

# Institucionalização diferencial dos Legislativos nos pequenos, médios e grandes municípios paulistas

Danilo Praxedes Barboza<sup>1</sup>

## Resumo

O presente artigo se propõe a examinar os padrões diferenciais de institucionalização, de acordo com a conceituação de Nelson W. Polsby, nos municípios do estado de São Paulo, a partir da clivagem entre pequenos, médios e grandes municípios. Com base em cruzamento de dados provenientes do Censo do Legislativo (2005) e do Tribunal Superior Eleitoral para as eleições municipais de 2004 e 2008, iremos demonstrar que os pequenos municípios, comparativamente aos médios e grandes, detém menor quantidade de recursos (humanos e de infraestrutura), complexidade interna e limites de atuação definidos, apresentando, portanto, padrões inferiores de institucionalização e menor capacidade de atuação no processo decisório em nível local.

**Palavras-chave:** Institucionalização. Legislativos Municipais. Municípios Paulistas.

## 1. Introdução

Na literatura sobre instituições legislativas brasileiras, os mais importantes esforços de análise se concentram na observação das dinâmicas e padrões de relacionamento entre Executivo e Legislativo em nível federal. Em contrapartida, há acentuada carência de análises dos parlamentos subnacionais, particularmente os municipais. Das poucas pesquisas que se dedicaram a analisar as Câmaras de Vereadores brasileiras, a maioria se concentra em estudos de caso, o que limita substancialmente a visão de um quadro mais amplo sobre a estruturação dos Legislativos municipais.

Dentre esses estudos, como veremos adiante, uma das considerações mais comuns é a de que os Legislativos municipais podem ser separados em dois gru-

---

<sup>1</sup> Bacharel em Comunicação Social (UNISA) e em Ciências Sociais (USP) e mestrando em Ciência Política (USP).

pos distintos: por um lado, as grandes cidades e capitais, nas quais os vereadores detêm instrumentos efetivos de controle do Executivo e de determinação autônoma da agenda legislativa e, por outro lado, o contingente dos médios e pequenos municípios, onde o Legislativo é, em geral, totalmente submetido ao Executivo, e nos quais se estabelece uma permuta fisiológica entre um prefeito detentor dos recursos e em busca de apoio parlamentar e vereadores que, para se reeleger, buscam esses recursos para atender a demandas pessoais de seus eleitores.

Apesar dessas considerações da literatura sobre o assunto, nota-se a ausência de estudos que busquem comprovar, empiricamente, a existência de diferenças reais entre os Legislativos nos pequenos, médios e grandes municípios brasileiros. Nesse sentido, a presente análise se propõe a começar a preencher essa lacuna no campo de estudos dos legislativos subnacionais brasileiros. Para tanto, propõe-se o exame da institucionalização (a partir da definição de Nelson W. Polsby) dos legislativos municipais paulistas tendo como parâmetro comparativo a separação entre pequenos, médios e grandes municípios.

Nossa hipótese de trabalho é a de que há realmente diferenças de institucionalização entre os municípios de porte pequeno, médio e grande. Mais especificamente, os pequenos municípios apresentam menor institucionalização frente aos médios e grandes municípios, o que se reflete na menor complexidade interna dessas organizações, na permeabilidade do acesso a cargos e na ausência de regras universalistas que orientem seus procedimentos internos.

O artigo está dividido em três partes. Num primeiro momento, apresentaremos o conceito e as variáveis de institucionalização dos órgãos legislativos desenvolvido por Polsby. Em seguida, será feita breve revisão da literatura nacional sobre os legislativos municipais brasileiros, as suas funções no sistema político-institucional e a relação destes com o Executivo. Por fim, a partir de dados do Censo do Legislativo (INTERLEGIS, 2005) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), faremos a análise de algumas variáveis concernentes ao conceito de institucionalização tendo como parâmetro a clivagem entre pequenos, médios e grandes municípios.

## **2. O conceito de institucionalização**

Um dos consensos na literatura sobre regimes democráticos de governo, para a existência e funcionamento ideal desse tipo de regime, é a necessidade da existência de um órgão legislador, responsável pela discussão, confecção e aprimoramento do arcabouço legal, e que também atua como instrumento de controle das ações dos outros poderes (Executivo e Judiciário). Como John R. Hibbing (1988) coloca, a existência de uma forma de legislativo é aspecto necessário, apesar de não suficiente,

para o estabelecimento de uma democracia, e sua presença contribui para a estabilidade e apoio popular do regime democrático. Apesar de se verificar variações significativas nos papéis reais assumidos pelas instituições legislativas ao redor do mundo, e mesmo em nível subnacional, é possível observar que os governos denominados democráticos, majoritariamente, contam com um órgão legislativo.

De acordo com Hibbing (1988), a literatura sobre os órgãos legislativos, até muito recentemente, se concentrou em observar o papel deles no processo governativo, deixando de lado questões como a forma pela qual essas organizações se estruturam e como elas variam ao longo do tempo. Uma das primeiras tentativas de resolução dessas perguntas vem do estudo de Nelson W. Polsby (1968) sobre a U.S. House of Representatives. De acordo com Polsby, para que um órgão legislativo seja viável e efetivo, dois pré-requisitos devem ser satisfeitos: em primeiro lugar, deve ser institucionalizado, ou seja, ter limites de atuação estabelecidos, funções específicas e capacidade de desempenhar essas funções de forma autônoma; em segundo lugar, deve ser capaz de aglutinar em seu entorno os diferentes grupos que compõem determinada sociedade, assim como ter espaço aberto para a manifestação da oposição.

O processo de institucionalização das organizações legislativas, ainda de acordo com Polsby, é composto por três dimensões. A primeira é a diferenciação em relação ao meio, ou seja, seus membros devem ser facilmente identificáveis, o acesso à instituição deve ser seletivo e difícil e as lideranças devem ser escolhidas internamente à organização. A principal forma de observar essa dimensão, de acordo com o autor, é por meio das oportunidades de carreira oferecidas pela organização a seus membros: a estabilização de seus quadros, o processo seletivo para entrada na organização, o contingente de renúncias, o tempo de aprendizado das atividades internas e a forma de acesso à posição de liderança (quem é recrutado, como é recrutado, se há entradas laterais para o posto de liderança e como se dá a saída dessa posição).

A segunda dimensão referida por Polsby é a da complexidade organizacional. Deve existir certa divisão interna do trabalho (com o objetivo de otimizar e profissionalizar as atividades exercidas pela organização), sendo as funções não-intercambiáveis mas interdependentes. Com relação a essa dimensão, o autor coloca que uma variável importante a se observar é a da existência e funcionamento de comitês (ou comissões), suas atribuições e seu impacto no sistema político. Outro aspecto a ser observado, dentro da complexidade organizacional, é o da existência e desempenho de agências especializadas de apoio às lideranças partidárias. Por fim, outro elemento importante dessa dimensão é a existência e a

forma de distribuição de recursos (instalações, equipe de apoio e recursos financeiros). A posse desses recursos permite maior especialização do trabalho legislativo, assim como maior capacidade de lidar com cargas crescentes de trabalho.

Elenca o autor uma terceira dimensão da institucionalização, que é a mudança de regras discricionárias (de caráter personalista) para regras universalistas, genericamente aplicáveis a todos. No caso da U.S. House of Representatives, Polsby indica os exemplos da “regra de senioridade” e a da contestação dos resultados eleitorais. Para ele, o processo de institucionalização da organização legislativa é, em si, algo positivo na medida em que oferece maior capacidade aos legisladores para intervir significativamente no processo decisório de políticas públicas, assim como fortalece o papel do Legislativo frente a outras instâncias de governo. Para além disso, a institucionalização pode promover também o estabelecimento de normas de conduta e tratamento interpessoal entre os parlamentares entre si e com outros atores do âmbito político, baseadas em valores como polidez e cortesia. Apesar desses aspectos positivos, Polsby indica que o aumento dos recursos disponíveis para a organização, e a seus integrantes em particular, pode adquirir finalidade diversa à de incrementar e especializar o trabalho legislativo, tornando-se um fim em si mesmo: o objetivo dos parlamentares passa a ser deter esses recursos de poder para fins pessoais<sup>2</sup>.

Apesar de haver amplo debate sobre a validade e aplicabilidade do conceito de institucionalização tal qual descrito por Polsby<sup>3</sup>, partimos do pressuposto de que ele pode ser de grande valia para compreender o processo de estruturação das instituições legislativas, assim como pode ajudar a identificar diferenças e similaridades entre diferentes órgãos legislativos. Dessa forma, utilizaremos esse repertório teórico para analisar a institucionalização dos legislativos municipais no estado de São Paulo (Brasil), a partir dos dados do *Censo do Legislativo* (INTERLEGIS, 2005), com o objetivo de verificar se há diferenças de institucionalização entre as Câmaras de Vereadores de pequenos, médios e grandes municípios paulistas. Antes de entrar nessa análise, no entanto, far-se-á breve síntese da literatura nacional sobre legislativos municipais e as relações estabelecidas entre estes e o Executivo.

---

<sup>2</sup> “(...) representatives may find that the process of institutionalization has increased their incentives to stay within the system. For them, the displacement of resources transforms the organization from a convenient instrument for the pursuit of social policies into an end value itself, a prime source of gratification, of status and power” (POLSBY, 1968, p. 166).

<sup>3</sup> Nesse sentido, observar a discussão promovida por Hibbing (1988; 1999) sobre as dificuldades enfrentadas pelo conceito de institucionalização construído por Polsby, assim como algumas teses contrárias a essa conceituação.

### 3. O município no arranjo político-institucional brasileiro pós-1988

Entre os estudiosos do papel dos municípios no Brasil (COUTO & ABRUCIO, 1995; ABRUCIO & COUTO, 1996; SOUZA, 1998; ANDRADE, 1998; KERBAUY, 2005; FELISBINO, 2009; FELISBINO & KERBAUY, 2012; dentre outros) é corrente a observação de que o redesenho do sistema político-administrativo, proveniente da Constituição de 1988, trouxe maior destaque ao papel dos governos subnacionais no sistema político brasileiro. Com o processo de descentralização, muitas atribuições, antes concentradas no nível federal, passam aos níveis estadual e municipal, assim como se verifica a transferência de grande contingente de recursos para estados e municípios. Segundo Maria Teresa Miceli Kerbauy, “A Constituição de 1988 resgatou definitivamente o papel do município no cenário político brasileiro, ao torná-los entes federados com constituições próprias e ao dar-lhes relativa autonomia político-jurídica, acompanhando a tendência internacional de valorizar os níveis subnacionais de governo” (KERBAUY, 2005, p. 338).

De acordo com Fernando Abrucio e Cláudio Couto (1996), o redesenho institucional do sistema político brasileiro se deu como resultado da confluência de dois fatores conjunturais: em primeiro lugar, a crise do modelo de Estado nacional-desenvolvimentista, dado o intenso questionamento, a partir dos anos 1980, da capacidade de um governo federal centralizador criar as condições para o desenvolvimento do país e o atendimento das demandas sociais. Em segundo lugar, os autores apontam também para a enorme transferência de recursos financeiros da esfera federal para os níveis estadual e municipal a partir dos anos 1980<sup>4</sup>.

O aumento no contingente de recursos e da capacidade fiscal dos municípios brasileiros acompanha o deslocamento de novas responsabilidades aos governos locais. Abrucio e Couto apontam que os municípios têm pela frente, a partir de

---

<sup>4</sup> No que diz respeito à estrutura fiscal da federação brasileira, Couto e Abrucio (1995) observam que a participação dos estados e municípios na distribuição da receita proveniente de impostos aumentou de 18% para 78% em 1995, assim como se verificou aumento dos recursos destinados aos municípios por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e incremento do poder tributário desvinculado em nível municipal. É importante observar, conforme colocam os autores, que ainda persistem sérias assincronias no que diz respeito ao montante de recursos destinados aos diferentes municípios. Dado que o FPM é distribuído a partir de critérios como tamanho da população e capacidade de recolhimento de impostos do setor de serviços (ISS), apresenta-se a tendência de favorecimento dos grandes municípios frente aos pequenos, revelando, portanto, baixa eficiência e eficácia redistributiva. Deve-se levar em consideração também, conforme indicado pelos autores e por Celina Souza (1998), que há grande heterogeneidade de partida entre os municípios brasileiros, o que acarreta em diferentes experiências no processo de descentralização.

1988, um duplo desafio: de um lado, devem assumir políticas públicas que antes estavam a cargo do governo federal (o que os autores identificam como “função de *welfare*”), assim como devem criar condições para o desenvolvimento econômico local (“função desenvolvimentista”). No plano das políticas de bem-estar social, verifica-se aumento substancial dos gastos dos municípios em saúde, educação, habitação, dentre outros. Os municípios também têm incrementado substancialmente os gastos em políticas de redistribuição de renda e criação de empregos, na abertura de linhas de crédito e de fomento ao pequeno e médio negócio em âmbito local e na promoção de cooperativas. Como colocam os autores,

Diante dessas duas ordens de fatores e num momento em que ganha força a ideia de um Estado mais enxuto e eficiente – cada vez mais próximo do modelo liberal do “Estado mínimo” –, as políticas que ainda são tidas como de responsabilidade governamental são justamente aquelas mais compatíveis às esferas subnacionais de governo, especialmente no âmbito municipal: as áreas de saúde, educação, saneamento, habitação, transporte público, etc. (ABRUCIO & COUTO, 1996, p. 40).

#### **4. Prefeitos e vereadores nos municípios brasileiros**

Com o processo de descentralização e o deslocamento de novas atribuições às municipalidades, verificou-se forte concentração de poder na esfera do Executivo municipal. De acordo com Kerbaui (2004), em pesquisa sobre a percepção de vereadores e prefeitos de municípios dos estados de São Paulo e Santa Catarina sobre o processo decisório e a relação entre Legislativo e Executivo, a maioria dos atores públicos identificam o prefeito como principal ator político, aquele que é responsável pela formulação e implementação de políticas públicas. O Legislativo disputa com outros atores (tais como os Conselhos Municipais, o Orçamento Participativo, ou mesmo os secretários municipais) o papel secundário de formulação de políticas públicas e de controle das ações do governo. Mesmo no processo de revisão da proposta orçamentária, onde seria esperada forte atuação dos vereadores na tramitação e emendamento das propostas do Executivo, o que se observa é uma total submissão do Legislativo, sendo muito comum a aprovação de todas as medidas apresentadas<sup>5</sup>. Como coloca Joffre Neto,

---

<sup>5</sup> Importante observar que é permitido apenas ao chefe do Executivo a criação e implementação de medidas que resultem em gastos da receita pública. Aos vereadores cabe aprovar ou não os projetos de lei provenientes do Executivo, ou emendar os referidos projetos, com a limitação de que essas emendas não podem aumentar o contingente de gastos previsto.

Numa perspectiva da teoria de Montesquieu de equilíbrio de poderes, poderíamos imaginar que o governo municipal, concretizado nas Câmaras e prefeituras, se compusesse de esferas equivalentes, equilibradas e harmônicas, mas a situação político-institucional dos municípios é bem diferente. Não existem neles poderes equipotentes. Em vez disso, tem-se um Executivo hipertrofiado diante de um Legislativo autoanulado, destituído de suas funções legislativa e fiscalizatória (NETO, 2003, p. 415).

Kerbaux (2005) aponta que a maior parte das pesquisas sobre o Legislativo local assume como premissa a submissão dos vereadores frente ao prefeito. Os vereadores, que têm como meta se reeleger, buscam recursos para atender às demandas de seus eleitores, enquanto, em contrapartida, os recursos para políticas públicas estão concentrados na esfera do Executivo. Nesse sentido, os vereadores assumem o papel de homologadores das decisões do prefeito, tendo como retorno o acesso a recursos individualizados que os permitam atender suas clientelas eleitorais e se reeleger. Nesse quadro, configura-se uma relação clientelista entre prefeito e vereadores, com total dominância do primeiro.

Dois estudos de caso caminham no sentido de comprovar essa perspectiva da relação entre Executivo e Legislativo no âmbito local. Felix G. Lopez (2004), ao observar o cotidiano de trabalho dos vereadores do município fluminense de Araruama, indica que a principal função do vereador é a de atendimento às demandas pessoais dos eleitores. Nesse sentido, o vereador é visto pela população como um “canal de distribuição” de benesses e seu capital político é medido de acordo com sua capacidade de atender o maior número de pedidos dos eleitores. Para tanto, é necessária a vinculação com o Executivo (tanto com a figura do prefeito como também de outras figuras do governo, como secretários, etc.).

Outro estudo de caso interessante sobre a relação entre Executivo e Legislativo no nível local é o de Riberti de Almeida Felisbino (2009). Ao analisar a atuação dos vereadores e a produção legislativa no município paulista de Mogi Mirim, Felisbino aponta que há forte cooperação entre o Legislativo e o prefeito, que se manifesta no alto número de propostas provenientes do Executivo (aproximadamente 68,7% do total) e no percentual das propostas que são aprovadas pela Câmara dos Vereadores (98,7%). Felisbino aponta ainda que esses vereadores são vistos pela população como “realizadores de coisas”, e que para atender às crescentes demandas de caráter pessoal se veem na contingência de compor a base do governo para conseguir os recursos necessários para “sobreviver politicamente” (ou seja, se reeleger ou conseguir novos postos na carreira pública).

Em sentido complementar a essa corrente de estudos, Kerbauy (2005) argumenta que há municípios onde o relacionamento entre Executivo e Legislativo é marcado pelo clientelismo e pela pequena capacidade de renovação das elites políticas locais, particularmente os de base econômica rural e os pequenos em dimensões populacionais; por outro lado, em municípios maiores, com características predominantemente urbanas, apresenta-se um padrão diferenciado na relação entre prefeito e vereadores, marcado por maior autonomia dos segundos perante o primeiro, assim como maior capacidade de renovação. Como coloca a autora, “(...) nelas, a exposição à competição política interfere nas relações de corte clientelista, e há mais espaço para a autonomia decisória e para a adoção de decisões mais universalistas e menos clientelistas” (KERBAUY, 2005, p. 350-1). Em suma, há uma lógica dual nas relações entre Executivo e Legislativo na esfera municipal: por um lado, o tradicionalismo e o clientelismo predominantes nos pequenos municípios e nas áreas rurais, e, por outro, ações mais autônomas e inovadoras nas grandes cidades e nos centros urbanos.

Cláudio Couto e Fernando Abrucio (1995) indicam que, antes de estudar os padrões de relacionamento entre os poderes, faz-se necessário identificar o regime de governo ao qual estes estão submetidos. De acordo com os autores, o regime de governo que vigora no Brasil é o presidencialista, caracterizado por um padrão de “externalidade competitiva” entre os poderes, ou seja, são constituídos independentemente (eleições diferentes e autônomas) e não detém incentivos para a cooperação entre si. A especificidade do contexto brasileiro coloca mais problematizações ao estudo do regime presidencialista: grande proliferação de partidos políticos e fraqueza relativa dessas agremiações, existência de incentivos à ação unilateral dos políticos no plano eleitoral e governativo, persistência de traços personalistas da política brasileira e existência de fortes conflitos na relação entre os poderes Executivo e Legislativo.

Nos municípios vigora o chamado “presidencialismo municipal”. Couto e Abrucio (1995) indicam que é necessário, para entender com maior clareza o funcionamento do governo e a forma de relação entre Executivo e Legislativo em nível municipal, separar as cidades em dois grupos: (a) pequenas e médias e (b) capitais e grandes cidades. Nas primeiras, vigora um “executivismo” ou um “ultrapresidencialismo”, caracterizado pelo controle pleno do prefeito sobre o governo e a submissão dos vereadores perante o Executivo. Já nas capitais e grandes cidades, o Legislativo detém algumas prerrogativas mínimas de participação no processo decisório e controle das ações do prefeito. Tal situação se daria por três motivos: a existência de maior número de grupos de interesses com capa-

cidade de articulação, uma maior visibilidade das políticas municipais (devido à maior clareza no que tange às competências dos atores públicos e à proximidade entre representantes e representados) e a inexistência de competidores aos vereadores na disputa por recursos públicos para atendimento às demandas de seus eleitores. Cabe observar, no entanto, que, mesmo nas grandes cidades e capitais, os vereadores continuam, em alguma medida, submetidos ao Executivo, dado que precisam dos recursos públicos detidos por este para atender aos interesses de seu grupo de eleitores<sup>6</sup>.

Em resumo, a literatura sobre legislativos municipais no Brasil aponta para um quadro dual, em que se encontram, de um lado, as instituições legislativas fortes, presentes nos municípios de maior porte populacional e urbanizados, e, de outro lado, as instituições legislativas fracas e extremamente subordinadas ao Executivo, presentes nos municípios pequenos e rurais. Cumpre observar, no entanto, que a maior parte dessa literatura se compõe de estudos de caso, com caráter limitado para explicar características mais amplas sobre o fenômeno. Nesse sentido, com o objetivo de preencher essa lacuna analítica, promoveremos uma análise da institucionalização dos legislativos municipais paulistas, a partir da clivagem entre pequenos, médios e grandes municípios, para observar se esses padrões diferenciais de confirmam em um quadro mais amplo.

## 5. Introdução aos dados e algumas notas metodológicas

Dada a limitação da presente análise aos dados apresentados pelo Censo do Legislativo (INTERLEGIS, 2005) e pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), não será possível averiguar todas as variáveis das três dimensões de institucionalização apresentadas por Polsby. Alguns aspectos levantados pela pesquisa, no entanto, nos oferecem indícios sobre a institucionalização dos órgãos legislativos municipais paulistas, particularmente no que diz respeito às diferenças nesse processo entre pequenas, médias e grandes cidades.

Antes de entrar na análise dos dados, três notas metodológicas são necessárias. Devido à ausência de dados para o caso da capital paulista em muitas das variáveis a serem analisadas, optamos por excluí-la da amostra com o objetivo de

---

<sup>6</sup> A forma como se dará a relação entre Executivo e Legislativo nos grandes municípios e capitais também está condicionada, de acordo com Couto e Abrucio (1995), à decisão do prefeito em promover ou não uma barganha fisiológica tradicional (distribuição de recursos e cargos) para compor maioria parlamentar. Observar, no mesmo sentido, a classificação proposta por Régis de Castro Andrade (1998) entre as estratégias de configuração de coalizões fisiológicas de governo (CFG) ou a estratégia de negociações pontuais (NP).

não enviar os resultados a serem obtidos. Dessa forma, a amostra contém todos os municípios paulistas menos a capital do estado. Com relação aos critérios de definição de pequenos, médios e grandes municípios, optou-se pela utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que considera como pequenos os municípios com população de até 100.000 pessoas, municípios médios os que detêm entre 100.001 a 500.000 habitantes e municípios grandes os que detêm 500.001 habitantes ou mais. Cabe ressaltar que há controvérsias a respeito dessa classificação na literatura especializada, mas se optou por operar dessa forma com o objetivo de simplificar a análise dos resultados.

Por último, para verificar os dados populacionais dos municípios paulistas, optamos por usar os dados contidos no Censo Demográfico de 2000, tendo em vista que o Interlegis consolidou o banco de dados dos legislativos municipais tendo essas informações como referência. No entanto, ao observar os dados do Censo Demográfico 2010, verificou-se pouca alteração ao longo desse período, ou seja, a quantidade de municípios enquadrados nas três categorias permaneceu muito próxima entre os dois levantamentos.

**Tabela 1:** População total (CENSO 2000) dividida entre pequenos, médios e grandes municípios

| Tamanho dos municípios                              | Frequência | Porcentagem |
|-----------------------------------------------------|------------|-------------|
| Municípios pequenos (até 100.000 habitantes)        | 583        | 90,5        |
| Municípios médios (de 100.001 a 500.000 habitantes) | 54         | 8,4         |
| Municípios grandes (500.001 ou mais habitantes)     | 7          | 1,1         |
| Total                                               | 644        | 100,0       |

**Fonte:** IBGE - Censo Demográfico 2000.

Nessa primeira tabela, podemos observar que a grande maioria dos municípios analisados são identificados como pequenos (583, ou 90,5%). Ao observar mais aprofundadamente os dados do subgrupo de menores municípios, no entanto, observamos que 411 deles (63,8% dos casos) têm população de até 20.000 habitantes, enquanto 118 (18,3%) têm entre 20.001 a 50.000 habitantes e 54 (8,4%) têm entre 50.001 a 100.000 habitantes, o que revela o grande número de municípios minúsculos no estado de São Paulo.

## **6. Institucionalização dos legislativos municipais paulistas**

A primeira dimensão de institucionalização de Polsby é a determinação de fronteiras de atuação. Infelizmente não existem dados significativos para essa

dimensão no Censo do Legislativo. Uma forma de analisar essa dimensão é averiguar a relação candidato/vaga para os pequenos, médios e grandes municípios. A partir dos dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para as eleições municipais dos anos de 2004 e 2008, temos a seguinte tabela:

**Tabela 2 : Relação entre número de candidatos e vagas – Eleições municipais de 2004 e 2008**

| Tamanho             |               | 2004       |       |                    | 2008       |       |                    |
|---------------------|---------------|------------|-------|--------------------|------------|-------|--------------------|
|                     |               | Candidatos | Vagas | Candidatos / Vagas | Candidatos | Vagas | Candidatos / Vagas |
| Municípios pequenos | Média         | 75,07      | 9,12  | 8,15               | 69,83      | 9,16  | 7,54               |
|                     | Desvio Padrão | 40,85      | 0,37  | 4,17               | 36,69      | 0,55  | 3,70               |
|                     | Mínimo        | 20,00      | 9,00  | 2,22               | 14,00      | 9,00  | 1,55               |
|                     | Máximo        | 212,00     | 11,00 | 21,33              | 241,00     | 17,00 | 21,90              |
| Municípios médios   | Média         | 232,52     | 13,07 | 17,69              | 213,50     | 13,35 | 15,85              |
|                     | Desvio Padrão | 57,11      | 2,10  | 2,78               | 59,93      | 2,19  | 2,87               |
|                     | Mínimo        | 128,00     | 11,00 | 11,64              | 102,00     | 11,00 | 9,27               |
|                     | Máximo        | 386,00     | 20,00 | 19,30              | 369,00     | 20,00 | 20,37              |
| Municípios grandes  | Média         | 481,00     | 24,29 | 19,51              | 511,71     | 24,43 | 20,59              |
|                     | Desvio Padrão | 173,57     | 6,32  | 2,77               | 186,94     | 6,21  | 3,01               |
|                     | Mínimo        | 323,00     | 20,00 | 16,15              | 319,00     | 20,00 | 15,19              |
|                     | Máximo        | 801,00     | 34,00 | 23,56              | 847,00     | 34,00 | 24,91              |

**Fonte:** Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

Podemos observar que a relação candidatos/vagas varia substancialmente a partir da clivagem entre pequenos, médios e grandes municípios. Para as eleições de 2004, a média da relação candidato/vaga para os pequenos municípios é de 8,15, enquanto para os municípios médios é de 17,69 e dos municípios grandes é de 19,51. Em certa medida, o padrão se repete nas eleições municipais de 2008, mas com números menores para os pequenos e médios municípios, enquanto se percebe acréscimo nos grandes municípios (7,54, 15,58 e 20,59, respectivamente). Podemos inferir a partir desses dados que há maior concorrência entre os candidatos nos grandes municípios, mas para chegar a resultados mais específicos seria necessário observar a taxa de reeleição dos candidatos (para observar a taxa de renovação dos parlamentares).

Ainda em relação aos dados da Tabela 2, aspecto interessante a ser observado é a forte variação entre a quantidade de candidatos a cargo de vereador em todos os municípios. Nos pequenos municípios, em 2004, por exemplo, temos

um desvio padrão elevado (40,85), e que é corroborado pelos valores mínimo (20) e máximo (212) de candidatos a vereador – quadro esse que se acentua em 2008. O mesmo padrão pode ser observado para os outros municípios, tanto para 2004 quanto para 2008. Esse dado nos aponta que há forte concorrência em determinados municípios (e depreende-se, portanto, que há maior dificuldade de acesso à instituição legislativa, em sentido positivo à perspectiva da institucionalização, de Polsby), enquanto, em paralelo, há municípios em que a concorrência é extremamente baixa (mais evidente nos mínimos da relação candidato/vaga nos pequenos municípios, em 2004 e 2008).

Outra dimensão da análise de Polsby sobre institucionalização diz respeito à complexidade da organização. Para facilitar a exposição e análise dos dados, será feita a divisão dessa dimensão em quatro categorias. A primeira trata dos parlamentares: salários, carga horária de trabalho, quantidade de servidores dedicados especificamente a cada parlamentar. A segunda categoria traz informações sobre os recursos humanos disponíveis na Casa: quantidade de servidores ativos, quadros técnicos especializados, estrutura administrativa de apoio à produção legislativa, servidores de suporte aos trabalhos da Mesa Diretora. A terceira categoria trata dos recursos tecnológicos e de infraestrutura da Casa: existência de edificação própria, plenário, gabinetes individuais, gabinete para a presidência da Casa, recursos tecnológicos, uso de sistemas informatizados. Por fim, uma última categoria a ser tratada nessa dimensão é a da existência de comissões ativas e permanentes.

A primeira categoria a ser analisada é a relacionada aos parlamentares. Com relação à distribuição dos salários destes, promovemos a reclassificação dos valores em quatro categorias, tendo como condicionante o valor do salário mínimo do ano de 2005 (R\$ 300,00): (a) de 1 a 2 salários mínimos, (b) de 3 a 5 salários mínimos, (c) de 6 a 10 salários mínimos e (d) 11 salários mínimos ou mais. Dada essa reclassificação, observamos que a maioria dos parlamentares dos pequenos municípios recebem provimentos que variam entre 3 a 5 salários mínimos (55,1%), apesar de haver contingente significativo de parlamentares na faixa dos 6 a 10 salários mínimos. Com relação aos médios e grandes municípios, o que se observa é que a maior parte dos parlamentares (81,5% e 85,7%, respectivamente) está enquadrada na faixa dos que recebem 11 ou mais salários mínimos, o que indica a profunda diferença (no que diz respeito aos provimentos) entre os municípios de diferentes portes populacionais.

**Tabela 3:** Salário dos parlamentares dividido em quatro faixas, de acordo com o salário mínimo de 2005

| Tamanho dos municípios | Salário dos parlamentares dividido em quatro faixas, de acordo com o salário mínimo de 2005 |          |           |               | Total  |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-----------|---------------|--------|
|                        | Até 2 SM                                                                                    | 3 a 5 SM | 6 a 10 SM | 11 SM ou mais |        |
| Municípios pequenos    | 93                                                                                          | 321      | 139       | 30            | 583    |
|                        | 16,0%                                                                                       | 55,1%    | 23,8%     | 5,1%          | 100,0% |
| Municípios médios      | 4                                                                                           | 0        | 6         | 44            | 54     |
|                        | 7,4%                                                                                        | ,0%      | 11,1%     | 81,5%         | 100,0% |
| Municípios grandes     | 1                                                                                           | 0        | 0         | 6             | 7      |
|                        | 14,3%                                                                                       | ,0%      | ,0%       | 85,7%         | 100,0% |
| Total                  | 98                                                                                          | 321      | 145       | 80            | 644    |
|                        | 15,2%                                                                                       | 49,8%    | 22,5%     | 12,4%         | 100,0% |

Fonte: Interlegis, 2005.

Já no que diz respeito à carga horária semanal cumprida pelos parlamentares (observar Tabela 4), é possível averiguar que a maior parte dos parlamentares dos pequenos municípios cumprem carga horária semanal entre 8 e 16 horas, enquanto há certa distribuição nos municípios médios. Nos municípios grandes, a maioria (57,1%) se concentra na faixa de 20 a 40 horas semanais, com percentual alto dos que afirmam ser a carga semanal de trabalho superior a 40 horas (28,6%). Nesse sentido, os dados sugerem que, particularmente nos pequenos municípios, o desempenho das atividades na Casa legislativa pode não ser a única atividade dos parlamentares, mas outros dados são necessários para corroborar essa hipótese.

**Tabela 4:** Carga horária semanal dos parlamentares

| Tamanho dos municípios | Carga horária semanal dos parlamentares |          |           |             |      | Total  |
|------------------------|-----------------------------------------|----------|-----------|-------------|------|--------|
|                        | Menos de 8h                             | 8h a 16h | 20h a 40h | Mais de 40h | NR   |        |
| Municípios pequenos    | 74                                      | 440      | 53        | 7           | 9    | 583    |
|                        | 12,7%                                   | 75,5%    | 9,1%      | 1,2%        | 1,5% | 100,0% |
| Municípios médios      | 3                                       | 22       | 16        | 11          | 2    | 54     |
|                        | 5,6%                                    | 40,7%    | 29,6%     | 20,4%       | 3,7% | 100,0% |
| Municípios grandes     | 1                                       | 0        | 4         | 2           | 0    | 7      |
|                        | 14,3%                                   | ,0%      | 57,1%     | 28,6%       | ,0%  | 100,0% |
| Total                  | 78                                      | 462      | 73        | 20          | 11   | 644    |
|                        | 12,1%                                   | 71,7%    | 11,3%     | 3,1%        | 1,7% | 100,0% |

Fonte: Interlegis, 2005.

Outro aspecto interessante a se observar nos dados da pesquisa Censo do Legislativo é a quantidade de servidores que atendem diretamente aos parlamen-

tares. Na maior parte dos pequenos municípios (75,9%), o contingente de funcionários que atende diretamente aos parlamentares está entre 1 e 5. Já entre os municípios de porte populacional médio há distribuição entre as diferentes faixas, mas há de se observar o contingente de 20,4% dos que têm equipes de atendimento aos parlamentares de 31 ou mais servidores. Já entre os grandes municípios, a maior parte (50%) conta com equipes que variam entre 11 a 15 servidores.

**Tabela 5:** Quantos servidores atendem diretamente aos parlamentares, por faixas

| Tamanho dos municípios | Quantos servidores atendem diretamente aos parlamentares, por faixas |             |            |            |            |             | Total         |
|------------------------|----------------------------------------------------------------------|-------------|------------|------------|------------|-------------|---------------|
|                        | 1 a 5                                                                | 6 a 10      | 11 a 15    | 16 a 20    | 21 a 30    | 31 ou mais  |               |
| Municípios pequenos    | 400<br>75,9%                                                         | 88<br>16,7% | 18<br>3,4% | 8<br>1,5%  | 9<br>1,7%  | 4<br>,8%    | 527<br>100,0% |
| Municípios médios      | 13<br>26,5%                                                          | 8<br>16,3%  | 9<br>18,4% | 1<br>2,0%  | 8<br>16,3% | 10<br>20,4% | 49<br>100,0%  |
| Municípios grandes     | 0<br>,0%                                                             | 2<br>33,3%  | 3<br>50,0% | 1<br>16,7% | 0<br>,0%   | 0<br>,0%    | 6<br>100,0%   |
| Total                  | 413<br>71,0%                                                         | 98<br>16,8% | 30<br>5,2% | 10<br>1,7% | 17<br>2,9% | 14<br>2,4%  | 582<br>100,0% |

Fonte: Interlegis, 2005.

No que diz respeito ao quadro de funcionários (servidores e parlamentares, conjuntamente), é interessante observar os dados dispostos na Tabela 6. Para facilitar a visualização dos dados, optamos por categorizar a quantidade de trabalhadores em três faixas: entre 1 a 20, de 21 a 50 e 51 ou mais. Podemos observar, a partir dos dados, que as câmaras dos pequenos municípios são as que apresentam a menor quantidade de trabalhadores (84,7% delas têm entre 1 e 20 pessoas atuando), enquanto nos médios e grandes municípios a quantidade se encontra na faixa de mais de 51 trabalhadores (80,4% e 100%, respectivamente).

**Tabela 6:** Total de trabalhadores a Casa Legislativa, por faixas

| Tamanho dos municípios | Total de trabalhadores, por faixas |             |             | Total         |
|------------------------|------------------------------------|-------------|-------------|---------------|
|                        | 0 a 20                             | 21 a 50     | 51 ou mais  |               |
| Municípios pequenos    | 483<br>84,7%                       | 68<br>11,9% | 19<br>3,3%  | 570<br>100,0% |
| Municípios médios      | 0<br>,0%                           | 10<br>19,6% | 41<br>80,4% | 51<br>100,0%  |
| Municípios grandes     | 0<br>,0%                           | 0<br>,0%    | 6<br>100,0% | 6<br>100,0%   |
| Total                  | 483<br>77,0%                       | 78<br>12,4% | 66<br>10,5% | 627<br>100,0% |

Fonte: Interlegis, 2005.

Outro aspecto denotado pela pesquisa é a existência de trabalhadores especializados em algumas áreas<sup>7</sup>. O que se observa, numa panorâmica sobre os dados (Tabela 7), é que os pequenos municípios apresentam forte carência de quadros técnicos especializados em todas as áreas. Interessante observar que os médios municípios também contam com percentuais muito baixos de quadros técnicos especializados (geralmente variando em torno de 30%), mas há algumas áreas em que a presença de especialistas é maior: técnicos em orçamento público (57,4%), técnicas legislativas (57,4%), processo legislativo (59,3%), comunicação (64,8%) e Direito (88,9%). Nos grandes municípios, como esperado, aparecem os maiores percentuais de presença de especialistas. Cabe, no entanto, notar que para algumas áreas específicas os valores são muito baixos: segurança (28,6%), saúde (28,6%), educação (14,3%), meio ambiente e desenvolvimento urbano (14,3%) - justamente as de maior visibilidade no campo das políticas sociais.

**Tabela 7:** Detenção de quadros técnicos especializados

| Tamanho dos municípios | Segurança  |              |           | Total         | Saúde      |              |           | Total         | Educação   |              |           | Total         |
|------------------------|------------|--------------|-----------|---------------|------------|--------------|-----------|---------------|------------|--------------|-----------|---------------|
|                        | SIM        | NÃO          | NR        |               | SIM        | NÃO          | NR        |               | SIM        | NÃO          | NR        |               |
| Municípios pequenos    | 27<br>4,2% | 549<br>85,2% | 7<br>1,1% | 583<br>90,5%  | 14<br>2,2% | 562<br>87,3% | 7<br>1,1% | 583<br>90,5%  | 37<br>5,7% | 539<br>83,7% | 7<br>1,1% | 583<br>90,5%  |
| Municípios médios      | 13<br>2,0% | 40<br>6,2%   | 1<br>,2%  | 54<br>8,4%    | 3<br>,5%   | 50<br>7,8%   | 1<br>,2%  | 54<br>8,4%    | 3<br>,5%   | 50<br>7,8%   | 1<br>,2%  | 54<br>8,4%    |
| Municípios grandes     | 2<br>,3%   | 5<br>,8%     | 0<br>,0%  | 7<br>1,1%     | 2<br>,3%   | 5<br>,8%     | 0<br>,0%  | 7<br>1,1%     | 1<br>,2%   | 6<br>,9%     | 0<br>,0%  | 7<br>1,1%     |
| Total                  | 42<br>6,5% | 594<br>92,2% | 8<br>1,2% | 644<br>100,0% | 19<br>3,0% | 617<br>95,8% | 8<br>1,2% | 644<br>100,0% | 41<br>6,4% | 595<br>92,4% | 8<br>1,2% | 644<br>100,0% |

  

| Tamanho dos municípios | Orçamento Público |              |           | Total         | Direito      |              |           | Total         | Processo Legislativo |              |           | Total         |
|------------------------|-------------------|--------------|-----------|---------------|--------------|--------------|-----------|---------------|----------------------|--------------|-----------|---------------|
|                        | SIM               | NÃO          | NR        |               | SIM          | NÃO          | NR        |               | SIM                  | NÃO          | NR        |               |
| Municípios pequenos    | 223<br>34,6%      | 353<br>54,8% | 7<br>1,1% | 583<br>90,5%  | 461<br>71,6% | 115<br>17,9% | 7<br>1,1% | 583<br>90,5%  | 146<br>22,7%         | 430<br>66,8% | 7<br>1,1% | 583<br>90,5%  |
| Municípios médios      | 31<br>4,8%        | 22<br>3,4%   | 1<br>,2%  | 54<br>8,4%    | 48<br>7,5%   | 5<br>,8%     | 1<br>,2%  | 54<br>8,4%    | 32<br>5,0%           | 21<br>3,3%   | 1<br>,2%  | 54<br>8,4%    |
| Municípios grandes     | 5<br>,8%          | 2<br>,3%     | 0<br>,0%  | 7<br>1,1%     | 6<br>,9%     | 1<br>,2%     | 0<br>,0%  | 7<br>1,1%     | 5<br>,8%             | 2<br>,3%     | 0<br>,0%  | 7<br>1,1%     |
| Total                  | 259<br>40,2%      | 377<br>58,5% | 8<br>1,2% | 644<br>100,0% | 515<br>80,0% | 121<br>18,8% | 8<br>1,2% | 644<br>100,0% | 183<br>28,4%         | 453<br>70,3% | 8<br>1,2% | 644<br>100,0% |

<sup>7</sup> As áreas averiguadas são as seguintes: segurança, saúde, educação, orçamento público, direito, processo legislativo, técnicas legislativas, cerimonial e protocolo, eventos, comunicação, meio ambiente e desenvolvimento urbano e redação legislativa.

| Tamanho dos municípios | Técnicas Legislativas |              |           | Total         | Cerimonial e Protocolo |              |           | Total         | Eventos     |              |           | Total         |
|------------------------|-----------------------|--------------|-----------|---------------|------------------------|--------------|-----------|---------------|-------------|--------------|-----------|---------------|
|                        | SIM                   | NÃO          | NR        |               | SIM                    | NÃO          | NR        |               | SIM         | NÃO          | NR        |               |
| Municípios pequenos    | 120<br>18,6%          | 456<br>70,8% | 7<br>1,1% | 583<br>90,5%  | 84<br>13,0%            | 492<br>76,4% | 7<br>1,1% | 583<br>90,5%  | 43<br>6,7%  | 533<br>82,8% | 7<br>1,1% | 583<br>90,5%  |
| Municípios médios      | 31<br>4,8%            | 22<br>3,4%   | 1<br>,2%  | 54<br>8,4%    | 21<br>3,3%             | 32<br>5,0%   | 1<br>,2%  | 54<br>8,4%    | 17<br>2,6%  | 36<br>5,6%   | 1<br>,2%  | 54<br>8,4%    |
| Municípios grandes     | 5<br>,8%              | 2<br>,3%     | 0<br>,0%  | 7<br>1,1%     | 5<br>,8%               | 2<br>,3%     | 0<br>,0%  | 7<br>1,1%     | 5<br>,8%    | 2<br>,3%     | 0<br>,0%  | 7<br>1,1%     |
| Total                  | 156<br>24,2%          | 480<br>74,5% | 8<br>1,2% | 644<br>100,0% | 110<br>17,1%           | 526<br>81,7% | 8<br>1,2% | 644<br>100,0% | 65<br>10,1% | 571<br>88,7% | 8<br>1,2% | 644<br>100,0% |

| Tamanho dos municípios | Comunicação  |              |           | Total         | Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano |              |           | Total         | Redação Legislativa |              |           | Total         |
|------------------------|--------------|--------------|-----------|---------------|----------------------------------------|--------------|-----------|---------------|---------------------|--------------|-----------|---------------|
|                        | SIM          | NÃO          | NR        |               | SIM                                    | NÃO          | NR        |               | SIM                 | NÃO          | NR        |               |
| Municípios pequenos    | 63<br>9,8%   | 513<br>79,7% | 7<br>1,1% | 583<br>90,5%  | 12<br>1,9%                             | 564<br>87,6% | 7<br>1,1% | 583<br>90,5%  | 94<br>14,6%         | 482<br>74,8% | 7<br>1,1% | 583<br>90,5%  |
| Municípios médios      | 35<br>5,4%   | 18<br>2,8%   | 1<br>,2%  | 54<br>8,4%    | 4<br>,6%                               | 49<br>7,6%   | 1<br>,2%  | 54<br>8,4%    | 24<br>3,7%          | 29<br>4,5%   | 1<br>,2%  | 54<br>8,4%    |
| Municípios grandes     | 4<br>,6%     | 3<br>,5%     | 0<br>,0%  | 7<br>1,1%     | 1<br>,2%                               | 6<br>,9%     | 0<br>,0%  | 7<br>1,1%     | 3<br>,5%            | 4<br>,6%     | 0<br>,0%  | 7<br>1,1%     |
| Total                  | 102<br>15,8% | 534<br>82,9% | 8<br>1,2% | 644<br>100,0% | 17<br>2,6%                             | 619<br>96,1% | 8<br>1,2% | 644<br>100,0% | 121<br>18,8%        | 515<br>80,0% | 8<br>1,2% | 644<br>100,0% |

**Fonte:** Interlegis, 2005.

Em contraste com a informação sobre a existência de quadros técnicos especializados em produção legislativa nos pequenos municípios, que foi indicada como baixa, a maior parte desses municípios (68,6%), quando perguntado sobre a existência de estrutura administrativa responsável pelo apoio à produção legislativa (Tabela 8), respondeu afirmativamente. Já para os médios e grandes municípios observa-se que os valores são altos, em conformidade com os dados sobre a detenção de quadros especializados.

**Tabela 8:** A Casa possui uma estrutura administrativa responsável pelo apoio à produção legislativa?

| Tamanho dos municípios | A casa possui uma estrutura administrativa responsável pelo apoio à produção legislativa? |              |          |            | Total         |
|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|----------|------------|---------------|
|                        | SIM                                                                                       | NÃO          | NS       | NR         |               |
| Municípios pequenos    | 400<br>68,6%                                                                              | 156<br>26,8% | 5<br>,9% | 22<br>3,8% | 583<br>100,0% |
| Municípios médios      | 45<br>83,3%                                                                               | 6<br>11,1%   | 0<br>,0% | 3<br>5,6%  | 54<br>100,0%  |
| Municípios grandes     | 5<br>71,4%                                                                                | 1<br>14,3%   | 0<br>,0% | 1<br>14,3% | 7<br>100,0%   |
| Total                  | 450<br>69,9%                                                                              | 163<br>25,3% | 5<br>,8% | 26<br>4,0% | 644<br>100,0% |

Fonte: Interlegis, 2005.

Outra característica levantada pela pesquisa é a da existência de trabalhadores fixos para auxiliar os trabalhos da Mesa Diretora (Tabela 9). Nesse caso, podemos observar que os valores são altos para pequenos, médios e grandes municípios (61,7%, 75,9% e 71,4%, respectivamente), mas o que mais impressiona é a quantidade de pequenos municípios que indicaram não ter equipes de apoio aos trabalhos da Mesa Diretora (189 casos).

**Tabela 9:** A Casa possui um quadro de pessoal definido para auxiliar os trabalhos da Mesa Diretora?

| Tamanho dos municípios | A Casa possui um quadro de pessoal definido para auxiliar os trabalhos da Mesa Diretora? |              |            |            | Total         |
|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|------------|------------|---------------|
|                        | SIM                                                                                      | NÃO          | NS         | NR         |               |
| Municípios pequenos    | 360<br>61,7%                                                                             | 189<br>32,4% | 4<br>,7%   | 30<br>5,1% | 583<br>100,0% |
| Municípios médios      | 41<br>75,9%                                                                              | 8<br>14,8%   | 0<br>,0%   | 5<br>9,3%  | 54<br>100,0%  |
| Municípios grandes     | 5<br>71,4%                                                                               | 0<br>,0%     | 2<br>28,6% | 0<br>,0%   | 7<br>100,0%   |
| Total                  | 406<br>63,0%                                                                             | 197<br>30,6% | 6<br>,9%   | 35<br>5,4% | 644<br>100,0% |

Fonte: Interlegis, 2005.

Infraestrutura de edificações é outra categoria concernente à dimensão da complexidade interna. Quando perguntado se a sede da câmara dos vereadores é a mesma da prefeitura do município (Tabela 10), observa-se que a maior parte dos municípios detém espaço autônomo para trabalho (no total, 76,9% dos muni-

cípios detêm edificação própria). Cabe observar, no entanto, conforme verificaremos adiante, que apesar de as câmaras municipais terem edificação própria, esta deve ter dimensões reduzidas (já que grande parte dos pequenos municípios não conta com gabinetes individuais para seus parlamentares). Outra dimensão em que não se verifica diferença entre os municípios é a da existência de plenário na Casa Legislativa: 96% dos municípios pesquisados indicaram afirmativamente a existência de plenário (Tabela 11).

**Tabela 10:** O imóvel onde funciona a Casa Legislativa é o mesmo da Prefeitura?

| Tamanho dos municípios | O imóvel onde funciona a Casa Legislativa é o mesmo da Prefeitura? |       |      | Total  |
|------------------------|--------------------------------------------------------------------|-------|------|--------|
|                        | SIM                                                                | NÃO   | NR   |        |
| Municípios pequenos    | 122                                                                | 447   | 14   | 583    |
|                        | 20,9%                                                              | 76,7% | 2,4% | 100,0% |
| Municípios médios      | 10                                                                 | 42    | 2    | 54     |
|                        | 18,5%                                                              | 77,8% | 3,7% | 100,0% |
| Municípios grandes     | 1                                                                  | 6     | 0    | 7      |
|                        | 14,3%                                                              | 85,7% | ,0%  | 100,0% |
| Total                  | 133                                                                | 495   | 16   | 644    |
|                        | 20,7%                                                              | 76,9% | 2,5% | 100,0% |

Fonte: Interlegis, 2005.

**Tabela 11:** A Casa possui plenário?

| Tamanho dos municípios | A casa possui plenário? |      |        | Total  |
|------------------------|-------------------------|------|--------|--------|
|                        | SIM                     | NÃO  | NR     |        |
| Municípios pequenos    | 10                      | 14   | 559    | 583    |
|                        | 1,7%                    | 2,4% | 95,9%  | 100,0% |
| Municípios médios      | 0                       | 2    | 52     | 54     |
|                        | ,0%                     | 3,7% | 96,3%  | 100,0% |
| Municípios grandes     | 0                       | 0    | 7      | 7      |
|                        | ,0%                     | ,0%  | 100,0% | 100,0% |
| Total                  | 10                      | 16   | 618    | 644    |
|                        | 1,6%                    | 2,5% | 96,0%  | 100,0% |

Fonte: Interlegis, 2005.

Diferenças significativas surgem quando observamos a existência de gabinetes individuais para os parlamentares dos legislativos municipais paulistas (Tabela 13). É possível perceber que na categoria dos grandes municípios todas as câmaras detêm gabinetes individuais, enquanto que, nas médias, 81,5% detêm gabinetes individuais para seus parlamentares. Já com relação aos pequenos mu-

nicipios, o que se observa é o oposto: 79,5% das câmaras municipais não detêm gabinetes individuais, o que pode representar forte indício de ausência de institucionalização nessas instituições. Já no que toca à existência de gabinete para a presidência da Casa Legislativa (Tabela 12), observa-se que a maior parte dos municípios (74,8%) detém gabinetes para a presidência, mas é de se notar que há diferença entre o percentual dos pequenos municípios (72,9%) e grandes municípios (100%) que detém esse gabinete.

**Tabela 12:** A presidência da Casa possui gabinete próprio?

| Tamanho dos municípios | A presidência da Casa possui gabinete próprio? |       |      | Total  |
|------------------------|------------------------------------------------|-------|------|--------|
|                        | SIM                                            | NÃO   | NR   |        |
| Municípios pequenos    | 425                                            | 143   | 15   | 583    |
|                        | 72,9%                                          | 24,5% | 2,6% | 100,0% |
| Municípios médios      | 50                                             | 2     | 2    | 54     |
|                        | 92,6%                                          | 3,7%  | 3,7% | 100,0% |
| Municípios grandes     | 7                                              | 0     | 0    | 7      |
|                        | 100,0%                                         | ,0%   | ,0%  | 100,0% |
| Total                  | 482                                            | 145   | 17   | 644    |
|                        | 74,8%                                          | 22,5% | 2,6% | 100,0% |

Fonte: Interlegis, 2005.

**Tabela 13:** Os parlamentares da Casa possuem gabinetes individuais?

| Tamanho dos municípios | Os parlamentares da casa possuem gabinetes individuais? |       |      | Total  |
|------------------------|---------------------------------------------------------|-------|------|--------|
|                        | SIM                                                     | NÃO   | NR   |        |
| Municípios pequenos    | 67                                                      | 504   | 12   | 583    |
|                        | 11,5%                                                   | 86,4% | 2,1% | 100,0% |
| Municípios médios      | 44                                                      | 8     | 2    | 54     |
|                        | 81,5%                                                   | 14,8% | 3,7% | 100,0% |
| Municípios grandes     | 7                                                       | 0     | 0    | 7      |
|                        | 100,0%                                                  | ,0%   | ,0%  | 100,0% |
| Total                  | 118                                                     | 512   | 14   | 644    |
|                        | 18,3%                                                   | 79,5% | 2,2% | 100,0% |

Fonte: Interlegis, 2005.

Com relação aos recursos de tecnologia presentes nas Casas Legislativas (tais como computadores, telefone, fax, internet), observa-se que grande parte dos municípios as detém, o que demonstra a inserção de instrumentos tecnológicos mínimos de suporte ao trabalho dos parlamentares. A diferença mais significativa na detenção desses recursos tecnológicos, de acordo com os dados da pesquisa,

é a existência de uma *home page* da Casa Legislativa na internet: apenas 40% dos pequenos municípios detêm esse recurso, em comparação com os 80% dos municípios médios e 71,4% dos grandes municípios. Esse detalhe é importante na medida em que uma das formas usadas pelos cidadãos para acompanhar os trabalhos legislativos (quem são os vereadores, de quais partidos são, quais são os assuntos discutidos em plenário, quais as principais atividades da Casa Legislativa, dentre outros aspectos) é o acesso a uma *home page* onde essas informações possam ser divulgadas. A não existência, na maioria dos pequenos municípios, desse recurso, oferece um indício de falta de transparência sobre a atuação dos parlamentares.

**Tabela 14:** Recursos tecnológicos presentes na Casa Legislativa

| Tamanho dos municípios | Computadores |          |            | Total         | Telefone fixo |            |            | Total         | Telefone móvel |              |            | Total         |
|------------------------|--------------|----------|------------|---------------|---------------|------------|------------|---------------|----------------|--------------|------------|---------------|
|                        | Sim          | Não      | NR         |               | Sim           | Não        | NR         |               | Sim            | Não          | NR         |               |
| Municípios pequenos    | 571<br>97,9% | 1<br>.2% | 11<br>1,9% | 583<br>100,0% | 564<br>96,7%  | 7<br>1,2%  | 12<br>2,1% | 583<br>100,0% | 301<br>51,6%   | 270<br>46,3% | 12<br>2,1% | 583<br>100,0% |
| Municípios médios      | 52<br>96,3%  | 0<br>.0% | 2<br>3,7%  | 54<br>100,0%  | 48<br>88,9%   | 2<br>3,7%  | 4<br>7,4%  | 54<br>100,0%  | 34<br>63,0%    | 16<br>29,6%  | 4<br>7,4%  | 54<br>100,0%  |
| Municípios grandes     | 7<br>100,0%  | 0<br>.0% | 0<br>.0%   | 7<br>100,0%   | 5<br>71,4%    | 1<br>14,3% | 1<br>14,3% | 7<br>100,0%   | 3<br>42,9%     | 3<br>42,9%   | 1<br>14,3% | 7<br>100,0%   |
| Total                  | 630<br>97,8% | 1<br>.2% | 13<br>2,0% | 644<br>100,0% | 617<br>95,8%  | 10<br>1,6% | 17<br>2,6% | 644<br>100,0% | 338<br>52,5%   | 289<br>44,9% | 17<br>2,6% | 644<br>100,0% |

  

| Tamanho dos municípios | Aparelho de fax |            |            | Total         | Internet     |            |            | Total         | Homepage     |              |            | Total         |
|------------------------|-----------------|------------|------------|---------------|--------------|------------|------------|---------------|--------------|--------------|------------|---------------|
|                        | Sim             | Não        | NR         |               | Sim          | Não        | NR         |               | Sim          | Não          | NR         |               |
| Municípios pequenos    | 553<br>94,9%    | 18<br>3,1% | 12<br>2,1% | 583<br>100,0% | 541<br>92,8% | 30<br>5,1% | 12<br>2,1% | 583<br>100,0% | 233<br>40,0% | 338<br>58,0% | 12<br>2,1% | 583<br>100,0% |
| Municípios médios      | 47<br>87,0%     | 3<br>5,6%  | 4<br>7,4%  | 54<br>100,0%  | 48<br>88,9%  | 2<br>3,7%  | 4<br>7,4%  | 54<br>100,0%  | 43<br>79,6%  | 7<br>13,0%   | 4<br>7,4%  | 54<br>100,0%  |
| Municípios grandes     | 4<br>57,1%      | 2<br>28,6% | 1<br>14,3% | 7<br>100,0%   | 5<br>71,4%   | 1<br>14,3% | 1<br>14,3% | 7<br>100,0%   | 5<br>71,4%   | 1<br>14,3%   | 1<br>14,3% | 7<br>100,0%   |
| Total                  | 604<br>93,8%    | 23<br>3,6% | 17<br>2,6% | 644<br>100,0% | 594<br>92,2% | 33<br>5,1% | 17<br>2,6% | 644<br>100,0% | 281<br>43,6% | 346<br>53,7% | 17<br>2,6% | 644<br>100,0% |

Fonte: Interlegis, 2005.

Outro elemento observável a partir dos dados do Censo do Legislativo é a baixa penetração de sistemas informatizados para organização do trabalho parlamentar. Com relação à informatização do processo legislativo (elaboração de proposições, tramitação, e construção de um banco de normas), um pouco mais da maioria (54,5%) dos pequenos municípios faz uso de algum sistema infor-

matizado, em contraste com 70,4% dos médios municípios e 85,7% dos grandes municípios. Com relação ao uso de meios informatizados para gestão da atividade parlamentar (controle de agenda, atendimento de público, dentre outros aspectos), somente uma minoria dos pequenos municípios (36,9%) indicaram fazer uso de algum recurso, enquanto o percentual nos médios municípios foi de 51,9% e nos grandes municípios de 85,7%. O ponto em que houve indicação de maior uso de recursos informatizados é o de administração interna (finanças, folha de pagamento, gestão de pessoal, dentre outros).

**Tabela 15:** A Casa Legislativa utiliza algum sistema informatizado relacionados aos temas a seguir?

| Tamanho dos municípios | Processo legislativo |              |            | Atividade parlamentar |              |            | Administrativo |             |            | Total         |
|------------------------|----------------------|--------------|------------|-----------------------|--------------|------------|----------------|-------------|------------|---------------|
|                        | SIM                  | NÃO          | NR         | SIM                   | NÃO          | NR         | SIM            | NÃO         | NR         |               |
| Municípios pequenos    | 318<br>54,5%         | 252<br>43,2% | 13<br>2,2% | 215<br>36,9%          | 355<br>60,9% | 13<br>2,2% | 503<br>86,3%   | 67<br>11,5% | 13<br>2,2% | 583<br>100,0% |
| Municípios médios      | 38<br>70,4%          | 14<br>25,9%  | 2<br>3,7%  | 28<br>51,9%           | 24<br>44,4%  | 2<br>3,7%  | 47<br>87,0%    | 5<br>9,3%   | 2<br>3,7%  | 54<br>100,0%  |
| Municípios grandes     | 6<br>85,7%           | 1<br>14,3%   | 0<br>0,0%  | 6<br>85,7%            | 1<br>14,3%   | 0<br>0,0%  | 7<br>100,0%    | 0<br>0,0%   | 0<br>0,0%  | 7<br>100,0%   |
| Total                  | 362<br>56,2%         | 267<br>41,5% | 15<br>2,3% | 249<br>38,7%          | 380<br>59,0% | 15<br>2,3% | 557<br>86,5%   | 72<br>11,2% | 15<br>2,3% | 644<br>100,0% |

Fonte: Interlegis, 2005.

A última categoria dentro da dimensão de complexidade interna é a da existência de comissões. Uma das perguntas realizadas no Censo do Legislativo foi: “A Casa possui comissões em funcionamento?” Os pequenos municípios são os que observam os percentuais mais baixos de comissões ativas (76,5%), enquanto os médios e grandes municípios têm percentuais um pouco mais elevados (87% e 85,7%, respectivamente). Um ponto importante a notar é o de que, em números absolutos, 113 pequenos municípios indicaram não ter comissões em funcionamento (19,4%). Esse é um dado importante sobre a baixa institucionalização, ao menos nesse campo, de um quinto dos legislativos municipais paulistas.

**Tabela 16:** A Casa possui comissões em funcionamento?

| Tamanho dos municípios | A casa possui comissões em funcionamento? |       |     |       | Total  |
|------------------------|-------------------------------------------|-------|-----|-------|--------|
|                        | SIM                                       | NÃO   | NS  | NR    |        |
| Municípios pequenos    | 446                                       | 113   | 3   | 21    | 583    |
|                        | 76,5%                                     | 19,4% | ,5% | 3,6%  | 100,0% |
| Municípios médios      | 47                                        | 3     | 0   | 4     | 54     |
|                        | 87,0%                                     | 5,6%  | ,0% | 7,4%  | 100,0% |
| Municípios grandes     | 6                                         | 0     | 0   | 1     | 7      |
|                        | 85,7%                                     | ,0%   | ,0% | 14,3% | 100,0% |
| Total                  | 499                                       | 116   | 3   | 26    | 644    |
|                        | 77,5%                                     | 18,0% | ,5% | 4,0%  | 100,0% |

**Fonte:** Interlegis, 2005.

Um outro dado, relativamente contraditório com o apresentado anteriormente, é o da existência de comissões permanentes. De acordo com os dados, 95% dos municípios indicaram a existência de comissões permanentes, o que contrasta principalmente com a informação, vista anteriormente, de que um quinto dos municípios paulistas, aproximadamente, não conta com comissões em funcionamento.

**Tabela 17:** A Casa possui comissões permanentes?

| Tamanho dos municípios | A casa possui comissões permanentes? |      |     |       | Total  |
|------------------------|--------------------------------------|------|-----|-------|--------|
|                        | SIM                                  | NÃO  | NS  | NR    |        |
| Municípios pequenos    | 555                                  | 11   | 1   | 16    | 583    |
|                        | 95,2%                                | 1,9% | ,2% | 2,7%  | 100,0% |
| Municípios médios      | 51                                   | 0    | 0   | 3     | 54     |
|                        | 94,4%                                | ,0%  | ,0% | 5,6%  | 100,0% |
| Municípios grandes     | 6                                    | 0    | 0   | 1     | 7      |
|                        | 85,7%                                | ,0%  | ,0% | 14,3% | 100,0% |
| Total                  | 612                                  | 11   | 1   | 20    | 644    |
|                        | 95,0%                                | 1,7% | ,2% | 3,1%  | 100,0% |

**Fonte:** Interlegis, 2005.

**Tabela 18:** A Casa possui Regimento Interno?

| Tamanho dos municípios | A casa possui Regimento Interno? |     |       | Total  |
|------------------------|----------------------------------|-----|-------|--------|
|                        | SIM                              | NÃO | NR    |        |
| Municípios pequenos    | 567                              | 2   | 14    | 583    |
|                        | 97,3%                            | ,3% | 2,4%  | 100,0% |
| Municípios médios      | 51                               | 0   | 3     | 54     |
|                        | 94,4%                            | ,0% | 5,6%  | 100,0% |
| Municípios grandes     | 6                                | 0   | 1     | 7      |
|                        | 85,7%                            | ,0% | 14,3% | 100,0% |
| Total                  | 624                              | 2   | 18    | 644    |
|                        | 96,9%                            | ,3% | 2,8%  | 100,0% |

**Fonte:** Interlegis, 2005.

A terceira dimensão de institucionalização de Polsby é a adoção de regras universalistas frente a regras particularistas. O autor, nesse ponto específico, aponta como variável principal a regra da senioridade. Dada a inexistência de dados sobre a ocupação dos cargos de liderança nos legislativos municipais paulistas, outra variável será apresentada para essa dimensão: a existência ou não de Regimento Interno, ou seja, um conjunto de normas que orienta o trabalho e a conduta dos parlamentares, assim como fixa diretrizes para ocupação de postos em comissões e outros órgãos da Casa Legislativa. Quanto à existência de regimentos internos não se nota diferença entre pequenos, médios e grandes municípios: 96,9% dos municípios detêm algum Regimento Interno, e apenas dois municípios (pequenos) indicaram não ter nenhum conjunto escrito de normas de procedimento interno.

## 7. Considerações finais

É necessário colocar, inicialmente, que o esforço de análise aqui empreendido é de caráter limitado e predominantemente descritivo, devido, em primeiro lugar, a certa dificuldade no tratamento dos dados provenientes do Censo do Legislativo e, em segundo lugar, à ausência de informações para analisar todas as variáveis de institucionalização propostas por Nelson W. Polsby. Apesar disso, resultados interessantes surgiram da observação dos dados. Como pudemos verificar a partir da análise das tabelas apresentadas, em grande parte das variáveis de institucionalização notam-se diferenças significativas entre os municípios a partir da clivagem entre pequenas, médias e grandes cidades.

Em rápida síntese dos resultados observados para cada uma das dimensões de institucionalização dos municípios paulistas, verificamos que: (a) na dimensão do estabelecimento de fronteiras de atuação do órgão legislativo, a partir da variável “relação candidato/vaga” nas eleições de 2004 e 2008, verificou-se pouca concorrência aos postos legislativos nos pequenos municípios, frente aos médios e grandes; (b) na dimensão da complexidade interna, os pequenos municípios, em geral, figuram entre os que detêm a menor quantidade de recursos de infraestrutura, trabalhadores, quadros técnicos especializados, recursos tecnológicos e processos informatizados, assim como são os que mais figuram entre as câmaras sem comissões parlamentares em funcionamento; (c) na dimensão da adoção de regras universalistas frente a regras discricionárias, a partir da variável “existência de Regimento Interno”, observamos que a quase totalidade dos municípios detêm esse instrumento, não havendo, portanto, diferenças significativas nesse tocante.

Podemos dizer, tendo em vista o quadro exposto, que a hipótese de que os pequenos municípios são menos institucionalizados em comparação aos médios e grandes se confirma, de acordo com a maior parte dos dados observados pela pesquisa (com a exceção da dimensão da adoção de regras universalistas, na qual diferenças não foram notadas).

Essa constatação, no entanto, não responde a outras perguntas, como por exemplo: quais são os fatores que explicam as diferenças de institucionalização entre os pequenos, médios e grandes municípios? Essas diferenças impactam objetivamente na produção legislativa? Há reflexos dessas diferenças no padrão de relacionamento entre Executivo e Legislativo nos municípios?

Os esforços aqui realizados, portanto, são introdutórios. Torna-se necessário, para avançar no entendimento da configuração dos Legislativos municipais, incorporar novas variáveis e dimensões às presentemente analisadas, atualizar os dados sobre Legislativos municipais e expandir a análise a todos os municípios brasileiros.

## Abstract

This article aims to examine the differential patterns of institutionalization, according to the conceptualization of Nelson W. Polsby, in the municipalities of the state of São Paulo, from the cleavage between small, medium and large municipalities. Based on data from the *Censo do Legislativo* (2005) and the *Tribunal Superior Eleitoral* for the municipal elections of 2004 and 2008, we will demonstrate that the small municipalities, compared to medium and large, has fewer resources (human and infrastructure), internal complexity and operating limits defined, and, thus, lower standards of institutionalization and less acting capability in decision making at the local level.

**Keywords:** Institutionalization. Municipal Legislatives. Municipalities of the state of São Paulo.

## Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L. & COUTO, C. G. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. In: *São Paulo em Perspectiva*: 10(3), p. 40-47, 1996.

ALSTON, L. J. et al. *Political institutions, policymaking processes and policy outcomes in Brazil*. Washington: Inter-American Development Bank, 2006.

ANDRADE, R. de C. Processos decisórios na Câmara dos vereadores e na Assembléia Legislativa de São Paulo. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Processo de governo no município e no estado**. São Paulo: Edusp, p. 15-40, 1998.

CHAFFEY, D. C. The institutionalization of state legislatures: A comparative study. In: **The Western Political Quarterly**, v. 23, n. 1, p. 180-196, 1970.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Confederação Nacional dos Municípios (CNM)**. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/>>. Acesso em: 08 maio 2013.

FELISBINO, R. de A. Atores e práticas na relação Executivo-Legislativo municipal: O caso do município de Mogi Mirim (SP) em dois contextos democráticos (1946-1964 e pós-1988). In: **Revista Omnia Humanas**, v. 2, n. 1, p. 27-47, jan./jun. 2009.

FELISBINO, R. de A. & KERBAUY, M. T. M. Os valores políticos da democracia nas opiniões dos vereadores de São Bernardo do Campo, Santo André e São Caetano do Sul. In: **Pensamento Plural: Pelotas** [10]: 155-180 jan./jun. 2012.

HIBBING, J. R. Legislative institutionalization with illustrations from the British House of Commons. In: **American Journal of Political Science**, v. 32, n. 3, p. 681-712, 1988.

\_\_\_\_\_. Why and how we should study them. In: **Legislative Studies Quarterly**, v. 24, n. 2, p. 149-171, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. Disponível em: <<http://www.ibge.com.br>>. Acesso em: 04 maio 2013.

INTERLEGIS. **Censo do Legislativo**. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. **Interlegis**. Disponível em: <<http://www.interlegis.leg.br/>>. Acesso em: 08 abr. 2013.

KERBAUY, M. T. M. Descentralização, processo decisório e políticas públicas locais. In: **Estudos de Sociologia**, Araraquara, 16, p.151-153, 2004.

\_\_\_\_\_. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. In: **Opinião Pública: Campinas**, v. XI, n. 2, p. 337-365, out. 2005.

LOPEZ, F. G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre Executivo e Legislativo no âmbito municipal: O caso do município de Araruama. In: **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, p. 153-177, jun. 2004.

NETO, J. O legislativo e o poder local. In: BENEVIDES, M. V. et al. (Orgs.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 413-448.

POLSBY, N. W. The institutionalization of the U.S. House of Representatives. In: **The American Political Science Review**, v. 62, n. 1, p.144-168, 1968.

SQUIRE, P. The theory of legislative institutionalization and the California Assembly. In: **Iowa Research Online**, v. 54, n. 4, p. 1026-1054, 1992.

SOUZA, C. Intermediação de interesses regionais no Brasil: O impacto do federalismo e da descentralização. In: **Dados**, v. 41, n. 3, Rio de Janeiro, 1998.