

GESTÃO PÚBLICA, MUNICÍPIO E FEDERAÇÃO

DIOGO JOEL DEMARCO
ORGANIZADOR

GESTÃO PÚBLICA,
MUNICÍPIO E
FEDERAÇÃO



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Carlos Alexandre Netto

Vice-Reitor e Pró-Reitor
de Coordenação Acadêmica

Rui Vicente Oppermann

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Carlos Pérez Bergmann

Claudia Lima Marques

Jane Fraga Tutikian

José Vicente Tavares dos Santos

Marcelo Antonio Conterato

Maria Helena Weber

Maria Stephanou

Regina Zilberman

Temístocles Cezar

Valquiria Linck Bassani

Alex Niche Teixeira, presidente

Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)

Diretor

Pedro Cezar Dutra Fonseca

Vice Diretor

Cláudio José Müller

Conselho Superior CEGOV

Ana Maria Pellini, André Luiz Marengo dos Santos, Ario Zimmermann, José Henrique Paim Fernandes, José Jorge Rodrigues Branco, José Luis Duarte Ribeiro, Paulo Gilberto Fagundes Visentini

Conselho Científico CEGOV

Carlos Schmidt Arturi, Cássio da Silva Calvete, Diogo Joel Demarco, Fabiano Engelmann, Hélio Henkin, Leandro Valiati, Jurema Gorski Brites, Ligia Mori Madeira, Luis Gustavo Mello Grohmann, Marcelo Soares Pimenta, Vanessa Marx

Coordenação Coleção Editorial CEGOV

Cláudio José Muller, Gentil Corazza,
Marco Cepik

GESTÃO PÚBLICA, MUNICÍPIO E FEDERAÇÃO

DIOGO JOEL DEMARCO
ORGANIZADOR

PORTO ALEGRE
2015

© dos autores
1ª edição: 2015

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia

Revisão: Fernando Preusser de Mattos

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos
Bischoff, Henrique da Silva Pigozzo

Capa: Joana Oliveira de Oliveira

Diagramação: Liza Bastos Bischoff

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.

G393 Gestão pública, município e federação / organizador Diogo Joel Demarco – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2015.
212 p. : il. ; 16x23cm

(CEGOV Capacidade Estatal e Democracia)

Inclui figuras, gráficos, quadros e tabelas.

Inclui referências.

1. Política. 2. Gestão pública. 3. Administração pública. 4. Nação soberana – Cidadania. 5. Governança – Gestão estratégica de pessoas – Setor Público. 6. Capacitação Ensino A Distância – Planejamento estratégico municipal – Desenvolvimento territorial. 7. Federalismo – Políticas públicas – Direitos humanos – Brasil. 8. Cartas de serviços ao cidadão – Agências reguladoras. 9. Metodologia de custos – Sistema de Custos do Governo Federal – Sistema de Saúde dos Municípios – Rio Grande do Sul – 2011. 10. Mudanças institucionais – Componentes dos Legislativos Municipais – Composição – 2013-2016. 11. Desenvolvimento – Municípios – Pelotas – Rio Grande – Perspectiva comparada. 12. Formação acadêmica – Prática profissional – Administradores – Setor Público. I. Demarco, Diogo Joel.

CDU 35(816.5):364

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin– Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0276-7

MUDANÇAS INSTITUCIONAIS, ALTERAÇÕES NA COMPOSIÇÃO DOS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS, GASTOS PÚBLICOS E DEMOCRACIA NO BRASIL

ROSA ANGELA CHIEZA

*Professora de Economia do Setor Público da Faculdade de Ciências
Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

VITOR CHAGAS DA COSTA

Graduando de Ciências Econômicas da UFRGS.

INTRODUÇÃO

As emendas constitucionais nº 25/2000 e nº 58/2009 e a resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) nº 21.702/2004 representam importante mudança nas normas que tratam da composição do Poder Legislativo municipal brasileiro. Essa alteração, por sua vez, impacta não somente no debate sobre a ampliação/fortalecimento da democracia no Brasil, como também sobre o volume de gastos públicos, em especial na função legislativa.

Diante do exposto, o escopo deste artigo é analisar o impacto das mudanças institucionais acima referidas sobre a composição (número de cadeiras) dos parlamentos municipais no Brasil a partir do mandato 2013-2016 e sobre o comportamento dos gastos públicos na função legislativa. Além disso, dadas a complexidade e a multidisciplinaridade que o tema envolve, objetiva-se contribuir com o debate sobre qual é o impacto dessas mudanças do ponto de vista da ampliação/fortalecimento da democracia, considerando-se que a democracia caracteriza-se por três dimensões – sistema representativo, sistema participativo e sistema de controle da burocracia – e que a recente experiência democrática brasileira é uma arquitetura institucional ainda em construção.

Para alcançar os objetivos propostos, na seção 2, além de abordar um breve debate sobre democracia e desenvolvimento, apresentam-se, do ponto de vista teórico, os elementos que caracterizam uma sociedade democrática (amplitude, igualdade, proteção e comprometimento mútuo) e as dimensões da democracia brasileira visando subsidiar o debate sobre a mudança na composição do Poder Legislativo municipal brasileiro – viabilizado pelas normas institucionais abordadas neste artigo – e o aprofundamento do processo democrático no país.

Na seção 3, aborda-se o histórico da legislação vigente sobre o número de vereadores e os limites de gastos dos legislativos municipais desde a Carta Magna de 1988. Na seção 4, apresentam-se os resultados da implementação dessas normas no que se refere à ampliação do número de cadeiras no parlamento municipal brasileiro e ao comportamento dos gastos do Poder Legislativo municipal na função legislativa. Por fim, ainda na seção 4, de forma não exaustiva, apresenta-se uma reflexão sobre a relação entre a alteração na composição dos legislativos municipais e o processo de democratização no Brasil. Finalmente, apresentam-se as considerações finais.

DEMOCRACIA DE DESENVOLVIMENTO

Segundo o IPEA (2010, p. 30), a experiência histórica de países de capitalis-

mo tardio ou de países periféricos “sempre colocou democracia e desenvolvimento em polos opostos, estabelecendo entre eles uma relação de autêntico *trade-off*”. Nesse contexto, teóricos difundiram a ideia de que, para se desenvolver, era preciso abrir mão da democracia, em função de pontos de estrangulamento inerentes à democracia, decorrentes da inclusão de contingente populacional à vida social e política. Exigindo, assim, que se lide com múltiplas, divergentes e, às vezes, conflituosas expectativas em relação às ações do Estado, dificultando a obtenção do resultado desejável que o processo de desenvolvimento requer.

No entanto, a partir da década de 1990, passou a predominar na literatura o entendimento quanto à necessidade de aproximação entre democracia e desenvolvimento, passando a democracia a ser entendida como um pré-requisito para a sobrevivência e o desenvolvimento de todos os países (IPEA, 2010)¹. Nesse cenário, é importante salientar que ocorreram, no final do século XX, dois fenômenos concomitantes, em especial na América Latina: a instauração dos processos de democracia e, ao mesmo tempo, a vigência do Estado neoliberal. Do ponto de vista político, a mudança institucional caracterizou-se pela inclusão das liberdades civis, represadas ao longo dos processos de ruptura institucional. Do ponto de vista econômico, o modelo de Estado pró-mercado distanciou, em alguma medida, democracia de desenvolvimento.

Nesse cenário, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), difundiram conceitos de democracia e desenvolvimento com sentidos opostos aos até então vigentes na literatura no campo das ciências políticas e econômicas². Santos (2007) aponta que a inserção desses dois organismos trouxe como custo a redução do significado dos dois conceitos. A democracia passou a ser entendida como mera manutenção de um regime político estável no lugar de um processo contínuo de inclusão social, política e econômica. Desenvolvimento passou a ser entendido como inserção no mercado global no lugar do entendimento de desenvolvimento como resultado de políticas voltadas à industrialização e investimentos em infraestrutura. Nesse sentido, partilha-se do mesmo conceito de democracia e desenvolvimento³ com significado distinto do articulado “pela tentativa

(1) O caso da China merece um estudo à parte.

(2) Também no que se refere ao debate sobre reforma do Estado nos anos 1980 na América Latina, o FMI passou a utilizar conceitos capitaneados pela esquerda, porém com conteúdos invertidos, como por exemplo, para a Teoria Estruturalista/Cepal (1960), mudança estrutural significava redistribuição de renda, terra e propriedade, reformas econômicas, realocação de recursos públicos de áreas mais abastadas para área social. No entanto, para os neoliberais liderados pelos organismos multilaterais, reforma estrutural passou a ter como significado a transferência da propriedade pública para a privada (privatizações, por exemplo) e a reforma econômica, redução dos investimentos sociais e transferências de subsídios públicos ao setor privado, por exemplo (SIMIONATO, 2003).

(3) Sobre a relação entre crescimento e distribuição, uma das tantas polêmicas que acompanham a Ciência Econômica, ver Fonseca (2008).

de garantir certeza e previsibilidade na circulação internacional de mercadorias, serviços e capital financeiro” (IPEA, 2010, p.31). À luz deste debate, apresentam-se, na seção 2.1, as características da arquitetura institucional da democracia brasileira, segundo a Carta Magna de 1988.

PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO E SUAS DIMENSÕES NO BRASIL

Diferentemente do conceito de democracia utilizado pelo Banco Mundial, conforme abordado anteriormente, Tilly (2007, p.130) aponta que “um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre Estado e seus cidadãos são amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente comprometidas”.

Assim, segundo o autor uma sociedade é mais democrática quanto mais as relações entre Estado e cidadãos caracterizarem-se pelos quatro aspectos acima referidos. Amplitude refere-se ao grau em que a sociedade tem acesso aos direitos da cidadania; igualdade trata do grau em que os cidadãos têm acesso indiferenciado (sem distinção de raça, cor, gênero e outras) aos direitos da cidadania; proteção refere-se à garantia de que o Estado não imputará ações arbitrárias sobre os cidadãos. E, por fim, o comprometimento mútuo mostra o grau de confiança entre cidadãos e Estado na execução das decisões públicas.

A democracia no Brasil caracteriza-se pelas (três) dimensões dos sistemas representativo, participativo e do controle da burocracia. A dimensão do sistema representativo constitui-se pelas instituições que regem as eleições, a formação e a atuação dos partidos políticos, bem como os resultados eleitorais visando à formação dos governos. A dimensão do sistema participativo caracteriza-se pelas instituições que possibilitam a participação do cidadão nas decisões sobre políticas públicas. A Carta Magna de 1988 representa o marco jurídico da demanda social por um projeto ético-político autointitulado cidadão. Ela passou a considerar os sujeitos como cidadãos de direito e a indicar espaços de participação direta da sociedade civil na elaboração e no controle de políticas, como por exemplo, os Conselhos de Educação e de Saúde, o Estatuto das Cidades (lei nº 10257/2001) que regulamenta os artigos da Constituição sobre política urbana, exigindo gestão democrática e participação popular na elaboração e execução dessas políticas. Assim também a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, lei complementar nº 101/2000) estabelece que os entes públicos (União, estados e municípios) devem realizar audiências públicas para a elaboração dos instrumentos de planejamento público, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), o orçamento propriamente dito. Ainda, a lei nº 9.709/98, que regulamenta o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei (previstos no artigo 14, I, III e III, CF/88) e o incremento dos serviços *e-gov*, que representam importantes mecanismos de participação social.

A despeito dos avanços no número de instituições de participação no Brasil, conforme apontam Pires e Vaz (2010), municípios com mais de 100 mil habitantes possuíam, em média, 19 conselhos na gestão de 2005 a 2008. Chieza (2008), por sua vez, aponta que as mudanças institucionais caracterizadas pela LRF, em especial no tema da participação, mostram que nos municípios do Rio Grande do Sul (RS) ocorreu a ampliação da transparência. No entanto, não houve a ampliação do controle social.

Por fim, a terceira dimensão, representada pelo sistema de controles da burocracia, caracteriza-se pelas regras institucionais, vigentes a partir da Constituição Federal de 1988, as quais envolvem os instrumentos de *accountability* como as regras de transparência, de prestação de contas e de responsabilização. Destacam-se, dentre outras normas, as exigências de publicação periódica de relatórios de gestão fiscal e orçamentária; a realização de audiências públicas de prestação de contas; a atuação dos controles internos exercidos pela Controladoria Geral da União (CGU), pela Advocacia Geral da União e pela Polícia Federal; atuação dos controles externos exercidos pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelo Poder Legislativo e pela sociedade civil. Destaca-se também que os instrumentos de *accountability* foram reforçados pelo uso da Internet conforme apontam Maia, Gomes e Marques (2011). Da mesma forma a Lei de Acesso à Informação (lei federal nº 12.527/2011), vigente no Brasil desde 2012, deve contribuir na mesma direção.

Essas três dimensões (sistemas representativo, participativo e do controle da burocracia) interagem reciprocamente. Dado que a recente experiência democrática brasileira é uma arquitetura institucional em construção, baseada num conjunto variado de processos, espaços e procedimentos institucionais, torna-se pertinente analisar os impactos de mudanças institucionais recentes sobre o processo de democratização no Brasil. Diante disso, na seção 3, abordam-se as mudanças nas normas relativas à composição dos legislativos municipais e os limites de gastos do Poder Legislativo municipal no Brasil.

COMPOSIÇÃO E GASTOS DOS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS NO BRASIL: BASE LEGAL

Nesta seção, apresenta-se o histórico das normas no que se refere à composição e aos limites de gastos do Poder Legislativo municipal no Brasil desde a Constituição Federal/1988 até a emenda constitucional nº 58/2009, a qual alterou a composição dos legislativos municipais, a partir do pleito realizado em 2012 e do mandato 2013-2016.

COMPOSIÇÃO DOS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS NO BRASIL

A definição do número de vereadores proporcional à população dos municípios está prevista no inciso IV do artigo 29 da Carta Magna de 1988, conforme estabelecido no Quadro 1.

Quadro 1- Relação entre população e número de vereadores por município no Brasil

POPULAÇÃO (Nº DE HABITANTES)	NÚMERO DE VEREADORES (LIMITES)
Até 1 milhão	Mínimo de 9 e máximo de 21
Mais de 1 milhão e menos de 5 milhões	Mínimo de 33 e máximo de 41
Mais de 5 milhões	Mínimo de 42 e máximo de 55

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (1988).

De 1988 a 2003 prevalecia o entendimento de que o número de vereadores de cada município, cumpridas as faixas estabelecidas pela Carta Magna de 1988, conforme demonstrado no Quadro 1, dependia apenas da Lei Orgânica do município.

No entanto, em 2003 o Supremo Tribunal Federal (STF) adotou a posição de que a definição do número de vereadores não está limitada apenas à faixa estabelecida na Constituição Federal, devendo haver uma correspondência matemática efetiva entre a população do município e o número estabelecido pelo Poder Legislativo municipal. Embora a decisão do STF tenha se referido especificamente ao município de Mira Estrela (SP), ela acabou norteando a resolução do TSE nº 21.702/2004 que impôs, em todo o Brasil, a adequação do número de cadeiras das Câmaras Municipais. Assim, a decisão unânime do TSE ratificou o entendimento do STF e estendeu para todo o Brasil a determinação de que os municípios com população inferior a um milhão de habitantes teriam de seguir a faixa mínima de 9 (nove) e a máxima de 21 (vinte e um) vereadores, conforme estabelece o inciso IV do artigo 29 da Constituição Federal de 1988. Essa decisão representou a regulamentação do artigo 29 da Constituição, definindo a proporcionalidade, demonstrada no Quadro 2.

Quadro 2 – Relação entre população e número de vereadores por município no Brasil
(continua)

POPULAÇÃO (Nº DE HABITANTES)	Nº DE VEREADORES	POPULAÇÃO (Nº DE HABITANTES)	Nº DE VEREADORES
até 47.619	9	de 1.609.757 até 1.731.707	38

Quadro 2 – Relação entre população e número de vereadores por município no Brasil
(conclusão)

POPULAÇÃO (Nº DE HABITANTES)	Nº DE VEREADORES	POPULAÇÃO (Nº DE HABITANTES)	Nº DE VEREADORES
de 47.620 até 95.238	10	de 1.731.708 até 1.853.658	39
de 95.239 até 142.857	11	de 1.853.659 até 1.975.609	40
de 142.858 até 190.476	12	de 1.975.610 até 4.999.999	41
de 190.477 até 238.095	13	de 5.000.000 até 5.119.047	42
de 238.096 até 285.714	14	de 5.119.048 até 5.238.094	43
de 285.715 até 333.333	15	de 5.238.095 até 5.357.141	44
de 333.334 até 380.952	16	de 5.357.142 até 5.476.188	45
de 380.953 até 428.571	17	de 5.476.189 até 5.595.235	46
de 428.572 até 476.190	18	de 5.595.236 até 5.714.282	47
de 476.191 até 523.809	19	de 5.714.283 até 5.833.329	48
de 523.810 até 571.428	20	de 5.833.330 até 5.952.376	49
de 571.429 até 1.000.000	21	de 5.952.377 até 6.071.423	50
de 1.000.001 até 1.121.952	33	de 6.071.424 até 6.190.470	51
de 1.121.953 até 1.243.903	34	de 6.190.471 até 6.309.517	52
de 1.243.904 até 1.365.854	35	de 6.309.518 até 6.428.564	53
de 1.365.855 até 1.487.805	36	de 6.428.565 até 6.547.611	54
de 1.487.806 até 1.609.756	37	Acima de 6.547.612	55

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2004).

A norma formalizada no Quadro 2 estabeleceu número par de vereadores para algumas faixas populacionais, gerando a possibilidade de empate nas votações. Na sequência, outra mudança institucional representada pela emenda constitucional nº 58/2009 definiu a relação entre o número de vereadores, (**limite máximo**) e a população do município correspondente, conforme demonstrado no Quadro 3.

Quadro 3 – Relação entre população e número de vereadores por município no Brasil

POPULAÇÃO (Nº DE HABITANTES)	Nº DE VEREADORES (LIMITE MÁXIMO)	POPULAÇÃO (Nº DE HABITANTES)	Nº DE VEREADORES (LIMITE MÁXIMO)
Até 15.000 mil	9	+ de 1.050.000 e de até 1.200.000	33
+ de 15 mil e de até 30 mil	11	+ de 1.200.000 e de até 1.350.000	35
+ de 30 mil e de até 50 mil	13	+ de 1.350.000 e de até 1.500.000	37
+ de 50 mil e até 80.000 mil	15	+ de 1.500.000 e de até 1.800.000	39
+ de 80.000 mil de até 120 mil	17	+ de 1.800.000 e de até 2.400.000	41
+ de 120 mil e de até 160 mil	19	+ de 2.400.000 e de até 3.000.000	43
+ de 160 mil e de até 300 mil	21	+ de 3.000.000 e até 4.000.000	45
+ de 300 mil e de até 450 mil	23	+ de 4.000.000 e de até 5.000.000	47
+ de 450 mil e de até 600 mil	25	+ de 5.000.000 e de até 6.000.000	49
+ de 600 mil e de até 750 mil	27	+ de 6.000.000 e de até 7.000.000	51
+ de 750 mil e de até 900 mil	29	+ de 7.000.000 e de até 8.000.000	53
+ de 900 mil e de até 1.050.000	31	+ de 8.000.000	55

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2009).

Assim, com a vigência da emenda constitucional nº 58/2009, desapareceu a “proporcionalidade” e entraram em cena os **limites máximos** do número de vereadores das respectivas Câmaras Legislativas, possibilitando, assim, a alteração do número de vereadores dos municípios brasileiros, a partir do pleito realizado em 2012 (mandato legislativo 2013-2016).

LIMITES DE GASTO TOTAL⁴ DOS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS NO BRASIL

A emenda constitucional nº 25/2000 acrescentou o artigo 29A à Constituição Federal, estabelecendo que o total da despesa do Poder Legislativo municipal, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os limites percentuais relativos ao somatório da receita tributária e das transferências efetivamente realizados no exercício anterior, conforme demonstrado no Quadro 4.

Quadro 4 – Limite de gastos totais do Poder Legislativo municipal. Razão entre gastos totais, receita tributária e transferências e população

DESPESA TOTAL* / RECEITA TRIBUTÁRIA E TRANSFERÊNCIAS** - %	POPULAÇÃO (Nº DE HABITANTES)
8	Até 100 mil
7	Entre 100 mil e 300 mil
6	Entre 300.001 até 500 mil
5	Acima de 500 mil

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2000).

*Na despesa total, excluem-se os gastos com inativos.

** Consideram-se transferências impostos sobre ouro (ativo financeiro ou instrumento cambial), de ICMS (25%), ITR (50%), IPVA (50%) e o IR recolhido na fonte pelo ente municipal, conforme previsto no §5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da CF/1988.

Em 2009, a matéria sofreu alteração através da emenda constitucional nº 58/2009, a qual estabeleceu os “novos” limites de gastos do Poder Legislativo municipal. Nesse sentido, o referido dispositivo constitucional, comparativamente à norma anterior, reduziu os limites da despesa total de 5% a 8% (Quadro 4) para 3,5% a 7% da receita tributária e transferências, conforme demonstrado no Quadro 5.

(4) Nesta seção, objetiva-se abordar somente os limites legais que definem, em última instância, o tamanho do orçamento do Poder Legislativo municipal no Brasil, ficando excluídos os demais limites estabelecidos por outros normativos constitucionais e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quadro 5 – Limite de gastos totais do Poder Legislativo municipal. Razão entre gastos totais (excluídos inativos) e receita (tributária e transferências) e tamanho populacional

DESPESA TOTAL* / RECEITA TRIBUTÁRIA E TRANSFERÊNCIAS** - %	POPULAÇÃO (Nº DE HABITANTES)
7	Até 100 mil
6	Entre 100 mil e 300 mil
5	Entre 300.001 até 500 mil
4,5	Entre 500.001 até 3 milhões
4	Entre 3.000.001 a 8 milhões
3,5	Acima de 8.000.001

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2009)⁵.

* Na despesa total, excluem-se os gastos com inativos.

** Consideram-se transferências impostos sobre ouro (ativo financeiro ou instrumento cambial), de ICMS (25%), ITR (50%), IPVA (50%) e o IR recolhido na fonte pelo Ente municipal, conforme previsto no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159 da CF/1988.

À luz dessas mudanças institucionais implementadas no Estado brasileiro, na seção 4 abordam-se os impactos dessas mudanças sobre o número de cadeiras no parlamento municipal e sobre os gastos na função legislativa no Brasil.

IMPACTOS SOBRE O NÚMERO DE VEREADORES, OS GASTOS DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL E O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO

METODOLOGIA

Em relação às alterações no número de cadeiras nos parlamentos municipais do país, utilizou-se como fonte de dados o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Para os gastos municipais, a base utilizada foi o banco de dados Finanças do Brasil (FINBRA), organizado pela Secretaria do Tesouro Nacional sobre informações da execução orçamentária e contábil dos municípios brasileiros⁶. No que se refere à classificação

(5) O entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), emitido através do Parecer nº 7/2010, é de que os novos limites de gastos do legislativo municipal, previstos na emenda constitucional nº 58/2009 são aplicáveis para a próxima legislatura, a partir de 1º de janeiro de 2013, ficando a análise dos dados dos legislativos municipais do estado do RS até 2012, sujeitos aos limites estabelecidos pela emenda constitucional nº 25/2000.

(6) O acesso aos dados foi realizado em 2011 e em 2015. Chama atenção o grande número

funcional da despesa, a qual busca responder em que área de ação a despesa foi realizada, utilizou-se a classificação estabelecida pela portaria nº42/1999 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, focando-a para a função legislativa e suas respectivas subfunções, conforme demonstrado no Quadro 6. Adicionalmente, para fins de comparação, foram analisados os gastos nas funções educação e saúde na esfera municipal no Brasil. O período de análise é de 2002, primeiro ano de vigência da referida portaria, até 2013⁷, primeiro ano de mandato sob a vigência da legislação que possibilitou a ampliação do número de cadeiras no parlamento municipal brasileiro. Os dados foram atualizados pelo IPCA a preços de 01.01.2015.

Quadro 6 – Classificação da despesa orçamentária por função e subfunção no Brasil

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
01 – Legislativa	031 – Ação Legislativa
	032 – Controle Externo
10 – Saúde	301 – Atenção Básica
	302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial
	303 – Suporte profilático e Terapêutico
	304 – Vigilância Sanitária
	305 – Vigilância Epidemiológica
	306 – Alimentação e Nutrição
12 – Educação	361 – Ensino Fundamental
	362 – Ensino Médio
	363 – Ensino profissional
	364 – Ensino Superior
	365 – Educação Infantil
	366 – Educação de Jovens e Adultos
	367 – Educação Especial

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (1999).

SOBRE O NÚMERO DE VEREADORES

A emenda constitucional nº 58/2009, apesar de estabelecer limite máximo do número de vereadores em relação ao número de habitantes, resultou num

de municípios que ainda não disponibilizou os dados de 2013, cujo prazo expirou em 30 de junho de 2014. No banco de dados FINBRA para o ano de 2013, 383 dados estavam indisponíveis ou inválidos para as informações de gastos com a função legislativa.

(7) Os dados consolidados da execução orçamentária de 2014 serão disponibilizados somente a partir do segundo semestre de 2015, conforme estabelece a legislação em vigor.

acréscimo de 5.443 vereadores no Brasil, conforme demonstrado na Tabela 1, representando aumento de 10,47% sobre o total de cadeiras no legislativo brasileiro no pleito de 2012, comparativamente ao pleito de 2008.

Na Tabela 1, demonstra-se o número de municípios e o número de vereadores correspondente por estados, regiões e do Brasil para as eleições de 2008 e 2012. É oportuno observar que, nesse período, foram criados 05 (cinco) municípios. Pescaria Brava e Balneário Rincão (SC); Mojuí dos Campos (PA); Pinto Bandeira (RS); e Paraíso das Águas (MS).

Tabela 1 – Número de vereadores eleitos em 2008 e 2012: Brasil por município e região (continua)

REGIÃO/UF	2008		2012		VARIACÃO ABSOLUTA	VARIACÃO RELATIVA%
	MUNICÍPIOS	VEREADORES	MUNICÍPIOS	VEREADORES		
Centro-Oeste	465	4292	466	4712	420	9,79
GO	246	2278	246	2489	211	9,26
MT	141	1293	141	1390	97	7,50
MS*	78	721	79	833	112	15,53
Norte	449	4196	450	4773	577	13,75
AC	22	204	22	225	21	10,29
AM	62	593	62	708	115	19,39
AP	16	152	16	166	14	9,21
PA*	143	1368	144	1699	331	24,20
RO	52	482	52	533	51	10,58
RR	15	140	15	151	11	7,86
TO	139	1257	139	1291	34	2,70
Nordeste	1793	16615	1793	18896	2281	13,73
AL	102	945	102	1049	104	11,01
BA	417	3899	417	4540	641	16,44
CE	184	1737	184	2147	410	23,60
MA	217	1995	217	2371	376	18,85
PB	223	2035	223	2185	150	7,37
PE	184	1752	184	2062	310	17,69
PI	224	2033	224	2136	103	5,07
RN	167	1527	167	1618	91	5,96
SE	75	692	75	788	96	13,87
Sudeste	1668	15900	1668	17409	1509	9,49

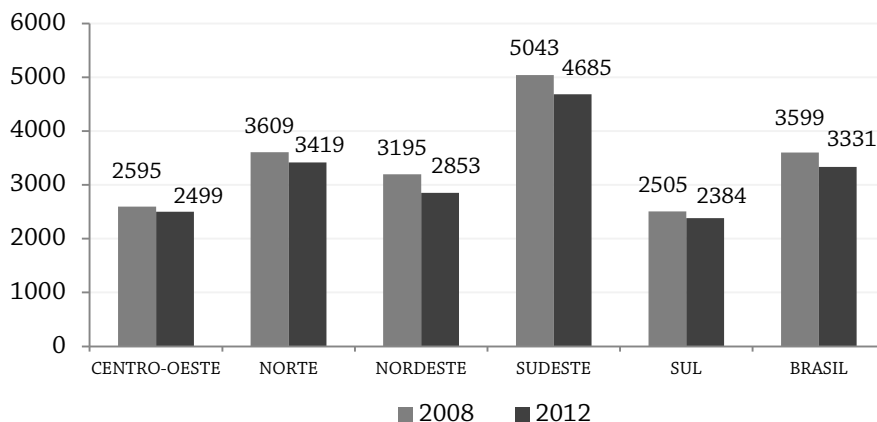
Tabela 1 – Número de vereadores eleitos em 2008 e 2012: Brasil por município e região (conclusão)

REGIÃO/UF	2008		2012		VARIÇÃO ABSOLUTA	VARIÇÃO RELATIVA%
	MUNICÍPIOS	VEREADORES	MUNICÍPIOS	VEREADORES		
ES	78	745	78	840	95	12,75
MG	853	7861	853	8438	577	7,34
RJ	92	1007	92	1188	181	17,97
SP	645	6287	645	6943	656	10,43
Sul	1188	10978	1191	11634	656	5,98
PR	399	3698	399	3866	168	4,54
RS*	496	4583	497	4904	321	7,00
SC*	293	2697	295	2864	167	6,19
Brasil	5563	51981	5568	57424	5443	10,47

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2012).

Enquanto o crescimento populacional do Brasil foi de 6,06%, de 2008 a 2012 (IBGE, 2013), o acréscimo no número de vereadores foi de 10,47%, demonstrando que ocorreu uma redução no número médio de cidadãos representados por vereador no Brasil de 3.599 para 3.331 habitantes, conforme demonstrado no Gráfico 1. No entanto, não é possível inferir que a redução do número médio de cidadãos representados por vereador tenha inserido segmentos populacionais até então excluídos da representação legislativa municipal.

Gráfico 1 – Número de cidadãos representados por vereador nos municípios: Brasil e por região – pleitos de 2008 e 2012



Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2012) e IBGE (2013).

GASTOS DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL – BRASIL

Na Tabela 2, demonstra-se o gasto per capita na função legislativa pelos municípios do Brasil a preços de 01.01.2015. Observa-se que, de 2002 a 2013, o gasto per capita na função legislativa dos municípios brasileiros cresceu 41,08%, em termos reais, se alterando de R\$ 46,82, em 2002, para R\$ 66,05 em 2013. As maiores taxas de crescimento do gasto per capita na função legislativa ocorreram nas regiões Norte (52,83%) e Nordeste (81,10%), ao passo que a região com maior volume de gasto per capita é a região Centro-Oeste, atingindo R\$79,70 por habitante em 2013. Mato Grosso do Sul é o estado com maior gasto por habitante, com R\$94,41, sendo que o estado que apresentou o maior crescimento do gasto per capita na função legislativa foi Sergipe (223,57%).

É importante analisar a magnitude do crescimento real com o gasto per capita na função legislativa em 2013 (primeiro ano do mandato considerando o acréscimo de 5.443 vereadores no país) comparativamente a 2012. Considerando o total dos municípios brasileiros, houve um aumento real de 11,76% no gasto per capita – de R\$59,10 (2012) para R\$ 66,05 (2013).

Comparando-se o último e o primeiro ano dos mandatos (2001-2004); (2005-2008); (2009-2012) e (2013-2016), observa-se que o maior crescimento (real) no gasto legislativo per capita ocorreu entre 2012 e 2013 (último ano do mandato 2009-2012 e primeiro ano do mandato 2013-2016), atingindo 11,76%. Nos outros períodos de transição do mandato, houve queda de 0,97% entre 2004 e 2005 e aumento real de 8,66% entre 2008 e 2009 no gasto per capita legislativo, conforme demonstrado na Tabela 2. Estes dados demonstram que o desempenho do crescimento do gasto legislativo per capita entre 2012 e 2013 é explicado, em parte, pelo aumento de 5.443 vereadores no Brasil.

As regiões que tiveram maior aumento real no gasto per capita na função legislativa municipal entre 2012 e 2013 foram a região Sul (18,19%) e Centro-Oeste (14,20%). No entanto, não foi nessas regiões onde ocorreu o maior aumento no número de vereadores, mas sim nas regiões Norte (13,75) e Nordeste (13,73%), conforme a Tabela 1. Sob a classificação de municípios por estado⁸, o Paraná foi o que apresentou o maior aumento no gasto real per capita na função legislativa municipal (43,64%). No entanto o Estado que apresentou maior acréscimo percentual no número de vereadores (24,20%) foi o Estado do Pará, cujo aumento de gasto real per capita na função legislativa foi da mesma magnitude (24,22%).

(8) Para o total dos municípios do Estado do Maranhão, constava no banco de dados FINBRA um total de 92 campos de informações indisponíveis no que se refere ao gasto na função legislativa. Isso explica a discrepância do dado de 2013 com relação ao de 2012, que aponta um aumento de 131,66% no gasto real per capita com a função legislativa.

Tabela 2 – Gasto per capita na função legislativa, municípios por região do Brasil, 2002 a 2013 – anos selecionados (em R\$ a preços de 01.01.2015)

(continua)

REGIÃO/ANO	2002	2004	2005	05/04%	2008	2009	09/08%	2012	2013	13/02%	13/12%
Centro Oeste	59,2	59,6	60,1	0,80	69,2	74,8	8,21	69,79	79,7	34,66	14,20
GO	56,94	59,41	56,96	-4,12	65,95	70,82	7,38	66,49	74,13	30,19	11,49
MT	65,56	59,15	61,23	3,52	64,5	71,8	11,32	63,34	78,49	19,72	23,92
MS	57,81	60,79	66,28	9,03	82,82	88,63	7,02	85,73	94,41	63,31	10,12
Norte	34,3	35,3	35,8	1,30	48,7	50,4	3,49	48,43	52,4	52,83	8,16
AC	45,07	47,8	41,83	-12,49	49,72	55,24	11,10	50,55	45,72	1,45	-9,55
AP	38,98	39,64	34,51	-12,94	47,18	50,04	6,06	45,15	39,03	0,12	-13,55
AM	39,13	42,54	44,71	5,10	61,24	61,32	0,13	55,67	59,75	52,69	7,33
PA	23,58	22,21	23,27	4,77	31,66	34,04	7,52	31,21	38,77	64,43	24,22
RO	43,55	42,79	46,92	9,65	64,84	71,73	10,63	73,74	70,28	61,38	-4,69
RR	55,08	47,36	47,46	0,21	60,75	60,72	-0,05	54,45	56,43	2,45	3,64
TO	54,27	62,38	59,77	-4,18	73,76	80,18	8,70	75,98	84,75	56,17	11,54
Nordeste	33,9	33,8	37,4	10,40	46	51,7	12,49	53,9	61,3	81,1	13,80
AL	39,46	39,82	41,94	5,32	55,25	61,25	10,86	60,31	60,76	53,97	0,75
BA	36,74	37,52	40,32	7,46	48,53	57,07	17,60	62,68	86,73	136,06	38,37
CE	24,63	23,24	35,69	53,57	43,35	49,05	13,15	51,66	51,05	107,27	-1,18
MA	18,77	17,3	16,4	-5,20	19,62	19,55	-0,36	5,97	13,83	-26,32	131,66

Tabela 2 – Gasto per capita na função legislativa, municípios por região do Brasil, 2002 a 2013 – anos selecionados (em R\$ a preços de 01.01.2015)

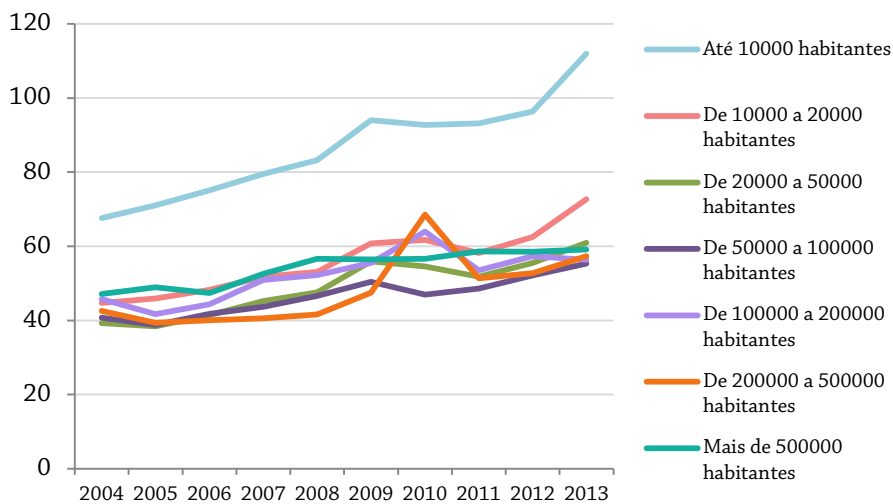
REGIÃO/ANO	2002	2004	2005	05/04%	2008	2009	09/08%	2012	2013	13/02%	13/12%
PB	38,97	36,43	39,99	9,77	52,24	56,29	7,75	56,14	62,21	59,64	10,81
PE	33,03	35,08	35,91	2,37	42,65	45,82	7,43	54,99	52,02	57,5	-5,40
PI	29,88	29,9	34,06	13,91	45	55,21	22,69	53,79	59,14	97,92	9,95
RN	45,72	46,46	49,43	6,39	63,31	74,56	17,77	68,32	70,59	54,4	3,32
SE	21,64	24,63	39,14	58,91	34,43	49,88	44,87	56,83	70,02	223,57	23,21
Sudeste	56,3	52,9	51,5	-2,68	58,2	63,3	8,67	66	70,9	25,97	7,45
ES	60,78	56,97	52,37	-8,07	67,64	71,74	6,06	77,03	73,18	20,4	-5,00
MG	46,54	45,6	47,1	3,29	54,66	58,24	6,55	63,9	69,71	49,78	9,09
RJ	64,45	55,5	57,19	3,05	70,52	73,53	4,27	78,68	82,7	28,31	5,11
SP	57,55	55,13	51,39	-6,78	54,6	61,16	12,01	61,3	67,14	16,66	9,53
Sul	48,9	48,1	41,1	-14,54	47,1	49,9	5,81	52,46	62	26,69	18,19
PR	46,35	44,3	23,11	-47,83	26,28	25,84	-1,67	26,67	38,31	-17,35	43,64
RS	50,88	50,46	50,68	0,44	59,54	62,81	5,49	66,08	68,33	34,3	3,40
SC	49,83	50,77	54,58	7,50	60,52	68,52	13,22	72,07	76,64	53,8	6,34
Total	46,8	45,6	45,1	-0,97	52,8	57,3	8,66	59,1	66,1	41,08	11,76

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2014).

Em relação ao porte de municípios (Gráfico 2), observa-se que, apesar de o gasto per capita na função legislativa ter aumentado em todos os municípios de diferentes portes, foram os municípios de menor porte (até 10.000 habitantes) que apresentaram maior gasto per capita na função legislativa, atingindo em 2013 aproximadamente R\$112,00. Além disso, foi nos municípios de menor porte em que houve o maior aumento real do gasto na função legislativa per capita no período de 2004 a 2013, atingindo 57,64%.

Ainda, comparando a magnitude do crescimento real com o gasto per capita na função legislativa em 2013, comparativamente a 2012, observa-se que mais uma vez foi nos municípios de menor porte (até 10 mil habitantes e de 10 a 20 mil habitantes) onde ocorreu o maior aumento real no referido gasto, atingindo respectivamente 16,27% e 16,29%.

Gráfico 2 – Gasto per capita com a função legislativa dos municípios do Brasil de 2004 a 2013 por porte do município (em R\$ a preços de 01.01.2015)



Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2012) e IBGE (2013).

Esses dados apontam para o componente de custo fixo, que onera proporcionalmente mais os municípios de menor porte. Diante disso, a norma que estabelece as condições para o processo de emancipação de municípios deve incorporar, além de outras variáveis, o porte populacional, estabelecendo número mínimo de habitantes para futuras emancipações. Além disso, como o orçamento público é finito e limitado o aumento de gastos na função legislativa, ao pressionar para cima as despesas-meio, reduz-se o volume de recursos disponíveis às áreas-fins como saúde e educação, por exemplo.

Considerando-se que os gastos alocados na função legislativa subdividem-se nas subfunções ação legislativa e controle, parece que o aumento no número de vereadores e o correspondente aumento de gastos não se justificariam pela qualificação/aprofundamento da democracia representativa, uma vez que não há elementos que demonstrem mudanças no cenário apontado por Dias (1996) de um processo histórico recente de descrédito das instituições democráticas no Brasil, que leva à apatia política dos cidadãos, que, no limite, renegam o próprio ato de votar.

Para fins de comparação, analisa-se o comportamento do gasto per capita nas funções saúde (Tabela 3) e educação (Tabela 4).

Tabela 3 – Gasto per capita na função saúde, municípios por região do Brasil, 2002 a 2013 – anos selecionados (em R\$ a preços de 01.01.2015)

(continua)

REGIÃO/ ESTADO	2002	2004	2005	2008	2009	2012	2013	13/02%
C.Oeste	307,45	342,94	363,63	504,89	544,17	657,93	672,91	118,87
GO	284,06	309,34	321,54	438,26	493,48	594,58	602,66	112,16
MT	322,83	352,98	389,88	512,34	543,1	625,46	659,93	104,42
MS	347,62	412,39	432,57	657,5	672,44	852,68	854,73	145,88
Norte	212,64	232,47	238,15	342,19	343,93	408,09	412,27	93,88
AC	153,02	183,63	189,47	275,82	269,32	302,45	295,43	93,06
AP	160,15	167,86	167,38	279,36	280,29	304,73	251,45	57,01
AM	191,44	213,3	210,79	322,26	332,98	388,03	385,04	101,13
PA	214,09	237,94	240,47	329,19	324,54	394,16	422	97,11
RO	243,96	249,82	262,4	384	408,83	525,7	483,16	98,05
RR	246,54	239,06	297,86	425,3	473,29	387,12	456,86	85,31
TO	261,61	284,19	304,79	443,96	429,77	491,67	467,56	78,72
Nordeste	216,57	237,75	267,2	376,46	396,83	481,76	482,39	122,74
AL	260,55	263,22	286,91	396,78	419,97	512,98	524,89	101,46
BA	177,82	214,89	232,28	339,72	355,67	423,28	418,31	135,24
CE	268,85	279,06	304,4	394,22	428,64	496,19	509,93	89,67
MA	227,99	238,42	281,94	421,78	421,66	478,16	477,75	109,55
PB	193,58	278,03	320,91	438,29	440,68	609,12	595,41	207,58
PE	180,65	186,35	215,11	290,54	330,67	418	422,99	134,15
PI	249,53	241,51	302,86	431,53	449,08	589,37	624,33	150,2
RN	279,63	274,49	297,42	423,16	441,24	538,21	532,46	90,42
SE	214,41	262,94	309,16	440,66	465,19	483,63	516,92	141,09

Tabela 3 – Gasto per capita na função saúde, municípios por região do Brasil, 2002 a 2013 – anos selecionados (em R\$ a preços de 01.01.2015)

(conclusão)

REGIÃO/ ESTADO	2002	2004	2005	2008	2009	2012	2013	13/02%
Sudeste	347,94	357,89	375,78	511,32	527,77	678,86	685,57	97,04
ES	225,15	250,24	272,79	404,65	416,6	530,53	484,63	115,25
MG	323,04	322,18	359,36	496,91	515,83	661,31	671,03	107,72
RJ	397,93	373,6	357,81	465,91	464,2	683,2	727,92	82,93
SP	351,4	377,95	398,66	543,57	566,59	698,08	695,04	97,79
Sul	302,9	315,93	338,9	448,99	473,61	605,2	618,53	104,2
PR	306,09	325,38	341,75	433,49	464,63	588,56	613,2	100,33
RS	312,84	298,37	329,33	441,88	453,75	603,17	612,71	95,86
SC	278,09	330,67	351,69	488,21	524,58	636,09	636,99	129,06
Total	291,12	307,78	329,2	451,88	468,78	590,76	595,85	104,67

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2014).

Importante ressaltar que os gastos em educação referem-se aos executados pela esfera municipal, de acordo com as atribuições dos municípios previstas na Constituição Federal de 1988.

161

Tabela 4 – Gasto per capita na função educação, municípios por região do Brasil, 2002 a 2013 – anos selecionados (em R\$ a preços de 01.01.2015)

(continua)

REGIÃO/ ESTADO	2002	2004	2005	2008	2009	2012	2013	13/02%
C.Oeste	364,07	347,44	370,25	502,37	555,1	651,63	643,52	76,76
GO	356,9	300,56	330,08	439,72	496,77	611,57	611,09	71,22
MT	401,62	405,14	411,18	514,66	549,99	625,97	600,96	49,63
MS	340,94	389,11	417,16	639,2	707,56	781,01	771,11	126,17
Norte	298,44		307,83	459,63	516,03	651,96	648,27	117,22
AC	391,45	316,87	325,95	461,75	473,59	551,56	541,13	38,24
AP	231,18	191,2	215,68	352,44	429,91	464,7	471,03	103,75
AM	324,87	330,84	326	510,14	528,41	624,36	631,8	94,48
PA	284,5	262,92	291,28	421,79	478,13	705,94	701,45	146,56
RO	264,78	291,28	333,97	469,3	573,41	606,81	557,31	110,48
RR	229,05	205,75	224,24	450,35	710,82	501,71	629,65	174,9
TO	349,22	371,82	378,61	547,58	622,35	722,34	680,12	94,75

Tabela 4 – Gasto per capita na função educação, municípios por região do Brasil, 2002 a 2013 – anos selecionados (em R\$ a preços de 01.01.2015)

(conclusão)

REGIÃO/ ESTADO	2002	2004	2005	2008	2009	2012	2013	13/02%
Nordeste	293,39	287,26	316,04	454,71	538,64	635,8	619,81	111,26
AL	285	286,9	305,53	446,89	520,5	607,82	590,65	107,25
BA	290,69	277,28	309,04	427,49	512,46	625,79	618,21	112,67
CE	293,17	289,98	304,44	457,13	536,79	629,32	611,7	108,65
MA	294,54	295,7	311,69	479,27	596,08	742,93	758,26	157,44
PB	286,76	269,8	298,95	431,21	488,03	589,87	583,33	103,42
PE	253,54	262,62	290,64	395,35	494,99	576,48	563,54	122,27
PI	305,79	288,28	321,24	443,34	511,35	650,71	667,42	118,26
RN	314,47	286,72	321,26	448,71	528,52	561,19	562,83	78,98
SE	335,28	318,23	361,22	488,46	574,6	585,67	620,7	85,13
Sudeste	403,21	390,32	411,74	568,29	630,97	700,52	692,36	71,71
ES	364,33	368,62	435,29	680,67	740,8	818,19	742,75	103,87
MG	324,34	297,77	315,28	432,9	469,72	532,94	523,21	61,31
RJ	440,4	380,17	389,13	501,97	517,18	625,58	664,68	50,93
SP	430,31	440,5	464,09	646,66	741,82	797,25	776,79	80,52
Sul	348,18	365,01	374,81	488,47	528,22	617,45	610,6	75,37
PR	339,39	352,2	351,66	448,03	463,17	565,14	568,37	67,47
RS	357,66	366,83	384,75	499,45	536,82	616,09	602,53	68,46
SC	345,78	384,45	396,34	537,94	625,83	706,06	692,59	100,3
Total	352,24	346,37	367,45	508,94	572,19	660	653,42	85,5

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2014).

Os dados das Tabelas 4 e 5 mostram que enquanto o gasto per capita com o legislativo cresceu, em termos reais, 41,08% nos municípios brasileiros, o gasto com as funções saúde e educação cresceram, respectivamente, 104,67% e 85,50% no período de 2002 a 2013. Assim, o gasto per capita em saúde e educação representa aproximadamente 9 vezes o gasto per capita na função legislativa, o que pode ser considerado pouco – sem desmerecer o grau de relevância da democracia representativa – uma vez serem estas áreas-fins do Estado. Não se trata aqui de medir o grau de importância relativa entre saúde, educação e democracia representativa. No entanto, os dados trazem subsídios importantes tanto para a implementação de políticas públicas, quanto para a gestão do gasto público.

SOBRE O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO

O acréscimo do número de vereadores amplia/aprofunda a democracia? Esse é um questionamento cuja resposta perpassa por áreas da Ciência Política, da Sociologia e da Economia, entre outras. Tampouco a resposta está livre de contravérsias. Contudo, se consideramos: i) que a democracia caracteriza-se pelo tripé democracia representativa, democracia participativa e controle da burocracia; ii) que um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos sejam amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente comprometidas, conforme aponta Tilly (2007); iii) que vigora no Brasil, desde a Carta Magna de 1988, um conjunto de normas institucionais que dá direito aos cidadãos exercerem o controle sobre a esfera pública estatal, e a literatura mostra que pouco se avançou nesse quesito, por razões diversas; e iv) que em alguns municípios do RS, conforme aponta Chieza (2008), há casos nos quais o Poder Legislativo municipal realiza audiências públicas de gestão fiscal e orçamentária, conforme estabelece a LRF, e o faz de forma burocrática, dado que a referida audiência pública, a qual deveria ser um fórum de debate com a participação da sociedade, é realizada, muitas vezes, sem a sua presença. Prova disso é que um representante de determinado Poder Legislativo gaúcho, ao ser questionado sobre o porquê da realização da audiência pública sem a presença de cidadãos, respondeu que, tendo ou não a presença de cidadãos, a lei estava sendo cumprida, demonstrando desconhecer as razões da aprovação da referida norma no Brasil, cujo objetivo é ampliar as relações políticas entre Estado e cidadãos, um dos pilares da democracia. Logo, considerando estes aspectos, parece não ser provável que apenas o aumento quantitativo de vereadores, apesar de reduzir o número de cidadãos representados por vereador, qualificaria o processo democrático no Brasil. Dependeria de outras variáveis qualitativas, como a capacitação dos cidadãos sobre a *res publica*, promovendo mudança cultural na sociedade brasileira.

Conforme demonstrado por Chieza (2008), a ação dos legislativos municipais não ocupa suficientemente os espaços políticos (e legais) disponíveis para ampliar a democracia participativa, desperdiçando um importante espaço que possibilitaria o aprofundamento do exercício da cidadania e o desestímulo a ações clientelistas e paternalistas presentes na sociedade brasileira, que levam à proliferação e ao aprofundamento do patrimonialismo no Brasil.

Diante de todos os elementos referidos e dos espaços que o parlamento municipal deixa de usufruir adequadamente, cujos custos seriam menores em relação à ampliação do número de vereadores, não nos parece que o aumento quantitativo destes possibilitaria a qualificação do processo democrático. O aprofundamento dos canais de participação, em atendimento efetivo à legislação vigente (CHIEZA, 2008), a ampliação dos canais de participação via Internet (MAIA; GOMES; MARQUES, 2011) e a existência de partidos políticos com programas e ideários

claros possibilitariam maior qualidade e solidez ao processo democrático brasileiro (DIAS, 1996).

Como a sociedade brasileira carece de aprofundamento da democracia participativa, as Câmaras de Vereadores poderiam dispender esforços para difundir a efetiva participação dos cidadãos no exercício do controle público, ações que contribuiriam para inibir o nepotismo e a corrupção e, conseqüentemente, fortalecer a democracia no Brasil. Ações dessa natureza contribuiriam para amenizar o descolamento entre os representantes e os eleitores, conforme pressuposto teórico apresentado pelo IPEA (2010, p. 18): “a continuidade das eleições e a ausência de impedimentos à participação eleitoral” não cumprem os “requisitos básicos e suficientes da representação”, pois podem estar presentes em cenário de “descolamento” entre o corpo de representantes e o de eleitores.

Por fim, a despeito de os argumentos aqui apresentados não apontarem para a possibilidade de aprofundamento do processo democrático fruto do aumento do número de cadeiras no legislativo municipal, não se pode desconsiderar a possibilidade de que um maior número de vereadores sinalize a possibilidade de representação de segmentos sociais historicamente não representados. No entanto, isso dependeria do grau de conscientização política e da definição de um quadro ideal da razão entre número de habitantes e de representantes. Nesse sentido, Santana e Sampron (1993, p. 15), ao analisarem a experiência de países como Estados Unidos, Canadá e França, entre outros, sobre a relação entre tamanho populacional e número de representantes nos parlamentos, concluem que “a representação política em termos quantitativos, no plano internacional, não pode servir de parâmetro para o Brasil”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das mudanças institucionais aqui analisadas, o parlamento municipal brasileiro conta com 5.443 vereadores adicionais na legislatura 2013-2016, representando um acréscimo de 10,47%. Estima-se um gasto adicional na função de aproximadamente R\$ 4,2 bilhões por mandato. Além disso, no Brasil o gasto per capita das funções saúde e educação é de apenas nove vezes, aproximadamente, o gasto per capita na função legislativa. A despeito da vigência de normas que estabelecem os limites de gastos (aqui abordadas), considerando-se os resultados desta pesquisa e a abrangência e complexidade das áreas de saúde e educação, parece que há certo desequilíbrio na partilha do orçamento público entre as referidas áreas.

Além disso, embora este tema não deva ser focado, exclusivamente, nos gastos, dado que há um limite constitucional para o legislativo municipal, registra-se que esses limites **são máximos**, por isso o argumento de que se o legislativo está cumprindo o referido limite, o seu impacto nos gastos deve ser secundarizado é um argumento falso, porque o orçamento público é finito e limitado, e se mais recursos forem destinados à função legislativa, é de se esperar que menos recursos estarão disponíveis para áreas como saúde e educação, em especial. Nesse sentido, o parlamento municipal tem a atribuição de também contribuir com a implementação de políticas públicas que possibilitem a melhoria e a racionalização do gasto público.

Por fim, não se trata de medir o grau de importância relativa entre saúde, educação e democracia representativa; no entanto, os dados trazem subsídios importantes tanto para a implementação de políticas públicas e gestão do gasto, quanto para o aprofundamento da democracia participativa através de ações qualitativas nascidas no âmbito do parlamento municipal, como, por exemplo, a aplicação de normas legais vigentes que possibilitam a ampliação do controle social sem, necessariamente, incorrer em elevação de gastos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 25, de 14 de fevereiro de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 fev. 2000.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 58, de 23 de setembro de 2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 set. 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 abr. 1999.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças do Brasil (FINBRA)**. Contas Anuais. Brasília, DF: Tesouro Nacional, 2014. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/en/contas-aneais>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Estatísticas e Resultados da Eleição**. Brasília, DF: TSE, 2012. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012>. Acesso: 11 jun. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Resolução TSE nº 21.702/2004**. Instruções sobre o número de vereadores a eleger segundo a população de cada município. Brasília, DF: TSE, 2004.

CHIEZA, Rosa Ângela. **O Ajuste das Finanças Públicas à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 196p. 2008. Tese (Doutorado em Economia). Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

CNM. Confederação Nacional de Municípios. **Pesquisa Vereadores 2011**. Brasília, DF: CNM, 2011. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

DIAS, Márcia. Democracia Local: Principais Tendências da Literatura Acadêmica Contemporânea. **Cadernos de Sociologia e Política**, Rio de Janeiro, n.2, 1996.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Crescimento versus Distribuição: o Dilema Clássico (e Atual) da Economia. **Revista da Pesquisa UFRGS**, Porto Alegre, p.22-25, 2008.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – 2013 (PNAD 2013)**. Brasília, DF: IBGE, 2013.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estado, Instituições e Democracia: democracia**. Brasília, DF: IPEA, 2010. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia; Livro 9). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol2.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2015.

MAIA, Rousiley Celi; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil (Orgs.). **Internet e Participação Política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

PIRES, Roberto Rocha C.; VAZ, Alexander Cambraia N. Participação faz a diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A dinâmica da participação no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

SANTANA, Jair E.; SAMPRON, Dario. Vereadores em Excesso? **Revista de Doutrina e Jurisprudência**, Belo Horizonte, v.1, 1993.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A democratização do acesso à Justiça**. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

SIMIONATO, Ivete. **Crise, Reforma do Estado e Políticas Públicas**: implicações para a Sociedade Civil e para a profissão. Mimeo, 2003. Disponível em: <http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv87.htm>. Acesso em 25 jun. 2014.

TILLY, Charles. **Democracy Realized**: the progressive alternative. New York: Verso, 2007.