

Aproximações metodológicas para um censo administrativo do legislativo municipal no Brasil

Rodrigo Rodrigues-Silveira ¹

Marta Mendes da Rocha ²

Resumo

O objetivo deste artigo é descrever o processo de elaboração do Censo Administrativo do Legislativo Municipal no Brasil (CALM) e alguns resultados de sua primeira versão. A finalidade da criação desta base de dados é fornecer à comunidade acadêmica uma fonte de informação padronizada e confiável que possa fomentar o interesse pelo estudo da política local com foco nos legislativos municipais brasileiros. Os métodos utilizados foram a análise de consistência de dados e a análise descritiva de dados para avaliar padrões e identificar casos fora do comum, que podem ser produto de má coleta ou falta de consistência na informação. O universo para estas análises foi – sempre que possível – formado por todos os municípios brasileiros. Os resultados revelam inconsistências nas bases de dados existentes sobre o legislativo municipal e descrevem as potencialidades do uso de registros administrativos para a análise do perfil e estrutura da representação local no Brasil.

Palavras-chave: câmaras municipais; representação parlamentar; governo local; vereadores.

Abstract

The purpose of this article is to describe the process of creation of the Brazilian Local Legislative Census and present some results from its first version. The creation of this database aims to provide to the academic community a reliable and standardized source of information that can foster interest in the study of local politics focused on Brazilian municipal legislatures. The methods employed were data consistency analysis and descriptive data analysis to evaluate patterns and identify unusual cases, which may be a product of poor collection or lack of consistency in information. The universe for these analyses was - whenever possible - formed by all Brazilian municipalities. The results reveal inconsistencies in the existing databases about the municipal legislature and describe the potential of using administrative records to analyze the profile and structure of local representation in Brazil.

Keywords: representation; local council; local councilors; local government.

1 Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

2 Professor associado de Ciência Política na Universidade de Salamanca, Espanha.

1. Introdução³

Desde a elevação dos municípios ao *status* de ente federativo pela Constituição de 1988, houve um aumento considerável de pesquisas e novas informações sobre o processo de governo local. No entanto, tais informações foram concentradas no executivo e na implantação de políticas públicas, como é o caso do Perfil dos Municípios Brasileiros – MUNIC (IBGE, 2001) ou dos dados sobre educação e saúde oferecidos pelo INEP (2008) ou pelo DataSUS (MS, 2008).

A única base de dados que cobre a quase totalidade dos órgãos legislativos municipais no Brasil é formada pelo Censo do Legislativo, realizado em 2005 pelo *Interlegis* (2007a), órgão do Senado Federal. No entanto, esta fonte de dados apresenta limitações quanto às estratégias de coleta de dados e à consistência de parte das informações publicadas. Tais restrições comprometem seriamente o desenvolvimento de análises empíricas confiáveis para um conjunto importante de elementos relativos à ação legislativa local.

A combinação de *surveys* para aspectos específicos da atividade legislativa com outros registros administrativos pode ser uma alternativa bastante satisfatória para a construção de uma base de informações de qualidade para os estudos do legislativo local no Brasil. O uso combinado de dados obtidos por meio de questionários e registros administrativos não é algo novo. Nos últimos anos, tornou-se comum a adoção, por parte de alguns institutos nacionais de estatística, de modelos híbridos de censo, caracterizados por combinar informações tanto de questionários aplicados a toda ou parte da população com dados extraídos de registros administrativos. Países como Alemanha, Holanda, Nova Zelândia, Singapura ou Turquia adotam alguma forma

híbrida de censo para descrever as condições de vida e trabalho de seus cidadãos. Outros países, como Áustria, Noruega e Suécia adotaram censos totalmente baseados em tais registros (Valente, 2010, p. 3).

O argumento central deste artigo é que este mesmo processo metodológico pode ser aplicado para o estudo do funcionamento das câmaras municipais no Brasil. Dentro desse marco, a finalidade do trabalho realizado foi: (1) examinar em detalhe a qualidade das fontes de dados existentes e sua utilidade na composição de um censo administrativo ou híbrido das câmaras municipais; e (2) descrever os resultados de uma primeira versão de tal censo gerado com base em registros administrativos para a maior parte dos municípios.

Os métodos utilizados foram a análise de consistência de dados e a análise descritiva de dados para avaliar padrões e identificar casos fora do comum, que podem ser produto de má coleta ou falta de consistência na informação. O universo para estas análises foi – sempre que possível – formado por todos os municípios brasileiros.

Este trabalho está dividido em quatro seções, além desta introdução. A primeira examina o censo do legislativo municipal publicado pelo *Interlegis* para 2005 e considera suas principais limitações que justificariam a criação de um censo utilizando registros administrativos e outras fontes. A segunda apresenta brevemente o debate entre censos tradicionais e administrativos e discute os fundamentos metodológicos que permitem a operacionalização do Censo Administrativo do Legislativo Municipal (CALM). Finalmente, a terceira seção descreve brevemente os resultados e explora algumas características do CALM. Na quarta seção, são apresentadas algumas considerações finais.

3 O artigo é um dos resultados da pesquisa “Representação política no nível municipal no Brasil”, desenvolvida no âmbito do Núcleo de Estudos sobre Política Local (NEPOL/PPGCSO/UFJF), que contou com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

2. Por que um censo administrativo das câmaras?

Antes de explicar os aspectos metodológicos que possibilitam a criação de uma base de dados com informações da maior parte das câmaras municipais do país, é necessário justificar o porquê da necessidade de um novo censo do legislativo. Para alcançar este propósito, será útil examinar as opções metodológicas adotadas e as principais falhas da única fonte disponível: o Censo do Legislativo publicado pelo Interlegis.

Iniciaremos com alguns comentários prévios que justificam a necessidade de mais estudos sobre o legislativo local. Dos atuais 5.570 municípios brasileiros, quase a metade pode ser classificada como micro, possuindo menos de 10 mil habitantes. No outro extremo, 245 localidades possuem mais de 100 mil moradores podendo ser classificadas como grandes. Entretanto, enquanto a população dos micro-municípios soma 7,7% do total do país, este percentual supera os 50% nos chamados grandes municípios.

Compreender essa realidade marcada por tamanha diversidade tem sido o objetivo de vários pesquisadores que nas últimas décadas vem se dedicando ao estudo da política local. Entretanto, a maior parte destes estudos toma como foco a competição político-eleitoral para os executivos locais (Santos, 2013) e o papel do município no arranjo federativo brasileiro no tocante às políticas públicas (Arretche; Rodden, 2004; Arretche, 2003; Souza, 2001). A competição eleitoral no pleito proporcional, o perfil político, partidário e demográfico das câmaras, assim como a estrutura e o funcionamento desses órgãos foram aspectos negligenciados nesse processo, com poucas exceções (Kerbaux, 2005; Silva, 2014).

O grande número de municípios do país combinado à falta de uma base de dados que sistematize de forma padronizada informações já disponibilizadas em registros administrativos mantidos por órgãos governamentais ajudam a compreender a escassez de estudos sobre os legislativos municipais no Brasil. A forma como, atualmente, os dados e informações sobre as

câmaras e seus membros encontra-se organizada multiplica os custos e o tempo requerido para a realização de análises multidimensionais.

Trata-se de uma lacuna importante quando se considera, por exemplo, que é no cargo da vereança que se inicia a carreira de boa parte da elite política brasileira. Dados da pesquisa desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos da UFMG (CEL-DCP-UFMG, 2012) junto a deputados estaduais em exercício em duas legislaturas diferentes comprovam essa afirmação. No ano de 2007, 28,7% dos deputados estaduais entrevistados já tinham exercido o cargo de vereador; entre os que exerciam o cargo de deputado estadual pela primeira vez, 38% já tinham sido vereadores. Em 2012, estes números passaram a 39,5% e 40,5%, respectivamente.

Tendo em vista a importância do legislativo local, o objetivo deste artigo, por um lado, foi avaliar a qualidade do Censo do Legislativo do Interlegis e, por outro, ilustrar algumas limitações da aplicação exclusiva de um método de questionário para realizar um censo do legislativo municipal no Brasil. Esta tarefa foi realizada por meio da identificação dos limites que estão incorporados no próprio método e que aparecem de modo claro no censo.

É útil sublinhar aqui que não se trata de questionar a utilidade dos questionários como forma de construção de bases de dados. O que se destaca aqui é a dependência exclusiva das pesquisas com relação a este método. Pretende-se ressaltar que uma pesquisa dessa natureza deve estar composta por diversas fontes que se validam mutuamente e respondem a necessidades específicas. Isto é particularmente válido quando se trata de informações multidimensionais de caráter técnico e de difícil compreensão por parte de um único informante. Ademais, chamamos a atenção para o fato de que a construção de informações sólidas e que possam ser compartilhadas requer uma série de tratamentos e verificações de consistência, assim como metadados que informem sobre os processos de geração dos dados e sua aplicabilidade (Corti et al., 2014).

As limitações do Interlegis serão analisadas

segundo três eixos: (1) problemas referentes ao método de coleta empregado; (2) qualidade e consistência dos dados e (3) documentação sobre os aspectos metodológicos e os metadados existentes.

Quanto ao *método de coleta*, o Censo do Legislativo (2005) utilizou como único instrumento a aplicação de um questionário com 187 perguntas organizadas em torno de nove temas ou dimensões analíticas.⁴ A cobertura inclui a totalidade das câmaras municipais brasileiras, o que, no ano de 2005, correspondia a um total de 5.562 casos (dado que o Distrito Federal e Fernando de Noronha não possuem representação legislativa local). O mesmo questionário também foi aplicado para as 26 casas legislativas dos estados brasileiros e na câmara legislativa do Distrito Federal.

A principal objeção com relação a este aspecto está relacionada ao fato de que o questionário foi aplicado a um servidor ou vereador da câmara local com o objetivo de levantar informações de caráter muito distinto. Como veremos mais adiante, a qualificação dos servidores (e também dos vereadores) em termos de escolarização é limitada em um número bastante grande de municípios. O suposto de que eles seriam capazes de organizar um bloco tão grande de informações técnicas e estruturais do funcionamento das câmaras parece ser ambicioso demais.

Além da qualificação, alguns dos temas incluídos no questionário seriam melhor coletados (e a um custo muito mais reduzido) a partir de fontes oficiais disponíveis de forma aberta e gratuita na Internet. A geração sistemática de tais informações por agências públicas, que muitas vezes respondem a mandatos legais, aumenta a disponibilidade de informação de suficiente qualidade que permite reduzir o erro por desconhecimento do informante e os custos de coleta e tratamento das informações.

O processamento das fontes oficiais de dados sobre o legislativo não exige mais que o trabalho de um técnico treinado durante algumas semanas. Aqui nos referimos aos dados relativos aos vereadores (TSE): filiação partidária, ocupação, sexo, idade, escolaridade; aos servidores (RAIS): salários, vínculos empregatícios, sexo, ocupação, idade, escolaridade; e aos gastos legislativos (FINBRA).

O exemplo claro das limitações da estratégia adotada está no fato de que o Interlegis assumidamente teve que excluir toda a informação fornecida pelos entrevistados sobre as finanças públicas do legislativo local (INTERLEGIS, 2007b: 15). Este fato demonstra um erro tanto de planejamento como de implantação do censo que poderia ter sido evitado e resultaria em redução do volume dos custos envolvidos em sua execução.

Quanto à qualidade dos dados, uma análise exploratória revelou um conjunto importante de inconsistências. Isso pode ser observado pela soma das subcategorias relativas a sexo, ocupação, idade, escolaridade, tanto para servidores como vereadores. Se as informações estivessem corretas, todos os municípios com uma vereadora e um vereador deveriam totalizar dois vereadores. Esse não é de nenhuma maneira o caso. Dos 5.562 casos, somente 2.465 municípios (44,3% do total) não possui nenhuma inconsistência, seja nos dados sobre os vereadores, seja naqueles referentes aos servidores.

Analisemos os dados com mais detalhe. Em 258 municípios a soma de vereadores dos sexos masculino e feminino não corresponde ao total de vereadores informado, ou corresponde a casos perdidos. Esse é um número pequeno que se torna preocupante quando analisamos outras características e combinamos todas as inconsistências. Os números de casos corretos⁵ são (para vereadores): 4.593 para a escolaridade;

4 O questionário foi organizado em torno de nove dimensões: (1) Cadastro das casas, (2) Infraestrutura, (3) Serviço de documentação, (4) Estrutura tecnológica, (5) Estrutura de comunicação, (6) Capital humano, (7) Quadro parlamentar, (8) Produção legislativa, e (9) Capacidade financeira.

5 Consideram-se casos corretos aqui aquelas observações nas quais a soma de todas as categorias (como vereadores mulheres e homens, por exemplo) é igual ao total de vereadores ou servidores no município.

4.510 para a filiação partidária; 4.795 para a idade; 5.304 para o sexo. No caso dos servidores, tais cifras correspondem a: 4.360 para o sexo; 3.987 para a idade; 4.099 para a escolaridade; 4.203 para tipo de vínculo empregatício.

Esta análise não considera aqueles casos nos quais o informante pode ter respondido sem conhecimento adequado ou simplesmente inventado valores para não assumir sua ignorância sobre o tema. Nessa situação se produziriam valores falsos, que deveriam ter sido contrastados com outras fontes de informação para avaliar sua consistência.

Outra limitação na qualidade do censo do Interlegis encontra-se na existência de um número significativo de variáveis com alta proporção de casos perdidos. Do total de 502 questões incluídas na base de dados do censo, 224 (44,6%) apresentavam mais de 10% do total de casos como valores não preenchidos, sendo 204 (40,6%) sem valores para mais da metade dos municípios.

Em grande parte, esse elevado número de casos perdidos é explicado por subitens não informados ou que não se aplicam no questionário. Isso sugere a inclusão de opções desnecessárias que aumentam o tamanho da base de dados sem agregar muita informação. Outro fator relacionado é que, em muitos casos, valores que deveriam ser codificados como “Não se aplica”, simplesmente foram deixados em branco. Tais fatores revelam um problema de desenho e um pré-teste ineficiente do questionário⁶.

Tais fatores conduzem a um problema adicional que é a falta de uma análise de consistência dos dados prévia à sua publicação. Os erros aqui descritos revelam que os totais não foram calculados para verificar se os dados informados estavam corretos em nenhum momento do processo. Isso sugere um levantamento de dados pouco informatizado e com supervisão ineficiente, uma entrada de dados sem critérios de validação, e a falta de

verificação *ex post* dos dados levantados antes de sua publicação.

Quanto à metodologia e publicação, o Censo do Legislativo está pouco documentado no que se refere aos processos de coleta, organização, análise de consistência e publicação. Entre o material disponível encontram-se apenas os questionários e um documento metodológico contendo uma descrição insuficiente dos conceitos, das instruções dadas aos entrevistadores, da checagem dos questionários e dos resultados digitalizados.

O documento de metodologia (INTERLEGIS, 2007b: 8) menciona que os entrevistados foram tanto servidores, vereadores e representantes do Interlegis. No entanto, as entrevistas foram relacionadas a mais de uma pesquisa e não existe detalhamento de quem entrevistou quem para qual pesquisa. Também faltam informações sobre quais eram as regras e orientações gerais de como o entrevistador deveria aproximar-se dos entrevistados e garantir a completude das informações, assim como a sua consistência. Também existe referência ao processo de seleção e treinamento dos entrevistadores, mas tampouco são fornecidos os detalhes de como esse procedimento foi realizado⁷.

De forma geral, observa-se um desenho ineficiente do projeto, algo que emerge em suas diversas fases. Não parece existir uma preocupação anterior sobre quais informações deveriam ser coletadas diretamente e quais outras poderiam ser conseguidas por meio de fontes de informação oficiais mais confiáveis e com menor custo.

A fase de coleta também não foi pensada para evitar problemas de consistência que comprometessem os resultados. O tratamento dos dados não realizou uma crítica suficiente da qualidade dos dados, o que se observa tanto pelos dados dos vereadores e servidores mencionados acima como pela falta de uma codificação clara das variáveis.

6 O questionário do Censo Legislativo pode ser encontrado em Interlegis (2007c).

7 Para alguns exemplos de como são documentadas pesquisas de amplo espectro, consultar a Metodologia do Censo 2000 (IBGE, 2003) e as notas técnicas da Pesquisa de Informações Municipais (IBGE, 2001, p. 13–16).

Ademais, a única referência a uma análise crítica dos dados se refere ao bloco de finanças públicas, sem mencionar quais foram os problemas. A única solução descrita no documento metodológico para futuras versões é buscar os dados do Executivo para cotejar no futuro. É exatamente nessa direção que seguimos.

3. O Censo Administrativo do Legislativo Municipal

Esta seção centra-se em dois aspectos. De um lado, pretende descrever as vantagens e desvantagens dos censos tradicionais e administrativos. O propósito é evidenciar como alguns dos problemas identificados no Censo do Legislativo do Interlegis estão relacionados com o desconhecimento dos limites metodológicos do instrumento escolhido e sua aplicação indevida.

De outro lado, descreveremos os critérios utilizados na construção de um censo do legislativo municipal no Brasil utilizando os dados de registros administrativos, disponíveis de forma pública pela maior parte das agências governamentais. Concentrar-nos-emos nas fontes, na metodologia empregada e, finalmente, nas dimensões ou blocos analíticos.

3.1. *Censos tradicionais vs. censos administrativos*

Antes de explicar quais as opções adotadas para a geração de um censo administrativo das câmaras municipais no Brasil, é necessário esclarecer alguns pontos relativos à utilidade desse instrumento e suas vantagens e limites em comparação com um censo tradicional baseado em entrevistas. Por esse motivo, a seção atual realiza um breve esforço de definição e compara os diferentes métodos.

Entre os vários instrumentos utilizados para levantar informações sobre as características de qualquer população ou instituição governamental, dois possuem especial destaque. O primeiro, e mais utilizado, é o questionário. Esta técnica está presente em várias pesquisas tanto demográficas como governamentais no Brasil.

Um exemplo é o censo demográfico (IBGE, 2012a), que aplica um questionário curto à praticamente toda a população, e outro longo, que cobre uma amostra mais reduzida, mas significativa em áreas pequenas como cidades ou distritos de grandes cidades. Outro é a Pesquisa de Informações Municipais (MUNIC) (IBGE, 2001), que utiliza como informantes diversas agências ou setores do governo local.

Cada uma dessas pesquisas adota uma estratégia empírica e uma forma de aproximação aos entrevistados distintas. No caso do censo, a unidade de consulta é o domicílio, no qual um informante único responde questões sobre as características demográficas de todos os moradores. No segundo, são aplicadas entrevistas sucessivas com especialistas de diferentes áreas do executivo local para obter informações completas e verazes sobre a estrutura da gestão pública.

Nesse tipo de instrumento, a agência responsável pela pesquisa é a responsável por todas as fases do processo: desde a concepção do questionário, o treinamento do pessoal de campo, a análise de consistência e, finalmente, a preparação do material para sua publicação e uso, tanto pelo governo quanto pelo público em geral. Portanto, a agência controla todo o processo e estabelece seus próprios critérios de qualidade.

O segundo instrumento está formado pelos registros administrativos. Em sua definição mais clara consistem em “dados coletados sistematicamente no nível individual, organizados de modo que possam ser constantemente atualizados e destinados a fins administrativos e de desenho de políticas públicas” (UNECE, 2007, p. 49).

Os dados de internações hospitalares, resultados das eleições, finanças públicas, entre outros, constituem exemplos de registros administrativos. Podem estar referidos a diferentes unidades de análise como os indivíduos, os candidatos, as câmaras ou os municípios. Sua característica marcante é que são gerados para servir a um propósito administrativo ou a um mandato legal e, portanto, tendem a possuir uma natureza específica e focalizada.

Um censo tradicional, como é o caso do Censo do Legislativo do Interlegis (2005), utiliza um questionário aplicado a servidores locais como instrumento de coleta de informações. As principais vantagens de um método como este se encontram no fato de que a agência responsável pela produção dos dados (o Interlegis, nesse caso) controla todos os passos, da concepção até a publicação. Isso faz com que qualquer tema que seja percebido como relevante possa ser investigado através desse instrumento.

No entanto, um censo tradicional apresenta uma série de limitações sistemáticas que podem comprometer a sua integridade quando aplicados a uma pesquisa institucional ao invés de uma domiciliar. Em primeiro lugar, os censos são suscetíveis à mentira ou informação subestimada. O exemplo claro disso é a renda dos indivíduos ou famílias. Muitas pessoas deixam de informar sua renda ou o fazem reduzindo o valor real (subestimação) devido ao medo de como esses dados poderiam ser utilizados por agências públicas ou outros atores privados⁸.

Segundo, a resposta a um questionário leva tempo e implica um alto custo tanto para o organizador como para o respondente. No censo demográfico, a relativa simplicidade das questões possibilita que uma só pessoa responda ao questionário. Em uma pesquisa institucional, o caráter técnico e complexo dos temas investigados exige a mobilização de diferentes departamentos e o conhecimento especializado de várias pessoas.

Ademais, os entrevistados devem reservar desde vários minutos até horas para poder responder uma pesquisa, dependendo do grau de complexidade e da quantidade de informações implicada. Por outro lado, realizar um estudo de ampla cobertura territorial (como todos os municípios brasileiros) implica cobrir custos de deslocamento, estadia, alimentação, treinamento e material de um número considerável de agentes.

Terceiro, existem problemas de fiabilidade dos informantes. Em alguns casos, o instrumento

permite que algumas pessoas simplesmente não respondam, como é o caso dos domicílios mais ricos, que raramente atendem os recenseadores do censo demográfico. Em outros casos, os informantes não possuem a capacidade para responder. No caso de um estudo como o do legislativo local, são cobertos temas tão díspares como composição política e demográfica, finanças públicas, produção legislativa, estrutura organizacional, arquivo, documentação e participação pública.

Um censo baseado em registros administrativos (UNECE, 2007) apresenta algumas vantagens claras sobre o método tradicional no que respeita a pesquisas institucionais. Em primeiro lugar, possibilita a redução de custos para produzir os dados, uma vez que muitas das informações pesquisadas já foram produzidas por outras agências (Coleman, 2013, p. 337).

A utilização de registros administrativos, quando não permite a supressão total do questionário, possibilita a redução da sua extensão, o que leva a uma segunda vantagem: a redução nos custos de responder a uma pesquisa desse tipo, pois pode eliminar a necessidade de visita de um entrevistador ou reduzir o tamanho (e tempo de resposta) do questionário.

Uma terceira vantagem encontra-se no fato de que um censo administrativo pode apresentar uma periodicidade anual ou com períodos de tempo mais curtos que um censo tradicional. Isto se dá porque a atualização dos registros costuma ser constante ou respeitando ciclos determinados (como as eleições, por exemplo). Tal dinamismo evita a defasagem ou a desatualização das informações com o passar do tempo, permitindo, desse modo, um acompanhamento mais fino das mudanças.

Quanto às desvantagens, são basicamente duas. Nos censos administrativos, os dados tendem a ser limitados a aqueles contidos nos registros, o que pode causar falta de informações em algumas dimensões de análise (que, nesse

8 Sobre o tratamento da variável rendimento nos censos ver IBGE (2012b).

caso, deveriam ser completadas por meio de entrevistas ou análise documental). Além disso, os critérios de qualidade e definições para cada variável são estabelecidos por cada agência envolvida no processo de geração das informações. Por essa razão, a compatibilização dos dados é mais difícil tornando necessário um tratamento mais elaborado dos dados para que sejam comparáveis.

A segunda desvantagem está no fato de que os registros administrativos contêm informação oficial ou legal de indivíduos e organizações que, em alguns casos, podem não corresponder à sua informação de fato. Por exemplo, a escolaridade dos eleitores armazenada no TSE tende a não estar atualizada, dado que todos são obrigados a votar (e, portanto, a registrar-se no TSE) ao cumprir 18 anos e as alterações no cadastro só ocorrem pela inclusão ou mudança de endereço do eleitor.

Tanto censos tradicionais como baseados em registros administrativos possuem certas características metodológicas que justificam o seu uso para a análise dos legislativos municipais. A primeira delas é a estruturação da coleta das informações segundo uma organização temática e unidades de análise claras. Enquanto que em um censo demográfico as unidades são as pessoas, as famílias e os domicílios, no censo legislativo seriam a câmara, os vereadores e os servidores.

O tratamento sistemático de informações incompletas (casos perdidos) é outra característica de destaque. Nem toda informação contida em um censo foi fornecida pelo entrevistado. Alguns temas sensíveis, como a renda, passam por processos de validação e imputação que permitem estimar os valores que faltam para uma variável segundo outras características da unidade de análise. Existem várias técnicas disponíveis que permitem lidar com mecanismos bastante complexos de produção de casos perdidos (Enders, 2010; Rubin, 1976), inclusive com recomendações específicas para os censos (UNSTATS, 2008a).

Finalmente, os censos estão sujeitos a um conjunto bastante amplo de normas e métodos de padronização de dados que incluem:

ocupações (ILO, 2012), atividades econômicas (UNSTATS, 2008b), e educação (UNSTATS, 2011). Cada um desses sistemas de normalização de dados permite que as informações geradas por diferentes agências governamentais de um mesmo país e de distintos países possam ser comparadas entre si e sejam consistentes no tempo. Na medida do possível, tais classificações foram utilizadas para a geração da base de dados do censo administrativo das câmaras.

3.2. Critérios para a elaboração do Censo Administrativo do Legislativo Municipal

Esta parte do trabalho trata dos procedimentos metodológicos empregados na criação do Censo Administrativo do Legislativo Municipal (CALM). Em primeiro lugar, discutimos as dimensões analíticas que devem ser contempladas em uma fonte de dados como esta. Segundo, definimos as fontes de dados utilizadas, suas principais características e limitações para retratar os temas desejados. Finalmente, descrevemos as opções metodológicas utilizadas para o tratamento e documentação dos dados.

a. Dimensões analíticas

Antes de entrar nos detalhes relativos aos procedimentos utilizados para a geração do CALM, é necessário compreender algumas das dimensões analíticas que serviram de norte para organizar os dados primários. Cada dimensão reúne indicadores relacionados à estrutura e ao funcionamento do legislativo local e permitem construir interpretações sobre os processos políticos e de institucionalização apresentado pelas câmaras.

Quatro dimensões foram definidas: (1) competição eleitoral, (2) perfil político-partidário, (3) perfil demográfico, e (4) estrutura administrativa e institucionalização (Quadro 1). Além disso, duas dimensões – identificação e variáveis auxiliares – foram criadas para organizar os dados e separar analiticamente informações relacionadas ao legislativo local e outras de caráter contextual ou cujo propósito é

identificar os casos.

As três primeiras dimensões correspondem a observações em um ponto específico no tempo já que consistem em dados das eleições e das legislaturas resultantes. A primeira versão do CALM foi elaborada com dados relativos à eleição de 2012 e à legislaturas de 2013 a 2016. O objetivo é incorporar dados e informações relativos às eleições e legislaturas anteriores e futuras.

A primeira dimensão permite apreender a dinâmica da competição eleitoral no legislativo local. Esta dimensão do CALM permite observar padrões em termos de nível de competitividade para o acesso ao cargo de vereador, analisar o grau de equilíbrio da competição no tocante aos recursos mobilizados por candidatos e partidos e as estratégias priorizadas pelos diferentes atores. A ideia, portanto, é a de justamente permitir que aspectos estudados de forma isolada possam ser articulados com outros elementos estruturais. A primeira versão do CALM não apresenta

informações sobre os candidatos a vereador, apenas sobre os eleitos⁹.

A segunda dimensão corresponde ao perfil político-partidário das câmaras. Aqui estão reunidas as informações relativas à composição partidária do legislativo local. As informações contidas nessa dimensão permitem verificar padrões regionais de voto político, assim como estabelecer hipóteses sobre o predomínio de certos partidos e contextos institucionais nos municípios. Um elemento adicional é a possibilidade de verificar a relação entre a composição partidária e o nível de apoio ao prefeito nas eleições. Existe algum padrão partidário ou de coligação? As maiorias legislativas no nível local são formadas durante a campanha eleitoral ou por processos posteriores de negociação entre o executivo e o legislativo?

A terceira dimensão de destaque corresponde ao perfil demográfico da câmara. Está formada por informações de caráter socioeconômico e demográfico dos vereadores, que incluem sexo,

Quadro 1.
Dimensões do CALM

Dimensão	Unidade de análise	Variáveis incorporadas	Fontes
1. Competição eleitoral	Município	Total de votos para vereador, total de vereadores por partido, número efetivo de partidos eleitorais, índice de fragmentação, concentração, competição. Fontes e volume de receitas de campanha e volume e tipos e de gastos.	TSE
2. Perfil político-partidário	Município	Vereadores eleitos por partido. Índice de desproporcionalidade. Número efetivo de partidos (cadeiras), fragmentação (cadeiras).	TSE
3. Perfil demográfico	Município	Vereadores eleitos por sexo, idade, escolaridade, ocupação, estado civil e origem de nascimento.	TSE
4. Estrutura administrativa e institucionalização	Município/câmara municipal	Número de servidores, tipo de vínculo, tempo de serviço, rotatividade e estabilidade, horas de trabalho, sexo, idade, escolaridade, ocupação. Despesas com o Legislativo.	RAIS FINBRA

Fonte: Elaboração própria

9 Optou-se por incluir apenas fatores vinculados ao momento eleitoral. Portanto, o Número Efetivo de Partidos e a fragmentação foram calculados duas vezes: uma para os votos (ENEP) e outra para as cadeiras. Neste último caso, as variáveis foram incluídas na dimensão perfil político-partidário, dado que se referem à composição partidária em exercício de mandatos.

idade, escolaridade, ocupação e estado civil. O interesse aqui consiste em verificar se diferentes perfis legislativos estão associados a diferentes perfis de vereadores. Por exemplo, quais são as características de uma câmara municipal composta, em sua maioria, por mulheres? Qual é o peso de fatores geracionais?

Finalmente, a quarta dimensão reúne variáveis sobre a estrutura administrativa e o grau de institucionalização do legislativo local. A maioria das informações contidas neste bloco corresponde a dados relacionados aos servidores e às finanças públicas locais. O propósito é identificar o grau de formação profissional dos servidores, o tipo de vínculo, o salário e tempo médio no emprego, assim como os gastos com o legislativo por habitante ou vereador, ou quanto isso representa dos máximos estabelecidos por lei. Estes dados permitem realizar uma comparação entre os casos para explicar diferenças entre os municípios relativas ao grau de institucionalização do legislativo municipal, profissionalização da burocracia, e eficiência financeira. Portanto, refere-se a uma dimensão mais permanente e menos transitória do que a do perfil político.

Esta quarta dimensão, que remonta ao grau de institucionalização e de profissionalização dos legislativos municipais nos termos apresentados pela literatura especializada (Polsby, 1968; Squire, 2007) é a que apresenta as maiores lacunas remetendo a questões pouco exploradas nos estudos legislativos no Brasil. Para este caso, as informações obtidas em registros administrativos, já incorporadas ao Censo, precisam ser complementadas por dados e informações obtidos em pesquisas com amostras reduzidas. Um dos propósitos para a próxima

versão do CALM, portanto, é incorporar informações sobre a estrutura, a organização e o funcionamento das câmaras municipais obtidas a partir da pesquisa dos regimentos internos e dos portais das câmaras na Internet, de uma amostra de municípios brasileiros. Voltaremos a esta questão nas considerações finais.

b. Fontes de Dados

Foram identificadas até o momento quatro fontes de dados que podem ser utilizadas para a composição de um censo administrativo das câmaras municipais no Brasil (tabela 1). A primeira corresponde aos dados publicados de forma obrigatória pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2014). O repositório de dados eleitorais do TSE corresponde a uma compilação – publicada depois de cada pleito – que contém dados sobre algumas dimensões centrais do processo eleitoral brasileiro: eleitorado, candidatos, resultados eleitorais e a prestação de contas de campanha.

Os dados eleitorais são gerados de modo distinto segundo o tipo. Para o eleitorado, é no momento da emissão do título ou de mudanças no domicílio eleitoral que os dados são cadastrados e atualizados. Por outro lado, os candidatos devem declarar suas informações demográficas e os seus bens, no momento de oficialização de suas candidaturas. Os resultados são gerados pela contagem de votos para cada uma das seções eleitorais. A prestação de contas é realizada a posteriori a partir de todas as receitas e despesas que os candidatos são obrigados a declarar durante a campanha.

Algumas limitações podem ser identificadas nos dados acima. Como qualquer dado autodeclarado, as informações demográficas, de

Fonte	Método	Caráter	Unidade	Período	Início	Fim
TSE	Cadastro	Legal	Seção/Candidato/Partido	4 anos	1996	2012
RAIS	Cadastro	Legal	Empregado/Empresa	Anual	2007	2012
FINBRA	Cadastro	Legal	Município	Anual	1989	2011
Censo IBGE	Entrevistas	Legal	Pessoas/Domicílios	10 anos	1872	2010

Fonte: Elaboração própria

bens e de prestação de contas das campanhas podem ter sido informadas de modo incompleto. Isso pode ser devido ao fato de que alguns candidatos não desejem divulgar o seu patrimônio ou declarar material de campanha ou apoios financeiros recebidos de forma ilegal ou irregular.

As informações relacionadas aos candidatos eleitos, resultados e à prestação de contas são particularmente interessantes para os propósitos do esforço aqui descrito. Com relação aos primeiros, é possível determinar as características demográficas dos vereadores (sexo, idade, escolaridade, estado civil e ocupação), assim como o seu patrimônio por meio de seus bens declarados durante a campanha.

Os resultados eleitorais permitem extrair informações sobre a composição partidária das câmaras, o nível de fragmentação, competitividade e concentração e os candidatos mais votados. Tais informações são muito úteis na reconstrução da estrutura política (mais que organizacional) dos legislativos municipais e permitem ter uma ideia bastante clara do seu tamanho e diversidade política.

Os dados de prestação de contas, por sua vez, permitem determinar o perfil de campanha dos vereadores e controlá-lo pelo tamanho da câmara e outros elementos estruturais. Algumas das variáveis computadas incluem o total da receita por origem (partido, pessoa física, pessoa jurídica, etc.), o número de contribuições para a campanha e os gastos discriminados por tipo (pessoal, santinhos, aluguel de carros e imóveis, comitê, pesquisas eleitorais, etc.).

A segunda fonte utilizada é a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS (MTE, 2012). Mantida pelo Ministério de Trabalho e Emprego, esta base de dados possui a finalidade de servir de insumo para a elaboração de estatísticas do trabalho. O fornecimento dos dados é obrigatório

por lei e cobre todas as empresas públicas e privadas. Empregados e servidores, tanto com contrato indeterminado como temporário ou em estágio, devem ser declarados¹⁰.

A principal vantagem da RAIS é que representa um retrato do trabalho formal no Brasil, pois cobre as relações trabalhistas formais em todo o país. Sua utilidade também está no fato de que os dados estão padronizados segundo as implementações brasileiras da ISIC (a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE) e da ISCO (a Classificação Brasileira de Ocupações – CBO)¹¹. Esta última é a mais importante, pois permite identificar as profissões dos servidores empregados nas câmaras com um nível bastante detalhado.

Quanto aos temas cobertos pela RAIS, estes incluem a ocupação, o tipo de vínculo empregatício (CLT, comissionados, estatutários e estagiários), os salários, a antiguidade no posto de trabalho, assim como alguns aspectos demográficos, como sexo, idade e escolaridade.

Sua limitação central está no fato de que somente os trabalhadores com vínculos empregatícios formais aparecem no registro não permitindo apreender, por exemplo, informações sobre as relações entre vereadores e assessores e cabos eleitorais que permanecem trabalhando para os vereadores fora do ambiente parlamentar. No entanto, dada a proibição legal de contratação informal e ao controle do gasto público, os servidores tendem a possuir relações de trabalho altamente formalizadas. Como uma fonte bastante fiável de informações sobre os trabalhadores da administração pública no Brasil, a RAIS permite traçar um quadro bastante fiel de aspectos centrais da profissionalização dos legislativos locais como a estrutura das câmaras no que se refere aos recursos humanos (número, qualificação e estabilidade de seus servidores) e aos recursos informacionais e serviços de

10 Apesar da obrigatoriedade legal, 431 municípios não forneceram os dados sobre os seus servidores entre 2007 e 2012, que é o período para o qual os microdados da RAIS estão disponíveis.

11 Tanto a CNAE (CONCLA, 2007) como a CBO (CONCLA, 2002) são mantidas pela Comissão Nacional de Classificação (CONCLA), órgão vinculado ao IBGE.

assessoramento disponibilizados aos vereadores.

A terceira fonte de informação utilizada está composta pelos dados das “Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios” (FINBRA), publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2014). Os dados da STN trazem informações sobre a receita e as despesas de todos os municípios brasileiros. Os gastos, por sua vez, são discriminados por função, sendo uma delas a legislativa. Esta última está detalhada entre: ação legislativa, controle externo e outras despesas. Em todos esses casos, a informação é produzida pelas secretarias de finanças de cada município como exigência legal e está sujeita ao controle tanto dos Tribunais de Contas dos Estados como da Controladoria Geral da União.

A quarta fonte de informação é o Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010). Esta é a principal fonte de informações socioeconômicas para níveis territoriais desagregados, como é o caso dos municípios ou bairros. Portanto, variáveis do censo como população, divisão rural/urbano, entre outras informações de caráter demográfico foram utilizadas como insumo para o cálculo de indicadores no censo administrativo das câmaras.

A limitação central dos dados de qualquer censo é a sua atualização. Ao ser realizado a cada década, apresenta diferenças progressivas com o estado da população na medida em que passa o tempo. Este problema pode ser resolvido facilmente a partir do uso de estimativas sobre o crescimento da população, dados divulgados pelo próprio IBGE.

c. Metodologia

Considerando as fontes de dados e suas limitações, foram adotados cinco passos fundamentais – não necessariamente nessa ordem – para o tratamento das informações e a elaboração da primeira versão do CALM: codificação, agregação, tratamento de casos perdidos, cálculo de indicadores, análise de consistência e construção de metadados.

O primeiro, a codificação das variáveis originais, teve o objetivo de tornar possível

tanto a sua posterior agregação como a criação de indicadores adequados para as dimensões de análise mencionadas na primeira seção desta parte do trabalho. Isso implicou o emprego de categorias que fossem compatíveis entre as distintas fontes (como a divisão da escolaridade nos dados da RAIS, do IBGE e do TSE, por exemplo). Por outro lado, também foi necessária a compatibilização entre códigos geográficos de diferentes fontes.

O TSE é a fonte mais problemática nesse sentido, pois possui identificadores para os municípios que não correspondem aos do IBGE, órgão que possui a competência de manter a classificação territorial brasileira. O TSE também não adequa suas outras categorizações segundo as classificações internacionais, o que obrigou a geração de uma tabela de compatibilização entre os dados do TSE e as outras fontes.

Os códigos de ocupação, por exemplo, e os tipos de bens contidos nas bases do TSE também tiveram que sofrer novas classificações para que pudessem ser compatíveis com outras fontes ou analisados de forma sintética. O esforço foi o de manter classificações vigentes para educação (ISCED), ocupações (CBO) e atividades econômicas (CNAE). Este procedimento permitirá que os dados do censo administrativo sejam compatíveis com outros estudos nacionais e internacionais.

A agregação dos casos foi o segundo passo e respeitou uma sequência. Inicialmente os dados relativos a cada indivíduo como votos por seção eleitoral, bens ou receitas e gastos de cada candidato foram agregados para que a cada vereador correspondessem totais para cada variável de interesse. Em um momento posterior, as diferentes características individuais foram sistematizadas em faixas educacionais ou etárias e grupos ocupacionais. O propósito era reduzir as particularidades e sistematizá-las em grandes categorias de análise. Uma vez realizados estes passos, os casos individuais foram agregados para gerar os totais municipais.

Outro método que será aplicado aos dados é a imputação de dados. Esta é uma técnica amplamente adotada em censos e outras fontes de

dados para sanar o problema de falta de resposta em variáveis-chave, como a renda de indivíduos (Allison, 2002; Enders, 2010; Kabacoff, 2011; Rubin, 1976).

Um primeiro tratamento dos dados do TSE revelou a existência de 10 casos perdidos. No entanto, a correção de um problema de codificação na base de dados original permitiu eliminá-los por completo. Um problema similar foi identificado para o caso das finanças públicas. Inicialmente foi utilizado o ano de 2009 para gerar os indicadores. No entanto, para este período existiam mais de 800 municípios sem informação. Como alternativa, a decisão foi considerar a média de um período mais amplo (de 2001 a 2011) para: (a) reduzir o número de casos perdidos; e (b) refletir a estrutura do financiamento local em um período maior de tempo. Estas opções permitiram reduzir drasticamente o número de casos perdidos para cinco na maior parte das variáveis e 45 no caso das despesas com o legislativo.

A fonte de dados mais problemática é a RAIS. Ainda que existam microdados desde 2007 até 2012, 431 municípios deixaram de fornecer, durante todos esses anos, a declaração da RAIS de seus funcionários do legislativo. Uma análise dos casos perdidos da RAIS revelou que estes estão vinculados com certas características como o tamanho da população (pequenos), nível de recursos recebidos, e o estado a que pertence. Existe uma concentração particular de casos faltantes no Rio Grande do Sul, que reúne 202 dos 431 casos (46,9%).

Ainda que não tenha sido implantada, a solução mais adequada para os dados faltantes da RAIS será a imputação múltipla. A partir das informações recolhidas em outras fontes e para os valores válidos da própria RAIS, será possível reconstruir o valor de algumas das variáveis relacionadas com os servidores do legislativo local, como o número total de funcionários, o seu salário médio, e o tempo médio no emprego.

Os passos anteriores geraram um conjunto

de informações brutas ou totais que serviram de base para o cálculo de indicadores relativos. Este procedimento é fundamental para garantir a utilidade do censo para todo tipo de análise sobre a estrutura, organização administrativa, e competição política local para o legislativo.

A análise de consistência corresponde a uma etapa fundamental no processo de construção de qualquer base de dados. Trata-se tanto de excluir informações inconsistentes como revisar processos de cálculo prévios que não foram realizados de modo bem-sucedido nas fases anteriores. Em particular, verificou-se: (a) a qualidade da agregação dos dados; (b) a coerência interna das categorias (1 homem + 1 mulher = 2 pessoas); (c) o respeito das variáveis contínuas a determinados limites (se todos os percentuais estão situados em intervalos entre zero e 100 ou se o valor atribuído a um salário era maior que zero).

Finalmente, todo o processo foi documentado por meio de um dicionário de dados e dos códigos-fonte, que permitem a reconstrução das bases desde suas fontes do princípio ao fim. Além disso, encontra-se em processo de produção um anexo metodológico contendo uma descrição detalhada dos conceitos, das opções teórico-conceituais adotadas na identificação de dimensões de análise, da metodologia e das decisões relacionadas à operacionalização empírica dos conceitos trabalhados. O objetivo é possibilitar, num futuro próximo, a publicação dos resultados para o seu uso pela comunidade acadêmica mais ampla.¹²

4. Resultados

O propósito desta seção é apresentar uma análise exploratória das principais dimensões e descrever brevemente os resultados obtidos no Censo Administrativo do Legislativo Municipal. Desse modo, não se trata de uma análise exaustiva do conteúdo, mas de um panorama dos resultados e do potencial oferecido pelo censo.

12 Uma primeira versão do CALM pode ser acessada no endereço <https://doi.org/10.7910/DVN/CH7XNY>

Duas variáveis – tamanho da população e região administrativa – foram utilizadas para organizar as informações selecionadas para cada uma das dimensões analíticas do CALM. Como procedimento complementar, foram empregados mapas com o objetivo de revelar a existência de padrões geográficos de concentração de certas características.

No que se refere à primeira dimensão, competitividade eleitoral, foram selecionadas as variáveis número efetivo de partidos eleitorais (NEPE) para o cargo de vereador e as receitas de campanha, discriminadas por tipo, nas eleições municipais de 2012. A Tabela 2 contém as informações para a primeira variável agregada por tamanho da população e pela região administrativa.

A análise do número de partidos envolvidos em uma eleição proporcional é uma das formas possíveis de se apreender a dimensão da competição. A Tabela 2 evidencia a existência de associação positiva entre população e o número efetivo de partidos nas eleições para o legislativo local. Resultado já esperado, considerando que o número de vereadores está fortemente relacionado com o tamanho da população. No entanto, interessa destacar dois aspectos: (a) a concentração do total de municípios entre os menos povoados; e (b) as consequências que a relação população/NEPE apresenta para a dinâmica política no nível local.

O fato de que 70,3% dos municípios estejam na faixa que vai até 20 mil habitantes impõe um limite concreto ao número de partidos que podem ser bem-sucedidos em representar-se localmente. Este êxito está associado à capilaridade das organizações partidárias no território e ao grau de nacionalização dos partidos.

Estes resultados também apresentam impactos sobre a composição partidária da câmara. Vemos que somente quatro partidos – PMDB, PP, PSDB, PT – possuíam mais de um representante em mais de mil municípios do país, número que se reduz ao PMDB se a exigência é ampliada para mais que dois vereadores. Este quadro sugere uma vantagem para os grandes partidos em termos globais. Esta vantagem pode ser mais claramente observada quando se compara a proporção do total de vereadores eleitos por partido em cada faixa populacional. Enquanto que, para os grandes partidos locais (PMDB, PP, PSDB e PT), a porcentagem de cadeiras no legislativo municipal em cidades de até 20 mil habitantes gira em torno de 70%, esse número fica próximo de 50% para os pequenos partidos.

No que se refere à distribuição regional, saltam à vista os números do Norte e do Sul como casos extremos. No primeiro, a maior parte dos municípios apresenta forte competitividade (e fragmentação), com uma média regional de 8,8 para o NEPE. No segundo caso, acontece

Tabela 2. Competitividade eleitoral do legislativo local por porte do município e região.

	Número Efetivo de Partidos Eleitoral				Total	% dos munic.	NEPE Médio
	< 5	5 a 7	7 a 10	> 10			
<i>Tamanho da população</i>							
< 20 mil	33,1	31,0	28,4	7,5	100	70,3	6,3
de 20 a 50 mil	12,6	20,2	41,1	26,1	100	18,7	8,4
de 50 a 200 mil	3,4	13,1	33,1	50,5	100	8,5	9,9
>200 mil	0,8	0,8	22,6	75,9	100	2,5	12,5
<i>Região administrativa</i>							
Norte	7,6	21,3	39,1	32,0	100	8,1	8,8
Nordeste	24,9	27,7	30,9	16,5	100	32,2	7,2
Sudeste	16,0	26,5	37,7	19,8	100	30,0	7,8
Sul	51,7	25,8	16,5	6,1	100	21,3	5,5
Centro-Oeste	17,1	31,9	36,8	14,1	100	8,4	7,3

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CALM (2014).

Tabela 3. Receita de campanha por vereador em cada região, R\$ (2012).

	Próprios	Partido	Comitê	P. Física	P. Jurídica
<i>Tamanho da população</i>					
< 20 mil	2.184	47	405	1.285	111
de 20 a 50 mil	3.375	175	854	3.240	525
de 50 a 200 mil	6.016	529	1.602	7.301	2.127
>200 mil	14.858	16.402	11.553	26.156	16.587
<i>Região administrativa</i>					
Norte	3.202	273	1.588	5.408	1.502
Nordeste	3.413	455	510	3.521	656
Sudeste	3.522	2.289	1.944	4.086	2.043
Sul	3.426	352	693	2.255	936
Centro-Oeste	4.514	263	2.115	4.263	1.445

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CALM (2014).

justamente o contrário, com um número mais reduzido de partidos e uma média muito inferior (5,5 partidos efetivos).

O segundo grupo de indicadores relacionados à competitividade eleitoral está formado pelos diversos tipos de receita de campanha por vereador (tabela 3). Aqui também se destacam alguns fatores de interesse com relação ao tipo de estrutura de competição política segundo o tamanho e a região. A primeira constatação é trivial: quanto maior o município, maior a receita por vereador.

No entanto, menos óbvias são as variações na composição das receitas em função do porte do município. Nos municípios pequenos, a receita própria e a oriunda de contribuições realizadas por pessoa física constituem os principais componentes, enquanto que nas grandes cidades, o partido, o comitê de campanha local e as pessoas jurídicas entram como importantes contribuintes para o sucesso eleitoral dos candidatos.

Em termos regionais também são verificadas

diferenças importantes nos tipos e fontes de receita. Chama particular atenção a concentração muito maior de gastos partidários por vereador no Sudeste, que é aproximadamente cinco vezes superior ao segundo colocado – Nordeste. Este dado sugere uma estratégia dos partidos de concentração de seus recursos no Sudeste, nas eleições locais (e nas grandes cidades, como se pode deduzir pelos dados de população).

Também chama a atenção que tanto o Nordeste como o Sul apresentam receitas inferiores quanto às transferências de comitês locais de campanha, contribuições de pessoa física e de pessoa jurídica.¹³ Estes dados definem um perfil bastante distinto da competição política em municípios de diferentes tamanhos e regiões do país, contribuindo para a geração de novas questões e hipóteses de pesquisa¹⁴.

A dimensão relativa ao perfil político-partidário das câmaras está aqui representada pelo percentual de vereadores nos principais partidos em cada estado e pelo índice de

13 Em 2015, a Lei nº 13.165 alterou a Lei das Eleições proibindo doações de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais. Segundo a nova legislação, nas eleições de 2016 só seriam admitidos recursos provenientes dos próprios candidatos; doações financeiras ou estimáveis em dinheiro de pessoas físicas; doações de outros partidos e de outros candidatos; comercialização de bens e/ou serviços ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido; e receitas decorrentes da aplicação financeira dos recursos de campanha.

14 Infelizmente, os dados financeiros e eleitorais relativos aos candidatos não eleitos não foram incluídos na primeira versão do CALM. No entanto, as análises revelam que estas informações poderiam ser de extrema utilidade para os estudos do perfil de representação das câmaras. Para sanar esta limitação, a segunda versão incorporará tais informações e outras ainda a serem incluídas por meio de sugestões de especialistas no tema.

desproporcionalidade entre cadeiras e votos para o cargo de vereador. Por questão de economia de espaço, foram incluídos somente aqueles partidos que obtiveram pelo menos 10% do total de vereadores em, no mínimo, cinco estados: PMDB, PSB, PSD, PSDB e PT (tabela 4).

Somente estes cinco partidos possuem uma presença significativa em mais de um par de estados. No entanto, o PMDB é o único que mantém uma participação superior aos 10% em quase todos os estados. Isso pode ser devido à forte estruturação local do partido durante o regime militar, algo que foi herdado e mantido pela estrutura do partido nas décadas posteriores

ao processo de redemocratização.

Os outros partidos possuem uma presença mais concentrada em algumas regiões como o Nordeste (PSB e PSD), o Norte e o Sul (PT) ou o Sudeste e Centro-Oeste (PSDB). Essas informações ajudam a levantar hipóteses sobre qual o papel do PMDB na formação de coligações locais para o cargo de vereador e que papel desempenha o território na aliança entre os partidos e suas estratégias de poder em diferentes níveis.

Por outro lado, o índice de desproporcionalidade entre votos e cadeiras para o cargo de vereador revela uma clara concentração

Tabela 4. % de vereadores em partidos selecionados por UF (2012).

UF	PMDB	PSB	PSD	PSDB	PT
Rondônia	10,5	6,8	7,1	4,3	10,7
Acre	10,7	9,8	5,3	12,4	22,2
Amazonas	9,9	2,8	11,7	4,9	7,8
Roraima	7,3	4,0	2,0	10,6	4,6
Pará	13,5	4,1	7,5	11,0	10,8
Amapá	9,0	16,3	2,4	6,0	6,0
Tocantins	13,9	8,1	12,6	9,8	6,5
<i>Norte</i>	<i>12,3</i>	<i>6,0</i>	<i>9,0</i>	<i>8,9</i>	<i>9,4</i>
Maranhão	10,2	5,2	6,0	5,0	5,8
Piauí	12,7	15,6	11,8	6,2	8,3
Ceará	11,7	9,7	11,0	8,2	8,5
Rio Grande do Norte	20,7	12,5	11,6	3,5	3,9
Paraíba	17,8	9,8	9,1	10,7	5,1
Pernambuco	3,2	15,1	9,6	6,4	6,9
Alagoas	10,4	4,5	7,0	8,6	3,6
Sergipe	9,6	11,9	11,0	3,2	6,9
Bahia	8,5	4,7	12,2	3,5	11,6
<i>Nordeste</i>	<i>11,3</i>	<i>9,3</i>	<i>10,2</i>	<i>5,9</i>	<i>7,6</i>
Minas Gerais	11,7	4,3	3,9	11,6	9,7
Espírito Santo	10,7	10,7	7,0	6,8	9,0
Rio de Janeiro	15,1	6,3	6,3	3,6	7,2
São Paulo	9,9	5,6	6,2	15,6	9,7
<i>Sudeste</i>	<i>11,2</i>	<i>5,2</i>	<i>5,1</i>	<i>12,4</i>	<i>9,5</i>
Paraná	14,5	4,1	7,6	11,4	9,0
Santa Catarina	30,3	0,8	17,1	11,5	10,7
Rio Grande do Sul	23,8	4,2	0,8	5,1	13,3
<i>Sul</i>	<i>22,2</i>	<i>3,3</i>	<i>7,1</i>	<i>8,8</i>	<i>11,3</i>
Mato Grosso do Sul	17,6	5,3	7,1	12,0	11,8
Mato Grosso	12,9	5,8	19,7	5,5	8,0
Goiás	15,7	3,9	10,5	14,1	5,8
<i>Centro-Oeste</i>	<i>15,3</i>	<i>4,7</i>	<i>12,6</i>	<i>11,1</i>	<i>7,5</i>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CALM (2014).

espacial nos estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, assim como em aglomerações em localidades de outros estados (mapa 1). Quanto maior o valor do índice maior a proporção de votantes não representados na câmara.

A distribuição espacial revela duas zonas antagônicas: o Sul com altos níveis de desproporcionalidade e o Norte com baixos. No entanto, cabe sublinhar alguns matizes. O estado do Paraná, no Sul, apresenta um padrão muito mais parecido ao de outros estados do que aos de sua região. O mesmo acontece com Tocantins.

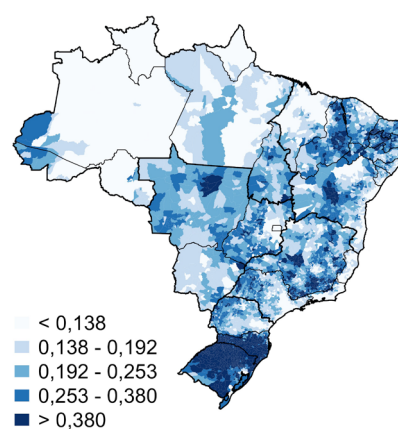
Outro elemento a destacar é que a existência de clusters no interior de alguns estados exige estudos mais aprofundados sobre a dinâmica política nessas sub-regiões, suas ligações com a competição política em outros níveis e a qualidade da representação local. Portanto, estas informações ajudam a identificar casos úteis para entender dinâmicas de representação até agora pouco estudadas no Brasil.

Quanto ao perfil demográfico dos vereadores, foram selecionados alguns indicadores que possibilitam gerar uma imagem sintética da estrutura social das câmaras em cidades de diferentes tamanhos e regiões. A Tabela 5 reúne informações sobre o percentual de homens, pessoas nascidas no estado no qual foram eleitas (locais), com estudos superiores, solteiros e aqueles com idade entre 29 e 39 anos.

Pode-se observar o predomínio masculino em todas as regiões e faixas de tamanho da população. O percentual de nascidos na região,

por sua vez, não varia em tamanho, mas sim, como esperado, entre as regiões. As regiões de desenvolvimento recente (Norte e Centro-Oeste) sofreram ondas de migração interna nas últimas quatro décadas, movimento refletido na quantidade de vereadores oriundos de outros estados e regiões. Um perfil parecido se verifica para os solteiros e com idade entre 29 e 39 anos. Todavia, neste caso o Nordeste também apresenta níveis semelhantes aos das duas regiões mencionadas.

Mapa 1. Desproporcionalidade entre votos e cadeiras para vereador (2012)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CALM (2014).

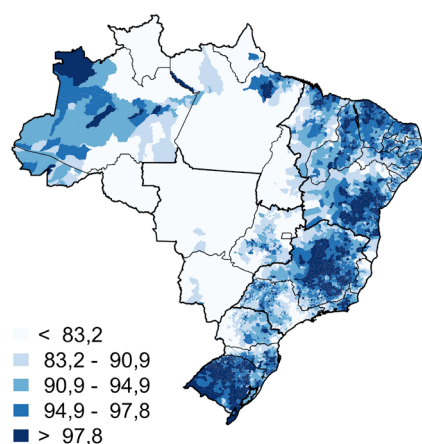
Tabela 5. Perfil demográfico dos vereadores por porte do município e região, em % (2012).

	Homens	Locais	Superior	Solteiros	29 a 39 anos
<i>Tamanho da população</i>					
< 20 mil	85,8	88,7	18,3	25,7	31,1
de 20 a 50 mil	87,3	87,5	26,9	26,5	30,5
de 50 a 200 mil	88,5	85,3	36,2	24,1	27,3
>200 mil	90,2	81,4	48,7	20,8	24,0
<i>Região administrativa</i>					
Norte	85,2	65,6	23,6	38,0	38,1
Nordeste	84,4	93,4	21,5	28,9	32,8
Sudeste	89,0	90,3	25,3	22,0	27,5
Sul	86,9	91,3	25,1	19,6	25,7
Centro-Oeste	87,5	68,1	23,7	25,5	32,4

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CALM (2014).

Notas: Locais - vereadores nascidos na UF. Superior - vereadores com estudos superiores completos.

Mapa 2. Porcentagem de vereadores nascidos na UF (2012)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CALM (2014).

A distribuição do percentual de vereadores nascidos no estado por município pode ser encontrada no mapa 2. O padrão de concentração regional descrito no mapa fica evidente, com a exceção de alguns municípios nas regiões Norte e Centro-Oeste. Em particular, chamam a atenção o estado do Acre, o oeste do Amazonas e a zona próxima à Belém do Pará, assim como um cluster no meio de Goiás. Todavia, a maior parte das duas regiões possui níveis inferiores aos de outras partes do país.

Outro aspecto de destaque são as zonas de fronteira dos estados. Em muitos estados, o

padrão parece ser claro: maior proporção de locais no centro do estado e uma faixa de fusão ou redução de intensidade nas zonas limítrofes entre unidades da federação. Este fenômeno poderia ser um indicativo de maior permeabilidade e mobilidade entre as populações fronteiriças.

A última dimensão analisada refere-se à estrutura administrativa e grau de institucionalização das câmaras. Reúne informações relativas tanto ao nível de qualificação dos servidores do legislativo local como aquelas referentes às finanças públicas das câmaras. Para ilustrar as variações nesse tópico, foram selecionadas, para os servidores, as variáveis salário médio, tempo de serviço, porcentagem de estatutários, de servidores com nível superior completo, de mulheres; e, para as finanças, os gastos com o legislativo por habitante.

Em algumas dessas variáveis, os resultados reforçam as suposições sobre as associações esperadas, como entre o salário médio dos servidores ou as despesas com o legislativo por habitante e o tamanho da população (tabela 6). No entanto, outras tendências revelam padrões imprevistos. O percentual mais alto de servidores no regime estatutário encontra-se naqueles municípios com menos de 20 mil habitantes. A mesma tendência é observada com relação à participação feminina, que decresce na medida em que aumenta a população. O tempo de serviço revela que a faixa entre 20 e 50 mil habitantes é

Tabela 6. Estrutura administrativa do legislativo municipal por porte do município e região.

	Salário médio	Tempo de serviço	Regime estat.	Superior Completo	Particip. Mulheres	Despesas Habitante
<i>Tamanho da população</i>						
< 20 mil	1.313	5,7	45,9	22,8	54,9	51,6
de 20 a 50 mil	1.587	6,8	35,6	18,4	49,6	29,7
de 50 a 200 mil	2.089	5,5	29,6	19,7	48,6	27,8
>200 mil	3.804	6,0	33,5	28,7	47,0	28,9
<i>Região administrativa</i>						
Norte	1.920	6,0	27,8	13,4	51,2	41,6
Nordeste	1.405	6,6	33,0	11,5	50,7	35,7
Sudeste	3.675	6,5	37,6	32,3	47,7	48,2
Sul	2.422	4,0	40,3	33,7	48,4	47,7
Centro-Oeste	1.873	6,0	32,7	21,8	51,4	65,3

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CALM (2014).

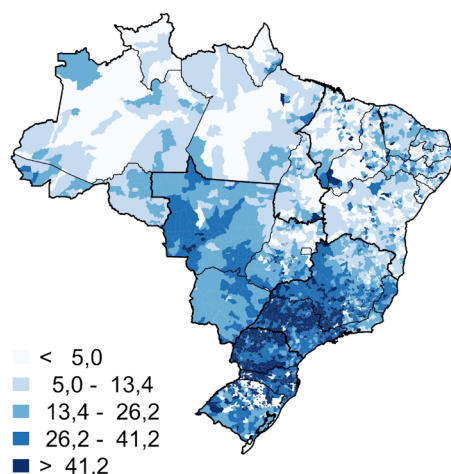
Notas: As unidades de mensuração das variáveis são: salário médio (em R\$); tempo de serviço (em anos); servidores em regime estatutário (em %); com superior completo (em %); participação de mulheres (em %); gastos com o legislativo por habitante (em R\$).

a que mais estabilidade garante a seus servidores (com uma média de 6,8 anos de trabalho), superando tanto as cidades médias (5,5 anos) como as grandes (6 anos).

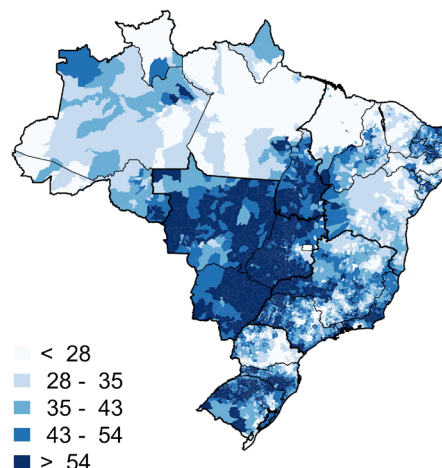
Quanto à divisão regional, o Sul e o Sudeste apresentam as maiores médias de salário, porcentagem de servidores em regime estatutário e com estudos superiores. No entanto, o desempenho dessas duas regiões é baixo no que se refere à participação das mulheres e das despesas legislativas *per capita*. No Sul, o tempo médio de emprego de um servidor é de apenas quatro anos (equivalente a um mandato eletivo), o que sugere alta rotatividade da burocracia local e reduzida profissionalização.

Os mapas 3 e 4 também sugerem padrões acentuados de concentração espacial de capacidade local tanto em termos de formação dos servidores como de recursos. Os municípios com maior porcentagem de funcionários do legislativo com estudos superiores estão concentrados majoritariamente em parte do Sudeste e Sul do país, em particular nos estados do Paraná, São Paulo, Espírito Santo e sudoeste de Minas Gerais. Alguns *clusters* também são observados em Santa Catarina e Mato Grosso. As regiões Norte, Nordeste e o norte de Goiás reúnem boa parte dos municípios com percentual reduzido de funcionários com qualificação universitária.

Mapa 3. Servidores com superior completo (%)



Mapa 4. Despesas com o legislativo (R\$/ hab)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CALM (2014).

O mapa 4 indica que a formação dos funcionários não está determinada somente pela capacidade financeira dos municípios. Os estados do Centro-Oeste e o Rio de Janeiro estão justamente entre aqueles com maior gasto por habitante com o legislativo, sem apresentar maiores níveis de contratação de pessoal com alta qualificação. Por outro lado, estados com menor nível de gasto, como é o caso do Paraná e boa parte do estado de São Paulo, possuem uma porcentagem muito maior de servidores com nível superior.

A análise conjunta de tais indicadores nos fornece uma imagem mais matizada das oposições clássicas relacionadas ao funcionamento das câmaras municipais. Nem sempre o município menor é o mais “atrasado” e o grande mais moderno ou institucionalizado do ponto de vista da organização câmara. Outros fatores parecem desempenhar um papel importante nesse processo, demandando maior atenção e pesquisas sobre o tema para que se possa obter uma compreensão mais ampla.

5. Considerações finais

Este artigo discutiu as vantagens oferecidas e os procedimentos adotados para a elaboração de um censo do legislativo municipal baseando-

se em registros administrativos. Sua principal motivação deriva das limitações das bases de dados existentes combinada com a existência de fontes de informação geradas por agências governamentais como o TSE, o Ministério do Trabalho ou a Secretaria do Tesouro Nacional.

Em um primeiro momento, o esforço foi o de realizar uma avaliação crítica da única fonte existente sobre o tema: o Censo do Legislativo de 2005, publicado pelo Interlegis. Como foi possível verificar, a ausência de documentação adequada dos procedimentos, a adoção de métodos inapropriados e a identificação de diversas inconsistências nos dados comprometeram a qualidade dessa fonte e limitaram o seu uso pelo público acadêmico.

Argumentou-se que a questão da escolha dos métodos de análise é fundamental para obter os melhores resultados no estudo das instituições públicas no nível local. Em particular, foram descritas as principais limitações dos censos tradicionais em comparação com aqueles baseados em registros administrativos com o objetivo de clarificar o debate e possibilitar o emprego de novos métodos de análise, mais adequados à realidade da política local no Brasil.

No entanto, como já afirmado, se, por um lado, um censo baseado em registros administrativos apresenta algumas vantagens claras sobre o método tradicional, por outro lado, limita as opções do analista, que ficam restritas às dimensões, informações e dados priorizados pelas agências. Dessa forma, podem não oferecer informações importantes sobre algumas dimensões valorizadas pelos analistas políticos. Um exemplo refere-se à quarta dimensão do CALM que versa sobre a estrutura administrativa e a institucionalização das câmaras municipais.

As fontes mobilizadas neste artigo fornecem algumas informações a respeito da infraestrutura das câmaras e dos seus recursos financeiros e humanos. Mas, não permitem apreender outros aspectos importantes sobre o funcionamento da câmara municipal que remetem, por exemplo, à duração da sessão legislativa, ao grau de diferenciação interna e aos recursos tecnológicos dos legislativos, centrais para avaliar o grau de

institucionalização de tais órgãos.

Uma alternativa seria combinar os dados dos registros administrativos com informações coletadas a partir de pesquisas a partir de amostras reduzidas de municípios. Um esforço neste sentido está sendo realizado por meio de uma pesquisa dos portais mantidos pelas câmaras municipais na Internet e dos regimentos internos das câmaras. Essa investigação permite obter informações sobre a existência de comissões parlamentares, divisão interna de trabalho e estrutura de liderança, aspectos valorizados pelos estudiosos do legislativo. A existência dos portais se, por si só, indica maior disponibilidade de recursos tecnológicos, permite, também, obter outras informações sobre o funcionamento do legislativo municipal e verificar, por exemplo, em que medida as câmaras obedecem aos requisitos legais da transparência tornando públicas informações sobre o processo legislativo.

Os resultados apresentados aqui representam o primeiro passo na criação do Censo Administrativo do Legislativo Municipal no Brasil. No entanto, cabe ressaltar que o trabalho ainda não está completo. Alguns passos necessitam aperfeiçoamento, como a imputação dos casos perdidos relativos aos servidores das câmaras municipais, a geração de uma documentação detalhada e rigorosa, que permita o uso para um público mais amplo, e a incorporação de outros dados, tanto de registros administrativos, quanto aqueles que dependem de pesquisas junto a amostras reduzidas de municípios.

Com a continuidade do trabalho, espera-se fornecer à comunidade acadêmica uma fonte de informação padronizada e confiável – mantida de forma estável no tempo – que possa fomentar o interesse pelo estudo e análise da representação legislativa nos municípios brasileiros.

6. Bibliografia

ALLISON, Paul D. *Missing Data*. London: Sage Publications, 2002, vol. 136.

ARRETCHE, Marta. “Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio

- entre regulação e autonomia”. In: *Ciência e Saúde Coletiva*, vol. 8, n.2, p. 331–345, 2003.
- ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. “Política distributiva na federação: Estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo”. In: *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 47, n. 3, p. 549–576, 2004.
- BRASIL, Ministério da Saúde, Departamento de Informática do SUS (DATASUS). *Banco de Dados do Sistema Único de Saúde*, 2008. Disponível em: <<http://www.datasus.gov.br>>. Acesso em: 3 maio 2014.
- _____. Ministério do Trabalho e Emprego. *Relação Anual de Informações Sociais - RAIS*, 2012. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/rais/estatisticas.htm>>. Acesso em: 4 maio 2014.
- _____. Secretaria do Tesouro Nacional. *Finanças do Brasil - Dados Contábeis dos Municípios*, 2014. Disponível em: <http://www3.stn.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 4 maio 2014.
- _____. Senado Federal. INTERLEGIS. *Censo Legislativo 2005*, 2007^a. Disponível em: <http://www.interlegis.leg.br/produtos_servicos/informacao/censo>. Acesso em: 3 maio 2014.
- _____. Senado Federal. *Censo Legislativo 2005 - Metodologia da Pesquisa*, 2007^b. Disponível em: <http://www.interlegis.leg.br/produtos_servicos/informacao/censo/metodologia_pesquisa.pdf>. Acesso em: 3 maio 2014.
- _____. Senado Federal. *Censo Legislativo 2005 - Questionário do Censo*, 2007^c. Disponível em: <http://www.interlegis.leg.br/produtos_servicos/informacao/censo/questionario_censo_legislativo.pdf>. Acesso em: 3 maio 2014.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. *Repositório de Dados Eleitorais*, 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Acesso em: 4 maio 2014
- CENTRO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS (CEL-DCP-UFMG). *Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze estados*, 2012. Disponível em: <<http://www.centroestudoslegislativos.com.br/>>. Acesso em: 24 jun. 2014.
- COLEMAN, David. “The Twilight of the Census”. In: *Population and Development Review*, vol. 38, ed. S1, p. 334–351, 2013.
- CORTI, Louise; EYDEN, Veerle Van den; BISHOP, Libby e WOOLLARD, Matthew. *Managing and Sharing Research Data: A Guide to Good Practice*. London: Sage Publications Ltd, 2014.
- ENDERS, Craig K. *Applied Missing Data Analysis*. New York, London: The Gilford Press, 2010.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Comissão Nacional de Classificação (CONCLA). *Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)*, 2002. Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/informacoesGerais.jsf>>. Acesso em: 5 maio 2014.
- _____. Comissão Nacional de Classificação (CONCLA). *Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE)*. Brasília: IBGE, 2007.
- _____. *Perfil dos Municípios Brasileiros: Gestão Pública 2001*, 2001. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=89>. Acesso em: 3 maio 2014.
- _____. *Metodologia do Censo 2000*. Rio de Janeiro, IBGE, 2003 vol. 25.
- _____. *Censo demográfico 2010*, 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 5 maio 2014.
- _____. *Censo Demográfico 2010: Resultados do Universo Agregados por Setores Censitários*. Rio

de Janeiro, IBGE, 2012a.

_____. *Estudos e tratamento da variável rendimento no censo demográfico 2010*, 2012b. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_Gerais_da_Amostra/Estudo_e_tratamento_rendimentos.pdf>. Acesso em: 14 maio 2014.

ILO - INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. *International Standard Classification of Occupations. Structure, group definitions and correspondence tables*. Geneva, ILO, 2012.

INEP- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. EDUDATABRASIL - *Sistema de Estatísticas Educacionais*, 2008. Disponível em: <www.edudatabrasil.inep.gov.br>. Acesso em: 30 maio 2014.

KABACOFF, Robert I. *R in Action: Data Analysis and Graphics with R*. New York: Manning Publications Co, 2011.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. “As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local”. In: *Opinião Pública*, vol. 11 n. 2, p. 337-365, 2005.

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

RUBIN, Donald B. “Inference and missing data”. In: *Biometrika*, vol. 63, n. 3, p. 581-592, 1976.

SANTOS, André Marenco Dos. “Topografia do Brasil profundo: votos, cargos e alinhamentos nos municípios brasileiros”. In: *Opinião Pública*, vol. 19, n. 1, p. 1-20, 2013.

SILVA, Patrick Cunha. *O poder legislativo municipal: estrutura, composição e produção*. 262 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo, 2014.

SOUZA, Celina. “Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: Processo decisório, conflitos e alianças”. In: *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 44, p. 513-560, 2001.

SQUIRE, Peverill. “Measuring State Legislative professionalism: The Squire Index Revisited”. In: *State Politics and Policy Quarterly*, vol. 7, n. 2, p. 211-227, 2007.

UNECE - United Nations Economic Commission for Europe. *Register-based statistics in the Nordic countries: Review of best practices with focus on population and social statistics*. New York, Geneva, UNECE: 2007.

_____. *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses. Revision 2*. New York, United Nations: 2008a, vol. 2.

_____. *International Standard Industrial Classification of All Economic Activities*. New York, United Nations: 2008.

_____. *International Standard Classification of Education ISCED 2011*. New York, UNSTATS: 2011.

VALENTE, Paolo. “Census taking in Europe: how are populations counted in 2010?”. *Population & Societies*, vol. 467, p. 1-4, 2010