



**SENADO FEDERAL**  
**Instituto Legislativo Brasileiro – ILB**

**Julliana Paula Miranda**

**UMA ANÁLISE DOS MODELOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO  
PARLAMENTAR**

**Brasília**  
**2015**

**JULLIANA PAULA MIRANDA**

**UMA ANÁLISE DOS MODELOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO  
PARLAMENTAR**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Ciência Política realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Ciência Política.

**Área de Concentração: Poder legislativo, sociedade e instituições**

**Orientador: Professor Dr. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo**

**Brasília**

**2015**

**Julliana Paula Miranda**

**UMA ANÁLISE DOS MODELOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO  
PARLAMENTAR**

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro, como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu*, na área de Ciência Política.

Brasília, de setembro de 2015.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

---

Prof. Dr. Ricardo João Braga

## **Agradecimentos**

Ao meu esposo e companheiro de vida, Sylvio Petrus, que de forma especial e carinhosa me deu força e coragem, me apoiando nos momentos de dificuldades.

A minha orientadora, Suely M. V. Guimarães de Araújo, pela paciência e dedicação nessa empreitada e por proporcionar diálogos construtivos e incentivadores.

Aos meus colegas de trabalho do Gabinete da Liderança do Governo pela parceria diária e compreensão nos momentos de ausência.

Aos professores, que durante o curso me proporcionaram muita aprendizagem.

Ao meus colegas da Turma “*Janela de Oportunidades*” pelos momentos maravilhosos de solidariedade, cumplicidade e parceria.

Aos meus pais, pelo amor, incentivo e apoio incondicional.

## Resumo

Neste trabalho, trouxemos para discussão os temas e as perspectivas de análise adotadas por pesquisadores que têm se debruçado em pesquisas sobre a avaliação da atuação do Parlamento e de seus membros. Na sequência, realizou-se levantamento de seis metodologias de avaliação de desempenho dos parlamentares usadas atualmente, que são bastante divulgadas, fazendo uma comparação entre elas e, assim, identificando gargalos, bem como oportunidades para novas pesquisas. O objetivo do trabalho é levantar a questão e fazer uma análise crítica aos modelos existentes de avaliação de desempenho do trabalho parlamentar. Não se trata de aprofundar o debate ou mesmo de esgotar o assunto. Em nosso percurso de estudo, procuramos estabelecer elos entre o sistema político construído no Brasil e como isso repercute nas formas de se fazer o acompanhamento da atuação do Parlamento e de seus membros. Vale afirmar que a gama diversa de estudos legislativos realizados e tantos outros em curso pode ser reflexo das múltiplas faces que marcam nosso sistema político, e também da dinâmica complexa que envolve tudo que cerca a política e seus atores. Conclui-se pela possibilidade de novos estudos e aprofundamentos das análises levantadas.

## **Abstract**

This work discusses themes and analytical perspectives adopted by researchers who examined the performance of Parliament as well as parliamentarians. Additionally, it analyzes the six parliamentary performance assessment methodologies currently used, which are widely publicized and makes a comparison between them. Later it identifies the bottlenecks as well as opportunities for further research. Its objectives are discussing the issue and making a critical analysis of existing performance evaluation of parliamentary work models. It is not the case of deepening the debate or even exhausting the subject. In our study course, we seek to establish links between the Brazilian political system and how this system affects the ways to follow up the Parliament and parliamentarians work. It is worth mentioning that a large number of legislative studies, and many others in progress, may reflect the variety of facets that characterizes our political system, and the complex dynamics around everything about politics and its actors. At last, this work results confirmed the possibility of implementing further studies and deepening the performed analysis.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1 SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO: À GUISA DE CONTEXTUALIZAÇÃO.....	10
2 ANÁLISE DE DESEMPENHO DO PARLAMENTO E DOS PARLAMENTARES: AVENTURA METODOLÓGICA AINDA EM ABERTO .....	18
3 A AVALIAÇÃO DOS MEMBROS DO PARLAMENTO .....	28
3.1 Acompanhamento da atuação do parlamentar e publicização de informações: para iniciar a discussão.....	28
3.2 Resultados e discussão .....	30
3.2.1 <i>Ranking</i> do Progresso .....	30
3.2.2 <i>Ranking</i> dos Políticos .....	33
3.2.3 Atlas político - <i>Ranking</i> 5D .....	35
3.2.4 Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap).....	37
3.2.5 Movimento Voto Consciente.....	40
3.2.6 Congresso em Foco .....	44
3.3 Considerações gerais (e pessoais) sobre os resultados da pesquisa empírica.....	45
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	47
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	49

## INTRODUÇÃO

A escolha do tema desta monografia vem da inquietação acerca das publicações que traçam *rankings* do Congresso Nacional, a partir da quantidade de projetos e presenças em cada ano legislativo. Essa informação sempre me pareceu fraca para avaliar o desempenho de um parlamentar. Ao trabalhar no Senado, percebi que alguns parlamentares realmente se importam com esses *rankings*, e se esforçam para elaborar projetos a todo tempo.

Alguns institutos de pesquisa e jornais de grande circulação elaboram e divulgam dados sobre a atuação dos parlamentares no Congresso brasileiro ressaltando a quantidade de projetos apresentados e aprovados, assim como o comparecimento às comissões e plenários das casas legislativas. Essas pesquisas mostram dados sobre quantidade de produção legislativa aprovada e apresentada, o que não traduz muitas vezes o trabalho efetivo do parlamentar. Quantidade apenas não significa que os projetos podem ser aproveitados socialmente ou provoquem transformações construtivas para a sociedade. Por exemplo, projetos de lei que tratam de mudança de nome de rodovias e datas comemorativas são elaborados e aprovados todos os anos em grande quantidade nas duas Casas Legislativas, sem repercussões práticas relevantes.

O objetivo do trabalho é levantar a questão e fazer uma análise crítica aos modelos existentes de avaliação de desempenho do trabalho parlamentar. Não se trata de aprofundar o debate ou mesmo de esgotar o assunto.

Neste trabalho, trouxemos para discussão os temas e as perspectivas de análise adotadas por pesquisadores que se têm debruçado em pesquisas sobre a avaliação da atuação do Parlamento e de seus membros. Na sequência, realizou-se levantamento de seis metodologias de avaliação de desempenho dos parlamentares usadas atualmente, que são bastante divulgadas, fazendo uma comparação entre elas e assim, identificando gargalos, e também oportunidades para novas pesquisas.

As questões que se pretende discutir ao longo do trabalho, inter-relacionadas, são:

- 1. A avaliação de desempenho realizada pelas organizações da sociedade civil e pela academia reflete o trabalho do parlamentar e do Parlamento?**
- 2. Como trazer a discussão da qualidade e efetividade das proposições legislativas para a avaliação de desempenho parlamentar?**

O trabalho apresenta quatro partes, além desta introdução. No primeiro capítulo consta uma revisão de literatura sobre o sistema político brasileiro, com foco no plano federal

de governo. Considera-se essa contextualização relevante para a compreensão do restante do estudo. No segundo capítulo analisa-se como o trabalho do Parlamento e dos parlamentares vem sendo abordado pela Ciência Política e áreas de pesquisa conexas, enfatizando a necessidade de preenchimento das lacunas nesse campo, assim como os desafios metodológicos envolvidos. No terceiro capítulo a apresentação e a discussão dos resultados obtidos na pesquisa sobre as metodologias de avaliação de desempenho dos parlamentares individualmente considerados. No quarto e último capítulo estão as considerações finais, com as conclusões puderam ser obtidas até aqui.

## **1 SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO: À GUIA DE CONTEXTUALIZAÇÃO**

Para iniciar o debate sobre desempenho parlamentar, é importante traçar um quadro do sistema político brasileiro, ainda que de forma resumida, para compreender os aspectos que constituem a natureza desse sistema e as dificuldades de fazer acompanhamento e avaliação aprofundada do trabalho do Parlamento e dos parlamentares.

A discussão sobre os processos de formulação de políticas no Brasil tem sido fortemente impactada do conceito de “presidencialismo de coalizão”, trazido por Abranches (1988), entendido como uma forma de relacionamento Executivo-Legislativo calcada na busca de grandes bancadas majoritárias no Congresso. Com o advento da Constituição de 1988, alastra-se a discussão acadêmica sobre o funcionamento da democracia no Brasil, os aspectos centrais da relação entre os Poderes e os seus conflitos e as marcas históricas que esse tema traz.

Mesmo com o conflito entre mudança da ordem autoritária anterior e presença dos políticos tradicionais na Assembleia Nacional Constituinte, os legisladores da Carta de 1988 aprovaram o sistema político e partidário que possibilitou a consolidação do presidencialismo de coalizão de *modus operandi* brasileiro. Houve manutenção da hipertrofia do Executivo, mesmo com a abertura democrática evidenciada, conforme descrevem Figueiredo e Limongi (2001).

Limongi (2006) salienta que, no período de construção da Constituição, embora com forte presença do espírito de ruptura com a ordem autoritária estabelecida até então, ao final dos debates da Constituição Federal seu texto reforçou a magnitude do papel desempenhado pelo Presidente da República, mas, no bojo das conquistas da nova ordem construída, o sistema político ampliou consideravelmente a cidadania eleitoral, com a extensão do voto aos analfabetos e a redução para dezesseis anos o limite de idade para o direito ao voto. Ainda assim, mantiveram-se as premissas gerais do sistema eleitoral, por meio do princípio proporcional e da lista aberta para eleições dos legislativos municipais, estaduais e federal, aliado ao princípio majoritário para as disputas aos cargos do Executivo e do Senado.

Para Sartori (1982), o sistema partidário brasileiro identifica-se como pluralismo moderado, ou seja, multipartidarismo de baixa polarização ideológica, uma vez que os partidos políticos não funcionam, ainda, como verdadeiro canal de comunicação entre a sociedade e o Estado, mediante a apresentação de programas de governo que representem

diferentes ideias na forma e condução da coisa pública. Acredita-se que, atualmente, apesar do grande número de partidos em atuação, talvez paradoxalmente por isso mesmo, mantém-se esse quadro.

Segundo Abranches (1988), nossa heterogeneidade social, econômica e política acaba por produzir uma diversidade de partidos políticos na disputa às cadeiras parlamentares e, conseqüentemente, as demandas ao Estado exigem formação de maioria estável para decidir. Esse quadro leva à formação do que o autor citado cunhou como “presidencialismo de coalizão”, estruturado em regras formais e também informais. Nossas bases, heterogêneas, no plano político são formadas por federalismo, bicameralismo, multipartidarismo, representação proporcional e eleições majoritárias.

De acordo com Nicolau (2002), o sistema eleitoral é constituído por um conjunto de regras que define como em uma determinada eleição o eleitor pode fazer escolhas e como os votos são contabilizados para serem transformados em mandatos, seja nas cadeiras do Legislativo, seja no comando do Executivo. Para o referido autor, os objetivos do sistema eleitoral são assegurar que a diversidade de opiniões de uma sociedade seja refletida no Parlamento e garantir equilíbrio mínimo entre os votos dos eleitores e a efetiva representação.

De todo modo, como afirma Bittencourt (2012, p. 6-7),

(...) qualquer que fosse o mecanismo de governança estabelecido pela Constituinte de 1988, este teria de conviver com uma profunda heterogeneidade das demandas sociais, uma explosiva acumulação de conflitos distributivos e de exigências formuladas a um Estado que se encontrava, no fim dos anos 1980, esgotado em sua legitimidade e em sua capacidade fiscal e de gestão.

Fleischer (2007) salienta que, ainda no final do período militar, o pluripartidarismo ensaia seu retorno. Com a redemocratização em curso a partir da segunda metade da década de 1980, as alterações na legislação permitiram a criação de novos partidos, o que nos levou à experiência da Constituinte de 1988 e à realização das eleições de 1989. Para se ter uma ideia, em 1991, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tinha registrada a existência de mais de quarenta partidos. Na década de 1990, o Brasil inicia outro ciclo de democratização, que teve como conseqüências muitas mudanças nas regras de jogo partidário e suas ramificações, como a Emenda Constitucional nº 16 de 1997, que reduziu o mandato presidencial de cinco para quatro anos e instituiu a reeleição, entre outras medidas.

No Brasil, embora o sistema proporcional tenha sido proposto desde 1932 com o Código Eleitoral, estando presente na Constituição de 1934, ele só entra em vigor nas eleições

de 1945 (com o primeiro ciclo democrático) para as eleições legislativas em nível federal, estadual e municipal (NICOLAU, 2012).

Há algumas distorções na representação que existem desde a criação do sistema. O coeficiente eleitoral deixa de fora das cadeiras da Câmara Federal, por vezes, candidatos bem votados em suas regiões e partidos, e traz para ocupar uma cadeira de deputado desconhecidos que são carregados pelos “puxadores” de voto. Foi o que aconteceu com Enéas Carneiro e Clodovil Hernandez, já falecidos, campeões de votos em 2002 e 2006, respectivamente. Enéas foi escolhido por 1,5 milhão de eleitores e puxou mais quatro deputados, incluindo Vanderlei Assis de Souza, com irrisórios 275 votos. De forma resumida, a lógica do sistema proporcional, pelo qual se elegem os deputados federais, estaduais e vereadores, é o fortalecimento do partido, enquanto no sistema majoritário, pelo qual se elegem os senadores, governadores, prefeitos e Presidente da República, se fortalece o candidato.

De acordo com Bobbio (1986), as ações dos sistemas eleitorais devem ser examinadas de forma dinâmica, partindo do pressuposto de que eles são parte de um sistema político mais amplo, no qual se integram outras variáveis importantes, tais como as instituições constitucionais, o sistema partidário, a cultura política e ainda a construção histórica do Estado. De todo modo, o aprofundamento teórico e prático acerca do presidencialismo de coalizão, segundo Bittencourt (2012), deve focar principalmente as questões eleitoral e partidária, assim como a dimensão que a relação Executivo-Legislativo tem em qualquer análise do quadro institucional e político brasileiro.

Figueiredo e Limongi (2001) afirmam, no que se refere à atuação do Executivo no presidencialismo de coalizão, que o governo dispõe de mecanismos para impor disciplina aos membros do grupo de partidos que o apoia. Na prática, esses mecanismos têm tempo de duração e a disciplina da base de apoio é oscilante e também depende de fatores como o andamento da economia e a satisfação das necessidades da base (RENNÓ, 2006).

Por outro lado, alguns estudiosos entendem que a atuação dos parlamentares brasileiros, de maneira geral, é feita de maneira fragmentada e regionalizada, e que as contradições do sistema entre a pluralidade e o centralismo decisório dificultam o funcionamento da coalizão governamental nos dias atuais, quadro que representa empecilho para a avaliação de desempenho, como se percebe nos estudos de Ames (2003) e outros citados por Rennó (2006).

O presidencialismo de coalizão não é estático, portanto, não vai permanecer sempre harmônico e coordenado. Há períodos, como os vivenciados agora em 2015, que se marcam pela crise, o que reforça o caráter circunstancial da política.

Rennó (2006) resume críticas ao funcionamento do presidencialismo de coalizão:

1) a construção de maiorias legislativas é tarefa difícil no Brasil e passa, necessariamente, pela troca de recursos econômicos, como emendas orçamentárias e cargos na burocracia, por apoio político. Pior, o sistema, como argumenta Ames, cria estímulos a práticas corruptas, ilegais, que se confundem com clientelismo, nepotismo e outras variações de patrimonialismo, muitas já incorporadas à estrutura legal do país. 2) a natureza da relação entre Executivo e Legislativo não é constante no tempo, dando margem para a influência da habilidade do governo em gerenciar sua base de apoio.

Evidencia-se uma absorção da agenda do Legislativo pelo Executivo ao propor e pautar o Congresso com as demandas do Executivo, nas medidas provisórias, projetos com urgência constitucional e créditos especiais, entre outras ferramentas. Figueiredo e Limongi (2001) demonstram a manutenção da vertente legislativa do Executivo, nos anos após a promulgação da Constituição de 1988: 85% das leis que entraram em vigor entre 1989 e 1994 tiveram origem em propostas ou atos do Presidente da República.

As medidas provisórias são ferramenta importante nessa perspectiva, mesmo se consideradas apenas as edições originais, como mostra a Tabela 1.

**Tabela 1: Uso de MPs pelos Presidentes brasileiros (1988-2005)**

Presidente	MPs enviadas ao Congresso
Sarney (1988-1990)	125
Collor (1990-1992)	89
Itamar (1992-1994)	142
FHC-1 (1995-1998)	160
FHC-2 (1999-2002)	174
Lula-1 (2003-2006)	239
Lula-2 (2007-2010)	175

Fonte: Pereira, Power e Rennó (2006) –sem computar reedição.

Cabe mencionar também o fenômeno da “apropriação da agenda” do Legislativo. De acordo com Silva e Araújo (2012), a apropriação é fenômeno que se traduz pela prática de o Executivo tomar assuntos e matérias que já estão em discussão no Congresso Nacional para formular projetos de sua própria iniciativa, ou seja, para integrarem sua agenda. Em seus estudos, foram encontrados 207 casos de apropriação (entre 1995 e 2010, num total de 672). Os pesquisadores chegaram aos seguintes números: foram geradas por apropriação da agenda

20,0% das iniciativas concorrentes (não incluídas no campo de exclusividade do Executivo) no governo FHC e 39,8% das iniciativas concorrentes no governo Lula.

Figueiredo e Limongi (2001) afirmam que os parlamentares percebem a absorção da agenda legislativa pelo Executivo, diante das prerrogativas atribuídas a esse Poder na Ordem Constitucional, e procuram minimizar isso por meio de proposições para alterar o processo legislativo. Porém, a concentração de poder nas lideranças restringe as decisões a um pequeno grupo de parlamentares.

O poder de agenda implica na capacidade de influenciar o que será votado e como será votado. Dessa forma, caracteriza-se também em duas frentes: de conteúdo e de oportunidade.

Através dos líderes partidários como vetores decisivos no comportamento disciplinado dos parlamentares, o Presidente é integrado diretamente ao jogo legislativo mediante o controle da agenda, além de possibilitar a sinalização estratégica de suas posições e de recompensas e ameaças à sua base de apoio.

Figueiredo e Limongi (2001) enfatizam que a capacidade de controle da agenda legislativa pelo Executivo está fundamentada nas prerrogativas de poder das mesas diretoras e lideranças partidárias no Congresso, somadas ao processo de centralização decisória e aos poderes de iniciativa no campo legiferante atribuídos ao Executivo.

Com relação à centralização decisória dentro do Congresso, existe forte vinculação teórica com a noção de que instituições legislativas deveriam promover estabilidade e redução de incertezas quanto ao processo legislativo, dada a multiplicidade e heterogeneidade manifestada pelos parlamentares. Tal centralização nas mãos dos líderes partidários e das mesas diretoras das Casas Legislativas seria, na visão de Figueiredo e Limongi (2001) e outros autores, reação natural à tendência individualista dos políticos, induzindo à cooperação, melhorando a coordenação e estabelecendo racionalidade ao processo legislativo. Os mecanismos da centralização garantem maior grau de liberdade aos líderes, ao mesmo tempo em que impõem controles e restrições às atividades dos parlamentares (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Na mesma linha, segundo Moraes (2001), as normas que regulam a distribuição dos recursos parlamentares dão origem a padrão altamente centralizado de organização do Congresso. Os partidos políticos que compõem a base de apoio ao governo se estruturam nesse padrão centralizado, amparado por força regimental.

Dessa forma, a ocupação de cargos importantes na estrutura organizacional do Congresso Nacional é, também, umas das principais vias de centralização decisória dentro do

Congresso. Entre esses postos, destacam-se aqueles que compõem as mesas da Câmara dos Deputados (CD) e do Senado Federal (SF), especialmente as presidências e as 1<sup>as</sup> secretarias, assim como as lideranças partidárias e os cargos-chaves nas comissões permanentes, especiais e parlamentares de inquérito. Nesse quadro, ao dispor de uma firme base de apoio parlamentar, o Executivo procura assegurar controle sobre posições estratégicas, ocupadas por aliados seguros.

As mesas diretoras de ambas as Casas são constituídas por sete parlamentares cada uma, incluindo presidente, vice-presidentes e quatro secretários. De acordo com os regimentos internos da CD e do SF, a composição das respectivas mesas deve, na medida do possível, refletir a configuração partidária existente em cada Casa, cabendo ao maior partido a indicação da Presidência. Assim, quanto maior for o partido, maior o número de cargos ou posições que consegue nas estruturas internas do Legislativo.

Outro meio de atuação do Executivo junto ao Legislativo é a influência exercida na composição do Colégio de Líderes. O Colégio de Líderes é formado por líderes dos partidos com representação mínima no Congresso Nacional (em cada Casa). Se o Executivo tiver uma grande coalizão partidária, terá grande representação junto à definição da agenda de votações.

Para Abreu Júnior (2009), os líderes partidários assumem, junto com as presidências das mesas, a definição da agenda do Legislativo. Igualmente, dispõem de amplas e importantes prerrogativas que transcendem a sua grande influência na organização e tramitação dos trabalhos no Congresso Nacional (CN). Seus poderes, geralmente ponderados de acordo com o tamanho de suas bancadas, incidem não somente no direcionamento de seus liderados a respeito das proposições sob deliberação no CN, como também na definição da participação e substituição dos membros de seus partidos nas comissões, delegações de parlamentares e em outras tarefas. Nas votações ostensivas no SF e no CN, mantêm o chamado voto de liderança.

Segundo Figueiredo (2012), o Colégio de Líderes recebe críticas por contribuir para a excessiva concentração de poderes que se observa no Parlamento brasileiro, porém é defendido por aqueles que entendem que o Plenário não seria capaz de organizar seus trabalhos sem discussões prévias conduzidas por um órgão mais reduzido.

Para Figueiredo (2012), são as prerrogativas conferidas aos líderes de partidos políticos pelos regimentos internos das duas Casas Legislativas que preconizam ações coletivas em detrimento das individuais e, assim, impedem uma atuação particularizada dos parlamentares sobre o processo legislativo federal. Essa centralização, aliada ao controle da

agenda pelo Presidente da Casa, neutralizaria o paroquialismo, manteria a disciplina partidária e permitiria o controle dos parlamentares.

Merece ser lembrado que há expressivo número de medidas provisórias editadas pelo Executivo (Tabela 1), o que afeta grande parte da produção legislativa própria do Congresso Nacional. Há situações que o parlamentar tem projeto de igual teor que tramita no Congresso, e a edição desse ato unilateral prejudica a iniciativa do parlamentar. Esse caso insere-se na já referida apropriação de agenda, estudada por Silva e Araújo (2012). No próximo capítulo, esse fenômeno será comentado dentro da órbita das análises de desempenho do Parlamento e dos seus membros.

De acordo com Foguel (2014), os mecanismos de concentração de poder no Colégio de Líderes e nas mesas diretoras do Congresso Nacional conduzem à construção de uma pauta a ser apreciada pelo plenário da Casa Legislativa com projetos selecionados por essas lideranças, as quais, por sua vez, só atuam em harmonia com o Executivo quando este satisfaz os interesses dos parlamentares.

Na visão de Dantas (2013), as três principais características que evidenciam os desafios do estudo de desempenho parlamentar são: sistema eleitoral (proporcional de lista aberta e majoritário), processo legislativo centralizado (Colégio e acordo de líderes decidem as agendas das Casas Legislativas) e regras informais marcando as negociações políticas. Assim, fica clara a relevância de se compreender o sistema político para a avaliação fidedigna do trabalho realizado pelo Parlamento e pelos parlamentares.

Na discussão de representação por mandato, o representante elege-se por meio das campanhas e das informações divulgadas como uma plataforma de governo que, teoricamente, atende o bem comum como supremo valor. Mas, em muitos casos e por diversos fatores, as informações são incompletas desde as campanhas até as execuções dos mandatos. As informações incompletas são como a brincadeira de criança chamada “telefone sem fio”<sup>1</sup>. Acontece que os interesses dos representantes destoam dos interesses dos representados por vários motivos, que vão desde a fidelidade aos apoiadores financeiros, ou a

---

<sup>1</sup>O “telefone sem fio” é uma tradicional brincadeira popular em que, em uma roda de muitas pessoas, o primeiro inventa secretamente uma palavra e fala – sem que ninguém mais ouça – nos ouvidos do próximo (à direita ou à esquerda), sucessivamente até chegar ao último da roda. Quando a corrente chegar ao último, esse deve falar o que ouviu em voz alta. Normalmente, a palavra se deforma ao passar de pessoa para pessoa e, geralmente, chega bastante diferente no destino. Costuma-se também fazer referência a essa brincadeira em qualquer situação que possa haver falhas de comunicação num ambiente que depende de um passar a informação para o outro sucessivamente. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Telefone sem fio \(brincadeira\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Telefone_sem_fio_(brincadeira)). Acesso em: 14 ago. 2015.

própria ignorância do trabalho de ser representante, como demonstram Manin, Przeworski e Stokes (2006).

Os autores acima citados avaliam ainda que a modalidade de<sup>2</sup> representação por prestação de contas tem muitas contribuições para o fortalecimento dos ritos democráticos, mas não se mostra totalmente eficiente por não se conhecerem as implicações dos papéis dos parlamentares depois das eleições, gerando assimetria de informações entre o que os parlamentares fazem na Casa Legislativa e as retóricas de campanha. Configuram-se então, entre outros argumentos oriundos da pluralidade do nosso sistema político-eleitoral, dificuldades para realizar um controle social do Legislativo. Essas dificuldades, por consequência, também estarão nas avaliações de desempenho.

No capítulo seguinte, vamos adentrar nas perspectivas de análise de desempenho do Legislativo e de seus membros.

---

<sup>2</sup> “(..) a representação por mandato é uma situação em que as políticas adotadas pelos representantes seguem suas plataformas eleitorais e essas políticas são as melhores para os cidadãos sob as condições observadas pelos representantes.” (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006, p. 111). “Representação por prestação de contas ocorre quando (i) os eleitores votam para reterem os representantes somente quando eles agem em favor do interesse dos primeiros, e (ii) o representante escolhe políticas necessárias para ser reeleito.” (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006, p. 120).

## **2 ANÁLISE DE DESEMPENHO DO PARLAMENTO E DOS PARLAMENTARES: AVENTURA METODOLÓGICA AINDA EM ABERTO**

De início, deve ser dito que a análise aqui desenvolvida não tem a pretensão de esgotar as questões que envolvem as teorias e as práticas adotadas para aferir o desempenho do Poder Legislativo e de seus membros.

Para estabelecer um elo entre a avaliação de desempenho e o Parlamento brasileiro, entramos na seara da formação do sistema político, descrito de forma sintética no capítulo anterior. Vale ressaltar que, ao fazer considerações acerca do sistema eleitoral e do sistema político de forma mais ampla, também estamos adentrando em análises do funcionamento das Casas Legislativas e buscando compreender o desempenho seja dos parlamentares, seja do Legislativo como um todo. Como destaca Dantas (2012, p.01):

Em qualquer sistema político, o acompanhamento do trabalho parlamentar enfrenta desafios ligados ao desenho institucional dentro do qual operam os parlamentares. No Brasil, três desafios nesse sentido são especialmente relevantes: sistema eleitoral, a centralização do processo legislativo e o uso de regras informais.

A ciência política vem-se debruçando na tentativa de compreender o trabalho dos representantes e traduzir esse arcabouço de ações e não ações para o público que elege os membros do Parlamento. Os estudos legislativos, cada vez mais, têm-se tornado matéria de interesse público, saindo da circunscrição acadêmica, seja na forma de comunicação entre o eleitor e representante por meio de diferentes mídias, seja no protagonismo de organizações da sociedade civil que fazem o acompanhamento das Casas Legislativas e as avaliações de desempenho.

Ressalta-se que o arcabouço acadêmico aliado ao trabalho de acompanhamento se faz necessário para que, mesmo como uma carga muito grande de pesquisa empírica que envolve o processo de estabelecer indicadores de desempenho do Parlamento e dos parlamentares, se possam realizar análises minimamente confiáveis.

De acordo com Araújo e Silva (2012), a maior parte dos estudos publicados no campo dos estudos legislativos tem privilegiado nas análises de desempenho os projetos de iniciativa dos parlamentares e de autoria do Executivo, ou melhor, mede-se desempenho pela aprovação ou não das proposições legislativas. No caso das propostas de autoria do Executivo, sequer se mensuram as alterações feitas pelos parlamentares, o que acaba não considerando as nuances do processo legislativo. Os mesmos autores salientam que a grande maioria dos cientistas

políticos privilegia a avaliação quantitativa da produção legislativa como medida de sucesso ou insucesso de um parlamentar ou mesmo da Casa Legislativa (ARAÚJO; SILVA, 2012).

Nessa perspectiva, Meneguim (2014) trabalha a produtividade como uma “métrica” do desempenho do Legislativo. Seu estudo de caso na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) assume que um elemento forte da produtividade legislativa é a proporção entre as proposições legislativas apresentadas e aprovadas, mas salienta que a avaliação de desempenho não é tarefa simples e envolve um conjunto de variáveis.

No decorrer de seu estudo, Meneguim (2014) traz como relevantes os aspectos inerentes ao processo legislativo e a multidimensionalidade desafiadora do desempenho do Parlamento e dos parlamentares, que por sua vez é a essência de qualquer trabalho no campo dos estudos legislativos. O citado autor considerou três dimensões consideradas críticas e que permitem a abordagem de desempenho do Legislativo e, conseqüentemente, formulou indicadores para cada dimensão analisada, para chegar ao que ele denomina de Índice de Desempenho do Legislativo (IDL).

Nos Quadros 1 a 3, pode-se verificar o arranjo metodológico construído por Meneguim (2014) para aferir o desempenho do Legislativo. A pretensão é que o estudo possa ser replicado para outros Legislativos além da ALMG, alternando seus indicadores dentro da perspectiva da dinâmica local.

### Quadro 1: Indicadores do IDL – Dimensão Representatividade

Representatividade das instâncias decisórias	Indicadores
	1. Garantia institucional de estrutura de apoio à maioria
	2. Critério de distribuição das vagas nas comissões parlamentares
	3. Direito de voto separado assegurado às minorias política e partidária
	4. Previsão de iniciativa popular de projeto de lei
	5. Previsão de ação legislativa proposta pela sociedade civil

Fonte: Meneguim (2014, p. 13).

**Quadro 2: Indicadores de IDL – Dimensão Informacional**

	<b>Regras</b>	<b>Resultados</b>
<b>Sistema Comissional</b>	Existência de comissões temáticas	Número de comissões temáticas permanentes
	Existência de subcomissões	Número de audiências públicas realizadas por comissões
	Grau de abertura do trabalho das comissões	Proporção de pareceres de comissões mantidos
<b>Consultoria especializada</b>	Existência de assessoria técnico-especializada por profissionais do legislativo	
<b>Interlocução e publicidade</b>		Frequência de eventos institucionais temáticos destinados à discussão com a sociedade
		Existência de instrumentos de participação remota
		Mecanismos de publicidade das atividades parlamentares

Fonte: Meneguim (2014, p. 16).

**Quadro 3: Indicadores do IDL – dimensão processo e produção legal**

	<b>Regras</b>	<b>Resultados</b>
<b>Poderes de agenda do Executivo</b>	Escopo da iniciativa exclusiva do Executivo	Percentual de projetos do Executivo do total de leis aprovadas
	Extensão do Poder de decreto do Executivo	
	Restrições constitucionais ao emendamento de matérias de iniciativa comum do Executivo	Percentual de projetos do Executivo emendados
	Restrições constitucionais ao emendamento de matérias de iniciativa privativa do Executivo	Percentual de projetos do Executivo aprovados com substitutivo
	Restrições infraconstitucionais ao emendamento de matérias de iniciativa comum do Executivo	Proporção de projetos que tramitam em regime de urgência no total de projetos de autoria do Executivo
	Restrições infraconstitucionais ao emendamento de matérias de iniciativa privativa do Executivo	Proporção de projetos que tramitam em regime de urgência no total de projetos de autoria do Executivo aprovados
	<b>Fluxo interno</b>	Apreciação prévia de matérias pelas comissões
Previsão de Poder terminativo de comissões		Proporção de proposições de autoria das comissões no total de projetos de lei apresentados
		Proporção de proposições de autoria das comissões no total de leis aprovadas
	Prerrogativa de definição de	

	<b>Regras</b>	<b>Resultados</b>
<b>Procedimento de votação</b>	pauta de votação	
	Maioria necessária para alteração na ordem da pauta de plenário	
		Frequência de utilização de votação simbólica
		Proporção de votações nominais aprovadas por requerimento de deputados
		Forma de divulgação dos resultados das votações nominais
<b>Veto e insistência</b>	Maioria necessária para rejeição de veto	Percentual de vetos derrubados
		Número de resoluções destinadas a sustar atos do Executivo

Fonte: Meneguim (2014, p. 20).

A construção do IDL, segundo Meneguim (2014, p. 22) no seu estudo sobre a ALMG, tem a função de medir o desempenho da Casa legislativa, em três dimensões: “a representatividade das instâncias decisórias, que será denotada por  $x$ , as condições informacionais da deliberação legislativa, representada pela letra  $y$ , e o processo legislativo, denotado por  $z$ ”.

O instrumento de coleta de dados, um questionário composto por 39 questões que se distribuem por essas três dimensões na seguinte proporção:

- a) representatividade das instâncias decisórias ( $x$ ) – 5 questões;
- b) condições informacionais da deliberação legislativa ( $y$ ) – 10 questões;
- c) processo legislativo ( $z$ ) – 24 questões.

A matemática que envolve o tratamento dos dados coletados é desafiadora, mas o pesquisador nos traz que se pode aferir IDL, com pesos iguais para as três dimensões, em metodologia que pode ser replicada em outros legislativos. Note-se que o foco do estudo de Meneguim (2014) é medir o desempenho da Casa Legislativa, e não do parlamentar individualmente considerado.

Tratar de desempenho parlamentar não é coisa nova, mas tem exigido cada vez mais dos estudiosos desse assunto, para que possam inovar nas abordagens ou mesmo colocar lupa em ângulos ainda pouco explorados.

Araújo e Silva (2012) trazem essa discussão ao levantarem aspectos que demandam mais pesquisas e reflexões, é o que os autores chamam de lacunas para novas pesquisas. Isso mostra que o arcabouço que envolve os estudos legislativos é tão diverso, que pode ser revisitado e reinventado. Um exemplo de preenchimento de lacuna é o trazido por Meneguim

(2014), que também alerta para a possibilidade de novas pesquisas sobre as formas com as quais os legisladores usam o poder que têm, suscitando a construção de novas metodologias.

É muito interessante notar o esforço que se tem para formular indicadores capazes de qualificar ou estabelecer medidas de análise para o trabalho parlamentar. Dantas e Yeung (2013) constroem quatro conjuntos de indicadores para mensurar o desempenho dos legislativos. Os mesmos autores também destacam que cada conjunto implica em escolhas, e por isso também em subjetividades, mas se impõe o mínimo de capacidade de replicação para aferir diferentes legislativos (nas esferas municipal, estadual e federal).

Dantas e Yeung (2013) optaram por medir o desempenho do Parlamento por variáveis quantitativas, sendo assim, foram construídos índices e sub-índices com quatro conjuntos de indicadores. Assim, se estabeleceram as funções do Legislativo - promovedor, cooperador, fiscalizador e transparente - e, para cada função, uma lista de indicadores, como se observa no Quadro 4.

**Quadro 4: Funções e índices para medir o desempenho do Legislativo**

<b>FUNÇÃO</b>	<b>ÍNDICES</b>
<b>Função Promovedora</b>	Índice de projetos complexos de iniciativa do Poder Legislativo sancionados.
	Índice de emendas ou substitutivos dos parlamentares em projetos do Poder Executivo sancionados.
	Índice de emendas ao orçamento executadas de origem no Poder Legislativo, com base no total apresentado.
	Índice de atividade nas comissões permanentes
<b>Função Cooperadora</b>	Índice de projetos sancionados advindos do Poder Executivo.
	Índice de projetos sancionados do Poder Executivo sem emendas apresentadas.
	Índices de pedidos de urgência aprovados.
	Índice de projetos aprovados abaixo da média da velocidade de tramitação.
<b>Função Fiscalizadora</b>	Índice de atendimento às solicitações de informação ao Poder Executivo.
	Índice de atendimento a convocações aos membros do Poder Executivo.
	Índice de comissões parlamentares de inquérito instaladas que versam sobre a temática de impacto sobre o Executivo.
	Índice de atendimento às consultas do Tribunal de Contas sobre aplicação do orçamento.
<b>Função Transparência</b>	Projetos aprovados pelo Legislativo que tem origem

FUNÇÃO	ÍNDICES
	na sociedade.
	Índice de projetos complexos sancionados que tiveram audiências públicas realizadas acerca de seus conteúdos.
	Índice de atendimento aos pedidos advindos da Lei de Acesso à Informação.
	Índice de atendimento a aspectos básicos da estrutura de transparência.

Fonte: Elaboração própria, com base em Dantas e Yeung (2013).

Araújo e Silva (2012) adentram na discussão das possibilidades de estudos legislativos, que também tratam do acompanhamento das atividades e produtividade do Parlamento e de seus membros. Afirmam que as pesquisas e análises acerca da atividade parlamentar implicam em considerar além dos extremos início e fim do trâmite das proposições, e sim considerar todo o processo legislativo, que é muito rico e demanda muitas pesquisas.

Os mesmos autores deixam descritos alguns tópicos interessantes que demandam novas pesquisas e novos olhares nos estudos legislativos. Com base neles, no Quadro 5, sintetizam-se possibilidades de estudos e perguntas importantes para análise e qualificação do trabalho do Legislativo.

#### Quadro 5: Perspectivas de análise para os estudos legislativos

Tema	Possibilidades de pesquisa
<b>Domínio do Executivo no processo legislativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- participação dos parlamentares na construção de propostas do Executivo;</li> <li>- dimensões da apropriação da agenda do Legislativo;</li> <li>- matérias compartilhadas entre os parlamentares e o Executivo;</li> <li>- tramitação em conjunto ou apensamento e suas implicações;</li> </ul>
<b>Uso de estratégias alternativas pelo Executivo e pelo Legislativo</b>	- atuações regimentais e políticas nas diferentes modalidades de proposições;
<b>Atuação dos líderes partidários</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- os líderes têm poderes limitados diante de determinadas pautas polêmicas;</li> <li>- pautas que tratam de interesses diretos dos parlamentares (difusão do poder de comando do líder);</li> <li>- a atuação na arena orçamentária ou na arena legislativa em senso estrito modifica o perfil da liderança;</li> </ul>
<b>Diferenças entre a Câmara e o Senado</b>	- sistemas de ocupação de cadeiras (Câmara – proporcional e Senado – majoritário) e suas implicações;

Tema	Possibilidades de pesquisa
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- funcionamento diferenciado das duas Casas Legislativas;</li> <li>- carreiras legislativas diferentes;</li> <li>- tramitação de matérias de formas diversas, demandando articulações diferenciadas;</li> <li>- poder das mesas das Casas Legislativas;</li> </ul>
<p><b>A relevância dos parlamentares na formulação de políticas públicas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- quantidade de projetos de autoria dos parlamentares;</li> <li>- esforço de aprovar e discutir matérias nas comissões temáticas ou mesmo de não aprovar;</li> <li>- relevância da mídia na divulgação de conteúdos de matérias de autoria de parlamentar;</li> <li>- emendamento de matérias de diferentes modalidades (MPs, PLs etc.);</li> <li>- pesquisas temáticas podem levar a descobertas que saiam do senso comum da pouca atuação dos parlamentares.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria, com base em Araújo e Silva (2012).

Para que possamos fazer o controle social do Legislativo, é necessário entender o comportamento dos políticos e como são definidas as agendas, como funcionam o processo de tramitação, a construção de lideranças e a ocupação dos espaços políticos no Parlamento. Por isso é importante colocar luz em pontos da atuação parlamentar que fogem do muito genérico ou do óbvio.

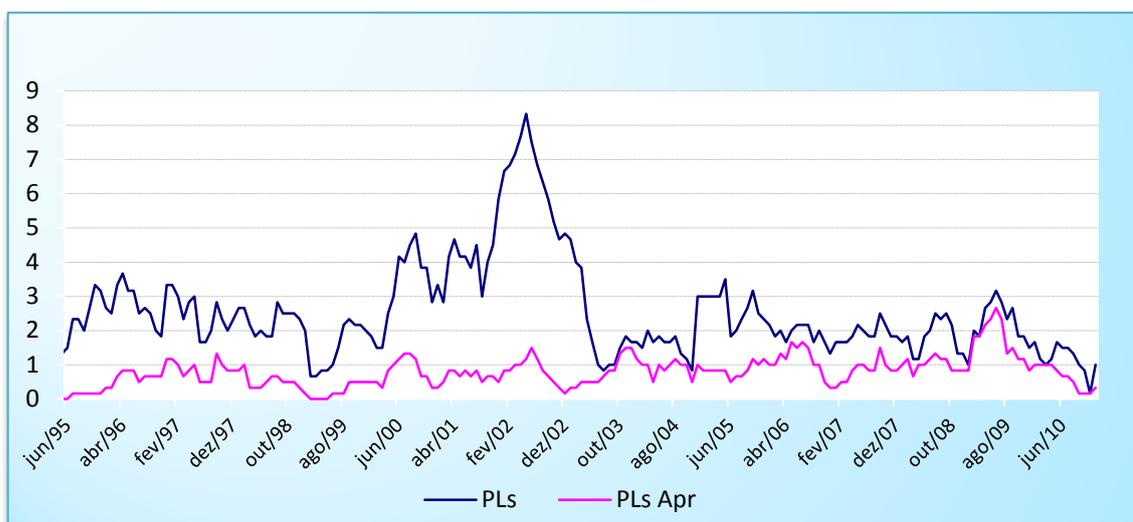
Entre outros aspectos a serem explorados nessa perspectiva (Quadro 5), está o já mencionado fenômeno da apropriação da agenda do Legislativo. Como nos mostram Araújo e Silva 2012, p. 62:

Como se percebe, os pesquisadores têm-se dedicado a explicar de diferentes formas como o Executivo se relaciona com o Legislativo para ter suas propostas aprovadas. Entretanto, pouco se tem avançado na investigação sobre o processo de formação e condução da agenda do Poder Executivo, especialmente quanto à participação direta ou indireta dos parlamentares dos diferentes partidos políticos. Silva e Araújo (2010) puderam constatar que, com considerável frequência, o Executivo se apropria do conteúdo de projetos elaborados por parlamentares, apresentando-os na forma de medidas provisórias ou como projetos de lei de sua iniciativa. Tal prática pode assumir diferentes feições em *continuum* crescente que reflete diferentes graus de apropriação: abordagem de temáticas já trabalhadas no âmbito do Legislativo, adoção de ideias semelhantes ou, até mesmo, cópias literais de dispositivos de proposições legislativas em trâmite.

Abaixo, as Figuras 1 e 2 ilustram esse fenômeno no período que abrange os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. “Percebeu-se que 18,5% das medidas provisórias e 40% dos projetos de lei do Executivo surgiram por meio da

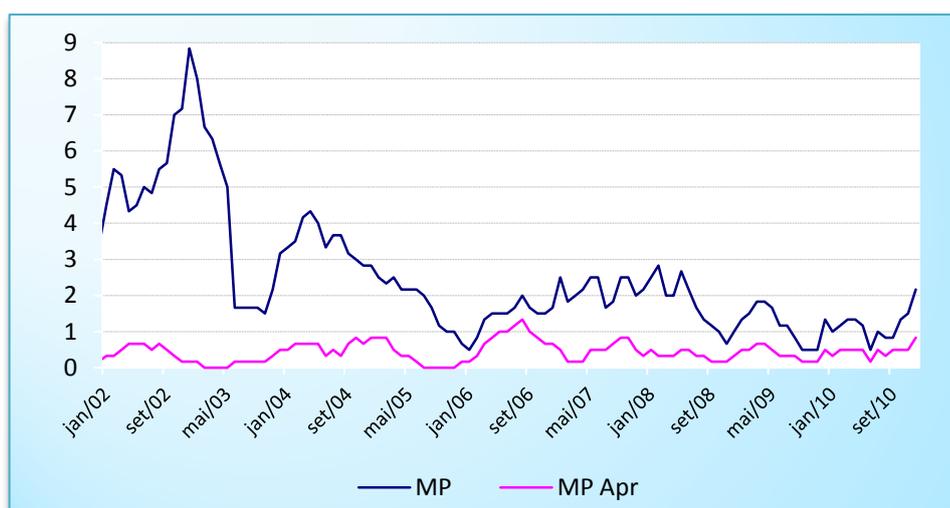
*apropriação da agenda do Legislativo*” (ARAÚJO; SILVA, 2012, p. 62), registrando-se que os autores excluíram da análise as matérias inclusas no campo da iniciativa privativa do Presidente da República.

**Figura 1: Projetos de Lei (matérias de iniciativa não exclusiva do Executivo): total x apropriados (1995-2010)**



Fonte: Araújo e Silva (2012). Escala: 1:100

**Figura 2: Medidas provisórias (matérias de iniciativa não exclusiva do Executivo): total x apropriadas.**



Fonte: Araújo e Silva (2012). Escala: 1:100

Outro exemplo de aventura metodológica foi a vivenciada por Matos (2011), ao elaborar estudo acerca da carreira de deputado federal na arena da disputa para o Executivo municipal de grandes cidades. Seu objetivo era o “de perceber se há algum padrão relevante

para todo o período, bem como verificar o resultado eleitoral obtido pelos deputados prefeitáveis<sup>3</sup> não eleitos às prefeituras, em relação à tentativa de se reeleger para a Câmara dos Deputados” (MATOS, 2011, p.62).

A saga da autora estaria na dificuldade de obter dados confiáveis mesmo em fontes em tese confiáveis, pois para o espaço temporal estabelecido (1988, 1992, 1996, 2000, 2004 e 2008) não havia padronização da informação. Adotou o seguinte procedimento: a reconstituição do universo dos deputados classificados como deputados “prefeitáveis”, pegando o máximo de informações disponíveis sobre eles, individualmente, para em seguida tomá-las em conjunto, na tentativa de averiguar se havia alguma distinção importante entre esse grupo específico e os deputados federais que não se dispuseram à disputa eleitoral nas prefeituras no decorrer de seus mandatos.

Para isso, foram elaboradas várias listagens e estabelecidas clivagens que precisavam se comunicar, para então aferir perfis e características dos parlamentares e do processo de construção de carreira política conectando Câmara dos Deputados e o Executivo municipal. Portanto, não é tarefa fácil, pois a aferição científica precisa de instrumentos e mecanismos confiáveis, ainda que a lupa seja colocada em apenas um tópico principal a ser analisado.

Em Messenberg (2007), a lupa está colocada na análise do perfil dos parlamentares que fizeram parte da elite parlamentar brasileira ao longo dos anos de 1989 a 2004, buscando identificar os atores e suas práticas políticas, e verificar de que maneira as diferentes matizes socioculturais interferem no fazer e pensar a política no Brasil.

Para Messenberg (2007, p. 311):

Tomando como referência o Congresso Nacional brasileiro, cabe admitir que a ascendência de um parlamentar à elite encontra-se relacionada a certos condicionantes, que podem ser atendidos de forma parcial ou total, aludindo principalmente às seguintes questões: a ocupação de postos-chave do Poder Legislativo; a representação de interesses sociais e/ou institucionais organizados e a posse individual de faculdades “especiais”, reconhecidas entre os membros dessa comunidade como próprias de um líder. Dessa forma, pode-se definir a elite parlamentar brasileira como um grupo seletivo de congressistas, cujos membros se destacam dos demais participantes do Congresso Nacional em função das posições que ocupam, dos interesses que representam e/ou da reputação alcançada. São, enfim, os parlamentares que, dispondo de determinados recursos de poder, exercem influência terminante nas principais decisões do Congresso Nacional e do Estado, interferindo de maneira decisiva nos rumos da sociedade.

O desafio que Messenberg (2007) se propôs a encarar demandou anos de estudos e tratamento de dados, entrevistas, aprofundamentos na história de vida dos parlamentares e nas

---

<sup>3</sup> “Prefeitáveis” são os deputados federais que se candidatam a prefeitos de cidades estratégicas em seus estados, de acordo Matos (2011).

regras das Casas Legislativas do Congresso Nacional dentro de espaço temporal longo, pois seu primeiro estudo iniciou após Constituição de 1988 e vai se atualizando até os dias atuais. Registre-se que a autora mostra os aspectos socioculturais e regionais na análise dos dados quantitativos.

Como se pode ter uma ideia pelo exposto acima, são incontáveis as possibilidades e as aventuras metodológicas que os estudos legislativos, ou mesmo de forma mais ampla as ciências humanas e sociais, podem trilhar para análise do desempenho parlamentar. Em geral, entende-se que os esforços nesse âmbito são importantes para aprimorar nossa democracia e aproximar representantes e representados.

Como vimos no capítulo anterior, nosso sistema político tem faces múltiplas que dificultam o trabalho de acompanhamento detalhado da dinâmica parlamentar e seus produtos. Neste capítulo, mostramos como as regras do jogo, muitas vezes informais, se transformam em grandes desafios para os estudos legislativos, além de fornecer incontáveis possibilidades de novas pesquisas. Assim como fizeram os autores citados neste capítulo, a aventura metodológica requer paciência, disposição para confrontar as fontes de dados, estabelecer critérios claros e verificáveis e, principalmente, que o pesquisador não se atenha apenas aos dados quantitativos mais gerais, sem se aprofundar na realidade do jogo político.

No próximo capítulo, vamos focar o esforço de algumas organizações e especialistas que realizam o acompanhamento do Parlamento, com o objetivo de avaliar o desempenho de seus membros. Trata-se de análise essencial para que se possam cumprir os objetivos desta pesquisa.

### **3 A AVALIAÇÃO DOS MEMBROS DO PARLAMENTO**

Neste capítulo, apresentaremos e discutiremos os dados coletados acerca das organizações e especialistas que fazem acompanhamento e avaliação da atuação dos parlamentares. Nos capítulos 1 e 2, analisaram-se os diferentes aspectos envolvidos neste trabalho a partir de revisão de literatura. Agora, passa-se a discorrer sobre os resultados do esforço empírico incluso na pesquisa desenvolvida para a elaboração desta monografia.

#### **3.1 Acompanhamento da atuação do parlamentar e publicização de informações: para iniciar a discussão**

No capítulo anterior afirmamos que, ao se fazer acompanhamento do Parlamento e elaborar estudos que possam traduzir ao público suas características, não se pode assumir simples simetria de entradas (de proposições legislativas) e saídas (de leis), o processo legislativo é muito complexo e não deve ser subvalorizado.

Atualmente, existem diversas organizações de pesquisa, empresas de comunicação e estudiosos independentes que realizam, cada um à sua maneira, acompanhamento e avaliação de desempenho do Legislativo e também dos deputados e senadores e outros políticos. Em muitos casos, são formadas espécies de *rankings* dos parlamentares de acordo com critérios pré-estabelecidos, poderíamos chamar de lupas que são colocadas para dar realce a determinadas características.

O que se verifica é que são ferramentas para a população interessada saber como está seu deputado, senador ou os demais representantes eleitos. É sabido que existem análises nessa linha desenvolvidas por consultores e empresas contratadas pelo setor empresarial, muitas das quais não são divulgadas, mas nos interessam, neste trabalho, aquelas cujos resultados são expostos de forma aberta para os cidadãos.

Gomes (2005) trata do assunto da comunicação de massa e destaca que a publicização de informações sobre o governo tem por finalidade defender o interesse público e fomentar a cidadania, entre outros objetivos, e que a *Internet* tem potencial importante nesse sentido.

Vale destacar que, em uma democracia representativa como a nossa, o uso da *Internet* pode auxiliar a resolver a questão da falta de participação política da população. Isso pode

acontecer sem a necessidade de intermediários entre as esferas pública e civil. Além disso, a *Internet* permite que a população não seja mero receptor de informações (GOMES, 2005).

A *Internet* como ferramenta de captação de informações e cruzamento de banco de dados para formação de opinião por qualquer cidadão não deixa de ser o que o sociólogo Charles Tilly (2010) chama de “repertório” dos movimentos sociais organizados, ou mesmo dos ativismos individuais.

De acordo com o citado autor, o que confere *status* de movimento social a uma ação coletiva é a combinação relativamente coesa e lógica entre campanha, repertório<sup>4</sup> e demonstrações de VUNC<sup>5</sup>.

Tilly (2010) explica que não necessariamente toda ação social configura um movimento social. O autor argumenta que alguns elementos não fazem parte do cerne de um movimento, mas que, na realidade, são apenas ações que podem ajudar a fomentar a organização, como, por exemplo, redes de apoio, campanhas, e quaisquer iniciativas que atraiam adesão à causa. O que deve ser analisado, além das formas de interseção dos três elementos citados anteriormente, é a dinâmica interna dos movimentos sociais, suas interações entre componentes, líderes, autoridades, pautas e as manobras e alinhamentos que permeiam o interior do movimento.

Trazer essas discussões para este capítulo é importante porque traçar perfis e captar dados e construir informações são mecanismos utilizados para o acompanhamento do desempenho do Parlamento e de seus membros, principalmente a forma acessível que essas informações se transformam em instrumentos que qualquer cidadão pode usufruir para exercer seu papel de controle do Legislativo.

Para escolha das metodologias de avaliação de desempenho a serem aqui estudadas, e concretização dos objetivos estabelecidos para este estudo, optou-se por realizar pesquisas em sítios da *Internet* dos principais fornecedores de dados relacionados ao acompanhamento e análise da atividade dos parlamentares. O pressuposto é que a *Internet* funciona atualmente com o veículo mais relevante de divulgação das informações nesse campo.

As organizações, os especialistas e seus *websites* pesquisados foram escolhidos por trazerem para discussão sobre desempenho do Legislativo e de seus membros abordagens variadas, na tentativa de ler a atuação do parlamentar de acordo com o tipo de trabalho que realiza. A escolha adotada não significa demérito do trabalho de nenhuma outra entidade,

---

<sup>4</sup> “Repertório”, para Tilly (2010), é um conjunto de formas de ação, rotinas e procedimentos à escolha dos movimentos sociais.

<sup>5</sup> Valor, unidade, número e comprometimento (VUNC) – Tilly (2010).

optou-se por organizações que não apenas fornecem informações, mas também constroem dados e perfis dos parlamentares com bases em critérios e formulação de índices. Destaca-se que existe uma gama de entidades que trabalham com os dados sobre a atuação dos parlamentares, algumas estabelecem prêmios e *rankings* com diversos interesses. Não caberia aqui tratar de todas, propomos que se abra perspectiva para um potencial novo estudo sobre o tema, ou mais de um.

Cabe explicar que, para seleção das organizações estudadas aqui, procedemos da seguinte maneira: primeiro escolhemos aquelas com grande repercussão na mídia (Veja, Diap e Congresso em Foco); numa segunda etapa, a seleção se deu a partir do acesso à *Internet* durante a escolha do tema da monografia, bem como no decorrer das últimas disciplinas do curso de pós-graduação (*Ranking 5D*, Movimento Voto Consciente e *Ranking* dos Políticos).

## **3.2 Resultados e discussão**

De modo geral, considera-se que os *websites* e demais instrumentos de informação usados pelas organizações e especialistas que fazem acompanhamento do Legislativo colocam-se como fomentadores da participação política, do controle social e da aproximação do poder público com o cidadão, por meio da coletivização da informação “independente”. Não se exige deles, vale dizer, neutralidade em termos ideológicos ou de defesa de pautas políticas. O que se demanda é que seus critérios de análise estejam claros e acessíveis.

### **3.2.1 *Ranking* do Progresso<sup>6</sup>**

O *Ranking* do Progresso é um publicado anualmente desde 2011 pela revista Veja, em parceria com o Núcleo de Estudos sobre o Congresso (Necon) do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp-Uerj).

O Necon desenvolveu uma metodologia que observa todas as etapas de uma proposição dentro do processo legislativo, atribuindo pontos para cada proposição e o envolvimento do parlamentar em cada fase.

O Necon fixou-se em: a) pareceres em relatoria; b) apresentação de emendas; c) posicionamento em votação nominal; e d) pronunciamentos em plenário e comissões. Essas

---

<sup>6</sup> <http://veja.abril.com.br> – Ranking do Progresso

ações foram medidas em termos da frequência de sua ocorrência e de acordo com seu impacto favorável ou desfavorável aos oito<sup>7</sup> grandes eixos considerados modernizadores.

O Necon atribuiu diferentes pesos para essas atividades. Os pareceres têm peso 4, pois são a base da tomada de decisão. As emendas, peso 3, porque por meio delas o parlamentar pode influenciar partes específicas do projeto. O voto em plenário tem peso 2, pois nessa fase o deputado ou senador, por disciplina partidária, em geral já não tem força individual para influenciar a matéria. Finalmente, os pronunciamentos têm peso 1, pela ineficiência da retórica nos atuais processos legislativos no Brasil. As ações dos parlamentares são medidas de acordo com a frequência que ocorrem e o impacto gerado favorável ou desfavorável em relação aos eixos propostos por Veja, na visão da revista critério balizador de um Brasil mais moderno e competitivo.

A posição que um parlamentar ocupa no *ranking* expressa, dessa forma, seu grau de ativismo legislativo a favor ou contra os oito temas centrais estabelecidos por Veja. A escala vai de 0 a 10. Quanto maior a nota, melhor a posição do parlamentar no *ranking*.

A cada ano, o Necon também seleciona um conjunto de proposições que contribuem para o Brasil mais moderno e competitivo, segundo os critérios estabelecidos por Veja.

Em nossa análise, verificamos que os eixos de avaliação aumentaram de oito para nove entre os anos de 2011 e 2014, sendo que as proposições selecionadas variam em número também. Os nove eixos modernizadores que balizam o *ranking* são:

1. carga tributária menor e sistema tributário simples;
2. infraestrutura;
3. qualidade da gestão pública;
4. combate à corrupção;
5. qualidade da educação;
6. marcos regulatórios estáveis, aplicados com transparência por agências independentes;
7. diminuição da burocracia;
8. equilíbrio entre os poderes; e
9. leis trabalhistas justas para empregados e empregadores.

---

<sup>7</sup> Nas pesquisas realizadas nos sites [www.veja.abril.com.br](http://www.veja.abril.com.br) e [www.necon.iesp.uerj.br](http://www.necon.iesp.uerj.br) não se localizam os oito eixos descritos em 2011, quando foi publicada a primeira edição do *ranking*. Encontramos a atualização de nove eixos, como citamos aqui.

Muitas escolhas no processo de análise do Legislativo têm algum nível de subjetividade, como mencionamos no capítulo anterior, mas, no caso do *Ranking do Progresso*, além de não estar totalmente clara a matemática dos pontos em seus *websites* (tanto do Necon quanto da Veja), fica um problema conceitual. Quando o objetivo principal da avaliação do parlamentar está relacionado ao seu papel de contribuir para um Brasil mais moderno e competitivo, esses conceitos não se apresentam de forma clara e ainda levam a uma gama de interpretações, colocando em relevo viés associado à linha ideológica da publicação.

Algumas constatações interessantes de nosso acerca desse *ranking*:

- a cada ano, alguns comentários sobre como foi o ano legislativo são divulgados, enfatizando ou mesmo justificando pontuações para determinados parlamentares;
- outro ponto que nos chama a atenção é o fato de esse *ranking* evidenciar que quer ver o ativismo do parlamentar considerado de modo individual, o que se pode perceber pela nota menor para atuação em bloco ou disciplina partidária na condução de votação, ou seja, tira-se o componente coletivo da atuação do parlamentar, além de se desconsiderar o exercício da liderança em processos; e
- as divulgações para o grande público são carentes de dados consistentes, inclusive quanto à identificação de quais foram as proposições analisadas<sup>8</sup>; e
- não são avaliados os parlamentares que estão de alguma forma enquadrados na Lei da Ficha Limpa (cláusula ética).

Para finalizar, deve ser dito que o *Ranking do Progresso*, mais conhecido como *ranking da Veja*, é publicado em dezembro de cada ano, sendo que os dados não ficam disponíveis para pesquisa de maneira fácil. O *site* do Necon também não nos mostra as informações de forma completa e acessível. Como se trata de uma revista e *site* de circulação nacional, numa rápida navegação da *Internet*, verifica-se que os parlamentares que se saíram bem no *ranking* replicam sua colocação demonstrando que são “modernos”, mas os que não foram bem ignoram a publicação, ou mesmo desconsideram essa pesquisa.

---

<sup>8</sup> É possível que essas informações estejam no Necon, mas não tivemos acesso a elas pela *Internet*.

### 3.2.2 *Ranking* dos Políticos<sup>9</sup>

Criado em 2011, por dois estudiosos que escreveram o livro “Carregando um elefante”, publicado em 2007, o objetivo desse *ranking* é oferecer informação para ajudar o a votar em políticos melhores. Para os organizadores do *website*, a classificação dos políticos entre melhores e piores instrumentaliza a população para um círculo virtuoso de valorizar os bons e menos corruptos, promovendo ainda uma espécie de incentivo aos representantes que estão ranqueados a buscarem uma atuação melhor. Os idealizadores acreditam que podem tirar os “piores da política” com instrumentos como este.

A base de dados do *site* é constituída de dados oficiais, oriundos das Casas Legislativas, dos tribunais eleitorais e do Judiciário, e dados secundários que têm suas fontes em jornais e outras mídias que tratam do assunto, além de outros *sites* que realizam acompanhamento do Legislativo. O trabalho dos membros do *Ranking* dos Políticos está também em estabelecer critérios de avaliação do parlamentar, e organizar as informações para que sejam de fácil compreensão para população, de modo aberto para críticas e contribuições dos internautas.

De acordo com o próprio *website*, o cálculo para produção do *ranking* dá-se da seguinte maneira: cada parlamentar começa com duzentos pontos; de acordo com os dados obtidos de sua atuação nas votações, pode ganhar ou perder pontos. Aí então começa a fraqueza da classificação, pois os elaboradores do *site* colocam que pontos variam positiva ou negativamente de acordo com a votação dos políticos na direção de “atrapalhar” ou “ajudar” o Brasil.

Na pesquisa ao *site*, verifica-se que as proposições estão pontuadas, e a seleção das mesmas tem muito de conteúdo tributário, mas há uma que me chamou a atenção, a Medida Provisória nº 621, de 2013, que trata do Programa Mais Médicos, do governo federal. Para o *ranking*, essa proposição tem valor (-8) pontos, portanto o parlamentar que votou pelo sim da medida teve subtraídos oito pontos. Em minha opinião, não fica claro porque essa pontuação negativa, já que o *ranking* se concentra em estabelecer que o Estado seja mais leve tributariamente. O programa Mais Médicos não estabeleceu aumento de carga tributária, mesmo durante sua tramitação não chegou a receber emendas nesse sentido, portanto não seria alvo de análise a partir desse foco pelo *ranking*.

---

<sup>9</sup> Ver: [www.politicos.org.br](http://www.politicos.org.br).

Os pesquisadores fazem o *ranking* considerando um conjunto de variáveis. Como mencionado, cada parlamentar inicia com duzentos pontos, então eles são classificados conforme: presença nas sessões; usufruto de privilégios; processos judiciais; qualidade legislativa; “mentirômetro” e outros. O Quadro 6 detalha a avaliação realizada.

**Quadro 6: Critérios do *Ranking* dos políticos**

<b>Critérios</b>	<b>Presença nas sessões</b>	A cada 10% de faltas -10 pontos
		A cada 10% menos de faltas +10 pontos
	<b>Privilégios</b>	A cada 10% acima da média de gastos -10 pontos
		A cada 10% abaixo da média de gastos +10 pontos
	<b>Processos judiciais</b>	Processos leves: -25 pontos
		Processos leves com condenação: -50 pontos
		Processos graves: -100 pontos
		Processos graves com condenação: -100 pontos
	<b>Qualidade legislativa</b>	De -10 a +10, conforme os temas: - diminuição dos gastos públicos; - incentivo a livre iniciativa e regime de mercado; - combate à corrupção; - eficiência do serviço público; - meritocracia do funcionalismo; - liberdade de expressão e informação
	<b>Mentirômetro</b>	De -10 a +10 de acordo com o teor da informação fornecida
	<b>Outros</b>	Formação +10 pontos para formação universitária; Mudanças de partido: manter no partido +10 Mudança partidária -10 Filiação Partidária: 1 partido a 5 partidos varia de +10 a -30.

Fonte: Elaboração própria com dados do *site* ([www.politicos.org.br](http://www.politicos.org.br)).

A base de sustentação dos argumentos para seleção de proposições e a formação do *Ranking* dos Políticos vem do livro citado anteriormente. O *site* recomenda que os políticos não ranqueados não sejam votados pela população. Outro destaque é a não manifestação da opinião dos ranqueadores nos temas polêmicos que não tenham implicações com os temas listados na parte de qualidade legislativa do Quadro 6.

Um mérito do *site* é a sistematização e abertura dos dados, para que possamos ver cada parlamentar ranqueado e suas notas em cada etapa do processo. Além disso, traz as proposições selecionadas para acompanhamento com *link* de seu conteúdo básico não apenas o número, o que também facilita a compreensão.

A nosso ver, é temerário dizer o que ou quem é “bom” ou “mal”, mas os responsáveis avançam quando estabelecem critérios, nesse caso o uso de metodologias qualitativas e quantitativas para obtenção do *ranking* contribui para a discussão do tema da atuação individual do parlamentar, apesar de o *website* não trabalhar com mais detalhes o processo legislativo, cuja importância foi lembrada no capítulo anterior.

### 3.2.3 Atlas político - *Ranking* 5D<sup>10</sup>

O Atlas Político foi idealizado por uma empresa de *big data* e inteligência em mídia social e tem dois pesquisadores, da área de matemática e ciência política, como responsáveis pelo seu conteúdo. Os idealizadores do *site* o consideram uma ferramenta de uso da população para exercer o monitoramento da atuação dos parlamentares, com informações para o engajamento de qualquer cidadão na defesa de iniciativas que considerem importantes para o país.

Conforme nos apresenta o *site*, o *Ranking* 5D tem por objetivo mostrar a competência dos congressistas de defender uma agenda política independente do conteúdo ideológico dela. A pontuação no *ranking* [T] enquadra-se necessariamente entre 0 e 5. Este total reflete uma soma de pontuações individuais em cinco dimensões que possuem um score mínimo de 0 e um máximo de 1. As cinco dimensões são: Representatividade [D1]; Campanha Responsável [D2]; Ativismo Legislativo [D3]; Debate Parlamentar [D4]; e Fidelidade Partidária [D5].

Nesse *ranking*, verifica-se a mescla de clivagens e construção de cálculos matemáticos específicos para cada dimensão analisada. Cada dimensão tem um resultado numérico e um indicador construído.

**Representatividade** [D1]: Este indicador considera tanto a votação do parlamentar quanto a capacidade de o sistema eleitoral transformar desconhecidos em parlamentares. Ponderam-se aspectos como a eleição pelo sistema proporcional de lista aberta (caso dos deputados), na qual em razão do coeficiente eleitoral alguns políticos com poucos votos podem vir a ocupar cadeiras no Parlamento, e a suplência de senador, que tem se

---

<sup>10</sup> Ver: <http://www.atlaspolitico.com.br>.

transformado muitas vezes em exercício efetivo do cargo. O que define este indicador para os responsáveis pelo *site* são a quantidade de votos e o percentual de votos válidos, para diminuir a discrepância regional.

**Campanha Responsável [D2]:** O Atlas Político levanta questão importante quanto aos gastos vultosos com campanhas eleitorais e afirma que isso impede uma competição política entre iguais, podendo distorcer o caráter democrático do processo eleitoral, assim como colocar sob suspeita as fontes de financiamento de campanha. Gastos excessivos podem levar à prática de recuperação dos gastos de campanha mediante o desvio de fundos públicos ou o superfaturamento de obras. Esse indicador faz o seguinte cálculo: os gastos de campanha relativos ao número total de votos válidos conseguidos pelo candidato.

**Ativismo Legislativo [D3]:** Este indicador é considerado, pelo Atlas Político, como o mais importante e principal cartão de visita de cada deputado ou senador. É através dos seus projetos de lei que cada parlamentar pode deixar um legado político. Essa dimensão leva em consideração o número de projetos de lei e de projetos de emenda constitucional. Aqui se detecta que não houve plena compreensão do processo legislativo e suas nuances, pois a autoria de projetos, como foi relatado no capítulo anterior, não necessariamente tem um ganho para o parlamentar. Ser autor de muitas proposições não significa que o parlamentar é um bom legislador. Muitas vezes, a assunção de relatorias e outras posições de articulador político nos processos legislativos tem maior importância nessa perspectiva (SILVA; ARAÚJO, 2013).

**Debate Parlamentar [D4]:** Para efeito desse *ranking*, a participação de deputados e senadores no debate parlamentar tem papel fundamental no melhoramento e fiscalização das leis aprovadas pelo Congresso Nacional. Isso é bem curioso, pois essa vertente não se visualiza em outros *rankings* pesquisados, apesar de esse tipo de atuação estar na própria gênese da expressão “parlamento”. O cálculo para essa dimensão leva em consideração o número de discursos e outras intervenções no Plenário de cada deputado e senador ao longo do seu mandato. Aqui temo uma armadilha numérica: o número de discursos e encaminhamentos de votação não necessariamente traduzem efetiva atuação de fiscalização do Executivo. Fica aberto debate nesse sentido.

**Fidelidade Partidária [D5]:** A definição desse indicador é a de que a fidelidade partidária é essencial para uma competição política transparente e coerente. Um senador ou deputado que troca de partido, ou vota contra o seu próprio partido, com frequência transmite sinais contraditórios sobre os seus posicionamentos políticos e ideológicos. Para definir essa

dimensão, os autores da metodologia levam em consideração a porcentagem de votos de um congressista contra o seu próprio partido, como também o número de mudanças de um partido para outro. Englobam, assim, os aspectos da disciplina partidária e da fidelidade em senso estrito. As trocas de partidos ocasionadas pela extinção ou fusão de partidos (como, por exemplo, a transformação do PFL em DEM) não são levadas em consideração.

Vale destacar que o *ranking* tenta calcular a representatividade considerando o tamanho do eleitorado, partindo do pressuposto de que um parlamentar eleito pelo estado do Acre é menos representativo que um parlamentar eleito por São Paulo. Essa opção não parece ser totalmente consistente, já que, depois de eleito e ocupando a cadeira de deputado ou senador, o parlamentar tem o mesmo peso dos outros, a atuação do parlamentar na Casa Legislativa e junto aos eleitores do seu estado também demonstram sua representatividade.

O que mostra a falha desse argumento é o fato de que na mesa diretora das Casas Legislativas, ou mesmo ocupando função de líderes, há parlamentares de estados pequenos e grandes. Nesse sentido, é preciso desenvolver estudos aprofundados sobre esse aspecto. Nesse sentido, seria interessante ver os trabalhos de Messemberg (2007), Araújo e Silva (2012) e Matos (2011), citados no capítulo anterior.

### **3.2.4 Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap)**

O Diap foi criado em 1983 pelo movimento sindical e faz o acompanhamento da dinâmica das organizações e instituições políticas, com o objetivo especialmente de fornecer informações aos diversos sindicatos filiados quanto às pautas trabalhistas.

Nesse sentido, a entidade construiu ao longo do tempo publicações como o “Boletim Informativo” e livros, como o “Quem é Quem”, que foi editado pela primeira vez em 1986 e traz a atuação dos parlamentares sobre as matérias de interesse dos trabalhadores, e o livro “Quem foi quem na Constituinte”, publicado em 1988, com a análise da atuação dos constituintes.

A especialidade mais divulgada dessa organização consiste em traçar o perfil dos parlamentares a cada ano legislativo, mostrando as movimentações das bancadas, e dos parlamentares de modo individual, quase como um currículo de cada um. A partir de 1994, o Diap lançou a série “Os Cabeças do Congresso Nacional” e o periódico “Agenda” com as pautas essenciais para o mundo do trabalho para serem tratadas no Judiciário, Executivo e

Legislativo. Outras publicações de destaque são as séries “Caderno Debate”, “Estudos Políticos” e “Estudos Técnicos”.

De acordo com o *site*<sup>11</sup> mantido pela entidade, suas publicações são ferramentas distribuídas para os filiados, incluindo os conteúdos das bases de dados sobre a legislação de interesse do mundo do trabalho (leis e MPs em vigor), as proposições legislativas e outras propostas de interesse do movimento sindical, perfil político e participação dos deputados e senadores em bancadas e frentes parlamentares, bases eleitorais e eventual acompanhamento de projetos de interesse específico de categoria profissional filiada à entidade.

O corpo técnico do Diap é formado por estudiosos, jornalistas e assessoria, que atua nas Casas Legislativas e também nos demais poderes.

Pode-se afirmar que o Diap faz um trabalho de *lobby* no âmbito dos três poderes em defesa dos seus sindicatos, o que organização chama de “saudável pressão democrática”. Na verdade, procura oferecer elementos sobre a atuação dos parlamentares, fazendo também uma conexão entre o discurso eleitoral e a prática no Parlamento no tocante às pautas sindicais em “defesa da causa pública”.

Para este trabalho, focamos na publicação “Os Cabeças do Congresso Nacional”<sup>12</sup>, que segundo o Diap traz as elites parlamentares atuantes no ano relativo a cada edição.

Chama a atenção que o perfil dos *cabeças* é construído em preceitos de operadores-chave do processo legislativo. A entidade confere características psicológicas também, trabalhando com as cinco categorias descritas no Quadro 7.

**Quadro 7: Critérios de seleção de “Os Cabeças do Congresso Nacional”**

Classificação	Características/definições
<b>Debatedores</b>	Capacidade dos parlamentares de discursar e repercutir na imprensa os fatos políticos gerados; são extrovertidos; conhecedores das regras regimentais influenciam nos debates e na formação de agenda, fazem questão de ordem, de encaminhamento, discussão, obstrução, são os mais procurados pela imprensa.
<b>Articuladores/Organizadores</b>	São parlamentares com excelente trânsito nas diversas correntes políticas, credenciado a ordenar e criar as condições para o consenso. Muitos deles exercem um poder invisível entre seus colegas de bancada, sem aparecer na imprensa ou nos debates de plenários e comissões. Capacidade de formar apoio à iniciativa dos dirigentes dos grupos políticos a que pertencem. Têm livre acesso aos bastidores, ao poder institucional e alto grau de fidelidade às diretrizes partidárias ou ideológicas do grupo político que integram. Não são necessariamente eruditos, intelectuais, mas possuem

<sup>11</sup> Ver: [www.diap.org.br](http://www.diap.org.br).

<sup>12</sup> Versões anuais disponíveis em:

[http://www.diap.org.br/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=217&view=viewcategory&catid=13](http://www.diap.org.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=217&view=viewcategory&catid=13).

<b>Classificação</b>	<b>Características/definições</b>
	instinto político e o dom da síntese.
<b>Formuladores</b>	São os parlamentares que se dedicam à elaboração de textos com propostas para deliberação. Normalmente são juristas, economistas ou pessoas que se especializaram em determinada área, a ponto de formular sobre os temas que dominam. São, certamente, os parlamentares mais produtivos, embora tenham menos visibilidade que os debatedores. Não ocupam, necessariamente, posto de líder político ou partidário.
<b>Negociadores</b>	Em geral líderes ou vice-líderes partidários, os negociadores são, investidos de autoridade para firmar e honrar compromissos, sentam-se à mesa de negociação respaldados para tomar decisões. São parlamentares experientes e respeitados por seus pares, procuram previamente conhecer as aspirações e bases de barganha dos interlocutores para estabelecer sua tática de convencimento. Características: a credibilidade, a urbanidade no trato, o controle emocional, a habilidade no uso das palavras, discrição e, sobretudo, capacidade de transigir, sem abrir mão de suas convicções políticas, respeita a vontade da maioria mantendo coeso seu grupo político.
<b>Formadores de opinião</b>	São parlamentares que, por sua respeitabilidade, credibilidade e prudência, são chamados a arbitrar conflitos ou conduzir negociações políticas de grande relevância, são deputados ou senadores experientes, com trânsito fácil entre as diversas correntes e segmentos representados no Congresso e visão abrangente dos problemas do País, cuja opinião sobre o assunto influencia fortemente a decisão dos demais parlamentares. São discretos na forma de agir, evitando se expor em questões menores do dia-a-dia do Legislativo, preferem as decisões de bastidores, onde exercem real poder. Constituem a elite do Poder Legislativo, embora não precisem, necessária e institucionalmente, estar em postos-chave, como liderança formal ou presidência de uma das Casas do Congresso. São os líderes, respeitados e legitimados pelo grupo ou corrente política que lideram.

Fonte: DIAP (2014, p. 12-13).

Para o Diap, são “cabeças” aqueles parlamentares operadores-chave do Poder Legislativo, cujas preferências, iniciativas, decisões ou vetos – implementados por meio dos métodos da persuasão, da negociação, da indução ou da “não-decisão” – prevalecem no processo decisório na Câmara ou no Senado Federal.

Para a classificação e definição dos nomes que lideram o processo legislativo, o Diap adota critérios qualitativos e quantitativos que abrangem aspectos: posicionais (posto ocupado pelo parlamentar na Casa Legislativa); reputacionais (percepção de outras pessoas sobre o ator político); e decisoriais (capacidade de liderar e influenciar escolhas).

Vale destacar que o Diap afirma utilizar métodos geralmente aceitos pelos cientistas políticos, mas vem buscando incluir a aplicação da abordagem da “não-decisão”, caracterizada por ações de bastidores destinadas a ocultar ou criar barreiras ou obstáculos à exposição do conflito, evitando que matérias com potencial explosivo ou ameaçador sejam incluídas na agenda política. Contudo, não identificamos esse componente considerado de forma mais explícita, até o momento, na avaliação dos “cabeças”.

Embora ainda não tenha ficado claro como a categoria da “não-decisão” foi descrita e avaliada, é um grande avanço perceber que as avaliações do Diap adentram em aspectos não triviais e não meramente quantitativos da análise do desempenho dos parlamentares, nos colocando diante do dinamismo das relações que se constituem no exercício do mandato no Congresso Nacional.

Em consonância com nossa percepção, Praça e Dantas (2012, p. 20) avaliam o Diap:

Dois pontos devem ser destacados. O primeiro é que a organização não disponibiliza os dados coletados sobre os parlamentares, o que torna a lista dos “cabeças” extremamente subjetiva. O segundo é que, ao contrário da Constituinte de 1987-1988, o DIAP não mostra especial preocupação com o trabalho dos parlamentares com relação à legislação que afeta trabalhadores. Isto pode ser ruim do ponto de vista do trabalhador que quer seguir os projetos e decisões específicas sobre este assunto, mas é bom para os cidadãos em geral, que assim se informam sobre o grau de influência dos deputados e senadores de seus respectivos estados em perspectiva mais abrangente.

No capítulo anterior, afirmou-se que Messenberg (2007) fez um trabalho minucioso sobre as elites parlamentares, mostrando que a ocupação dos postos-chave nas mesas diretoras e comissões do Congresso delinea um dos aspectos da elite parlamentar, mas só isso não é suficiente, como a própria autora coloca em seu estudo. O fato de o Diap fazer um acompanhamento detalhado das posições dos parlamentares é de grande mérito, mas se deve comentar que a eleição dos “cabeças” inclui entrevistas nos corredores das Casas Legislativas e, como já foi dito por Dantas (2013), não são divulgados todos os dados utilizados.

### **3.2.5 Movimento Voto Consciente<sup>13</sup>**

O movimento Voto Consciente surgiu em São Paulo no ano de 1987, durante a discussão da nova Constituição. É uma organização da sociedade civil, sem vínculos partidários, que inicialmente teve o intuito de acompanhar e fiscalizar a atuação dos parlamentares paulistanos, nas câmaras municipais e na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

Atualmente o movimento realiza fóruns de deliberativos de cidadania e política, participa de diferentes programas de fortalecimento da sociedade civil organizada e faz parte da Rede Interamericana pela Democracia, que abrange mais de 23 países. Mais importante, o

---

<sup>13</sup> Ver: [www.votoconsciente.org.br/](http://www.votoconsciente.org.br/).

movimento articula uma rede de pessoas por meio do seu *site*<sup>14</sup>: mais de oitocentas pessoas fazem o acompanhamento e atuam na política local de várias cidades, em diferentes regiões do país, e utilizam a rede para troca de experiências e informações.

O trabalho do movimento está concentrado em dois campos de atuação: a) estímulo e ações de acompanhamento do Poder Legislativo, com ênfase nas esferas locais (estados e municípios) e; b) estímulo e ações de educação política suprapartidária. Aliás, o componente “educação” merece ser ressaltado, pois o que se verifica é que o movimento organiza materiais didáticos para instrumentalizar o acompanhamento parlamentar em qualquer lugar do país, fornecendo metodologia para os parceiros e voluntários fazerem o acompanhamento com critérios consistentes, onde quer que estejam.

Na realização do acompanhamento e avaliação parlamentar, o movimento deixa claro que o objetivo nunca foi elaborar *rankings*, mas que em alguns lugares isso acontece quase que de modo inevitável.

Para a organização, são quatro conjuntos básicos de critérios de avaliação parlamentar, além de alguns outros que variam ao longo do tempo: 1) presença física dos parlamentares nas comissões e/ou no Plenário; 2) legislação proposta e/ou aprovada pelos parlamentares; 3) conteúdo e/ou qualidade da legislação; e 4) fiscalização do Executivo. Ponderam-se ainda: 1) fidelidade partidária; 2) respostas a questionários do movimento, consideradas como prestação de informação à sociedade; 3) coerência legislativa (aferir se o tema de campanha se traduz em produção legislativa ou atuação na defesa desses itens prometidos); e 4) avaliação do *site* do parlamentar.

Para Dantas (2012), os critérios a partir dos quais se analisa o trabalho parlamentar são escolhidos de maneira subjetiva; quanto mais conseguirmos aproximá-los de medidas “objetivas”, mais respeito e relevância social. Lembremos que, por mais que sejamos objetivos, tanto no processo de coleta de dados quanto nas análises, há presença de avaliações pessoais dos pesquisadores.

Caminhando para o como fazer as análises de desempenho do parlamentar, o Movimento Voto Consciente delinea aspectos importantes acerca dos critérios utilizados, suas perspectivas e formas de coleta:

**Presença física dos parlamentares nas comissões e/ou no Plenário:** deverão ser considerados critérios exclusivamente quantitativos e com base em documentos oficiais. Poderá ser necessário fazer ressalvas acerca de reuniões de comissões sem quórum, por

---

<sup>14</sup> Ver: [www.votoconsciente.ning.com](http://www.votoconsciente.ning.com).

exemplo, que acabam não acontecendo. Isto é relevante a ponto de ser incluído como critério para avaliar o trabalho dos parlamentares.

**Legislação proposta e/ou aprovada pelos parlamentares/ conteúdo da legislação:**

Não se deve julgar um parlamentar pela qualidade de sua atividade legislativa, com a quantidade de projetos de lei que não têm alcance algum, como homenagens, por exemplo. Mas qualquer avaliação sobre a pertinência da legislação pode carregar subjetividade. O movimento Voto Consciente deixa claro, ao contrário do que foi pesquisado em outras entidades, que não cabe a ele dizer o que é ou não pertinente, e simplesmente informar, de maneira clara e organizada, quais projetos foram apresentados por cada parlamentar e quais foram aprovados. Assim o eleitor se munirá desta informação e orientará seu voto de acordo com sua consciência.

**Fiscalização do Executivo:** Os requerimentos de informação feitos pelos parlamentares ao Executivo, considerados instrumentos relevantes para aferir a fiscalização, deverão ser disponibilizados para que os cidadãos se informem. O movimento Voto Consciente acredita que esse instrumento pode também ser levado em conta em um eventual *ranking* dos melhores parlamentares. Ressalta-se que, mesmo assim, cabe análise da efetividade do mecanismo de fiscalização. A participação em CPIs fica fora da avaliação do movimento, pois um parlamentar só participa de uma CPI caso o partido o indique, conforme as regras regimentais das Casas Legislativas. O fato de o parlamentar não participar de uma CPI não necessariamente ocorre por falta de interesse, mas, possivelmente, por falta de poder de escolha. É importante colocar que assinar pedidos de CPIs pode ser sinalizador de atuação fiscalizadora, assim constitui dado relevante.

**Análise sobre conduta ética e responsável dos parlamentares:** Para o movimento Voto Consciente, qualquer critério de avaliação que não esteja sustentado por informações concretas a respeito do comportamento dos parlamentares estará especialmente sujeito a críticas e desconfiança do público. O uso de critérios subjetivos unicamente, não deve ser estimulado, sob pena de prejudicar o restante do trabalho.

Por todo material lido acerca do movimento Voto Consciente, verifica-se o uso de metodologias qualitativas e quantitativas para formação da avaliação parlamentar. A entidade mostra-se ousada em colocar a lupa em pontos já bem explorados por outras organizações que fazem acompanhamento parlamentar, destacando novos olhares para pesquisa, como mostram os descritores relacionados no Quadro 8.

**Quadro 8: Outros critérios possíveis para avaliar o parlamentar**

Itens	Qualificações
<b>Custo parlamentar x produtividade legislativa e salários de vereadores e assessores</b>	A análise deve ser feita durante o trabalho de acompanhamento do Legislativo, pois é um dado da Casa como um todo.
<b>Avaliação do <i>site</i> do parlamentar</b>	Não deve ser um critério a partir do qual se avalia o trabalho do vereador ou deputado. É possível que um parlamentar tenha um <i>site</i> medíocre, mas seja um bom representante.
<b>Coerência legislativa do parlamentar</b>	Em que medida o parlamentar se atém, durante o trabalho legislativo, aos mesmos temas que priorizou durante a campanha, também não deve ser levado em conta como critério. É bem possível – e até defensável – que um parlamentar se interesse pelo tema <i>y</i> durante seu trabalho no legislativo, em vez dos temas <i>x</i> e <i>z</i> que abordou durante a campanha. Sem contar o processo legislativo que o leva a compor com outras correntes.
<b>Evolução patrimonial condizente com cargo” e “ficha limpa”</b>	Informações desse tipo são muito delicadas e incertas. O fato de um parlamentar ostentar riqueza é indício de que ele foi corrupto durante o exercício do cargo ou de que ele já era rico antes de assumir a função?
<b>Resposta a questionário do MVC</b>	É uma informação, mas não deve ser utilizada como critério para medir o trabalho de um parlamentar. É possível que um parlamentar seja um bom representante, mas tenha diferenças importantes com o MVC e não queira responder ao questionário da organização. Estas diferenças devem ser respeitadas. Isso se aplica a qualquer processo de estudo, não responder não significa não ter o que dizer, é direito de qualquer pessoa não responder a uma pesquisa.
<b>Fidelidade partidária</b>	É um dado que está bastante minimizado atualmente, devido a mudanças na legislação. Não cabe ao MVC interpretar se um parlamentar mudou de partido por “bons” ou “maus” motivos. Cabe ao movimento informar as mudanças de partidos aos cidadãos e deixá-los julgar, apesar de que parece compreensível que esse debate seja aprofundado.

Fonte: Movimento Voto Consciente, *apud* Dantas e Praça (2012), com adaptações.

Desse modo, como já mencionado no Capítulo 2, quando Silva e Araújo (2012) destacam as possibilidades de estudos legislativos, o movimento Voto Consciente alerta para lacunas de pesquisa as várias possibilidades e os procedimentos de coleta de dados.

### 3.2.6 Congresso em Foco

O Congresso em Foco é uma organização jornalística, baseada em Brasília, que mantém um *website*<sup>15</sup> sobre o funcionamento do Legislativo federal bastante acessado e influente entre jornalistas, políticos e outros formadores de opinião. A entidade realiza, há alguns anos, o “Prêmio Congresso em Foco”, com patrocínio de entidades privadas e participação de jornalistas do Distrito Federal e internautas.

De acordo com a organização, alguns dos objetivos do prêmio são:

- reconhecer o trabalho dos deputados federais e senadores que se destacam no cumprimento de suas obrigações ao longo do ano;
- valorizar os bons exemplos, de modo a incentivar os parlamentares federais a desempenharem o papel que deles se espera, e, ao mesmo tempo, sinalizar ao eleitorado que melhorar a qualidade da nossa representação política é possível; e
- estimular a população a analisar o desempenho individual dos representantes eleitos, propiciando a participação política dos cidadãos na própria definição dos congressistas a serem agraciados.

O processo de escolha organiza-se da seguinte forma: jornalistas pré-selecionam 25 deputados federais (4,9% da Câmara) e dez senadores (12,3% do Senado). Em seguida, internautas têm cerca de duas semanas para escolher os dez melhores deputados federais e cinco melhores senadores.

Além disso, são selecionados por jornalistas parlamentares que concorrem ao prêmio de melhor parlamentar em seis categorias especiais: a) defesa dos direitos do consumidor; b) defesa da democracia e cidadania; c) defesa dos municípios; d) defesa da segurança jurídica; e) defesa da saúde; e f) “parlamentar de futuro” (concorrem apenas parlamentares com menos de 45 anos de idade). Os vencedores recebem diplomas e certificados.

Verifica-se, no entanto, um problema que traz incertezas quanto à credibilidade do prêmio: algumas categorias especiais são patrocinadas por entidades privadas ou públicas. A categoria “parlamentar de futuro”, por exemplo, tem patrocínio da Ambev (Companhia de Bebidas das Américas); e a categoria “defesa dos municípios” é patrocinada pela Frente

---

<sup>15</sup> Ver: <https://premio-congressoemfoco.partner.uol.com.br/votacao/#/regulamento>.

Nacional de Prefeitos (FNP). Não é condenável qualquer patrocínio, mas não se pode dizer que é uma avaliação isenta, ou mesmo que possa amarrar posicionamentos do parlamentar na sua atuação no Legislativo em defesa de interesses já rotulados pelos patrocinadores. Não há nada de errado com isso. Ao contrário, pode servir como fonte adicional de informações para outras entidades e cidadãos que se preocupam prioritariamente com algum desses temas. (PRAÇA; DANTAS, 2012).

Apesar desse problema, o Congresso em Foco se especializou em acompanhamento do Legislativo federal (Câmara e Senado), para produção de matérias e repercussão em outras mídias. É formador de opinião e, por isso mesmo, considera-se que deve ter responsabilidade maior com divulgação de *rankings* e prêmios.

### **3.3 Considerações gerais (e pessoais) sobre os resultados da pesquisa empírica**

O que se observa quando se trabalha numa Casa Legislativa, no caso o Senado, é que, em geral, os parlamentares dão valor a essas avaliações e, quando não aparecem nelas (ou aparecem mal avaliados), procuram ignorar a presença dos prêmios ou *rankings*. Em alguns casos, os resultados de *rankings* ou prêmios são tratados como uma espécie de prestação de contas do mandato para sua base eleitoral. Já presenciei, ao final do ano, assessores de parlamentares desesperados para que o projeto do seu senador tramitasse mais rápido, na busca de que fosse considerado na produtividade legislativa pelas organizações que fazem análise do desempenho parlamentar.

Verifica-se nesses exemplos de acompanhamento parlamentar que a elaboração de índices, critérios e demais categorias para aferir o trabalho dos membros do Legislativo se mostra uma aventura ou mesmo maratona de artifícios estatísticos e conceituais, que denota o esforço de traduzir como atua nossos representantes.

As conclusões, mesmo por vezes ambíguas, a que cada entidade chega sobre a atuação do parlamentar são relevantes, e sugerem que essas mesmas entidades possam refletir sobre que tipo de informações querem fornecer aos eleitores, seja no sentido de permitir que cada um tire suas próprias conclusões, seja fornecendo informações com o viés de cada entidade (no caso de critérios ou eixos delineados previamente por elas).

Reforçando o questionamento nessa direção, temos, por exemplo, o caso da revista Veja, não se preocupou em fomentar o processo de decisão dos eleitores, mas de mostrar

quem está contra ou a favor daquilo que a organização estabeleceu como parâmetro de prioridade, a partir de critérios que não ficam totalmente claros.

Merece destaque o fato de todas as organizações e analistas cujo trabalho foi detalhado neste capítulo têm pontos em comum: uso das mesmas fontes de dados oficiais; tentativa de estabelecer elo de informação entre o representante e o representado (cada um à sua maneira); todos consideraram a formação do sistema político eleitoral brasileiro, mas nem todos levaram em consideração as nuances do processo legislativo. Em todas se percebe a presença do tratamento dos dados de modo individual, desconsiderando as atuações em bancadas.

Não obstante, como dizem Praça e Dantas (2012), o que se quer é fornecer uma lista pronta de políticos, especialmente na forma de *rankings*, que merecem a reeleição com critérios explícitos, bem documentados e bem fundamentados? Por mais que o objetivo de organizações que monitoram parlamentares seja o de diminuir a esquizofrenia informacional das relações de representação política, é importante perceber que a natureza de alguns dados colhidos (por exemplo, qualidade e conteúdo da legislação) traz ambiguidades impossíveis de resolver sem uma definição prévia, normativa, sobre o que um representante político, afinal, deve fazer.

Penso que se, previamente aos resultados apresentados, as regras de como os dados são construídos e qual o objetivo que se quer chegar ficarem claros, as próprias organizações podem, sim, definir o que faz ou deve fazer um representante.

O que se observou na diversidade de enfoques dados ao acompanhamento do desempenho parlamentar é que as construções precisam dos números por meio de métodos quantitativos, mas necessitam mais ainda de qualificações para dar robustez às análises e se aproximar mais da realidade do trabalho parlamentar. Isso deve ocorrer ainda que com viés estabelecido, que possa traduzir o que o parlamentar faz de acordo com lupa específica colocada em sua atuação.

Verificaram-se lacunas nas definições e atribuições de notas às atividades e na construção dos perfis dos parlamentares. Conceitos bem definidos aliados a procedimentos de cruzamentos de dados oficiais e pesquisas empíricas podem enriquecer o debate, que não se finda.

Como já colocado, há dificuldades intrínsecas aos estudos legislativos de se estabelecerem índices e avaliações numéricas, sem considerar todo arcabouço das relações e da formação do nosso sistema político.

Na sequência, são apresentadas as considerações finais do estudo.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em nosso percurso de estudo, procuramos estabelecer elos entre o sistema político construído no Brasil e como isso repercute nas formas de se fazer o acompanhamento da atuação do Parlamento e de seus membros. Vale afirmar que a gama diversa de estudos legislativos realizados e tantos outros em curso pode ser reflexo das múltiplas faces que marcam nosso sistema político, e também da dinâmica complexa que envolve tudo que cerca a política e seu atores.

Ao falar de aventura metodológica ao longo do trabalho, experimentei essa aventura ao tentar colocar nesse trabalho as ideias sobre o acompanhamento de avaliação de desempenho parlamentar. Ao longo do trabalho, mais inquietações foram surgindo, algumas foram expostas no corpo dos capítulos.

Vale à pena destacar que a seleção das organizações que tratam de avaliação de desempenho dos parlamentares foi feita em primeira etapa pela repercussão de algumas bastante difundidas na mídia (Veja, Diap e Congresso em Foco), opção complementada a partir do acesso à *Internet* durante a escolha do tema do trabalho (*Ranking* 5D, Movimento Voto Consciente e *Ranking* dos Políticos).

Como já foi dito anteriormente, a base de dados oficiais são as mesmas para todas as entidades, mas o tratamento e leitura dos dados é que mostra as particularidades de cada processo de avaliação de desempenho.

Para citar algumas descobertas, no caso do *Ranking* 5D, por exemplo, elabora uma equação para calcular cada dimensão estabelecida, com algoritmos e explicações sobre cada. A dimensão de ativismo parlamentar é uma métrica de pura quantidade de projetos de lei e projetos de emendas constitucionais.

Como anteriormente colocado, durante o trabalho verificaram-se lacunas e algumas inconsistências nas definições e atribuições de notas às atividades dos parlamentares e na construção de seus perfis. A existência de lacunas demonstra exatamente as diversas possibilidades dos estudos legislativos.

Mas qualquer que seja a entidade ou pesquisador individual que trate do assunto, precisa ter o compromisso com que o acompanhamento das atividades dos membros do Congresso que se quer fazer tenha bases sólidas e replicabilidade. No fazer ciência e política não existem dogmas absolutos, nem verdades que depois de um tempo não possam ser derrubadas.

Considera-se que o descritor da produtividade do Parlamento e dos parlamentares, adotado por muitos cientistas políticos, está equivocado, pelo menos se analisado isoladamente. O Legislativo não é uma fábrica. A análise da produtividade legislativa por números, sem levar em consideração a relevância e os impactos das proposições aprovadas, demonstra a fragilidade.

O fato de não se aprovar leis em determinado período, seja pela fase eleitoral seja pela força institucional que o Executivo tem, não significa, por exemplo, que os deputados e senadores não produziram.

A pesquisa buscou responder às seguintes questões de pesquisa: A avaliação de desempenho realizada pelas organizações da sociedade civil e pela academia reflete o trabalho do parlamentar e do Parlamento? Como trazer a discussão da qualidade e efetividade das proposições legislativas para a avaliação de desempenho parlamentar?

Possivelmente essas perguntas não foram respondidas por completo, mas mostramos que o desafio é grande e demanda muito trabalho.

Considera-se que as avaliações de desempenho têm-se aproximado mais de aferir o desempenho dos parlamentares e do Parlamento, na medida em que algumas organizações e estudiosos buscam alcançar o dinamismo do processo legislativo, aliando aspectos quantitativos e qualitativos, sem desprezar os aspectos históricos e socioculturais do sistema político brasileiro. Mas ainda há muito o que caminhar nessa perspectiva.

Vale ressaltar aqui, que ficam também muitas lacunas e que é preciso um aprofundamento nas análises, e revisitação à literatura. Nessa linha, abrem-se possibilidades para estudos futuros importantes, como: aprofundar o estudo da crise do presidencialismo de coalizão, contrapondo os argumentos dos estudiosos das diferentes correntes; aplicar as metodologias desenvolvidas pelas organizações que analisam o desempenho parlamentar, diversificando os focos de estudo; verificar a repercussão dessas organizações que se especializaram no uso da *Internet*; contrapor os *rankings* com as realidades do processo legislativo; estudar o trabalho do parlamentar de forma mais detalhada, levando em consideração o fato de que outros elementos podem ter avaliação positiva que não sejam apenas presença nas sessões, discursos, autorias de proposições e emendamentos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. **Revista Dados**, v. 31, n. 1, 1988.

ABREU JÚNIOR, Diogo Alves de. **As lideranças partidárias na Câmara dos Deputados** [manuscrito] / Diogo Alves de Abreu Junior. - 2010. 83 f. Monografia (especialização) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2009.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. **Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos**, v. 2, p. 58-74, 2012.

BITTENCOURT, Fernando. **Relações Executivo-Legislativo no Presidencialismo de Coalizão: Um Quadro de Referência para Estudos de Orçamento e Controle** (Texto para Discussão n.112 do Centro de Estudos da Consultoria Legislativa). Brasília: Senado Federal, 2012.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 5. ed., 1986.

DANTAS, Humberto; YEUNG, Luciana. Indicadores de desempenho para parlamento: o desafio de aferir práticas políticas. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v.15, n. 24, 2013.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FIGUEIREDO, Juliana Baldoni. O Colégio de Líderes: Surgimento e Evolução. **E-legis**, n. 8, p. 6-33, 1º semestre 2012.

FLEISCHER, David. Os partidos políticos. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2. ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2007. p. 303-348.

FOGUEL, Marlon. **Histórico da Liderança do Governo no Senado Federal**. . Monografia (especialização) – Curso de pós-graduação *lato sensu* em Administração Legislativa realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, Senado Federal, 2014.

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras**, v. VII, n. 3, 2005.

HENRIQUE, Ana Lúcia; FERREIRA, D. P. Multipartidarismo vs. Autoritarismo: uma análise dos efeitos da legislação pós-constituente sobre a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados. In: **IX Encontro ABCP**, 2014, Brasília.

INÁCIO, Magna; BRITO, Marina; CYPRIANO, Breno. Conectando deputados, partidos e governo sob o presidencialismo de coalizão no Brasil e no Chile. In: ANASTÁSIA, Fátima

(et al.). **Elites parlamentares na América Latina**. Belo Horizonte: Argumentvm, 2009. p. 179-2010.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. Eleições e Representação. **Lua Nova**, n. 67, p. 105-138, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

MATOS, Vera Lúcia de Campos de. O Impacto das Eleições Municipais na Representação da Câmara dos Deputados: Deputados Federais Candidatos a Prefeito. In: NICOLAU, Jairo; BRAGA, Ricardo de João. **Para Além das Urnas: reflexões sobre a Câmara dos Deputados**. Brasília: Edições Câmara, 2011.

MENEGUIN, F. B.; MAGNA, I. **Desempenho do Poder Legislativo: como avaliar?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Setembro/ 2014 (Texto para Discussão n. 155). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em: 11 set. 2014.

MESSENBERG, Débora. A Elite Parlamentar Brasileira (1989-2004). **Sociedade e Estado**, v. 22, n. 2, p. 309-370, maio/ago. 2007

MORAES, Filomeno. Executivo e Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15 n. 4, out./dez. 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-8392001000400006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-8392001000400006&script=sci_arttext). Acesso em: 18 set. 2014.

NICOLAU, J. M. Como controlar os representantes? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 219-236, 2002.

NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012a.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012b.

PRAÇA, Sergio; DANTAS, Humberto. **O Acompanhamento parlamentar pelo Movimento Voto Consciente**. 2012a. Disponível em: [www.votoconsciente.org.br](http://www.votoconsciente.org.br). Acesso em: 10 jul. 2015.

PRAÇA, Sergio; DANTAS, Humberto. **A fiscalização de parlamentares por organizações nacionais e internacionais**. 2012b. Disponível em: [www.votoconsciente.org.br](http://www.votoconsciente.org.br). Acesso em: 10 jul. 2015.

RENNÓ, Luciano R. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Conscritos ou Individualmente Dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. p.259-271.

SARTORI Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, Editora Universidade de Brasília, 1982.

SILVA, Rafael S.; ARAÚJO, Suely M. V. G. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos *agenda holders* no Congresso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, p. 19-50, 2013.

SILVA, Rafael S.; ARAÚJO, Suely M.V.G. **Apropriação da agenda do Legislativo: Como aferir esse fenômeno?** Texto para Discussão – Centro de Estudos da Consultoria, v.76. Brasília: Senado Federal, 2010.

TILLY, Charles. Movimentos Sociais como Política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 3, mar. 2010.

**Websites pesquisados:**

<http://veja.abril.com.br> – *Ranking* do Progresso

<https://premio-congressoemfoco.partner.uol.com.br/votacao/#/regulamento> - Congresso em Foco

<http://politicos.org.br/> - *Ranking* dos Políticos

<http://www.diap.org.br/> - Diap

<http://www.atlaspolitico.com.br/> - *Ranking* 5D

<http://www.votoconsciente.org.br/> - Movimento Voto Consciente (MVC).