

2

# Indicadores de desempenho para parlamentos: o desafio de aferir práticas políticas<sup>1</sup>

Humberto Dantas

Doutor em Ciência Política pela USP / Professor e pesquisador do Insper. Coordenador do curso de pós-graduação em Ciência Política da Fesp-SP.

Luciana Yeung

Doutora em Economia pela EESP-FGV / Coordenadora dos cursos de graduação do Insper / Membro fundadora da Associação Brasileira de Direito e Economia (ABDE) e vice-presidente do Instituto Brasileiro de Relações de Emprego e Trabalho (Ibret).

**Resumo:** A Ciência Política no Brasil tem-se concentrado em analisar e compreender diversos aspectos associados ao Poder Legislativo. Mas seria possível pensarmos em indicadores capazes de medir, de forma objetiva, o desempenho desse Poder, com base em parâmetros legais associados às suas funções em cidades e estados? Seria possível propor um método quantitativo e aplicável a diferentes realidades nos milhares de parlamentos do Brasil? Este trabalho busca desenvolver um conjunto de indicadores para a avaliação de legislativos sob o seu caráter político, ou seja, sem uma preocupação com questões ligadas à gestão administrativa dessas organizações. Assim, com base em quatro conjuntos de dados compostos de um total de 16 subíndices associados às prerrogativas legais do Legislativo apresentamos um painel de resultados que, combinados, permitem uma leitura do desempenho dessas organizações. De posse desse método, inclusive, nos parece possível que pesquisadores o apliquem às mais diferentes realidades parlamentares dimensionando aspectos de nossa política.

**Palavras-chave:**

**Abstract:** *Political Science in Brazil has focused on analyzing and understanding various aspects associated to the legislative branch. But would it be possible to think of indicators that are able to objectively measure the performance of this power based on legal parameters, which are associated with their functions in cities and states? Would it be possible to propose a quantitative method, which is applicable to different realities in thousands of parliaments in Brazil? This paper seeks to develop a set of indicators for the assessment of the legislative power under its political character – i.e. disregarding the management of administrative issues in these organizations. Thus, based on four datasets consisting of a total of 16 sub-indices that are associated with legal prerogatives of the Legislature, we present a panel of results, that, if combined, allows us to understand the performance of these organizations. Furthermore, it seems possible for researchers to apply this method to many different parliamentary realities, which may give dimensions of several aspects of our politics.*

**Keywords:**

## Introdução

A Ciência Política tem buscado compreender melhor o que efetivamente fazem e o que devemos esperar dos parlamentos brasileiros. É recente o campo de estudos legislativos e algumas conclusões visam desmistificar fatos considerados como verdades inquestionáveis, mas pouco condizentes com a realidade. Ademais, merecem atenção os trabalhos de organizações do terceiro setor que buscam compreender a atividade parlamentar e decodificar suas características e ações sob o formato de análises e indicadores. Não é nosso objetivo aqui um aprofundamento sobre a qualidade e a profundidade dos trabalhos de tais instituições, mas é relevante que citemos exemplos, como: Movimento Voto Consciente, Congresso em Foco, Democracia Ativa, Diap, Transparência Brasil, Amarribo, Cepam, CNBB, Instituto Ágora, Rede Nossa São Paulo, Adote um Vereador, Adote um Distrital, entre outros. Ademais, destacamos exemplos latino-americanos, como a Fundar (México) e a Fundación Poder Ciudadano (Argentina).

Diante de tais aspectos, este trabalho busca desenvolver um conjunto de indicadores para a avaliação de parlamentos sob o

viés de seu funcionamento político, ou seja, sem uma preocupação com questões ligadas à gestão administrativa dessas organizações. Assim, com base em quatro conjuntos de indicadores, constituiremos um painel de resultados que, combinados, representam o que chamamos de uma métrica capaz de medir o desempenho dessas organizações. De posse desse método, inclusive, parece-nos possível que pesquisadores o apliquem às mais diferentes realidades parlamentares.

## Aspectos teóricos

Não é nossa principal preocupação esgotar – nem sequer aprofundar demasiadamente – as questões associadas às teorias sobre a possibilidade de medirmos o desempenho do Poder Legislativo. O intuito maior está associado a um olhar sobre os indicadores propostos e as possibilidades de aprimorarmos o método. A despeito de tal observação, é relevante destacar alguns aspectos relacionados à busca por questões que apontem para uma compreensão de nossa temática à luz da Ciência Política.

A principal questão, no debate teórico, talvez esteja associada à compreensão de quais aspectos institucionais do sistema político, eleitoral e partidário brasileiro dificultam ou estimulam a avaliação de parlamentos. Esse debate será feito com base em trabalho de Praça e Dantas (2012). De acordo com esses autores, três aspectos do sistema político brasileiro merecem atenção e podem dificultar a avaliação do Legislativo no País, dentre outros possíveis: a) o sistema eleitoral e partidário; b) a centralização do processo legislativo; e c) uso de regras informais.

No primeiro caso os autores entendem que o sistema proporcional com lista aberta em regime pluripartidário, que permite coligações, pode representar problemas. Isso porque torna o ambiente menos inteligível, afasta a sociedade do parlamento, oferta espaço a partidos políticos pouco estruturados e distorce parte do desejo do eleitorado. Neste último caso, destaca-se a transferência de votos entre candidatos em eleições proporcionais. Sob tal lógica, o voto ideologizado numa dada legenda é

capaz de eleger um político de outro partido coligado com pouca relação a essa ideologia. São pouquíssimos os candidatos que conseguem, “sozinhos”, ultrapassar o quociente eleitoral e assegurar uma cadeira no Legislativo, sem depender da votação em seu partido/coligação e dos demais colegas de chapa.

Assim, apenas uma pequena parte dos eleitores tem seus candidatos eleitos, sentindo-se estimulados a acompanhar o comportamento deles no Legislativo. As conclusões de Praça e Dantas (2012) rumam no seguinte sentido:

O sistema eleitoral brasileiro parece ter tudo para dificultar um bom controle social do Legislativo: há o voto pessoal, mas partidos exercem uma tarefa importantíssima no sentido de coordenar e financiar candidaturas; há certa proporcionalidade com relação ao número de votos obtidos e cadeiras parlamentares ocupadas, mas há também espaço para distorções significativas. Talvez a principal crítica (...), no entanto, seja o fato de que este sistema resulta em um número significativo de forças políticas de origem ideológica diversa dentro do parlamento – algo que, em tese, dificultaria demasiadamente a definição da agenda legislativa (PRAÇA e DANTAS, 2012, p. 8).

A segunda questão está associada à centralização do processo legislativo no Brasil, sendo bem-sucedida a interpretação de que a coalizão de governo controla a agenda legislativa por meio da Mesa Diretora e do Colégio de Líderes partidários. Isso vale para o âmbito federal (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999), estadual (ABRUCIO, 1998) e para o Município de São Paulo (CAETANO, 2005). De acordo com Praça e Dantas (2012), quando buscamos avaliar um parlamento devemos ter em mente “como nossos líderes políticos definem a pauta legislativa (...), sob que condições os líderes realizam suas escolhas (...), qual o papel do Executivo nesses debates”, etc.

Por fim, surge como terceiro desafio compreender a informalidade do processo legislativo no Brasil. Praça e Dantas (2012) buscam verificar as diferenças entre as regras escritas e o modo como o processo legislativo acontece de fato, destacando

que países latino-americanos têm sido associados à informalidade política de modo negativo (ROSENN, 1971; O'Donnell, 1996; HELMKE e LEVITSKY, 2006). Além disso, buscam entender em que medida certa dose de informalidade não pode ser vista como positiva. Segundo os autores, “o controle social (...) passa, necessariamente, por entender como os atores políticos utilizam instituições informais. (...) Nem sempre “desobedecer” ao Regimento Interno implica mau funcionamento das instituições legislativas”.

Diante de tais aspectos, foi possível notar a existência de preocupações com estudos capazes de levar adiante a compreensão sobre o controle social e sobre o funcionamento dos parlamentos, elencando alguns desafios para esse tipo de estudo. Ainda assim, parece possível afirmar que temos condições de propor um método para a aferição do desempenho de parlamentos.

### Criando indicadores, promovendo escolhas

Como avaliar de forma sistêmica e racional o trabalho do Poder Legislativo? Nosso primeiro desafio foi definir as características de um indicador capaz de responder de forma objetiva à questão apresentada. Para tanto, uma série de escolhas metodológicas se seguiram, entre elas a construção de um índice replicável a diferentes realidades legislativas, capaz de observar o parlamento sob seus aspectos morais e legais, constituído com base em uma lógica mais quantitativa. Todas essas características já indicam a realização de escolhas que causam polêmicas.

A despeito das limitações comuns a qualquer trabalho dessa natureza, foi possível conceber um índice pautado em quatro grandes subíndices, condizentes com as responsabilidades do parlamento. Antes de apresentarmos nossas escolhas, devemos destacar que qualquer opção desvende a lógica da exclusão, ou seja: optar é afastar. Por que o indicador X e não o Y? Por que W tem peso semelhante a Z? Perguntas como essas remetem à subjetividade que trabalhos dessa natureza carregam. Além disso, toda escolha gera questionamentos e isso

não significa o desconhecimento da grande complexidade do trabalho legislativo.

Com relação aos princípios norteadores do trabalho, optamos pelo caráter simplificado do indicador. Apesar de dados mais complexos permitirem uma fotografia mais acurada do contexto, medidas simples possibilitam a fácil compreensão e a adaptação a múltiplas realidades municipais, estaduais e federais. Assim, escolhemos simplificar e construir um indicador que permita que diferentes casas sejam medidas. Ademais, optamos por medir o desempenho do parlamento com base em variáveis quantitativas, mesmo correndo o risco de transformar ações que carregam amplos e complexos significados em “simples” dados numéricos.

Diante de tais decisões, partimos de pressupostos legais e construímos um índice (de desempenho do Legislativo) pautado em quatro grandes subíndices: promovedor, cooperador, fiscalizador e transparente. Tais subíndices devem ser considerados como quatro conjuntos compostos, cada um deles constituído por quatro indicadores com viés prioritariamente quantitativo. Assim, reconhecemos que perdemos parte da capacidade analítica de captarmos aspectos políticos complexos, mas ganhamos agilidade, viabilidade de multiplicação, capacidade de análise temporal e facilidade de compreensão. Além disso, todas as informações terão o mesmo peso, o que representa dizer que nossa reflexão parte do pressuposto de que não é possível determinar maior ou menor grau de importância para aquilo que selecionamos. A seguir apresentamos a composição dos quatro subíndices.

## 1. A função promovedora

O termo “promovedor” aqui está compreendido sob a ótica de o parlamento cumprir com seu papel de legislar. Assim, espera-se que uma casa de leis cumpra seu papel de dar origem a projetos, discutir, votar e aprovar matérias de interesse da sociedade. Diante de tal desafio, compreendemos que existem quatro indicadores capazes de resumir esse papel.

## 1.1 Índice de projetos complexos de iniciativa do Poder Legislativo sancionados

Entende-se que o cumprimento das tarefas legislativas concretiza-se quando um projeto é sancionado. Um estoque de centenas de iniciativas arquivadas ao término de cada mandato tem alguma utilidade? Sabemos que existe expressiva dificuldade para um parlamentar aprovar projetos, mas qual percentual desse volume é aprovado? Segundo esse contexto, é relevante separarmos projetos de acordo com os diferentes graus de complexidade. Assim, na mensuração do total de projetos, deverão ser desconsiderados aqueles chamados de não complexos. Mas o que seriam projetos não complexos? Volden e Wiseman (2009), por exemplo, destacam essa questão em estudo de mensuração da eficiência do congresso norte-americano:

“Poderia ser argumentando, de maneira correta, segundo nossa visão, que nem todos os projetos de lei têm igual importância, e, por isso, não podem ser indicadores da eficiência [parlamentar] de maneira igual. Nomear uma agência dos correios pode ser realizado com consideravelmente menos habilidade legislativa do que reformar o sistema da Previdência Social. Para levar em consideração tais variações, categorizamos os projetos de lei como sendo comemorativos/simbólicos (C), substantivos (S), ou substancialmente significativos (SS)” (p. 11, tradução nossa).

É nessa linha que seguimos na construção e mensuração do índice de projetos de lei sancionados. No entanto, diferentemente de Volden e Wiseman, que tinham por base um almanaque trimestral do congresso norte-americano, tivemos que construir uma classificação. E fizemos isso de maneira simples, separando os projetos em duas categorias: não complexos e complexos. Iniciativas como denominação de nome de logradouros, distribuição de títulos honoríficos, instituição de datas comemorativas e similares, e oferta de títulos de utilidade pública foram consideradas não complexas. Claro que tais matérias têm relevância e influência na sociedade, mas não parece possível imaginar que tenham impacto relevante. Propomos,

então, que esse primeiro indicador seja construído da seguinte forma: ao término do ano parlamentar (exercício), o total de projetos complexos de origem no Legislativo sancionado seja dividido pelo total de projetos complexos de origem no Legislativo que tramita pelo parlamento. O resultado será sempre um número menor ou igual a um, que deve ser multiplicado por 10, chegando-se à primeira das 16 notas do indicador e à primeira das quatro notas desse subíndice.

### **1.2 Índice de emendas ou substitutivos dos parlamentares em projetos do Poder Executivo sancionados**

É sabido que parte expressiva das matérias complexas aprovadas no Poder Legislativo tem origem no Poder Executivo. A despeito de tal aspecto, que será tratado adiante, o intuito é compreender em que medida o parlamento debate e incrementa tais projetos. Se ele impacta nossa realidade, e isso é esperado pela natureza da casa de leis, é possível afirmar que se trata de um Legislativo mais promovedor. Assim, esse indicador deve ser calculado da seguinte maneira: total de emendas dos parlamentares aprovadas nos projetos complexos sancionados de origem do Poder Executivo dividido pelo total de emendas apresentadas a esses projetos. Mais uma vez teremos um número menor ou igual a um, que deverá ser multiplicado por 10, chegando-se assim à segunda nota.

### **1.3 Índice de emendas ao orçamento executadas, de origem no Poder Legislativo, com base no total apresentado**

A despeito do que se pensa sobre as trocas de emendas liberadas para projetos de legisladores por votações importantes de interesse do Executivo, é fato que o parlamento deve ter um peso na formulação e na execução da lei orçamentária. Quanto mais temas de interesse do Legislativo são postos em prática pelo Executivo, maiores as chances de afirmarmos que o parlamento tem um papel maior na realidade das políticas. Assim, o desafio aqui é dividir o volume de recursos orçamentários solicitados pelos parlamentares por meio de emendas ao Poder

Executivo dividido pelo total executado. Em vez de considerar o volume, poderíamos ter optado pelo total de emendas. A despeito dessa escolha, o resultado, mais uma vez, será um número entre zero e um, que deverá ser multiplicado por 10, ofertando-nos a terceira nota.

### **1.4 Índice de atividade das comissões permanentes**

O Poder Legislativo tem, entre suas principais atividades, o constante diálogo, os debates, as reflexões que são realizadas de forma mais concentrada e técnica nas reuniões das comissões permanentes – se bem que sabemos que nem todas as casas legislativas brasileiras cumprem à risca essa esperada atividade. Assim, o intuito foi criar uma taxa de realização de reuniões pautada no fato de que tais grupos têm como objetivo reunir-se semanalmente durante o período de atividade da Casa. A ideia é medir o número dessas reuniões com base no total de semanas úteis do parlamento. É claro que a não realização de reuniões faz parte de um conjunto de manobras para impedir alguns debates, mas tais alternativas regimentais não podem ser consideradas saudáveis se o intuito é medir o desempenho do Legislativo e sua capacidade de avançar em projetos de interesse da sociedade. Também é sabido que as comissões provisórias, as reuniões extraordinárias, as subcomissões e as comissões de inquérito muitas vezes desempenham papel igualmente relevante. No entanto, elencamos apenas as comissões permanentes para formarem o indicador das atividades de todas as comissões, atuando como uma espécie de “termômetro”. O cálculo deve, nesse caso, ocorrer em cada uma das comissões de uma casa legislativa. Deve-se dividir o número de reuniões ocorridas pelo total de reuniões esperadas (semanas de trabalho), de acordo com o calendário oficial de cada parlamento. Cada resultado deve ser multiplicado por 10 e, ao término dessa operação, deve ser realizada uma média simples de todas as comissões, resultando no quarto indicador desse subíndice.

Diante do cálculo dos quatro indicadores, a média simples dos resultados gerará o resultado final do subíndice, chamado aqui de Função Promovedora. Esse mesmo exercício deve ser realiza-

do em cada um dos outros três subíndices e seus componentes, que serão apresentados a seguir.

## 2. A função cooperadora

A função cooperadora do Legislativo é compreendida aqui sob a ótica da aprovação de temas de interesse do Poder Executivo. Não parece razoável considerar que apoiar um prefeito, governador ou presidente em matérias de seu interesse no parlamento seja atividade que diminua a importância do Legislativo. Pelo contrário. Se partirmos dos pressupostos a seguir veremos que é esperado que o Executivo seja legislador: a) a sociedade parece eleger com maior clareza as políticas públicas dos candidatos aos cargos executivos; b) parte desses candidatos apresenta e constrói planos ao longo de suas campanhas que exigem colaboração do Legislativo; c) grupos da sociedade exigem de prefeitos planos de metas associados às ações governamentais; e d) espera-se que o Executivo tenha corpo técnico qualificado e expressivamente mais volumoso para o desenvolvimento de pesquisas e planejamentos em políticas públicas. Assim, cooperar é algo esperado até mesmo pela própria sociedade. Diante de tal desafio, compreendemos que existem quatro indicadores capazes de apontar para o cumprimento desse papel.

### 2.1 Índice de projetos sancionados advindos do Poder Executivo

Compreende-se que o Executivo tenha uma taxa alta de sucesso quando o Legislativo é cooperador. Nesse caso, o sucesso de suas iniciativas será, ao término do ano legislativo, tanto mais expressivo quanto maior for o resultado da divisão do total de projetos de iniciativa do Poder Executivo sancionado sobre o total existente em tramitação. A lógica da construção do número para a obtenção da média segue os exemplos apresentados nos indicadores do subíndice anterior.

### 2.2 Índice de projetos sancionados do Poder Executivo sem emendas apresentadas

Ao contrário do caráter promovedor, o Legislativo pode cooperar de forma mais pura se não apresentar emendas aos projetos

aprovados de origem do Poder Executivo, a despeito dos custos para que isso aconteça. Assim, aqui o objetivo é dividir o total de projetos sancionados sem qualquer emenda pelo total de projetos sancionados de origem do Poder Executivo.

### 2.3 Índice de pedidos de urgência aprovados

O Poder Executivo, além de encaminhar matérias de seu interesse e ter elevadas taxas de aprovação de tais temas, pode solicitar urgência na tramitação dos seus projetos. Aferir a taxa de pedidos de urgência aprovados (atendidos) pelo Legislativo é indicador de cooperação do parlamento. Assim, o indicador é construído com base no total de pedidos de urgência aceitos sobre o total de pedidos de urgência realizados pelo Poder Executivo.

### 2.4 Índice de projetos aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação

Projetos têm uma velocidade média para serem aprovados, e compreender qual o percentual de projetos do Poder Executivo que tramitam abaixo de tal média é indicativo do caráter cooperador do parlamento. O índice será construído avaliando-se qual o percentual de projetos com origem no Executivo aprovados com duração abaixo da média de todos os projetos aprovados no Legislativo. Note-se que a velocidade aqui está associada à aprovação do projeto no parlamento, deixando-se de lado a questão da sanção por parte do Executivo.

## 3. A função fiscalizadora

Fiscalizador é o parlamento capaz de fazer uso de suas ferramentas legais no exercício da tarefa de acompanhar os trabalhos do Poder Executivo. Tal desafio talvez represente a maior dificuldade do parlamento no Brasil, acusado de fazer pouco ou mau uso de tal prerrogativa. As acusações recaem sobre o fato de haver um pacto de cumplicidade entre os Poderes que impede o parlamento de cumprir tal tarefa. Diante de tal desa-

fio, compreendemos que existem quatro indicadores capazes de apontar para o cumprimento desse papel.

### **3.1 Índice de atendimento às solicitações de informação ao Poder Executivo**

Temos aqui um problema de ordem qualitativa. Há perguntas como: para que serve a informação? em que o parlamentar vai utilizá-la? trata-se mesmo de um gesto fiscalizador? ele foi atendido? Ademais, com o princípio da transparência em voga, temos um volume cada vez maior de informações disponibilizado nos portais do poder público, o que pode arrefecer o ímpeto solicitante dos parlamentares. A despeito de tais aspectos relevantes, devemos compreender que o Poder Legislativo tem a obrigação de cobrar tais informações ao Executivo e ser atendido. Nesse caso, o indicador é construído com base no total de pedidos de dados atendidos pelo Poder Executivo sobre o volume de solicitações encaminhado a ele.

### **3.2 Índice de atendimento a convocações aos membros do Poder Executivo**

Uma das formas de diálogo entre os Poderes é por meio de convocações a membros do Executivo – que tem como dificuldade de aprovação em Plenário, o que representa, muitas vezes, um processo de blindagem das bases situacionistas ao Executivo. O caráter qualitativo aqui também tem marca importante, pois comparecer ao Legislativo não indica atender de forma consistente àquilo que se espera como resposta. Ainda assim, tais convocações comprovam que o Legislativo está cumprindo a função de fiscalizar. O indicador é composto do total de convocações atendidas sobre o total realizado.

### **3.3 Índice de comissões parlamentares de inquérito instaladas que versam sobre temática de impacto sobre o Executivo**

Parte-se do pressuposto de que existem motivos para a instalação de tal instrumento, o que pode ser questionável. Nesse caso, é necessário verificar quanto se propôs, quanto efetiva-

mente se instalou e qual a temática da proposta. Esse indicador faz parte do caráter efetivamente fiscalizador. Blindar o Executivo, nesse caso, não será considerado um papel cooperador, como parte da classe política tem defendido, pois evitar esclarecimentos é diferente de contribuir para a implantação de políticas públicas por meio da aprovação de projetos do Executivo. O primeiro desafio para a construção desse indicador é, com base na lista de comissões de inquérito instaladas, se concentrar exclusivamente naquelas que tratam de algo associado às atividades do Poder Executivo – em movimento semelhante à separação de projetos complexos ou não (subíndice 1). Feito isso, é necessário dividir o total de comissões instaladas que versam sobre temas de responsabilidade do Poder Executivo sobre o total de comissões.

### **3.4 Índice de atendimento às consultas ao Tribunal de Contas sobre aplicação do orçamento**

É importante medir o quanto o Legislativo está disposto a efetivamente fiscalizar a execução do orçamento público por meio de consultas aos tribunais de contas. A inexistência de pedidos dessa natureza em determinadas casas legislativas pode indicar um Executivo que efetivamente não tenha problemas de execução do orçamento, mas também um Legislativo pouco atento às suas atividades fiscalizadoras. O indicador é construído com base no total de pedidos atendidos dividido pelo total de realizado.

## **4. A função transparente**

Transparência tem sua compreensão associada a princípios da administração pública e ao papel do Legislativo numa democracia moderna: representar a sociedade e ser legitimado por ela, ofertando espaço para aproximações e participação.

### **4.1 Projetos aprovados pelo Legislativo que têm origem na sociedade**

Cidadãos, por meio de grupos de interesse, ONGs, etc. podem participar de maneira direta e ativa no processo legislativo. Para

isso, é importante medir o percentual de projetos aprovados pelo Legislativo que tiveram origem na sociedade. A inexistência desse canal em uma casa legislativa avaliada pode ser marcada com a nota zero, servindo de caráter crítico ao distanciamento. No entanto, em diversos parlamentos brasileiros, sob a inspiração de projeto existente desde o fim do século passado na Câmara dos Deputados, existem comissões de legislação participativa. Aqui o cálculo do indicador é simples, sendo necessária a divisão do total de projetos aprovados pelo parlamento pelo volume em tramitação, tendo em vista especificamente a origem popular – sendo possível somar aqui os projetos de lei de iniciativa popular.

#### **4.2 Índice de projetos complexos sancionados que tiveram audiências públicas realizadas acerca de seus conteúdos**

Uma forma de envolver a sociedade nos debates é a realização de audiências públicas. Muitas delas estão especificamente associadas a um determinado projeto. Sem o intuito de aferir a qualidade desses encontros e o incremento trazido pela sociedade, parece relevante medir o índice de projetos complexos sancionados, a despeito da origem (Executivo, Legislativo, etc.), que contaram com algum tipo de debate direto com a sociedade. Divide-se, assim, o total de projetos complexos sancionados que tiveram alguma audiência pública pelo total de projetos complexos sancionados.

#### **4.3 Índice de atendimento aos pedidos advindos da Lei de Acesso à Informação**

Tendo em vista essa nova lei, que permite o acesso de cidadãos às informações relacionadas à administração pública, o intuito aqui é medir o índice de atendimento às solicitações da sociedade, dividindo-se o total de pedidos respondidos pelo volume solicitado.

#### **4.4 Índice de atendimento a aspectos básicos de estrutura de transparência**

Aqui não se trata de realizar um exercício de divisão de realizações por um volume total de ocorrências, mas, sim, de observar

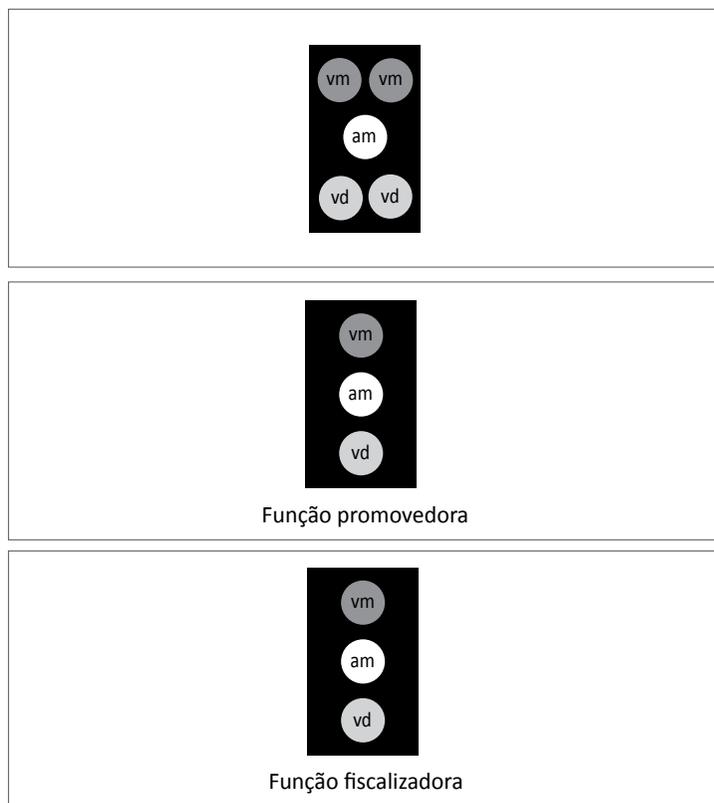
uma série de ferramentas capazes de aproximar o Poder Legislativo da sociedade. Numa lista composta de 10 questões, cada resposta positiva deve valer um ponto, notando-se que a inexistência de um *site* compromete um bom aproveitamento. Os itens sugeridos são os seguintes, a despeito de uma avaliação mais qualitativa: 1) existência de uma ouvidoria; 2) existência de uma corregedoria; 3) existência de um portal na internet; 4) existência de televisionamento ou transmissão por rádio, ao vivo, das seções do Legislativo; 5) presença oficial do parlamento nas principais redes sociais; 6) informações sobre a composição da Ordem do Dia (pauta do Plenário) com antecedência, no *site*; 7) informações detalhadas sobre a tramitação de projetos no *site*; 8) existência de uma escola do parlamento; 9) existência de programas itinerantes, levando o Legislativo para lugares distantes; e 10) existência de projetos específicos para o atendimento de escolas e envolvimento de estudantes.

#### **Visualizando resultados graficamente: semáforos e eixos**

Mais relevante do que compreender isoladamente cada um desses 16 indicadores, que para o efeito dos quatro subíndices terão o mesmo peso, é compreender a combinação de resultados. Assim, não basta dizer, por exemplo, que o Legislativo é fiscalizador ou cooperador. É necessário combinar tais dados, destacando que cada função tem independência e, combinada às demais, gera uma leitura específica sobre o desempenho do parlamento. Assim, não nos parece possível tirar uma média final dos quatro subíndices e ofertar uma nota para o parlamento. Cada uma das funções tem autonomia, ou seja, a leitura do resultado se dá sempre de forma a combinar os resultados.

Diante desses aspectos, podemos afirmar que o parlamento ideal, nesse caso, é promovedor, cooperador, fiscalizador e transparente. Visualizar tal situação com base em elementos gráficos facilita a compreensão dos resultados. Assim, oferecemos a lógica dos semáforos, como indicado na figura 1, e dos eixos, conforme a figura 2.

**Figura 1** – Visualização do medidor geral de desempenho do Legislativo: os semáforos



Nota do editor – Não sendo possível reproduzir as cores indicadas, adotamos as seguintes abreviações: vm – vermelho; am – amarelo; vd – verde

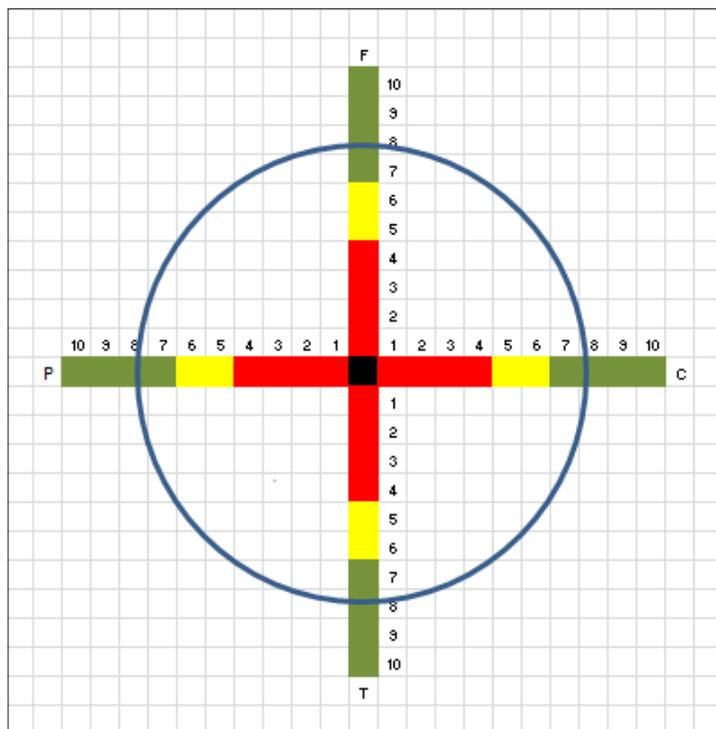
A lógica dos semáforos é composta de cinco figuras. As quatro menores correspondem a cada um dos subíndices, conforme legenda em cada célula da tabela. Entendemos, arbitrariamente, que o resultado de cada um deles será representado pelas seguintes médias: sempre que atingir valor superior a sete, um subíndice terá luz verde; entre cinco e sete, luz amarela, e, entre zero e cinco, luz vermelha. Cada luz verde acesa em um subíndice deve processar um resultado diferente no grande semáforo (medidor geral). Assim, imaginemos que o grande semáforo começa sempre com as

duas luzes vermelhas acesas. E esse cenário muda de acordo com o total de verdes existentes nos pequenos semáforos temáticos (subíndices). Se nenhum dos pequenos estiver verde, as luzes vermelhas permanecerão acesas, indicando paralisia do parlamento, uma vez que ele não cumpre nada do que se espera dele. Se apenas uma luz verde se acender nos quatro pequenos semáforos, o grande semáforo terá uma luz vermelha acesa, indicando que apenas uma de suas funções é cumprida de forma satisfatória. A leitura, nesse caso, vai depender de qual subíndice foi responsável por esse fenômeno. Por exemplo: se for o cooperador, teremos um Legislativo puramente à mercê dos interesses do Executivo, sem qualquer transparência. Se duas luzes verdes se acenderem nos pequenos semáforos, teremos a luz amarela do grande semáforo como resultado final. Nesse caso, por exemplo, se tais luzes forem a promotora e a fiscalizadora, teremos um parlamento próximo do que se espera dele em aspectos puramente teóricos associados ao Legislativo. Se tivermos três luzes verdes acesas, estaremos próximos do ideal, e uma luz verde se acenderá. Por fim, se quatro pequenas luzes verdes se acenderem, o grande semáforo terá como resultado final suas duas luzes verdes acesas. Destacamos mais uma vez que cada combinação gera uma leitura diferente. O amarelo, por exemplo, pode ser sinal de um Legislativo independente, ou submisso com transparência, etc. Portanto, não se trata nunca de tirar uma média simples, de dar uma nota final ou algo semelhante. A leitura é sempre formada por um olhar complexo, combinando-se resultados de subíndices, em parte, autônomos.

Outra forma que encontramos para ilustrar os resultados desse medidor de desempenho se pauta na mesma lógica arbitrária das médias como resultados capazes de superar limites de maior ou menor excelência. Dessa vez, esperamos encontrar uma figura esférica capaz de simbolizar o Legislativo mais próximo daquilo que podemos chamar de um alto desempenho. As imperfeições dessa esfera nos dará, nesse caso, uma chance de ler com maior clareza onde se localiza o problema. Isso ocorre porque estamos concebendo a ideia de quatro eixos que variam de zero a 10 pontos, sendo que o quádruplo zero simboliza a existência de um Legislativo incapaz de se desempenhar de forma adequada, e um quádruplo resultado igual ou superior a sete (em cada subíndice), um Legislativo competente.

A figura 2 é capaz de mostrar tal resultado. Nela notamos que o círculo se encontra numa área de excelência, marcada por resultados expressivos nos quatro subíndices: função promovedora (P), função cooperadora (C), função fiscalizadora (F) e função transparente (T). Imaginemos que qualquer valor inferior à zona de excelência, ou de bom desempenho, representaria uma distorção na figura ideal desejada, podendo ocorrer, por exemplo, no caso de um quádruplo zero um quadrado preto minúsculo de insuficiência institucional. Por fim, é importante notar que diferentes resultados devem ser interpretados da mesma forma complexa que a combinação dos semáforos, ou seja, uma disfunção num resultado baixo detectado num determinado subíndice pode significar algo diferente da detecção de ineficiência em outra função.

**Figura 2** – Visualização do medidor geral de desempenho do Legislativo: os eixos



## Conclusão

O intuito maior deste trabalho é propor a criação de um indicador que tem como intuito maior medir o desempenho político-funcional de um parlamento. O Legislativo cumpre sua função? Entendemos que, se for promovedor, cooperador, fiscalizador e transparente, sim. A despeito de tal conclusão, é necessário dizer que efetivar essa pesquisa na prática resultará na constatação de que existem sérias dificuldades para coletarmos informações consistentes nos parlamentos brasileiros. O sucesso dos desdobramentos práticos deste tipo de trabalho depende de uma cultura de oferta e armazenamento de informações, que esperamos seja aprimorado, sobretudo com a instituição da Lei de Acesso à Informação.

Ainda assim, a despeito dessas limitações, a aferição desse tipo de índice tem como papel essencial aprimorar a qualidade de nossa democracia e aproximar o cidadão do poder público. As pesquisas de opinião pública mostram um afastamento mais acentuado dos eleitores em relação ao Legislativo e críticas por vezes pouco produtivas e severas. Não seria essa a possibilidade de dimensionarmos onde efetivamente os problemas são mais visíveis e promovermos um debate mais aprofundado com a sociedade sobre o parlamento?

Se a resposta for positiva, devemos reforçar que reconhecemos que, ao quantificar demais as atividades parlamentares, perdemos a medida de uma casa política, que por vezes toma decisões contrárias ao que entendemos como necessárias, em nome de ganhos maiores. Ainda assim, não parece possível desprezar o potencial de uma medida dessa natureza. Aferir, medir e dimensionar são desafios necessários à percepção do poder público e em especial do parlamento.

## Nota:

<sup>1</sup> Este artigo é resultado de uma pesquisa do Insper a pedido da Câmara Municipal de São Paulo e da Fiesp. Foi apresentado no Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes da Unesp Araraquara, em abril de 2013. Agradecimentos especiais aos participantes e comentadores.

## Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. “O Ultrapresidencialismo estadual”, in Andrade, Régis de Castro (Org.) **Processo de governo no município e no estado**. São Paulo, Edusp, 1998.

CAETANO, Bruno. “Executivo e Legislativo na esfera local”, **Novos Estudos Cebrap**, n. 71, 2005, p. 101-125.

CAIN, Bruce; FEREJOHN, John; FIORIONA, Morris. **The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence**. Cambridge, Harvard University Press, 1987.

CEPEDA, Juan Antonio. **La LVIII Legislatura en la Cámara de Diputados: diagnóstico de un camino hacia la consolidación democrática**. México, Fundar, 2004.

COATES, Dennis. “Measuring the ‘personal vote’ of members of Congress”, **Public Choice**, v. 85, 1995, p. 227-248.

COX, Gary. **The Efficient Secret**. Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

DANTAS, Humberto (Org.). De olho no Legislativo: um método para o acompanhamento de mandatos parlamentares. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer e Movimento Voto Consciente, 2013. Disponível em: [www.deolhonolegislativo.org.br](http://www.deolhonolegislativo.org.br). Acesso em: 10 jul. 2013.

DANTAS, Humberto. **Atores fundamentais e funcionamento da democracia em nível local**. In: CARNEIRO, J. M. e DANTAS, H. (Orgs.) *Parceria social público-privada – textos de referência*. São Paulo: Oficina Municipal e Fundação Vale, 2012.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. **Quem foi quem na Constituinte nas questões de interesse dos trabalhadores**. São Paulo, Ed. Cortez, 1988.

EULAU, H.; Wahlke, J.; Buchanan, W.; Ferguson, L. “The role of the representative: some empirical observations on the theory of Edmund Burke”, **American Political Science Review**, v. 53, n. 3, 1959, p. 742-756.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1999.

HALL, Peter <sup>a</sup>; TAYLOR, Rosemary C. R. “As três versões do neoinstitucionalismo”, **Lua Nova**, n. 58, 2003, p. 193-223.

HALLEBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos; STEIN, Ernesto. **Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America**. Washington, DC and Cambridge, MA: Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2009.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. “Introduction” in Helmke, Gretchen & Levitsky, Steven (eds.). **Informal Institutions and Democracy: lessons from Latin America**. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2006, p. 1-30.

JACOBI, Tonja. “The senatorial courtesy game: explaining the norm of informal vetoes in advice and consent nominations”, **Legislative Studies Quarterly**, v. 30, n. 2, 2005, p. 193-217.

KINZO, M. D. **Representação política e sistema eleitoral**. São Paulo, Símbolo, 1980.

\_\_\_\_\_, MARTINS Jr., J. P.; Borin, I. “Padrões de competição eleitoral na disputa para a Câmara paulistana: 1992-2000”, **Novos Estudos Cebrap**, n. 65, 2003.

KNIGHT, Jack. **Institutions and social conflict**. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

KREHBIEL, Keith. **Information and legislative organization**. Michigan, Michigan University Press, 1991.

LANE, Jan-Erik; Ersson, Svante O. “Parties and Voters: What Creates the Ties?”, **Scandinavian Political Studies**, v. 20, n. 2, 1997.

LAUTH, Hans-Joachim. “Informal Institutions and Democracy”, **Democratization**, v. 7, n. 4, 2000, p. 21-50.

LIMONGI, Fernando. “Formas de governo, leis partidárias e processo decisório”, **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 55, 1º semestre 2003, p. 7-40.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. “A theory of gradual institutional change”; In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. (eds.) **Explaining**

**Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power.** Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

MEJÍA ACOSTA, Andrés. “Crafting legislative ghost coalitions in Ecuador: informal institutions and economic reform in an unlikely case”. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. (eds.). **Informal Institutions and Democracy: lessons from Latin America.** Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2006, p. 69-84.

NORTON, Philip; Wood, David. “Constituency Service by Members of Parliament: Does it Contribute to a Personal Vote?”, **Parliamentary Affairs**, v. 43, n. 2, 1990, p. 196-208.

O’DELL, Guillermo. “Illusions about consolidation”, **Journal of Democracy**, v. 7, n. 2, 1996, p. 34-51.

PITKIN, H. **The Concept of Representation.** Berkeley, University of California Press, 1972.

PRAÇA, S; DANTAS, H. “A fiscalização de parlamentares por organizações nacionais e internacionais”. Disponível em: [www.votoconsciente.org.br/wp-content/uploads/2012/11/TEXTO-2-Projeto-MVC-Acompanhamento-Internacional-e-Academico1.pdf](http://www.votoconsciente.org.br/wp-content/uploads/2012/11/TEXTO-2-Projeto-MVC-Acompanhamento-Internacional-e-Academico1.pdf). Acesso em: 27 fev. 2013.

**Propuestas para la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil.** Buenos Aires, Fundación Poder Ciudadano, 2005. Disponível em: <http://poderciudadano.org/libros/ComoMonitorearInstitucionesLegislativas.pdf>

ROSENN, Keith S. “The Jeito: Brazil’s Institutional Bypass of the Formal Legal System and its Developmental Implications”, **American Journal of Comparative Law**, v. 19, 1971, p. 514-49.

SANTOS, Fabiano. “Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil”, **Dados**, v. 42, n. 1, 1999, p. 111-138.

SCHMITTER, Philippe. “The nature and future of comparative politics”, **European Political Science Review**, v. 1, n. 1, 2009, p. 33-61.

STACEY, Jeffrey; RITTBERGER, Berthold. “Dynamics of formal and informal institutional change in the EU”, **Journal of European Public Policy**, v. 10, n. 6, 2003, p. 858-883.

SWINDLE, Stephen M. “The Supply and Demand of the Personal Vote: Theoretical Considerations and Empirical Implications of Collective Electoral Incentives”, **Party Politics**, v. 8, n. 3, 2002, p. 279-300.

TOMIO, Fabricio; RICCI, Paolo. “O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das Assembleias Estaduais”, **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 41, 2012, p. 193-217.

WEINGAST, Barry. “A rational choice perspective on congressional norms”, **American Journal of Political Science**, v. 23, n. 2, 1979, p. 245-262.