deste crescimento, o percentual de vereadoras eleitas no período estudado não sofreu alterações. As mulheres são em média 11% dos vereadores eleitos. Este percentual é semelhante ao de deputadas estaduais e pouco superior ao de deputadas federais eleitas em 2012, respectivamente, 12,84% e 9%.

Esta dissertação pretende ser uma contribuição ao conhecimento sobre os Legislativos Municipais. Ela permite afirmar com razoável margem de segurança que a representação parlamentar no nível local não é descriptiva, isto é, candidatos e eleitos não são um espelho da população que representam. Os legislativos municipais são pouco profissionalizados e carecem de infraestrutura física e humana. Apesar disso, este é o nível de representação mais permeável à entrada na carreira parlamentar. O número de indivíduos que entra na competição por uma cadeira tem aumentado nas últimas quatro

¹³² Tabela 29 do Capítulo 4.

¹³³ Tabela 55 do Anexo.

eleições. Este crescimento do interesse pela vereança não parece estar relacionado a busca por maiores salários. Por fim, os Legislativos municipais não se resumem a carimbar as iniciativas do Executivo ou apresentar projetos que não afetam a vida política local. Diferentemente, podem interferir nas decisões sobre políticas públicas seja modificando projetos de lei que alteram políticas como as de saúde, de educação e de habitação, mas, principalmente, por políticas do uso do solo urbano.

BIBLIOGRAFIA

- ABRUCIO, Fernando. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/USP, 1998.
- ACHEN, Christopher H. Measuring Representation. *American Journal of Political Science*, v. 22, n. 3, p. 475–510, 1978.
- ACHEN, Christopher H. Toward a New Political Methodology: Microfoundations and ART. *Annual Review of Political Science*, v. 5, n. 1, p. 423–450, jun. 2002.
- AGRESTI, Alan. *Categorical data analysis*. New York: Wiley-Interscience, 2002.
- ALTMANN, Cristina. *Política local e seleção de candidatos a vereador: contribuições a partir do caso de Pelotas (RS) em 2008*. 2010. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, RS, 2010.
- AMES, Barry. Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, v. 57, n. 02, p. 324, dez. 1995a.
- AMES, Barry. Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. *American Journal of Political Science*, v. 39, n. 2, p. 406–433, 1995b.
- AMES, Barry. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. [S.l.]: Editora FGV, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, v. 46, n. 4, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000400002&lng=pt&nrm=iso&tlang=pt>.
- ANASTASIA, Fátima; CORREA, Izabela; NUNES, Felipe. Caminhos, veredas e atalhos: Legislativos estaduais e trajetórias políticas. In: MENEGUELLO, RAQUEL (Org.). *O Legislativo Brasileiro: funcionamento, composição e opinião pública*. Brasília: Senado Federal, 2012. .
- ANDRADE, Regis. *Processo de Governo no Estado e no Município- Análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1998.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Dados*, v. 45, n. 3, p. 431–458, 2002.
- ARRETCHE, Marta. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 8, n. 2, p. 331–345, 2003. Acesso em: 6 mar. 2014.
- ASHE, J.; STEWART, K. Legislative recruitment: Using diagnostic testing to explain underrepresentation. *Party Politics*, v. 18, n. 5, p. 687–707, 1 set. 2012. Acesso em: 23 maio 2014.

BARBOSA, Humberto. *Deputados federais brasileiros (46^a Legislatura, 1979-1983)*. Brasília: [s.n.], 1981.

BARCLAYS, Michael; SMITH, JR., Clifford; WATTS, Ross. The determinants of corporate leverage and dividend policies. [S.d.].

BAUM, Christopher. Stata tip 63: Modeling proportions. *Stata Journal*, v. 8, n. 2, p. 299–303, 2008.

BELOCH, Israel; ABREU, Alzira Alves De. *Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

BERGMAN, Manfred; JOYE, Dominique. *Comparing Social Stratification Schemas: CAMSIS, CSP-CH, Goldthorpe, ISCO-88, Treiman, and Wright*. Suíça, 2001. Disponível em: <http://www.freewebs.com/stratificare_mobilidade/Comparing%20Social%20Stratification%20Schemas.pdf>.

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

BEST, Heinrich. New Challenges, New Elites? Changes in the Recruitment and Career Patterns of European Representative Elites. *Comparative Sociology*, v. 6, n. 1, p. 85–113, 1 jun. 2007. Acesso em: 1 maio 2014.

BOTTINELLI, Eduardo. *Reclutamiento parlamentario y estratificación social en el Uruguay - La democracia uruguaya: subrepresentación en las élites políticas y estratificación social*. Caxambú, MG, 2008.

BOX, George E. P.; DRAPER, Norman R. *Empirical Model-Building and Response Surfaces*. 1 edition ed. New York: Wiley, 1987.

BRATTON, K. A. The Effect of Legislative Diversity on Agenda Setting: Evidence from Six State Legislatures. *American Politics Research*, v. 30, n. 2, p. 115–142, 1 mar. 2002. Acesso em: 21 jun. 2013.

BRATTON, Kathleen; RAY, Leonard. Descriptive representation, policy outcomes, and municipal day-care coverage in Norway. *American Journal of Political Science*, v. 46, n. 2, p. 428–437, 2002.

BURNHAM, Kenneth P; ANDERSON, David Raymond. *Model selection and multimodel inference a practical information-theoretic approach*. New York: Springer, 2002. Disponível em: <<http://site.ebrary.com/id/10047705>>. Acesso em: 17 jun. 2014.

CAETANO, Bruno. Executivo e legislativo na esfera local: Agenda e construção de maiorias na Câmara Municipal de São Paulo. *Novos Estudos Cebrap*, n. 71, p. 101–125, 2005.

CAETANO, Bruno. *Executivo e legislativo na esfera local: o caso do município de São Paulo*. 2004. Dissertação – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

Câmara Municipal aprova Plano Diretor em São Paulo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 jun. 2014. Cotidiano

Câmara Municipal: orgulho clientelista, gula salarial e outros pecados. Disponível em: <http://vejas.asp.abril.com.br/materia/quais-sao-os-sete-pecados-da-camara-municipal-de-sao-paulo?utm_source=facebook&utm_medium=vejinha>. Acesso em: 6 mar. 2014.

CAMERON, Adrian Colin; TRIVEDI, P. K. *Regression analysis of count data*. Second edition ed. Cambridge ; New York, NY: Cambridge University Press, 2013. (Econometric society monographs).

CAREY, John M; SHUGART, Matthew Soberg. Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, v. 14, n. 4, p. 417–439, dez. 1995. Acesso em: 21 jun. 2013.

CAREY, John M.; NIEMI, Richard G.; POWELL, Lynda 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>. Acesso em: 29 abr. 2013.

CARNEIRO, Leandro Piquet; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares De. Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira. *Dados*, v. 51, n. 2, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000200006&lng=pt&nrm=iso&tlang=pt>. Acesso em: 10 jun. 2014.

CARNES, Nicholas. Does the Numerical Underrepresentation of the Working Class in Congress Matter?: Class and Roll-Call Voting. *Legislative Studies Quarterly*, v. 37, n. 1, p. 5–34, fev. 2012. Acesso em: 27 maio 2014.

CASTRO, Mônica Mata Machado De; ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. *Dados*, v. 52, n. 4, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000400005&lng=pt&nrm=iso&tlang=pt>. Acesso em: 21 jun. 2013.

CERVI, Emerson Urizzi. Produção legislativa e conexão eleitoral na assembléia legislativa do estado do Paraná. *Revista de Sociologia e Política*, v. 17, n. 32, p. 159–177, fev. 2009. Acesso em: 21 jun. 2013.

CHAMBERS, E.A.; COX, D.R. Discrimination between alternative binary response models. *Biometrika*, n. 54, p. 573–578, 1967.

COTTA, Maurizio; BEST, Heinrich. Between Professionalization and Democratization: A Synoptic View on the Making of the European Representative. In: BEST, HEINRICH; COTTA, MAURIZIO (Org.). *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000*. [S.l.]: Oxford University Press, 2000..

CRIBARI-NETO, Francisco; ZEILEIS, Achim. Beta Regression in R. *Journal of Statistical Software*, v. 34, n. 2, 2010.

DAVIDIAN, Andreza. *A evolução do PT paulista: uma abordagem sobre a organização do partido e seu desenvolvimento eleitoral no estado*. 2014. Dissertação de Mestrado – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

DE CARVALHO, Nelson Rojas. *E no Início eram as Bases – Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. [S.l.]: Revan, 2003.

DE MELO, Carlos Ranulfo Felix. Partidos e migração partidária na câmara dos deputados. *Dados*, v. 43, n. 2, 2000.

Desempenho de vereadores é medíocre. Disponível em: <http://vejasp.abril.com.br/materia/desempenho-de-vereadores-medioce?utm_source=facebook&utm_medium=vejinha>. Acesso em: 6 mar. 2014.

DOVI, Suzanne. Preferable Descriptive Representatives: Will Just Any Woman, Black, or Latino do? *American Political Science Review*, v. 96, n. 4, p. 729–743, 2002.

DUBIN, J.A.; RIVER, D. Selection Bias in Linear Regression, Logit and Probit Models. *Modern Methods of Data Analysis*. [S.l.]: Sage Publications Ltd, 1990. p. 410–443.

ELIAS, Peter. *Occupational Classification (ISCO-88): Concepts, Methods, Reliability, Validity and Cross-National Comparability*. OECD Labour Market and Social Policy Occasional Paper, nº 20. [S.l.]: OECD Publishing, 1997. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/oec/elsaaa/20-en.html>>. Acesso em: 24 abr. 2014.

ERMACOVITCH, Irene. *A verança somos nós? Reflexões sobre cultura política, representação e produção legislativa da Câmara Municipal de Porto Alegre*. 2010. 51 f. Monografia – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2010.

FARRELL, David M.; MCALISTER, Ian. Legislative recruitment to upper houses: The Australian senate and house of representatives compared. *The Journal of Legislative Studies*, v. 1, n. 2, p. 243–263, jun. 1995. Acesso em: 1 maio 2014.

FERRARI, Silvia; CRIBARI-NETO, Francisco. Beta Regression for Modelling Rates and Proportions. *Journal of Applied Statistics*, v. 31, n. 7, p. 799–815, 2004. Acesso em: 10 jun. 2014.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. [S.l.]: Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados*, v. 45, n. 2, p. 303–344, 2002.

FLEISCHER, David. O pluripartidarismo no Brasil: dimensões sóci-econômicas e regionais do recrutamento legislativo, 1946-1967. *Revista de Ciencia Política*, v. 24, p. 49–75, 1981.

FRANÇA, Andressa. *A Assembléia Legislativa do Paraná: Organização Interna e Processo Decisório na 14ª Legislatura (1999-2002)*. 2006. 194 f. Dissertação – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, 2006. Disponível em:

<<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/6665/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%202014%20Legislatura%20ALEP%20-%20Andressa.pdf?sequence=1>>.

FREITAS, Andréa. *Migração partidária na Câmara dos Deputados*. 2008. 126 f. Dissertação de Mestrado – Universidade de São Paulo, 2008.

FREITAS, Andréa. *O presidencialismo da coalizão*. 2013. Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

GILL, Jeff. *Generalized Linear Models: A Unified Approach*. [S.l.]: Sage Publications Ltd, 2001.

GOMES, Carlos André Teixeira. *Conexão Eleitoral na Cidade: Geografia do voto e projetos de lei em Belo Horizonte (2001-2007)*. 2009. 181 f. Dissertação – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Minas Gerais, 2009.

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

GREENE, William H. *Econometric Analysis*. [S.l.]: Prentice Hall, 2011. p. 1232

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

HAHN, Eugene; SOYER, Refik. *Probit and Logit Models: Difference in the Multivariate Realm*. . [S.l: s.n.]. , [S.d.]

HANMER, Michael. *A Monte Carlo Simulation and Empirical Investigation of Scobit*. Boston, 2002. Disponível em: <http://www.allacademic.com/meta/p66484_index.html>.

HILBE, Joseph M. *Negative binomial regression*. 2nd ed ed. Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press, 2011.

ILO. *ISCO-88*. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/isco88/publ1.htm>>. Acesso em: 3 mar. 2014.

INSTITUTE FOR DIGITAL RESEARCH AND EDUCATION - UCLA. *Regression with Stata*. Disponível em: <<http://www.ats.ucla.edu/stat/stata/webbooks/reg/chapter2/statareg2.htm>>.

INTERLEGIS. *Metodologia de Pesquisa*. 2005. Disponível em: <http://www.interlegis.leg.br/produtos_servicos/informacao/censo/metodologia_pesquisa.pdf>.

KELLSTEDT, Paul M.; WHITTEN, Guy D. *The fundamentals of political science research*. Second edition ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. *Opinião Pública*, v. XI, n. 1, p. 337–365, 2004.

KIESCHNICK, Robert; MCCULLOUGH, B. D. Regression analysis of variates observed on (0, 1): percentages, proportions and fractions. *Statistical Modelling*, v. 3, n. 3, p. 193–213, 1 out. 2003. Acesso em: 4 jun. 2014.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, N.J: Princeton University Press, 1994.

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

KURTZ, Karl. Understanding the Diversity of American State Legislatures. *APSA Legislative Studies Newsletter Extension of Remarks*, n. 16, p. 2–5, 1992.

LACERDA, Fabio. *Presidencialismo Estadual e Participação Legislativa em São Paulo (1999 - 2010)*. 2012. Dissertação de Mestrado – Universidade de São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-01032013-123450/>>. Acesso em: 3 out. 2014.

LAMOUNIER, Bolivar. Estrutura institucional e governabilidade na década de 90. In: DOS REIS VELOSO, JOÃO PAULO (Org.). *O Brasil e as reformas políticas*. [S.l.: s.n.], 1992. .

LEMOS, Leany. O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista. *Dados*, v. 44, n. 3, p. 561–605, 2001.

LEMOS, Leany; RANINCHESKI, Sonia. Carreras políticas en el Senado brasileño: Un estudio de las composiciones del Pleno y de la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía en la década de 90. *Lateinamerika Analysen*, n. 4, p. 3–30, 2003.

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

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, v. 48, n. 4, dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000400002&lng=pt&nrm=iso&tlang=pt>. Acesso em: 9 mar. 2014.

LONG, J. Scott. *Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables*. [S.I.]: Sage Publications Ltd, 1997. p. 328

LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, v. 16, n. 04, p. 677–715, jul. 1964. Acesso em: 27 jun. 2014.

MADDALA, Gangadharrao Soundalyarao. A Perspective on the Use of Limited-Dependent and Qualitative Variables Models in Accounting Research. *The Accounting Review*, v. 66, n. 4, p. 788–807, 1991.

MAINWARING, Scott. Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais. *Novos Estudos Cebrap*, n. 29, p. 34–58, 1991.

MAINWARING, Scott. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. [S.l.]: Stanford University Press, 1999.

MANNETJE, A 't. The use of occupation and industry classifications in general population studies. *International Journal of Epidemiology*, v. 32, n. >3, p. 419–428, 1 jun. 2003. Acesso em: 23 jun. 2014.

MANSBRIDGE, Jane. Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent “Yes”. *The Journal of Politics*, v. 61, n. 03, p. 628, 18 dez. 1999. Acesso em: 21 jun. 2013.

MARENCO, André; SERNA, Miguel. Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 22, n. 64, p. 93–113, jun. 2007.

MARQUES, José Elias Domingos Costa. *Bicameralismo de fato? Representação regional e produção legislativa no Senado Federal brasileiro*. 36º Encontro Anual da Anpocs, 2012.

MATTHEWS, Donald. Legislative Recruitment and Legislative Careers. *Legislative Studies Quarterly*, v. 9, n. 4, p. 547–585, 1984.

MAYHEW, David R. *Congress : the electoral connection*. [S.l.]: Yale University Press, 1974.

MCCRUMMEN, Stephanie. Women Run the Show In a Recovering Rwanda. *The Washington Post*, 27 out. 2008. WorldDisponível em: <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/10/26/AR2008102602197.html>>. Acesso em: 21 jun. 2014.

MEDEIROS, Daniel; FREITAS, Andréa; IZUMI, Maurício. *Coalizões e comportamento legislativo no Brasil (1988-2010)*. . [S.l: s.n.]. 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>. Acesso em: 27 abr. 2013. , 2013

MESSENBERG, Débora. A Elite parlamentar brasileira. *Sociedade e Estado*, v. 22, n. 2, 2007. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/estado/article/view/3516>>. Acesso em: 24 abr. 2014.

MESSENBERG, Débora. *A elite parlamentar dos pós-constituinte: atores e práticas*. [S.l.]: Editora Brasiliense, 2002.

Minha casa, sua casa. Disponível em: <<http://vejario.abril.com.br/edicao-da-semana/pesquisa-vereadores-rio-701848.shtml>>. Acesso em: 6 mar. 2014.

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

NAGLER, Jonathan. Scobit: An Alternative Estimator to Logit and Probit. *American Journal of Political Science*, v. 38, n. 1, p. 230, fev. 1994.

NEIVA, Pedro; IZUMI, Maurício. Os “doutores” da federação: formação acadêmica dos senadores brasileiros e variáveis associadas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 41, 2012a. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/rsp/article/view/31785>>. Acesso em: 24 abr. 2014.

NEIVA, Pedro; IZUMI, Maurício. 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, 2012b.

NEIVA, Pedro; SOARES, Márcia. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81, p. 97–115, fev. 2013. Acesso em: 29 abr. 2013.

OLIVEIRA, Mayla. *A política como profissão. Uma análise da circulação parlamentar na Câmara dos Deputados (1946-2007)*. 2009. 143 f. Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

PAPKE, Leslie E.; WOOLDRIDGE, Jeffrey M. Econometric methods for fractional response variables with an application to 401(k) plan participation rates. *Journal of Applied Econometrics*, v. 11, n. 6, p. 619–632, nov. 1996. Acesso em: 11 jun. 2014.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, v. 45, n. 2, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200004&lng=pt&nrm=iso&tlang=pt>. Acesso em: 9 mar. 2014.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 735–771, 2003. Acesso em: 22 jun. 2013.

PERISSINOTO, Renato; COSTA, Luiz Domingos; TRIBESS, Camila. Origem social dos parlamentares paranaenses (1995-2006): alguns achados e algumas questões de pesquisa. *Sociologias*, n. 22, p. 280–313, dez. 2009. Acesso em: 21 maio 2014.

PERISSINOTTO, Renato; BOLOGNESI, Bruno. Electoral success and political institutionalization in the Federal Deputy elections in Brazil (1998, 2002 and 2006). *Brazilian Political Science Review (Online)*, v. 5, 2010. Disponível em: <http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1981-38212010000100001&lng=en&nrm=iso&tlang=es>. Acesso em: 18 mar. 2014.

PERISSINOTTO, Renato Monseff; MIRÍADE, Angel. Caminhos para o parlamento: candidatos e eleitos nas eleições para deputado federal em 2006. *Dados*, v. 52, n. 2, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000200002&lng=pt&nrm=iso&tlang=pt>. Acesso em: 18 mar. 2014.

PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. [S.l.]: University of California Press, 1967. Disponível em: <<http://www.amazon.co.uk/concept-representation-Hanna-Fenichel-Pitkin/dp/B0006BRFCY>>.

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

RESENDE, Roberta; NICOLÁS, Maria; ROSEVIES, Larissa. Análise da participação política Feminina nas Assembléias Legislativas da região Sul do Brasil (1998-2006). *Revista Latino-americana de Geografia e Gênero*, v. 1, n. 2, 2010.

RICCI, Paolo. *De onde vem nossas leis? Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada*. 2006. 198 f. Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo, 2006.

RODRIGUES, Fernando. *Políticos do Brasil*. [S.l.]: PubliFolha Editora, 2006.

RODRIGUES, Leônio Martins. Partidos, ideologia e composição social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 48, fev. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000100004&lng=pt&nrm=iso&tlang=pt>. Acesso em: 18 mar. 2014.

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

ROSENTHAL, Alan; FORTH, Rod. The Assembly Line : Law Production in the American States. *Legislative Studies Quarterly*, v. 3, n. 2, p. 265–291, 1978.

Rua sem nome provoca transtornos para moradores da Zona Leste de SP. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2011/04/rua-sem-nome-provoca-transtornos-para-moradores-de-rua-de-sao-paulo.html>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

RULE, W. Why Women Don't Run: The Critical Contextual Factors in Women's Legislative Recruitment. *Political Research Quarterly*, v. 34, n. 1, p. 60–77, 1 mar. 1981. Acesso em: 23 maio 2014.

SANBONMATSU, Kira. Political Parties and the Recruitment of Women to State Legislatures. *The Journal of Politics*, v. 64, n. 03, ago. 2002. Disponível em: <http://www.journals.cambridge.org/abstract_S002238160000150X>. Acesso em: 23 maio 2014.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro; Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

Sem-teto fazem churrascos em frente à Câmara para comemorar votação. *Folha de São Paulo*, 30 jun. 2014. Cotidiano

Sem-teto protestam para pedir aprovação do Plano Diretor em SP. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/06/sem-teto-protestam-para-pedir-aprovacao-do-plano-diretor-em-sp.html>>. Acesso em: 9 out. 2014.

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John. *Presidents and assemblies constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge [England]; New York: Cambridge University Press, 1992. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139173988>>. Acesso em: 21 jun. 2013.

SILVA, Patrick. *(Re)Batizando São Paulo: A distribuição dos votos e a denominação de logradouros no município de São Paulo (2001-2008)*. São Paulo, 2013. Disponível em: <http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=patrick_silva>.

SILVA, Patrick. *A conexão eleitoral: a produção de benefícios concentrados no município de São Paulo*. I Seminário Discente da Pós-Graduação do DCP-USP, 2011a. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/SemDisc2011/Sessao_VI_Silva.pdf>.

SILVA, Patrick. *O pork barrel no Município de São Paulo: A produção legislativa dos vereadores paulistanos*. São Paulo, 2011b. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/patrijan.pdf>>.

SILVA, Patrick. *Relatório Final: A Política dos Vereadores – O Caso do Município de São Paulo*. Relatório Final de Iniciação Científica, nº 2. São Paulo: [s.n.], 2010.

SILVEIRA, Alair. O perfil do poder Legislativo da capital e do estado de Mato Grosso (1983-2004). *Revista de Sociologia e Política*, v. 17, n. 34, p. 271–299, out. 2009.

SMITHSON, Michael; VERKUILLEN, Jay. A better lemon squeezer? Maximum-likelihood regression with beta-distributed dependent variables. *Psychological Methods*, v. 11, n. 1, p. 54–71, 2006. Acesso em: 9 out. 2014.

SQUIRE, Peverill. Another Look at Legislative Professionalization and Divided Government in the States. *Legislative Studies Quarterly*, v. 22, n. 3, p. 417–432, 1997.

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

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

SQUIRE, Peverill. Measuring State Legislative Professionalism: The Squire Index Revisited. *State Politics & Policy Quarterly*, v. 7, n. 2, p. 211–227, 20 jun. 2007. Acesso em: 29 abr. 2013.

SQUIRE, Peverill. Membership Turnover and the Efficient Processing of Legislation. *Legislative Studies Quarterly*, v. 23, n. 1, p. 23–32, 1998.

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

SQUIRE, Peverill. Uncontested Seats in State Legislative Elections. *Legislative Studies Quarterly*, v. 25, n. 1, p. 131, fev. 2000. Acesso em: 18 jul. 2014.

SQUIRE, Peverill; HAMM, Keith. *101 Chambers: Congress, State Legislatures & The Future of Legislative Studies*. [S.l.]: Ohio State University Press, 2005.

STATA CORPORATION. *Stata base reference manual: release 12*. Release 12 ed. College Station, TX: StataCorp, 2011.

STUDLAR, Donley; MCALLISTER, Ian. Political Recruitment to the Australian Legislature: Toward an Explanation of Women's Electoral Disadvantages. *The Western Political Quarterly*, v. 44, n. 2, 1991.

TERZA, Joseph V. A Tobit-type estimator for the censored Poisson regression model. *Economics Letters*, v. 18, n. 4, p. 361–365, jan. 1985. Acesso em: 20 jun. 2014.

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

TOMIO, Fabricio; RICCI, Paolo. *Conexão Eleitoral, Processo Legislativo e Estratégias Parlamentares nas Assembléias Legislativas Estaduais*. . Campinas, São Paulo: [s.n.], 2008

TOMIO, Fabricio; RICCI, Paolo. *Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas Assembléias Estaduais*. . Recife, Pernambuco: [s.n.], 2010

TOMIO, Fabricio; RICCI, Paolo. O Governo Estadual na Experiência Política Brasileira: os Desempenhos Legislativos das Assembleias Estaduais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 41, p. 193–217, 2012.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. *Relatório da pesquisa do projeto Excelências - Porto Alegre*. . [S.l: s.n.], 2008a.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. *Relatório da pesquisa do projeto Excelências - Rio de Janeiro*. . [S.l: s.n.], 2008b.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. *Relatório da pesquisa do projeto Excelências - São Paulo*. . [S.l: s.n.], 2008c. Disponível em: <<http://www.excelencias.org.br/PLsSP.pdf>>.

VALENCIANO, Tiago. As elites políticas de Maringá: Um estudo sobre a Câmara Municipal, 1997-2012. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 2, n. 1, 29 dez. 2011. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/politica/article/view/21729>>. Acesso em: 22 maio 2014.

WEB CRAWLER. WEB CRAWLER. *Wikipedia, the free encyclopedia*. [S.l: s.n.], 22 jun. 2014. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Web_crawler&oldid=611875229>. Acesso em: 24 jun. 2014.

WENCES, Rosalio. Electoral participation and the occupational composition of cabinets and parliaments. *The American journal of sociology*, v. 75, n. 2, p. 181–192, 1969.

WOLF, Christof. The ISCO-88 International Standard Classification of Occupations in Cross-National Survey Research. *Bulletin of Sociological Methodology/Bulletin de Méthodologie Sociologique*, v. 54, n. 1, p. 23–40, 1 mar. 1997. Acesso em: 23 jun. 2014.

WOOLDRIDGE, Jeffrey. *Introdução a Econometria*. 4^a Edição ed. [S.l.]: Thomson Pioneira, 2011.

ZIEGMANN, André. *Perfil sociopolítico e decisões legislativas na 15^a Legislatura das Assembléias Legislativas do Paraná, São Paulo e Minas Gerais (2003-2007)*. 2011. 179 f. Dissertação de Mestrado – Universidade Estadual de Campinas, 2011.

ZUCCO, Cesar. Esquerda, direita e governo - A ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: POWER, TIMOTHY; ZUCCO, CESAR (Org.). *O Congresso por ele mesmo - Autopercepções da classe política brasileira*. [S.l: s.n.], 2011.

SOFTWares UTILIZADOS

BUIS, Maarten L. HANGROOT: Stata module creating a hanging rootogram comparing an empirical distribution to the best fitting theoretical distribution. [S.l.]: Boston College Department of Economics, 2011. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/c/boc/bocode/s456886.html>>. Acesso em: 8 jul. 2014. (Statistical Software Components).

BUIS, Maarten L.; COX, Nicholas J.; JENKINS, Stephen P. BETAFIT: Stata module to fit a two-parameter beta distribution. [S.l.]: Boston College Department of Economics, 2012. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/c/boc/bocode/s435303.html>>. Acesso em: 8 jul. 2014. (Statistical Software Components).

ENDER, Philip. COLLIN: Collinearity Diagnostics. [S.l: s.n.], 2010. (Statistical Software Components).

ENDER, Philip. NBVARGR: Graph variable, poisson & negative binomial probabilities. [S.l: s.n.], 2011. (Statistical Software Components).

HILBE, Joseph. CPOISSONO: Censored Poisson regression: observation-based parameterization. [S.l: s.n.], [S.d.]. Acesso em: 8 jul. 2014. (Statistical Software Components).

JANN, Ben. COEFPLOT: Stata module to plot regression coefficients and other results. [S.l.]: Boston College Department of Economics, 2014a. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/c/boc/bocode/s457686.html>>. Acesso em: 8 jul. 2014. (Statistical Software Components).

JANN, Ben. ESTOUT: Stata module to make regression tables. [S.l.]: Boston College Department of Economics, 2014b. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/c/boc/bocode/s439301.html#cites>>. Acesso em: 8 jul. 2014. (Statistical Software Components).

LONG, J. Scott; FREESE, Jeremy. FITSTAT: Stata module to compute fit statistics for single equation regression models. [S.l.]: Boston College Department of Economics, 2001. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/c/boc/bocode/s407201.html>>. Acesso em: 8 jul. 2014. (Statistical Software Components).

LONG, J. Scott; FREESE, Jeremy. SPOST9: Commands for the post-estimation interpretation. [S.l: s.n.], 2013. (Statistical Software Components).

MANDER, Adrian. PLOTMATRIX: Plot values of a matrix as different coloured blocks. [S.l: s.n.], [S.d.].

ANEXOS

A – Referentes ao Capítulo 1

A.1 – Gráficos

Gráfico 59 – Distribuição dos resíduos do modelo OLS para a variável índice de profissionalização comparado com a distribuição normal

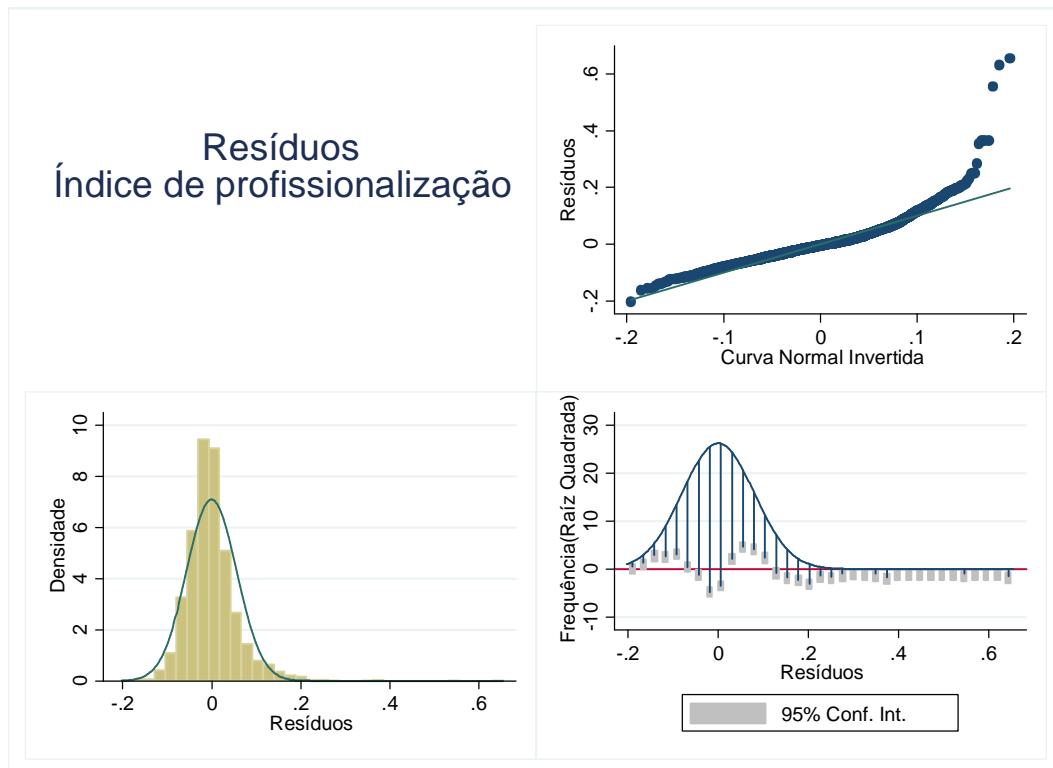
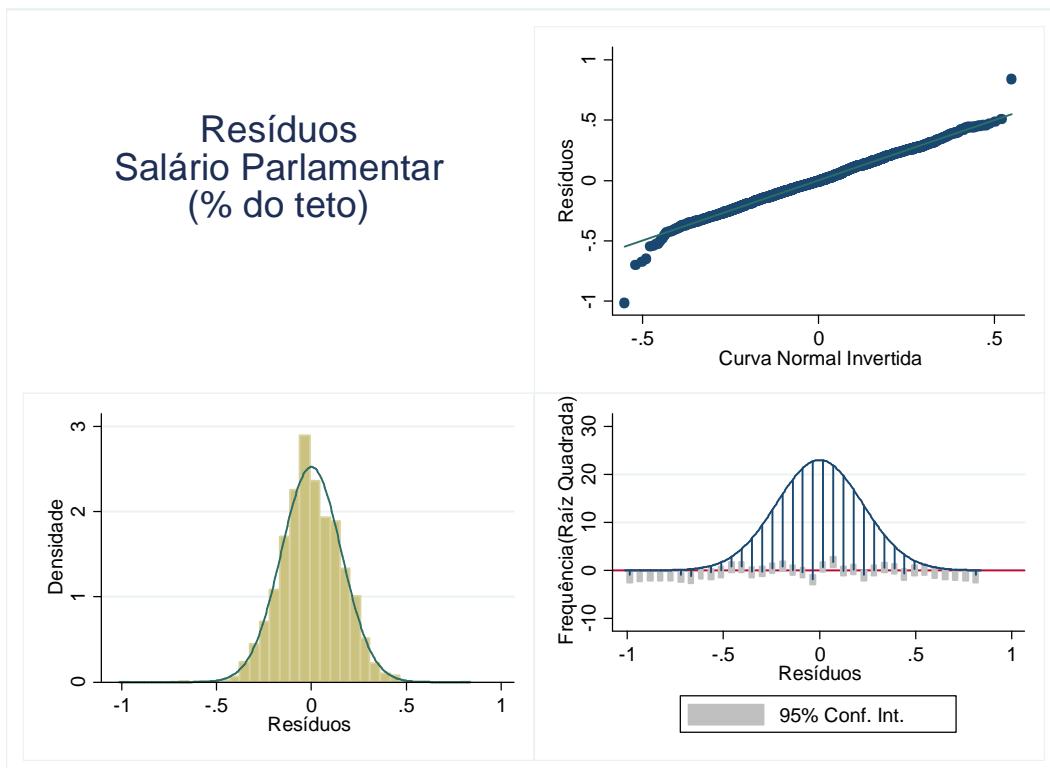


Gráfico 60 – Distribuição dos resíduos do modelo OLS para a variável salário parlamentar (% do teto) comparado com a distribuição normal



A.2 – Tabelas

Tabela 30 – Teste W de Shapiro-Francia para normalidade dos dados

Variável	Observações	W'	V'	z	Prob>z
Resíduo - Índice de profissionalização	3957	0.89612	244.295	13.730	0.00001
Resíduo - Salário Parlamentar (%)	3957	0.99526	11.145	6.020	0.00001

A.3 – Quadros

Quadro 8 – Ocupações declaradas ao TSE e Classificação ISCO

Ocupação e Classificação ISCO	
Nenhum	
Aposentado (exceto funcionário público)	
Aposentado (exceto servidor público)	
Dona de casa	
Estudante, bolsista, estagiário e assemelhados	
Funcionário público civil aposentado	
Missing	
Não informada	
Outros	
Pensionista	
Servidor público civil aposentado	
Ocupações de forças armadas	
Membro das forças armadas	
Militar em geral	
Militar reformado	
Oficiais das forças armadas e forças auxiliares	
Empregados de escritório	
Agente postal	
Bancário e economiario	
Chaveiro	
Digitador	
Ferroviário	
Operador de computador	
Repcionista	
Taquígrafo e estenógrafo	
Telefonista	
Trabalhador de fabricação de produtos têxteis (exceto roupas)	
Trabalhador de hotelaria	
Artesões e trabalhadores de trocas relacionados	
Alfaiate	
Alfaiate e costureiro	
Artesão	
Carpinteiro, marceneiro e assemelhados	
Ceramista e oleiro	
Chapeleiro	
Cortador, polidor e gravador de pedras	
Eletricista de manutenção de veículos automotores e aparelhos	
Eletricista e assemelhados	
Encanador, soldador, chapeador, caldeireiro, montador de estrutura metálica	
Estofador	

Fiandeiro, tecelão, tingidor e trabalhador assemelhado
Funileiro
Joalheiros e ourives
Lanterneiro e pintor de veículos metálicos
Mecânico de manutenção de veículos automotores e máquinas
Padeiro, confeiteiro e trabalhador assemelhado
Relojoeiro e montador de instrumento de precisão
Serralheiro
Trabalhador de construção civil
Trabalhador de curtimento
Trabalhador de fabricação de roupas
Trabalhador de tratamento de fumo e de fabricação de cigarros/charutos
Ocupações elementares
Agricultor
Catador de recicláveis
Cobrador de transporte coletivo
Coveiro
Embalador, empacotador e assemelhados
Empregado doméstico
Engraxate
Estivador, carregador, embalador e assemelhados
Faxineiro
Feirante, ambulante e mascate
Gari ou lixeiro
Garimpeiro
Lavador de veículos
Motoboy
Office-boy e contínuo
Pecuarista
Pescador
Porteiro de edifício, ascensorista, garagista, faxineiro e zelador
Salva-vidas
Trabalhador agrícola
Trabalhador da pecuária
Trabalhador da pesca
Trabalhador de minas e pedreiras, sondador e trabalhador assemelhado
Trabalhador florestal
Trabalhador rural
Gerentes e Políticos
Capitalista de ativos financeiros
Comerciante
Deputado
Diplomata
Diretor de empresas
Empresário

Empresário e produtor de espetáculos públicos	
Espólio	
Gerente	
Industrial	
Membros do Poder Executivo: presidente, ministro, governador, prefeito	
Membros do Poder Judiciário: ministro de tribunal superior, magistrado	
Membros do Poder Legislativo: senador, deputados e vereador	
Ministro de estado	
Ministro do Poder Judiciário e magistrado	
Ocupante de cargo de direção e assessoramento superior	
Prefeito	
Presidente da república	
Presidente da república, ministro de estado, governador e prefeito	
Produtor de espetáculos públicos	
Proprietário de estabelecimento agrícola, da pecuária e florestal	
Proprietário de estabelecimento comercial	
Proprietário de estabelecimento de prestação de serviços	
Proprietário de estabelecimento industrial	
Proprietário de imóvel, recebendo rendimento de aluguel	
Proprietário de microempresa	
Senador	
Senador, deputado e vereador	
Vereador	
Operadores e montadores de máquinas e linhas de montagem	
Lavandeiro, tintureiro e trabalhador assemelhado	
Maquinista e foguista de embarcações, locomotivas e assemelhados	
Marinheiro civil, canoeiro, embarcado e assemelhados	
Mecânico de manutenção, operador de aparelhos de produção industrial	
Montador de estrutura metálica	
Montador de máquinas	
Motorista de veículos de transporte coletivo de passageiros	
Motorista de veículos de transporte de carga	
Motorista de veículos de transporte de passageiros	
Motorista particular	
Operador de aparelhos de produção industrial	
Operador de câmeras de cinema e televisão	
Operador de equipamento de rádio, televisão, som e cinema	
Operador de implemento de agricultura, pecuária e exploração florestal	
Petroleiro	
Tapeceiro	
Taxista	
Taxista e motorista particular	
Torneiro mecânico	
Trabalhador de fabricação de artefatos de madeira	
Trabalhador de fabricação de calçados e artefatos de couro	

Trabalhador de fabricação de papel e papelão	
Trabalhador de fabricação de produtos de borracha e plástico	
Trabalhador de fabricação e preparação de alimentos e bebidas	
Trabalhador de fabricação, vulcanização e reparação de pneumáticos	
Trabalhador de instalações de processamento químico	
Trabalhador de usinagem de metais	
Trabalhador metalúrgico e siderúrgico	
Profissionais	
Administrador	
Advogado	
Agente de saúde e sanitarista	
Agrônomo	
Analista de sistemas	
Antropólogo	
Arqueólogo	
Arquiteto	
Arquivista e museólogo	
Artista plástico e assemelhados	
Assistente social	
Astrônomo	
Astrônomo e meteorologista	
Ator e diretor de espetáculos públicos	
Atuário e matemático	
Bacteriologista e trabalhador assemelhado	
Bancário e economiário	
Bibliotecário, arquivista, museólogo e arqueólogo	
Biólogo	
Biomédico	
Cantor e compositor	
Cientista político	
Comunicólogo	
Contador	
Coreógrafo e bailarino	
Desenhista industrial	
Diretor de estabelecimento de ensino	
Economista	
Economista doméstico	
Enfermeiro e nutricionista	
Engenheiro	
Escritor e crítico	
Escultor, pintor, artista plástico e assemelhados	
Estatístico	
Farmacêutico	
Físico	
Fisioterapeuta e terapeuta ocupacional	

Fonoaudiólogo
Geofísico
Geógrafo
Geólogo
Historiador
Jornalista e redator
Locutor e comentarista de rádio e televisão e radialista
Magistrado
Matemático e atuário
Médico
Meteorologista
Músico
Nutricionista e trabalhador assemelhado
Oceanógrafo
Odontólogo
Pedagogo
Procurador e assemelhados
Professor de ensino de primeiro e segundo graus
Professor de ensino fundamental
Professor de ensino médio
Professor de ensino superior
Professor e instrutor de formação profissional
Profissionais de letras e de artes
Programador de computador
Psicólogo
Publicitário
Químico
Relações públicas
Sociólogo
Tabelião
Terapeuta
Tradutor, intérprete e filólogo
Veterinário
Zootecnista
Trabalhadores de Serviços e Vendas
Agente de serviços funerários e embalsamador
Astrólogo
Atendente de lanchonete e restaurante
Artista de circo
Bombeiro civil
Bombeiro e instalador de gás, água, esgoto e assemelhados
Bombeiro militar
Cabeleireiro, barbeiro, manicure, maquilador, esteticista e massagista
Comerciário
Cozinheiro

Demonstrador	
Esteticista	
Fiscal	
Fiscal de transporte coletivo	
Frentista	
Garçom	
Governanta de hotel, camareiro, porteiro, cozinheiro e garçom	
Guardador de veículos	
Guia de turismo	
Jornaleiro	
Manicure e maquilador	
Massagista	
Modelo	
Modelo de modas	
Policial civil	
Policial militar	
Supervisores, inspetor e agente de compras e vendas	
Trabalhador dos serviços de contabilidade, de caixa e assemelhados	
Vendedor de comércio varejista e atacadista	
Vigilante	
Trabalhadores Agrícolas, florestais e da pesca trabalhadores qualificados	
Carvoeiro	
Jardineiro	
Produtor agropecuário	
Técnicos e profissionais associados	
Agenciador de propaganda	
Agente administrativo	
Agente de viagem e guia de turismo	
Almoxarife	
Atleta profissional e técnico em desportos	
Auxiliar de escritório e assemelhados	
Auxiliar de laboratório	
Chefe intermediário	
Comandante de embarcações	
Comissário de bordo	
Contramestre de embarcações	
Controlador de tráfego aéreo	
Corretor de imóveis, seguros, títulos e valores	
Decorador	
Delegado de polícia	
Desenhista	
Desenhista comercial	
Desenhista técnico	
Despachante, inclusive o aduaneiro	
Detetive particular	

Fotografo e trabalhador assemelhado
Leiloeiro, avaliador e assemelhados
Leiturista
Membro do ministério público
Mestre e contramestre de embarcação
Ocupante de cargo de direção e assessoramento intermediário
Ocupante de cargo em comissão
Operador de equipamento médico e odontológico
Operador de instalação de produção de energia elétrica e nuclear
Paramédico
Piloto de aeronaves
Piloto de aviação comercial, navegador, mecânico de vôo e assemelhados
Protético
Representante comercial
Sacerdote ou membro de ordens ou seitas religiosas
Secretário e datilógrafo
Secretario, estenografo, datilografo, recepcionista, telefonista, etc
Securitário
Serventuário de justiça
Servidor da justiça eleitoral
Servidor público estadual
Servidor público federal
Servidor público municipal
Técnico contabilidade, estatística, economia doméstica e administração
Técnico de biologia
Técnico de contabilidade e de estatística
Técnico de eletricidade, eletrônica e telecomunicações
Técnico de enfermagem e trabalhador assemelhado (exceto enfermeiro)
Técnico de laboratório e raios x
Técnico de mecânica
Técnico de mineração, metalurgia e geologia
Técnico de obras civis, estradas, saneamento e trabalhador assemelhado
Técnico de química
Técnico em agronomia e agrimensura
Técnico em edificações
Técnico em informática
Técnico têxtil
Tecnólogo
Trabalhador de artes gráficas
Trabalhador em atividade de processamento químico
Vendedor pracista, representante, caixeiro-viajante e assemelhados

Quadro 9 – Exemplos de projetos para os subtemas utilizados na Tipologia 2

Subtema	Exemplo		
	Município	PL	Ementa (Texto original)
Social			
Animais	Sete Lagoas (MG)	29/2009	INSTITUI, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SETE LAGOAS, PENALIDADES PARA QUEM PRATICAR MAUS-TRATOS A ANIMAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
Arte e cultura	Aracajú (SE)	88/2011	DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA VIRADA CULTURAL DE ARACAJU, INSERINDO NO CALENDÁRIO DE DATAS FESTIVAS DO MUNICÍPIO.
Assistência social	Timóteo (MG)	3599/2011	ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI Nº 2975, DE 07/08/2009, QUE AUTORIZA O EXECUTIVO MUNICIPAL A CONCEDER O AUXÍLIO FINANCEIRO PARA OS MEMBROS DA ASSOCIAÇÃO DE CATADORES DE TIMÓTEO-ASCATIV", E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS."
Ciência, tecnologia e informação	Porto Alegre (RS)	182/2003	DISPOE SOBRE O FUNCIONAMENTO E REGULAMENTACAO DOS CENTROS DE ENTRETENIMENTO E INCLUSAO DIGITAL(CEIDS) E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.(LAN HOUSE)
Comércio, trabalho e emprego	Divinópolis (MG)	12/2008	PROIBE COMERCIALIZAÇÃO E O CONSUMO DE BEBIDAS ALCOÓLICAS NOS POSTOS DE COMBUSTÍVEIS LOCALIZADOS NO PERÍMETRO URBANO DO MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS.

Comunicações	Birigui (SP)	81/2010	DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE ESTAÇÕES RÁDIO-BASE (ERBS) E MINI ESTAÇÕES RÁDIO-BASE (MINI-ERBS) DE TELEFONIA CELULAR E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
Defesa do consumidor (informação)	Fortaleza (CE)	41/2002	DISPÕE SOBRE A AFIXAÇÃO DE CARTAZES REFERENTE À DEFESA DO CONSUMIDOR EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS E ADOTA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
Desenvolvimento social e combate à fome	Fortaleza (CE)	01/2007	DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE PROGRAMA PERMANENTE DE DISTRIBUIÇÃO DE LEITES ESPECIAIS A CRIANÇAS CARENTES DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA.
Desporto e lazer	Bujarí (AC)	18/2010	Dispõe sobre a Política Municipal de Esporte e Lazer e dá outras providências.
Direitos humanos e minorias	Aracajú (SE)	95/2011	INSTITUI NO MUNICÍPIO DE ARACAJU A CAMPANHA PERMANENTE DE PROMOÇÃO DA CIDADANIA E DOS DIREITOS HUMANOS PARA A EQUIPARAÇÃO DE DIREITOS E DO COMBATE À VIOLENCIA E DISCRIMINAÇÃO HOMOFÓBICA.
Educação	Assis (SP)	133/2005	DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA "PINTANDO O SETE NA ESCOLA" NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS."

Família, proteção a crianças e adolescentes	Votorantim (SP)	86/2005	AUTORIZA O CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL A DESTINAR UM ESPAÇO NAS PUBLICAÇÕES DO JORNAL OFICIAL DO MUNICÍPIO A EXIBIÇÃO DO TELEFONE DE DENUNCIA DO CONSELHO TUTELAR DE VOTORANTIM
Habitação e construção	Araxá (MG)	94/2009	DISPÕE SOBRE PROCEDIMENTO PARA INSTALAÇÃO DE PORTARIA EM LOTEAMENTO FECHADO NO MUNICÍPIO DE ARAXÁ
Logradouro (exceto nomeação)	Aracajú (SE)	289/2011	DISPÕE SOBRE A APOSIÇÃO DE REFERÊNCIAS A ANTIGAS DENOMINAÇÕES DOS LOGRADOUROS PÚBLICOS NAS PLACAS INDICATIVAS.
Meio ambiente	Sorocaba (SP)	103/2010	INSTITUI NORMAS E PROCEDIMENTOS PARA A RECICLAGEM, GERENCIAMENTO E DESTINAÇÃO FINAL DE LIXO TECNOLÓGICO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
Saúde	Hortolândia (SP)	131/2002	DISPÕE SOBRE O CONTROLE E FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS PELO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS
Segurança	Araxá (MG)	122/2007	PROÍBE O USO DE CAPACETE OU QUALQUER OUTRO OBJETO DO GÊNERO QUE DIFICULTE A IDENTIFICAÇÃO OU RECONHECIMENTO EM ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS.

Trânsito (Educação e informação)	Assis (SP)	78/2010	CRIA A CAMPANHA EDUCATIVA \MULTA MORAL\", DE RESPEITO ÀS VAGAS DE ESTACIONAMENTO PARA IDOSOS E DEFICIENTES E DÁ PROVIDÊNCIAS CORRELATAS."
Transporte e trânsito	Fortaleza (CE)	3/2007	AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A INSTALAR MAPAS NOS PONTOS DE PARADA DE ÔNIBUS URBANOS DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
Utilidade Pública	Divinópolis (MG)	103/2009	DECLARA DE UTILIDADE PÚBLICA A IGREJA DE PENTECOSTES INDEPENDENTE COM SEDE E FORO NO MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS/MG.
Homenagem			
Data comemorativa e semanas temáticas	Fortaleza (CE)	2/2011	FICA CRIADO NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA O DIA DO POETA REPENTISTA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
Denominação de logradouro	Sorocaba (SP)	518/2009	DISPÕE SOBRE DENOMINAÇÃO DE “WALTER LACAVA” A UMA VIA PÚBLICA DE NOSSA CIDADE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Denominação de próprios e eventos	Divinópolis (MG)	4/2006	DENOMINA ANDERSON DA COSTA PEREIRA A ANTIGA USINA HIDRELÉTRICA DA REDE FERROVIÁRIA FEDERAL S/A, SITUADA PRÓXIMA À PONTE PADRE LIBÉRIO MOREIRA, NO BAIRRO NITERÓI, NESTE MUNICÍPIO.
Homenagem cívica	Apucarana (PR)	13/2005	CONCEDE O DIPLOMA DE MÉRITOS EM TAREFAS COMUNITARIAS DE APUCARANA,A COORDENADORA DO COMMANDER, SENHORA EDNA GARCIA GOMES FERREIRA, PELOS RELEVANTES SERVIÇOS PRESTADOS A COMUNIDADE APUCARANENSE.
Honorífico	Araxá (MG)	203/2011	DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO SELO SOMAR DE RESPONSABILIDADE SOCIAL E SUSTENTABILIDADE, ESTABELECE OS CRITÉRIOS PARA A SUA CONCESSÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
Administrativo			
Administração pública: órgãos públicos	Fortaleza (CE)	4/2007	CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADANIA DE FORTALEZA - CMCF, NA FORMA QUE INDICA.
Alienação, desafetação e doação de patrimônio	Divinópolis (MG)	47/2008	DISPÕE SOBRE A DOAÇÃO DE BENS MÓVEIS DA CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS, PARA A ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO SANTA TEREZA.

Concursos Públicos	Divinópolis (MG)	6/2003	DISPÕE SOBRE A ISENÇÃO DE TAXAS DE CONCURSO PÚBLICO MUNICIPAL PARA DOADORES DE SANGUE
Cria ou altera cargo específico	Domingos Martins (ES)	3/2009	CRIA CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO NA ESFERA DA CÂMARA MUNICIPAL.
Liçãoção, contratos e convênios	Araxá (MG)	217/2011	AUTORIZA PODER EXECUTIVO A CELEBRA CONVÊNIO COM A ACIA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS – CONVÊNIO NO VALOR DE R\$ 50.000,00 PARA REALIZAÇÃO DE NEGÓCIOS COM EMPRESÁRIOS ESTRANGEIROS QUE PRETENDEM INVESTIR NO MERCADO LOCAL
Organização Interna da Câmara e Prefeitura	Eusébio (CE)	73/2009	DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL DE EUSÉBIO NA FORMA QUE INDICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
Prestação de contas da Adm. Pública	Divinópolis (MG)	18/2002	ESTABELECE OBRIGATORIEDADE DE ENVIO À CÂMARA, MENSALMENTE, CÓPIA DOS BALANÇETES CONTÁBEIS E ORÇAMENTÁRIOS E NOTAS DE EMPENHOS PROCESSADOS PELAS FUNDAÇÕES E EMPRESA PÚBLICAS MUNICIPAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
Processo legislativo	Assis (SP)	53/2002	DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA PUBLICAÇÃO DO NOME DO AUTOR DO PROJETO, QUANDO DA SANÇÃO OU PROMULGAÇÃO DE LEIS.

Regulação do solo urbano e planos urbanos	Divinópolis (MG)	18/2005	DISPÕE SOBRE A DESCARACTERIZAÇÃO E NOVO ZONEAMENTO DO LOTE N° 165, QUADRA 109, ZONA 03, NA ALAMEDA OZIRIS JOAQUIM DE OLIVEIRA, NO BAIRRO TIETÊ.
Salário dos vereadores e do prefeito	Assis (SP)	51/2008	DISPÕE SOBRE A REVISÃO DO SUBSÍDIO DOS VEREADORES E VEREADOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ASSIS.
Servidores da Câmara	Divinópolis (MG)	1/2002	ALTERA A LEI 5.252, QUE DÁ NOVA REDAÇÃO AO ANEXO III - II E INCLUI O ANEXO III - IV, DA LEI 5.041/2001, QUE DISPÕE SOBRE O PLANO DE CARGOS, CARREIRA E VENCIMENTOS DOS SERVIDORES DA CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS
Servidores públicos	Fortaleza (CE)	1/2012	INSTITUI O PLANO DE EMPREGOS, CARREIRAS E SALÁRIOS (PECS) DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA PARA OS EMPREGADOS PÚBLICOS AGENTE DE COMBATE ÀS ENDEMIAS E AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
Econômico			
Cria fundos ou os altera	Ceará-Mirim (RN)	4/2011	DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO FUNDO GARANTIDOR DO 13º NO MUNICÍPIO DE CEARÁ - MIRIM/RN, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Fiscalização e controle	Catanduva (SP)	351/2007	DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE TODAS AS ENTIDADES CATANDUVENSES QUE RECEBAM SUBVENÇÕES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CATANDUVA, A PRESTAREM CONTAS DA APLICAÇÃO DA MESMA, SEMESTRALMENTE, À CÂMARA MUNICIPAL DE CATANDUVA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
Planejamento e orçamento	Sorocaba (SP)	431/2010	DISCIPLINA A DESTINAÇÃO DOS RECURSOS ARRECADADOS COM AUTUAÇÕES DE INFRAÇÕES DE TRÂNSITO, NOS TERMOS DO ART. 33, ALÍNEA “O”, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO.
Tarifas	Assis (SP)	50/2003	ESTABELECE VALOR ÚNICO DE R\$ 3,00 (TRÊS REAIS), COMO TAXA PARA ESTACIONAMENTO DE VEÍCULOS EM ÁREA COMPREENDIDA DO PARQUE DE EXPOSIÇÕES \JORGE ALVES DE OLIVEIRA\", POR OCASIÃO DOS FESTEJOS DA FICAR"
Tributação e incentivos	Assis (SP)	55/2005	AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A ISENTAR DO PAGAMENTO DO IPTU, OS PORTADORES DA SÍNDROME DA IMUNIDEFICIÊNCIA ADQUIRIDA (AIDS) OU SEUS RESPONSÁVEIS LEGAIS. RETIRADO PELO AUTOR

Político-Institucional

Disponibilização de Leis e consultas populares	Catanduva (SP)	395/2007	DISPÕE SOBRE A PUBLICAÇÃO DE COLETÂNEA DE LEIS VIGENTES NO MUNICÍPIO DE CATANDUVA.
Regras eleitorais	Eusébio (CE)	63/2011	PROÍBE A PRÁTICA DE COLAGEM, PINTURA OU COLOCAÇÃO DE CARTAZES COM PROPAGANDA ELEITORAL NOS LOGRADOUROS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE EUSÉBIO NA FORMA QUE INDICA.

B – Referentes ao Capítulo 2

B.1 – Tabelas

Tabela 31 – Interquartil por porte do município

Tamanho da população	Interquartil
Até 10 mil	0.333 (2573)
De 10001 a 50 mil	0.889 (2191)
De 50001 a 100 mil	2.900 (254)
De 100001 a 300 mil	5.462 (115)
De 300001 a 500 mil	7.550 (15)
Mais de 500 mil	14.52 (10)

Nota: Número de observações entre parênteses.

B.2 – Modelos de regressão

Codificação e fontes das variáveis

Salário Parlamentar (% do teto): Valor do salário parlamentar em 2005 dividido pelo limite constitucional. Para maiores informações ver Capítulo 1. Fonte: I Censo do Legislativo.

Número de Servidor por parlamentar: Número de servidores em 2005 dividido pela magnitude do distrito na eleição de 2004. Para maiores informações ver Capítulo 1. Fonte: I Censo do Legislativo.

Jornada parlamentar (em horas): Número de horas trabalhadas pelos vereadores em 2005. Para maiores informações ver Capítulo 1. Fonte: I Censo do Legislativo.

Índice de Profissionalização: Índice de profissionalização de Peverill Squire. Para maiores informações ver Capítulo 1.

População em 2005 (ln): Logaritmo natural da população municipal estimada em 2005. Fonte: I Censo do Legislativo.

Despesa do Legislativo em 2000 (ln): Logaritmo natural da função de despesa legislativa em 2000. Fonte: FINBRA, Secretaria do Tesouro Nacional. Dados trabalhados pelo Centro de Estudo da Metrópole.

PIB per capita em 2005: PIB municipal dividido pela população municipal em 2005. Fonte: IPEA Data.

PIB da Indústria e do Comércio em 2005 (%): Percentual do PIB advindo dos setores da Indústria e do Comércio. Fonte: IPEA Data.

População Urbana em 2000 (%): Percentual da população municipal vivendo em área urbana. Fonte: Censo Demográfico de 2000 (IBGE)

Idade do Município em 2005 (em anos): Número de anos de existência do município contado a partir da fundação até 2005. Fonte: IBGE.

Anos de estudo médio da população em 2000: Anos de estudo médio no município para a população com mais de 15 anos de idade.

Cadeiras da Esquerda nas eleições de 2000 (%): Percentual de cadeiras vencidas por partidos de esquerda (PSTU, PDT, PT, PCB e PC do B) na eleição de 2000. Fonte: TSE. Definição ideológica do autor.

Dados descritivos das variáveis

Tabela 32 – Estatísticas descritivas das variáveis utilizadas nos modelos do Capítulo 2

Variável	N	Média	Desvio-Padrão	Mediana	Mínimo	Máximo
Salário Parlamentar (% do teto)	3957	0,610	0,213	0,580	0,105	1,000
Número de Servidores por parlamentar	3957	1,055	1,683	0,556	0,111	36,750
Jornada parlamentar (em horas)	3957	10,560	6,781	8	0	40
Índice de profissionalização	3957	0,141	0,080	0,120	1,72E-08	0,999
População em 2005 (ln)	3957	9,209	1,008	9,128	6,678	13,301
Despesa do Legislativo em 2000 (ln)	3957	12,587	1,016	12,485	-4,158	17,431
PIB per capita em 2005	3957	4,884	5,663	3,846	0,778	139,583
PIB da Indústria e do Comércio em 2005 (%)	3957	76,323	15,107	78,389	15,680	100
População Urbana em 2000 (%)	3957	58,266	22,835	59,130	0	100
Idade do Município em 2005 (em anos)	3957	58,525	51	45	10	460
Anos de estudo médio da população em 2000	3957	4,062	1,207	4,154	0,814	8,757
Cadeiras da Esquerda nas eleições de 2000 (%)	3957	10,027	13,510	0	0	88,889

Diagnósticos de multicolinearidade nos modelos utilizados

Um dos testes disponíveis para detectar multicolinearidade é o *variance inflation factor* (VIF). O VIF é calculado utilizando o R² de um modelo de regressão linear (OLS) auxiliar em que a variável dependente é uma das variáveis independentes e as demais variáveis assumem o papel de variáveis explicativas (KELLSTEDT; WHITTEN, 2013:239-40). O VIF para cada variável é dado pela formula:

$$VIF_i = \frac{1}{(1 - R_i^2)}$$

onde o subscrito i representa a variável para qual o teste é realizado. Ao inverter o VIF $\frac{1}{VIF}$, tem-se o índice de tolerância para a variável. Em regra quanto maior é o VIF e o índice de tolerância maior é a colinearidade da variável com as demais. Entretanto, não existe um valor determinado a priori sobre o valor aceitável para manter a variável no modelo. Mas como regra de bolso se toma que um VIF com valor superior a 10 ou um índice de tolerância menor que 0,1 não devem ser toleráveis (INSTITUTE FOR DIGITAL RESEARCH AND EDUCATION - UCLA, [S.d.]). Nas Tabelas 33 e 34 são expostos os valores do VIF e do índice de tolerância para as variáveis utilizadas nos modelos do Capítulo 2.

Tabela 33 – Testes de colinearidade para os modelos 1, 2 e 3

Variável	VIF	Tolerância
Salário Parlamentar (% do teto)	1,81	0,5518
Número de Servidor por parlamentar	1,7	0,588
Jornada parlamentar (em horas)	1,13	0,885
População em 2005 (ln)	3,37	0,296
Despesa do Legislativo em 2000 (ln)	2,67	0,374
PIB per capita em 2005	1,3	0,768
PIB da Indústria e do Comércio em 2005 (%)	1,74	0,575
População Urbana em 2000 (%)	2,39	0,419
Idade do Município em 2005 (em anos)	1,62	0,615
Anos de estudo médio da população em 2000	4,2	0,238
Cadeiras da Esquerda nas eleições de 2000 (%)	1,16	0,859
Região Nordeste	5,39	0,185
Região Norte	1,92	0,521
Região Sudeste	4,23	0,236
Região Sul	3,98	0,251
Média VIF	2,57	

Tabela 34 – Testes de colinearidade para o modelo 4

Variável	VIF	Tolerância
População em 2005 (ln)	2,91	0,344
Despesa do Legislativo em 2000 (ln)	2,4	0,416
PIB per capita em 2005	1,27	0,789
Idade do Município em anos	1,74	0,576
População Urbana em 2000 (%)	2,37	0,422
Idade do Município em 2005 (em anos)	1,62	0,616
Anos de estudo médio da população em 2000	4,01	0,249
Cadeiras da Esquerda nas eleições de 2000 (%)	1,15	0,869
Região Nordeste	5,19	0,192
Região Norte	1,84	0,543
Região Sudeste	3,96	0,252
Região Sul	3,88	0,257
Média VIF	2,7	

Tomando como regra que VIF com valores inferiores a 10 não apresentam risco para as estimativas, os testes apontam que os modelos utilizados não sofrem com o problema da multicolinariade. Portanto, é possível confiar nos coeficientes estimados no Capítulo 2.

Tabela de regressão

Tabela 35 – Modelos utilizados no Capítulo 2

	(1) Salário Parlamentar (em % do teto)	(2) Servidores (por parlamentar)	(3) Jornada Parlamentar	(4) Índice de Profissionalização
Servidores (por parlamentar)	0.0546*		0.0396***	
Jornada Parlamentar	0.00805***	0.00714***		
Salário Parlamentar (em % do teto)		0.201**	0.236***	
População (ln)	0.422***	0.146***	0.0460**	0.140***
Despesa	0.329***	0.525***	0.0186	0.339***
Legislativo (ln)				
PIB per capita	0.0340***	0.00592***	0.00294	0.00665***
PIB de Serviços e Industria (%)	-0.00163	0.00115	-0.000938	-0.00122*
Pop. Urbana (%)	0.00273**	0.0000165	0.00184**	0.000445
Idade do mun. (em anos)	-0.0000391	-0.000139	-0.000213	-0.000517
Anos de estudos da pop. (média)	-0.151***	0.0780*	0.00121	0.00837
Cadeiras da Esquerda (%)	-0.00529***	0.00164	0.00211**	-0.00174
Nordeste	-0.519***	0.325***	-0.0419	-0.0569
Norte	-0.667***	0.437***	0.175***	0.0868
Sudeste	-0.674***	-0.183**	-0.151***	-0.360***
Sul	-0.445***	-0.244***	-0.157***	-0.224***
Constante	-6.567***	-8.888***	1.520***	-7.181***
ln_phi				
Constante	1.774***			3.679***
lnalpha				
Constante			-1.782***	
Observações	3957	3957	3957	3957
AIC	-3701.9	8054.5	23791.5	-12277.6
BIC	-3601.3	8148.8	23892.1	-12189.7

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

C – Referentes ao Capítulo 3

C.1 – Critérios para a determinação do número de vereadores

Critério utilizado de 1988 até 2004 – Artigo 29 da Constituição Federal de 1988

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

IV - número de Vereadores proporcional à população do Município, observados os seguintes limites:

- a) mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes;
- b) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes;
- c) mínimo de quarenta e dois e máximo de cinqüenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes;

Critério utilizado de 2004 até 2008 – Resolução do TSE nº21702/2004

PETIÇÃO N° 1.442 - CLASSE 18^a - DISTRITO FEDERAL (Brasília).

Instruções sobre o número de vereadores a eleger segundo a população de cada município.

O Tribunal Superior Eleitoral, no uso das atribuições que lhe confere o art. 23, IX, do Código Eleitoral, resolve expedir a seguinte Instrução:

Art. 1º Nas eleições municipais deste ano, a fixação do número de vereadores a eleger observará os critérios declarados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE nº 197.917, conforme as tabelas anexas.

Parágrafo único. A população de cada município, para os fins deste artigo, será a constante da estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgada em 2003.

Art. 2º Até 1º de junho de 2004, o Tribunal Superior Eleitoral verificará a adequação da legislação de cada município ao disposto no art. 1º e, na omissão ou desconformidade dela, determinará o número de vereadores a eleger.

Art. 3º Sobre vindo emenda constitucional que altere o art. 29, IV, da Constituição, de modo a modificar os critérios referidos no art. 1º, o Tribunal Superior Eleitoral proverá a observância das novas regras.

Art. 4º Esta Instrução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

Ministro Sepúlveda Pertence, relator e presidente - Ministra Ellen Gracie - Ministro Carlos Velloso - Ministro Francisco Peçanha Martins - Ministro José Delgado - Ministro Fernando Neves - Ministro Luiz Carlos Madeira.

Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 2 de abril de 2004.

Republicada no DJU de 12.4.2004

ANEXO

Nº DE HABITANTES DO MUNICÍPIO	Nº DE VEREADORES
até 47.619	09 (nove)
de 47.620 até 95.238	10 (dez)
de 95.239 até 142.857	11 (onze)
de 142.858 até 190.476	12 (doze)
de 190.477 até 238.095	13 (treze)
de 238.096 até 285.714	14 (catorze)
de 285.715 até 333.333	15 (quinze)
de 333.334 até 380.952	16 (dezesseis)
de 380.953 até 428.571	17 (dezessete)
de 428.572 até 476.190	18 (dezoito)
de 476.191 até 523.809	19 (dezenove)
de 523.810 até 571.428	20 (vinte)
de 571.429 até 1.000.000	21 (vinte e um)
de 1.000.001 até 1.121.952	33 (trinta e três)
de 1.121.953 até 1.243.903	34 (trinta e quatro)
de 1.243.904 até 1.365.854	35 (trinta e cinco)
de 1.365.855 até 1.487.805	36 (trinta e seis)
de 1.487.806 até 1.609.756	37 (trinta e sete)
de 1.609.757 até 1.731.707	38 (trinta e oito)

de 1.731.708 até 1.853.658	39 (trinta e nove)
de 1.853.659 até 1.975.609	40 (quarenta)
de 1.975.610 até 4.999.999	41 (quarenta e um)
de 5.000.000 até 5.119.047	42 (quarenta e dois)
de 5.119.048 até 5.238.094	43 (quarenta e três)
de 5.238.095 até 5.357.141	44 (quarenta e quatro)
de 5.357.142 até 5.476.188	45 (quarenta e cinco)
de 5.476.189 até 5.595.235	46 (quarenta e seis)
de 5.595.236 até 5.714.282	47 (quarenta e sete)
de 5.714.283 até 5.833.329	48 (quarenta e oito)
de 5.833.330 até 5.952.376	49 (quarenta e nove)
de 5.952.377 até 6.071.423	50 (cinquenta)
de 6.071.424 até 6.190.470	51 (cinquenta e um)
de 6.190.471 até 6.309.517	52 (cinquenta e dois)
de 6.309.518 até 6.428.564	53 (cinquenta e três)
de 6.428.565 até 6.547.611	54 (cinquenta e quatro)
Acima de 6.547.612	55 (cinquenta e cinco)

Critério utilizado a partir de 2009 – Emenda Constitucional de 58 de 2009

"Art. 29.

.....
IV - para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de:

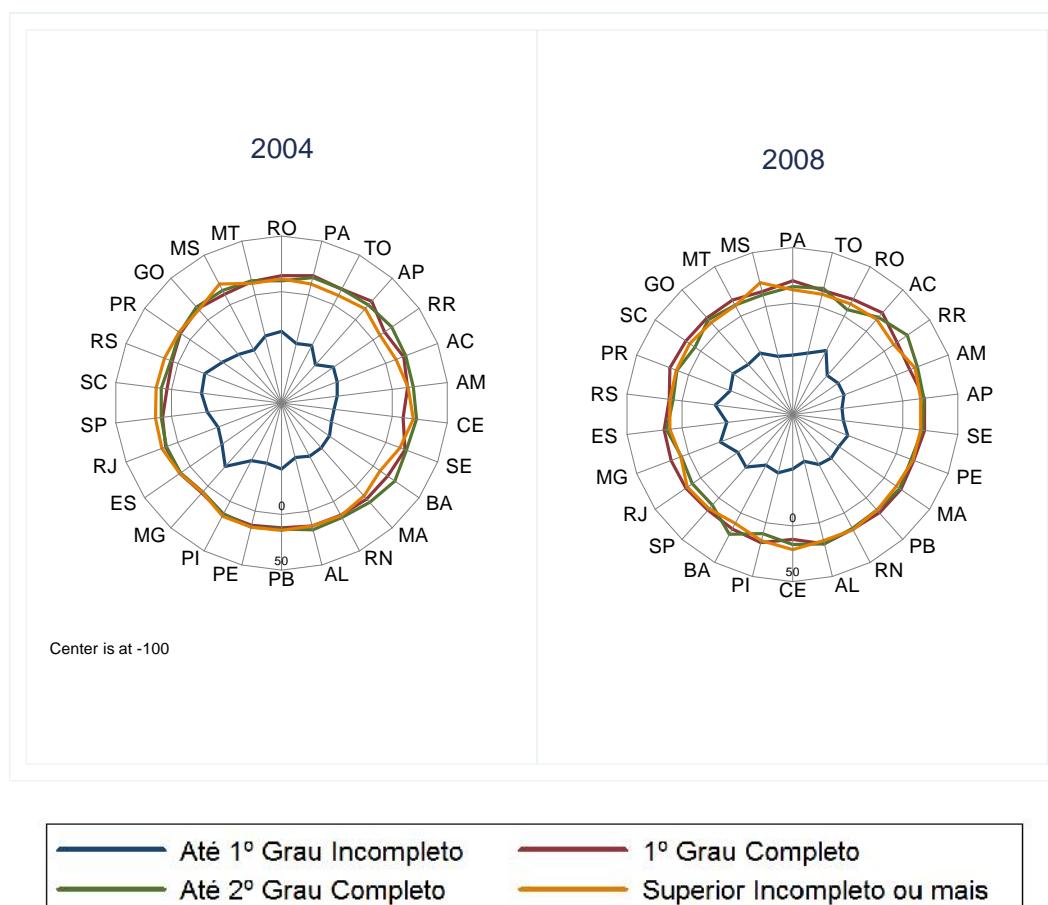
- a) 9 (nove) Vereadores, nos Municípios de até 15.000 (quinze mil) habitantes;
- b) 11 (onze) Vereadores, nos Municípios de mais de 15.000 (quinze mil) habitantes e de até 30.000 (trinta mil) habitantes;
- c) 13 (treze) Vereadores, nos Municípios com mais de 30.000 (trinta mil) habitantes e de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;
- d) 15 (quinze) Vereadores, nos Municípios de mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e de até 80.000 (oitenta mil) habitantes;
- e) 17 (dezessete) Vereadores, nos Municípios de mais de 80.000 (oitenta mil) habitantes e de até 120.000 (cento e vinte mil) habitantes;
- f) 19 (dezenove) Vereadores, nos Municípios de mais de 120.000 (cento e vinte mil) habitantes e de até 160.000 (cento sessenta mil) habitantes;

- g) 21 (vinte e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 160.000 (cento e sessenta mil) habitantes e de até 300.000 (trezentos mil) habitantes;
- h) 23 (vinte e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 300.000 (trezentos mil) habitantes e de até 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes;
- i) 25 (vinte e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes e de até 600.000 (seiscentos mil) habitantes;
- j) 27 (vinte e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 600.000 (seiscentos mil) habitantes e de até 750.000 (setecentos cinquenta mil) habitantes;
- k) 29 (vinte e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 750.000 (setecentos e cinquenta mil) habitantes e de até 900.000 (novecentos mil) habitantes;
- l) 31 (trinta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 900.000 (novecentos mil) habitantes e de até 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes;
- m) 33 (trinta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes e de até 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes;
- n) 35 (trinta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes e de até 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes;
- o) 37 (trinta e sete) Vereadores, nos Municípios de 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes e de até 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes;
- p) 39 (trinta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes e de até 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes;
- q) 41 (quarenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes e de até 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes;
- r) 43 (quarenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes e de até 3.000.000 (três milhões) de habitantes;
- s) 45 (quarenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 3.000.000 (três milhões) de habitantes e de até 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes;
- t) 47 (quarenta e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes e de até 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes;
- u) 49 (quarenta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes e de até 6.000.000 (seis milhões) de habitantes;

- v) 51 (cinquenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 6.000.000 (seis milhões) de habitantes e de até 7.000.000 (sete milhões) de habitantes;
- w) 53 (cinquenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 7.000.000 (sete milhões) de habitantes e de até 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; e
- x) 55 (cinquenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 8.000.000 (oito milhões) de habitantes;

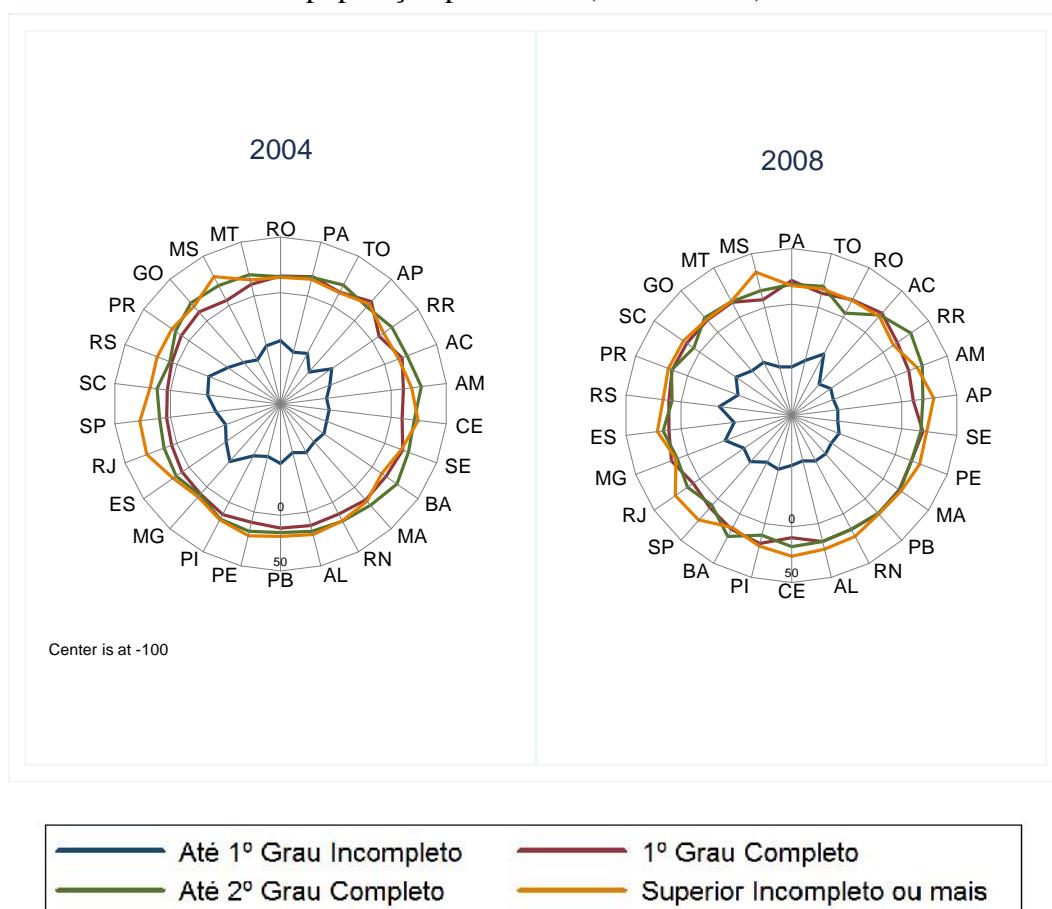
C.2 – Gráficos

Gráfico 61 – Diferença média entre o nível educacional dos candidatos em relação à população por estado (2004 e 2008)



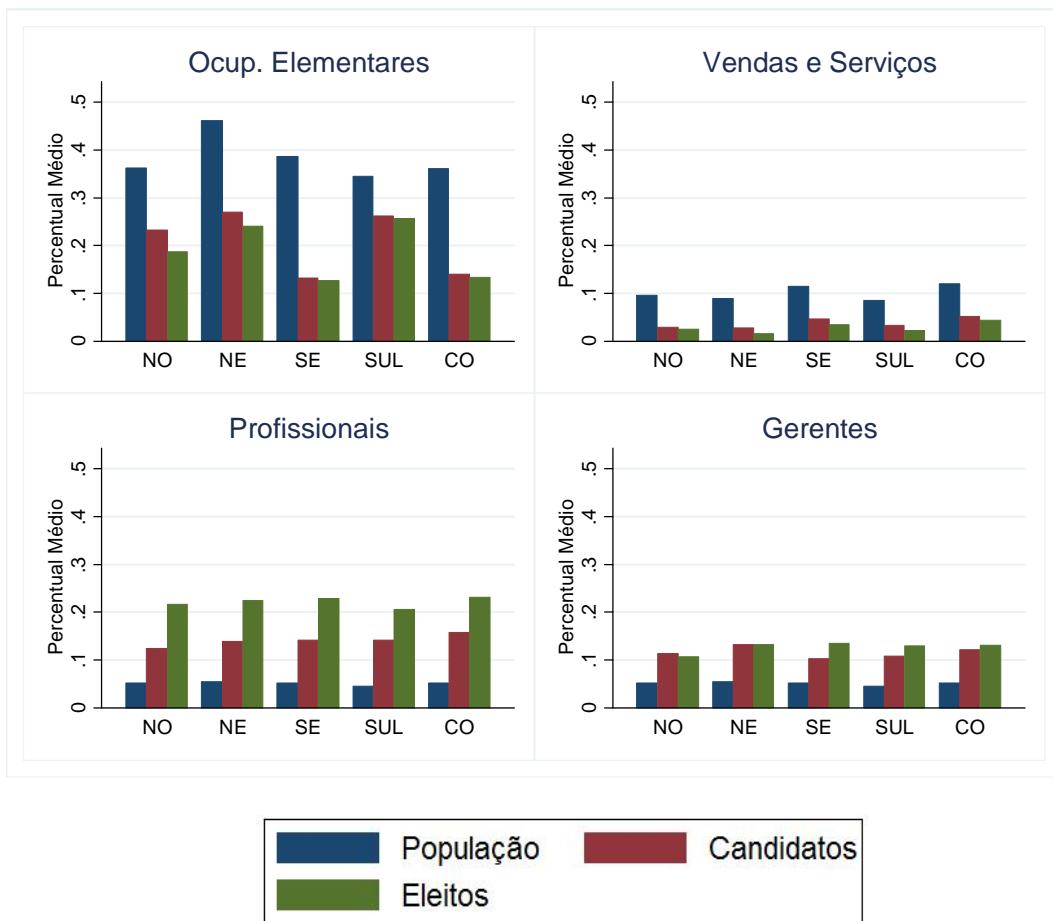
Fonte: TSE e IBGE. Elaboração do autor

Gráfico 62 – Diferença média entre o nível educacional dos eleitos em relação à população por estado (2000 e 2012)



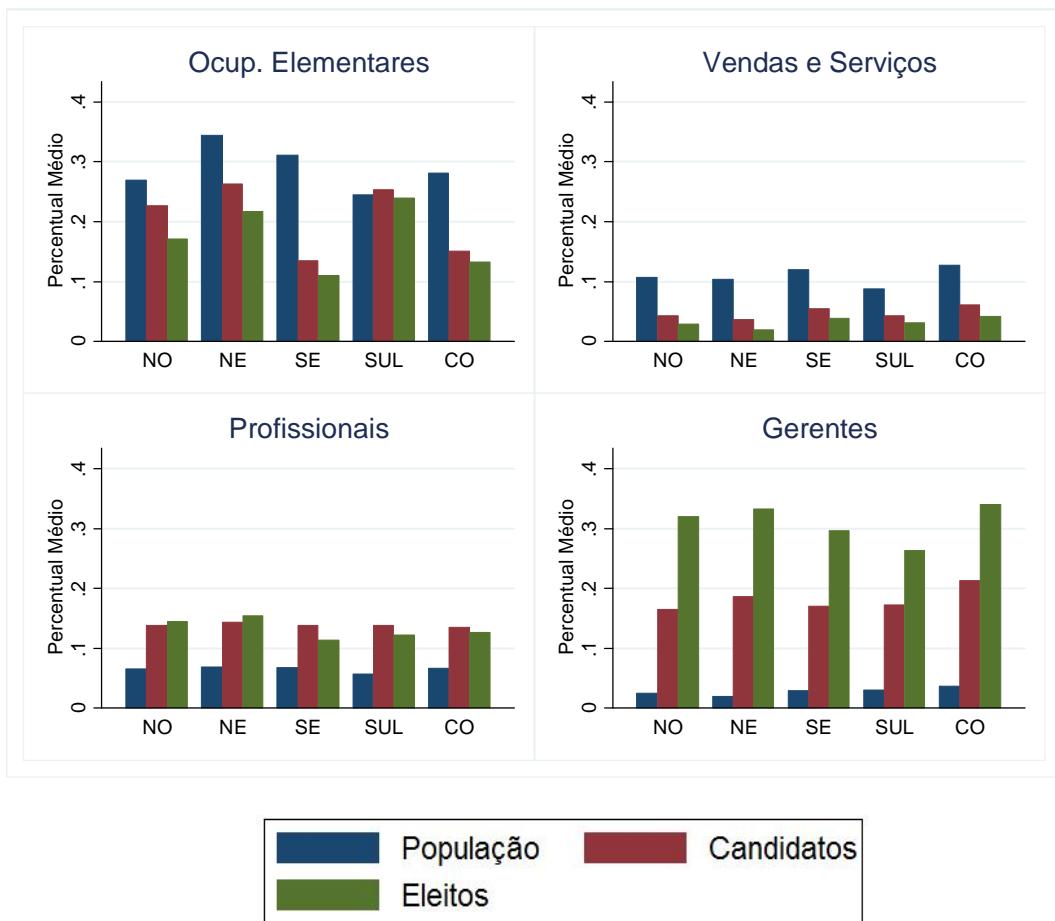
Fonte: TSE e IBGE. Elaboração do autor

Gráfico 63 – Distribuição ocupacional dos candidatos, dos eleitos e da população por região (2004)



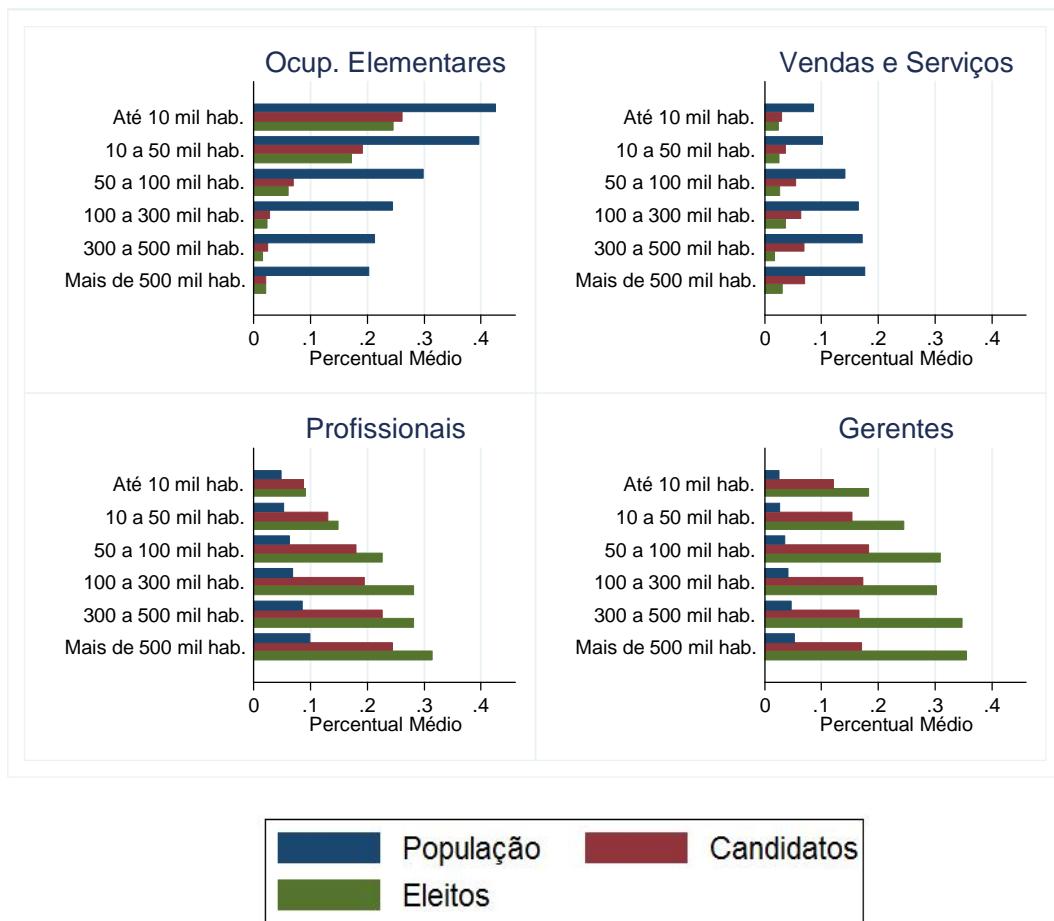
Fonte: TSE e IBGE. Elaboração do autor

Gráfico 64 – Distribuição ocupacional dos candidatos, dos eleitos e da população por região (2008)



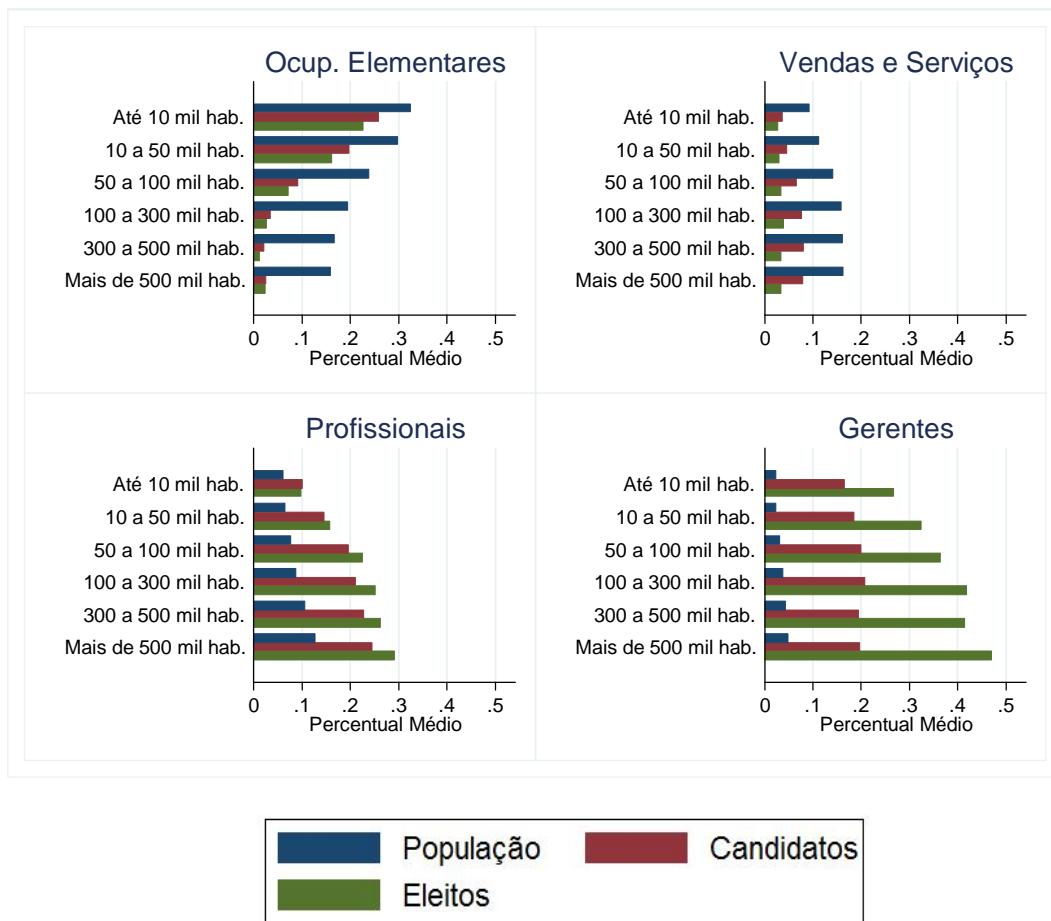
Fonte: TSE e IBGE. Elaboração do autor

Gráfico 65 – Distribuição ocupacional dos candidatos, dos eleitos e da população por porte populacional (2004)



Fonte: TSE e IBGE. Elaboração do autor

Gráfico 66 – Distribuição ocupacional dos candidatos, dos eleitos e da população por porte populacional (2008)



Fonte: TSE e IBGE. Elaboração do autor

C.3 – Modelos de regressão

Codificação e fontes das variáveis

Número de candidatos por vaga: Número de candidaturas deferidas dividido pelo número de cadeiras em disputa. Fonte: TSE.

Salário parlamentar – Salário Médio (2005): Diferença do salário parlamentar em 2005 para o salário médio da população (valores deflacionados para o ano de 2005). Fontes: I Censo do Legislativo e Censo Demográfico de 2000 (IBGE).

Servidores (por parlamentar) (2005): Número de servidores em 2005 dividido pela magnitude do distrito na eleição de 2004. Para maiores informações ver Capítulo 1. Fonte: I Censo do Legislativo.

Jornada Parlamentar (em horas) (2005): Número de horas trabalhadas pelos vereadores em 2005. Para maiores informações ver Capítulo 1. Fonte: I Censo do Legislativo

População Urbana (%): Percentual da população municipal vivendo em área urbana. Fonte: Censo Demográfico de 2000 (IBGE) e Censo Demográfico de 2010 (IBGE).

População (ln): Logaritmo natural da população municipal. Fonte: Censo Demográfico de 2000 (IBGE) e Censo Demográfico de 2010 (IBGE).

Magnitude: Diferença do número de vagas na eleição atual para a eleição anterior. Fonte: TSE.

Diagnósticos de multicolinearidade nos modelos utilizados

Tabela 36 – Testes de colinearidade para os modelos 1

Variável	VIF	Tolerância
Sal. parl. - Sal. Médio	3,36	0,298
Servidores (por parlamentar)	1,6	0,6247
Jorn. Parl. (em horas)	1,11	0,9042
% Pop. Urbana (2000)	1,42	0,7025
População (ln) (2000)	3,2	0,3126
Centro-Oeste	1,31	0,7627
Nordeste	1,89	0,5282
Norte	1,29	0,7772
Sudeste	1,78	0,5631
Média VIF	1,88	

Tabela 37 – Testes de colinearidade para os modelos 2

Variável	VIF	Tolerância
Sal. parl. - Sal. Médio	3,38	0,2962
Servidores (por parlamentar)	1,61	0,6228
Jorn. Parl. (em horas)	1,11	0,9042
% Pop. Urbana (2000)	1,45	0,6919
População (ln) (2000)	3,85	0,2597
Magnitude	1,99	0,5036
Centro-Oeste	1,31	0,7622
Nordeste	1,9	0,5271
Norte	1,3	0,7715
Sudeste	1,82	0,5484
Média VIF	1,97	

Tabela 38 – Testes de colinearidade para os modelos 3

Variável	VIF	Tolerância
Sal. parl. - Sal. Médio	3,35	0,2985
Servidores (por parlamentar)	1,6	0,6258
Jorn. Parl. (em horas)	1,11	0,9045
% Pop. Urbana (2010)	1,39	0,7177
População (ln) (2010)	3,16	0,316
Magnitude	1,01	0,9898
Centro-Oeste	1,3	0,7703
Nordeste	1,91	0,5232
Norte	1,29	0,7751
Sudeste	1,77	0,5658
Média VIF	1,79	

Tabela 39 – Testes de colinearidade para os modelos 4

Variável	VIF	Tolerância
Sal. parl. - Sal. Médio	3,46	0,2887
Servidores (por parlamentar)	1,61	0,6223
Jorn. Parl. (em horas)	1,11	0,9046
% Pop. Urbana (2010)	1,39	0,7174
População (ln) (2010)	3,45	0,2901
Magnitude	1,83	0,546
Centro-Oeste	1,3	0,7689
Nordeste	1,91	0,5238
Norte	1,29	0,773
Sudeste	1,77	0,5663
Média VIF	1,91	

Os resultados dos testes de colinearidade revelam que nenhum dos quatro modelos sofre com problemas de colinearidade severa. Portanto, podemos confiar nos coeficientes estimados.

Tabela de regressão

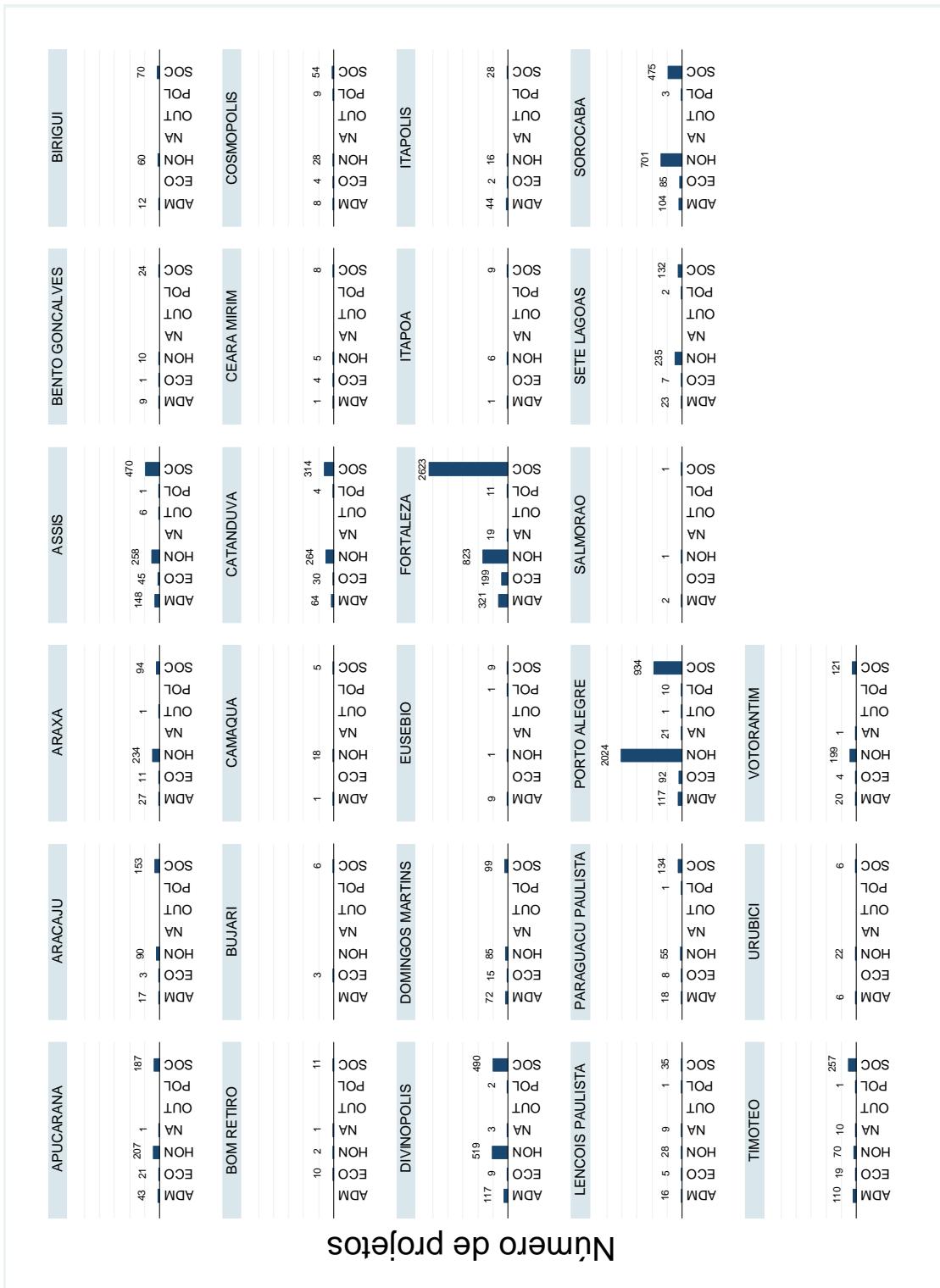
Tabela 40 – Modelo OLS para a variável N° de candidatos por vaga

	(1) 2000	(2) 2004	(3) 2008	(4) 2012
Sal. parl. - Sal. Médio	0.0000699*** (0.0000125)	0.0000278* (0.0000111)	0.0000397*** (0.0000112)	0.00000986 (0.0000119)
Servidores (por parlamentar)	0.00540* (0.00267)	-0.00313 (0.00267)	-0.00391 (0.00293)	0.00206 (0.00215)
Jorn. Parl. (em horas)	-0.00112 (0.000881)	-0.00129 (0.000878)	-0.000249 (0.000916)	-0.000121 (0.000796)
% Pop. Urbana	0.00350*** (0.000335)	0.00387*** (0.000329)	0.00376*** (0.000314)	0.00346*** (0.000311)
População (ln)	0.207*** (0.0102)	0.257*** (0.0122)	0.272*** (0.00952)	0.247*** (0.0105)
Magnitude		-0.0289*** (0.00458)	-0.0260 (0.0143)	0.0190*** (0.00567)
Centro-Oeste	0.117*** (0.0338)	0.208*** (0.0363)	0.198*** (0.0363)	0.152*** (0.0329)
Nordeste	-0.162*** (0.0163)	-0.0117 (0.0165)	-0.0375* (0.0168)	-0.110*** (0.0157)
Norte	0.277*** (0.0221)	0.309*** (0.0220)	0.310*** (0.0226)	0.239*** (0.0219)
Sudeste	0.234*** (0.0149)	0.320*** (0.0149)	0.299*** (0.0147)	0.299*** (0.0141)
Constante	-0.647*** (0.0802)	-1.080*** (0.102)	-1.251*** (0.0754)	-0.852*** (0.0871)
Observações	4614	4612	4612	4605
Pseudo R^2	0.148	0.206	0.172	0.177
AIC	18865.9	19657.8	19275.6	19776.9

Erros-padrão em parênteses

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Nota: Nos modelos 1 e 2 foi utilizada a população urbana de 2000 e para os 3 e 4 a população urbana de 2010. Nos modelos 1 e 2 foi utilizada a população de 2000 e para os 3 e 4 a população de 2010. Por fim, para os modelos 2, 3 e 4 foram utilizadas as diferenças da magnitude do distrito na eleição atual para a anterior.



D – Referentes ao Capítulo 4

D.1 – Gráficos

D.2 – Modelos de regressão

Codificação e fontes das variáveis

Mulher: Sexo do parlamentar. Fonte: TSE.

Esquerda: Parlamentar pertence a um partido de esquerda. Partidos considerados de esquerda: PT; PDT; PCdoB; PSB; PSOL. Codificação do autor.

% de Votos: Percentual de votos válidos recebido pelo parlamentar. Fonte: TSE.

Escolaridade: Grau de escolaridade do parlamentar. Quatro níveis de codificação: (1) 1^a Grau Incompleto, (2) 1º Grau Completo, (3) Até 2º Grau Completo e (4) Ensino Superior Incompleto ou mais. Fonte: TSE.

Profissional de Saúde: Candidatos que declaram como ocupação uma das seguintes opções: enfermeiro, farmacêutico, médico, odontólogo e técnico de laboratório e raiox. Fonte: TSE.

Profissional de Educação e Cultura: Candidatos que declaram como ocupação uma das seguintes opções: bibliotecário, diretor de estabelecimento de ensino, pedagogo, professor de ensino de primeiro e segundo graus, professor de ensino fundamental, professor de ensino médio e professor de ensino superior. Fonte: TSE.

Funcionário Público: Candidatos que declaram como ocupação uma das seguintes opções: funcionário público aposentado, servidor público civil aposentado, servidor público estadual, servidor público federal, servidor público federal. Fonte: TSE.

Estudante: Candidatos que declaram como ocupação uma das seguintes opções: estudante, bolsista, estagiário e assemelhado. Fonte: TSE.

Aposentado: Candidatos que declaram como ocupação a opção: aposentado (Exceto funcionário público). Fonte: TSE.

Índice de Profissionalização: Índice de profissionalização de Peverill Squire. Para maiores informações ver Capítulo 1.

Gabinete: Declarou que a Câmara possui gabinetes individuais para os parlamentares. Fonte: I Censo do Legislativo.

Apoio ao Serviço Legislativo: Declarou que a Câmara possui equipe para o apoio ao serviço legislativo. Fonte: I Censo do Legislativo.

Número de Computadores: Número de computadores que a Câmara possui. Fonte: I Censo do Legislativo.

Magnitude: Número de cadeiras em disputa em 2004. Fonte: TSE

População (ln): Logaritmo natural da população municipal estimada em 2005. Fonte: I Censo do Legislativo.

População Urbana (%): Percentual da população municipal vivendo em área urbana. Fonte: Censo Demográfico de 2000 (IBGE)

Diagnósticos de multicolinearidade nos modelos utilizados

Tabela 41 – Testes de colinearidade para o modelo 1

Variável	VIF	Tolerância
Mulher	1,02	0,9758
Esquerda	1,03	0,9709
% de Votos	1,03	0,9714
Até 1º Grau Incompleto	1,03	0,9737
Até 1º Grau Completo	1,05	0,9548
Até 2º Grau Completo	1,06	0,9477
Profissional da Saúde	1,03	0,9736
Média VIF	1,03	

Tabela 42 – Testes de colinearidade para o modelo 2

Variável	VIF	Tolerância
Mulher	1,04	0,9613
Esquerda	1,09	0,9199
% de Votos	1,03	0,9698
Até 1º Grau Incompleto	1,02	0,9783
Até 1º Grau Completo	1,04	0,9621
Até 2º Grau Completo	1,06	0,9439
Profissional de Educação e Cultura	1,09	0,9161
Estudante	1,02	0,9808
Média VIF	1,05	

Tabela 43 – Testes de colinearidade para o modelo 3

Variável	VIF	Tolerância
Mulher	1,03	0,9726
Esquerda	1,03	0,9717
% de Votos	1,03	0,9712
Até 1º Grau Incompleto	1,03	0,9755
Até 1º Grau Completo	1,04	0,963
Até 2º Grau Completo	1,04	0,9596
Funcionários Públicos	1,01	0,9886
Média VIF	1,03	

Tabela 44 – Testes de colinearidade para o modelo 4

Variável	VIF	Tolerância
Mulher	1,03	0,9727
Esquerda	1,06	0,944
% de Votos	1,01	0,9948
Até 1º Grau Incompleto	1,02	0,9776
Até 2º Grau Completo	1,04	0,9651
Profissional de Educação e Cultura	1,08	0,9276
Média VIF	1,04	

Tabela 45 – Testes de colinearidade para o modelo 5

Variável	VIF	Tolerância
Mulher	1,04	0,9599
Esquerda	1,02	0,9813
% de Votos	1	0,9961
Até 1º Grau Incompleto	1,02	0,9786
Até 1º Grau Completo	1,02	0,9851
Até 2º Grau Completo	1,05	0,9556
Estudante	1,04	0,9658
Média VIF	1,03	

Tabela 46 – Testes de colinearidade para o modelo 6

Variável	VIF	Tolerância
Mulher	1,03	0,9732
Esquerda	1,02	0,982
% de Votos	1	0,9953
Até 1º Grau Incompleto	1,03	0,9752
Até 1º Grau Completo	1,02	0,9843
Até 2º Grau Completo	1,03	0,9705
Funcionário Público	1,01	0,9908
Média VIF	1,02	

Tabela 47 – Testes de colinearidade para o modelo 7

Variável	VIF	Tolerância
Mulher	1,03	0,9695
Esquerda	1,03	0,9748
% de Votos	1	0,9959
Até 1º Grau Incompleto	1,02	0,9778
Até 1º Grau Completo	1,02	0,984
Até 2º Grau Completo	1,03	0,969
Aposentado	1,02	0,9806
Média VIF	1,02	

Tabela 48 – Testes de colinearidade para o modelo 8

Variável	VIF	Tolerância
Mulher	1.02	0.9771
Esquerda	1.02	0.9826
% de Votos	1.00	0.9963
Até 1º Grau Incompleto	1.02	0.9786
Até 1º Grau Completo	1.01	0.9852
Até 2º Grau Completo	1.03	0.9711
Média VIF	1.02	

Tabela 49 – Testes de colinearidade para o modelo 9

Variável	VIF	Tolerância
Profissionalização	2,17	0,4603
Gabinete	1,43	0,6976
Plenário	1,01	0,9854
Apoio ao Serv. Legislativo	1,06	0,9441
Número de Computadores	1,95	0,5129
Magnitude	1,58	0,6331
População (ln)	2,18	0,4578
População Urbana (%)	1,43	0,7008
Nordeste	3,81	0,2625
Norte	1,95	0,5125
Sudeste	3,71	0,2696
Sul	3,29	0,3038
Média VIF	2,13	

Tabela 50 – Testes de colinearidade para o modelo 10

Variável	VIF	Tolerância
Profissionalização	1.30	0.7670
Gabinete	1.08	0.9299
Plenário	1.01	0.9854
Apoio ao Serv. Legislativo	1.05	0.9558
Número de Computadores	1.04	0.9640
População (ln)	1.15	0.8660
População Urbana (%)	1.23	0.8138
Nordeste	2.73	0.3656
Norte	1.66	0.6019
Sudeste	3.35	0.2982
Sul	3.27	0.3057
Média VIF	1.72	

Têm-se, pelo resultado dos testes, que nenhum dos modelos sofre com o problema de multicolinearidade. Ou seja, é possível, do ponto de vista estatístico, confiar nos coeficientes estimados.

Tabelas de regressão

Tabela 51 – Modelos para Tipo de Projeto de Lei

	(1) Saúde	(2) Educação	(3) Servidores
Profissional da Saúde	0.489***		
Profissional de Educação e Cultura		0.181*	
Estudante		0.381**	
Funcionário Público			0.0111
Mulher	-0.00253	0.0128	0.109
Esquerda	0.0624	-0.0686	-0.126*
% de votos	-3.799*	-15.15***	12.08***
Até 1º Grau Incompleto	-0.0420	0.0769	-0.130
Até 1º Grau Completo	-0.205*	-0.0128	-0.142
Até 2º Grau Completo	0.175***	0.141**	-0.0205
Constante	-1.570***	-1.498***	-2.244***
Observações	14555	14555	14555
Pseudo R^2	0.020	0.016	0.018
AIC	6769.2	5404.1	2679.7
BIC	6829.9	5472.4	2740.4

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Tabela 52 – Modelos para grupo beneficiado do PL

	(4) Professores	(5) Estudantes	(6) Servidores	(7) Aposentados	(8) Mulheres
Mulher	-0.664	-0.359	-0.110	-0.0745	0.550 ***
Profissional de Educação e Cultura	0.792 ***				
Esquerda	0.279	0.234 *	-0.366 **	-0.0727	0.287 **
% de votos	-0.481	-6.087	2.011	-6.419 *	2.067 *
Até 1º Grau incompleto	0.508	-0.107	-0.0720	-0.0295	-0.389
Até 1º Grau completo		0.310	0.135	0.172	0.223
Até 2º Grau completo	0.191	-0.116	0.0519	0.120	0.0223
Estudante		0.710			
Funcionário Público			0.182		
Aposentado				0.182	
Constante	-2.286 ***	-1.595 ***	-1.336 ***	-0.870 ***	-1.767 ***
Observações	1386	1455	1455	1455	1455
Pseudo R^2	0.069	0.024	0.020	0.007	0.044
AIC	261.8	587.1	855.8	1316.0	665.1
BIC	298.4	629.4	898.1	1358.2	702.0

Tabela 53 – Modelos para Nº de Projetos de Lei apresentados

	(1) Todos os municípios	(2) Até 10 mil habitantes
Profissionalização	1.155***	2.904***
Gabinete	0.0621	-0.0453
Plenário	0.282*	0.309
Apoio ao Serv. Legislativo	0.123*	0.183*
Número de Computadores	0.0610***	0.132
Magnitude	0.0397	
População (ln)	0.377***	0.138
População Urbana (%)	0.00592***	0.00454*
Nordeste	-0.198	0.0293
Norte	-0.217	0.0334
Sudeste	-0.0235	-0.146
Sul	0.0358	-0.0691
Constante	-2.975***	-0.867
<i>Lnalpha</i>		
Constante	0.211***	0.330***
Observações	3960	1971
Pseudo <i>R</i> ²	0.061	0.008
<i>AIC</i>	22686.2	9650.3
<i>BIC</i>	22774.2	9722.9

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

E – Referentes à Conclusão

E.1 – Modelos de regressão

Codificação e fontes das variáveis

Índice de Profissionalização: Índice de profissionalização de Peverill Squire. Para maiores informações ver Capítulo 1.

Gabinete: Declarou que a Câmara possui gabinetes individuais para os parlamentares. Fonte: I Censo do Legislativo.

Apoio ao Serviço Legislativo: Declarou que a Câmara possui equipe para o apoio ao serviço legislativo. Fonte: I Censo do Legislativo.

Número de Computadores: Número de computadores que a Câmara possui. Fonte: I Censo do Legislativo.

Magnitude: Número de cadeiras em disputa em 2004. Fonte: TSE

População (ln): Logaritmo natural da população municipal estimada em 2005. Fonte: I Censo do Legislativo.

População Urbana (%): Percentual da população municipal vivendo em área urbana. Fonte: Censo Demográfico de 2000 (IBGE)

Transformação utilizada na variável dependente

No Capítulo 1, durante a apresentação do modelo de regressão beta, foi argumentado que este tipo de modelo é apropriado apenas para variáveis limitadas de 0 a 1 que possuam intervalos abertos. A variável “percentual de leis aprovadas de autoria do Legislativo” não cumpre esse requisito. Existem opções para a modelagem deste tipo de variável utilizando a distribuição beta. Entretanto, estes modelos ainda possuem limitações no que concerne aos comandos pós-estimação. Assim, foi adotada a transformação sugerida por Smithson e Verkuilen (2006) para os casos em que a variável dependente assume os valores extremos (0 e/ou 1). Dada por:

$$\frac{(y \cdot n - 1 + 0,5)}{n}$$

onde n é o tamanho da amostra e y a variável dependente.

Diagnósticos de multicolinearidade nos modelos utilizados

Tabela 54 – Testes de colinearidade para o modelo citado na conclusão

Variável	VIF	Tolerância
Profissionalização	2,08	0,4815
Gabinete	1,46	0,6869
Apoio ao Serv. Legislativo	1,06	0,9444
Número de Computadores	1,99	0,5019
Plenário	1,02	0,9839
Magnitude	1,75	0,5706
População (ln)	2,19	0,4574
População Urbana (%)	1,41	0,7090
Nordeste	3,66	0,2735
Norte	1,91	0,5235
Sudeste	3,61	0,2774
Sul	3,26	0,3070
Média VIF	2,11	

Tabela de regressão

Tabela 55 – Modelos para o percentual das leis aprovadas iniciada pelo Legislativo

	(1) Todos os municípios	(2) Municípios com menos de 10 mil hab.
Profissionalização	1.919 ***	2.586 ***
Possui gabinetes individuais	0.153 *	0.0480
Apoio ao Serv. Adm.	0.0446	0.103
Número de computadores	0.0121	0.298 *
Possui plenário	0.0806	0.0793
Magnitude	-0.0127	
População (ln)	0.181 ***	0.0550
Pop. Urbana (%)	0.00281 **	0.000434
Nordeste	0.418 ***	0.580 ***
Norte	0.369 ***	0.628 ***
Sudeste	0.230 **	0.219 *
Sul	0.0682	0.106
Constante	-3.566 ***	-2.914 ***
 ln_phi		
Constante	0.492 ***	0.458 ***
Observações	3639	1814
<i>AIC</i>	-6915.8	-5009.6
<i>BIC</i>	-6829.0	-4938.1

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$