

A utilização dos Indicadores para avaliação de uma Casa Legislativa: análise do projeto “Parlamento Transparente”¹.

Roberta Clemente

Quando se pensa em parlamentos e políticas públicas, geralmente o que vem à mente é a fase de formulação de políticas, os atores envolvidos e como um assunto consegue entrar na agenda; ou no Parlamento como avaliador, tendo em vista sua função precípua de fiscalizador do Executivo.

Mas, e no que se refere à avaliação da atuação do parlamento? Quais são os indicadores que permitem aferir a eficácia, a efetividade e a eficiência da atuação de uma Casa Legislativa?

Uma iniciativa pioneira nesse sentido foi elaborada, com financiamento com a FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, em parceria da Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM e a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo e recebeu o nome de “Parlamento Transparente” (CAMPAGNONE 2003), que vai ser analisado no presente estudo, está organizado da seguinte maneira: em primeiro lugar haverá uma breve introdução sobre os vários recortes que podem ser dados em estudos sobre Legislativos, na parte seguinte, discorrer-se-á sobre indicadores, sua função, propriedades e construção. Na terceira parte será apresentada a utilização dos indicadores no caso do projeto “Parlamento Transparente” e, finalmente, na quarta parte, a conclusão.

I Panorama Geral sobre os Legislativos

Os legislativos são fundamentais em sistemas políticos democráticos, e, ao mesmo tempo, os componentes mais frágeis de qualquer Estado, por que representam a presença da soberania popular, da capacidade do povo para legislar e são os mais vulneráveis à dispersão por um golpe militar ou ditadura partidária (OLSON,1994).

Os legislativos diferem dos outros órgãos do governo em vários aspectos, dos quais destacamos:

- ✓ é a única instituição do governo com múltiplos membros selecionados pelo voto e formalmente iguais entre si;
- ✓ suas funções são de definição e edição de leis e políticas públicas, apesar de não serem a única fonte de decisões governamentais, em um sistema político;

¹ Trabalho apresentado na disciplina Formulação e Avaliação de Políticas Públicas, ministrado pela Professora Marta Farah no Curso de Doutorado em Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, em dezembro de 2004

- ✓ suas características organizacionais e procedimentais são de órgão plural, baseado na equidade dos membros, onde o conflito é expresso e institucionalizado, resolvido e deliberado coletiva e publicamente.

“Os legislativos são retratados na mídia e percebidos pelo público como essencialmente antidemocráticos: irresponsáveis, não-representativos, aéticos, que visam atender interesses especiais, e controlados por poucos. Não é esse o Legislativo que tenho observado todos esses anos, e certamente não é o Legislativo que existe atualmente. Na verdade, o Legislativo é uma instituição muito mais democrática, operando em um ambiente muito mais democrático do que popularmente concebido”(ROSENTHAL 1998: 4).²”

Rosenthal refere-se aos legislativos estaduais norte-americanos, mas a imagem externa negativa dos parlamentos e parlamentares é muito similar em diversos países, mesmo nos parlamentos “modelo” da Europa Ocidental e Estados Unidos, não sendo diferente no Brasil.

O Legislativo tem grande interação com o Chefe do Executivo, agências administrativas, partidos políticos, sistema eleitoral e grupos de interesses, que exercem grande impacto sobre sua formação e comportamento. A principal fonte de constrangimento dos legislativos é o Executivo. Na maioria das nações, vigora a “regra dos noventa por cento” (OLSON 1994 pg. 84): 90 por cento das iniciativas provêm do Executivo e 90 por cento do que o Executivo quer, consegue ver aprovado. A exceção a esta regra é o Legislativo norte-americano. Os legislativos não dispõem todos dos mesmos poderes constitucionais: alguns têm poderes para “segurar” ou emendar iniciativas do Executivo, alterar o orçamento, derrubar vetos facilmente e emendar a Constituição. Outros se deparam com um Executivo que dispõe de amplos poderes para restringir a atuação do Legislativo (urgência, votação em bloco, por exemplo) além de poderes legislativos, como medidas provisórias, decretos e iniciativa exclusiva.

Um estudo comparativo entre Casas Legislativas deve considerar os poderes Constitucionais do Legislativo frente ao Executivo.

Os legislativos podem ser lobistas bem sucedidos, uma vez que o Executivo necessita de sua concordância. A influência legislativa é muitas vezes obscura, uma vez que os

² Em inglês no original: “The legislature is portrayed by the press and perceived by the public to be essentially undemocratic – unrepresentative, unresponsive, unethical, serving special interests, and controlled by a few. That is not the legislature I have been observing for all these years, and is surely not the legislature now in place. The legislature is a much more democratic institution, operating in a much more democratic environment, than is popularly conceived.”

parlamentares têm pouco a modificar quando a proposta chega ao plenário. Portanto, se os legislativos forem lobistas eficientes, podem parecer inertes e fracos aos olhos do público. Infelizmente, em um estudo comparado, a capacidade lobista dos legislativos dificilmente poderá ser aferida.

Os legislativos são formados por seres humanos, todos, teoricamente, iguais em direitos e prerrogativas. As pessoas que compõem o parlamento são relevantes para se entender a instituição, uma vez que a instituição se adapta aos parlamentares e vice-versa. Quem são essas pessoas, como foram eleitas, suas trajetórias políticas, experiência parlamentar, base eleitoral, forma de organização partidária, tempo de permanência no cargo são importantes para determinar sua atuação no parlamento, e a feição que este adquirirá. Um núcleo sólido formado por membros experientes pode contribuir para a capacidade do parlamento agir e pensar independentemente do chefe do Executivo. Uma alta rotatividade de membros, aliada a um baixo grau de organização interna, ajudariam a construir um parlamento subserviente.

Diferentes graus de experiência no Legislativo são fonte de diferentes graus de poder. Um Legislativo inexperiente deparando-se com um Executivo e estruturas administrativas veteranos, estará em desvantagem tanto para analisar a legislação proposta, quanto para investigar o Executivo. Dentro da Casa Legislativa, os membros mais experientes podem ser menos ativos e ainda assim conseguirem resultados mais efetivos que seus pares mais novos e menos experientes, pelo simples fato de estarem familiarizados com a estrutura do parlamento.

A fim de se aferir o grau de experiência de uma Casa Legislativa em perspectiva comparada, deve-se tentar aferir o número de anos de mandato médio exercido pelos parlamentares e a sua variância em comparação com outros legislativos.

A habilidade de um parlamento estabelecer sua própria agenda e reunir-se durante boa parte do ano é um elemento fundamental para o desenvolvimento de legislativos autônomos. Isto não significa que o fato de um parlamento reunir-se alguns meses por ano determine que seja fraco, nem que um parlamento “de fachada” não possa reunir-se durante todo o ano. Apesar do Executivo estabelecer a maior parte da agenda legislativa, alguns parlamentos têm habilidade de selecionar também as suas questões. Para isso, é fundamental que os legislativos disponham de recursos de pesquisa e apoio administrativo para sua atuação por que seu grau de organização e disponibilidade de recursos definem a capacidade interna para ação exterior.

Para isso, diversos indicadores devem ser usados em uma perspectiva comparada: poderes pró-ativos do Chefe do Poder Executivo podem restringir a capacidade do Legislativo de estabelecer sua pauta e ritmo dos trabalhos (Figueiredo e Limongi 2000). Estrutura administrativa e recursos disponíveis para a atuação dos parlamentares devem ser igualmente considerados.

Os legislativos são internamente organizados principalmente por partidos políticos e comissões. Os partidos concentram-se prioritariamente na organização do poder, enquanto as comissões trabalham principalmente com o conteúdo das questões em discussão. Os partidos legislativos diferem igualmente no grau de organização interna e centralização. Há partidos com alto grau de disciplina e organização interna, havendo, inclusive, comitês intrapartidários onde são elaboradas propostas de políticas públicas.

Olson afirma que as oportunidades para a tomada de decisão são maiores quando existem múltiplos partidos e, portanto, não há um único partido majoritário, ou quando os partidos são fracamente organizados e apresentam baixa disciplina. Por outro lado, o excesso de partidos e a fraca organização partidária fragmentariam o parlamento, privando-o de habilidade interna para se auto-organizar (MEZEY apud Olson 1994).

As comissões variam imensamente nos parlamentos democráticos: as comissões permanentes e paralelas à estrutura administrativa têm uma habilidade maior para conhecer e agir no processo político independentemente do Executivo, do que as comissões ad hoc, ou sem abrangência específica (OLSON 1994). A importância de um sistema de Comissões permanentes, com jurisdição determinada e membros estáveis, reside no fato de permitir uma maior intervenção dos parlamentares no processo político, uma vez que legisladores dispõem de recursos maiores de tempo e experiência para tornarem-se familiarizados com matérias substantivas dentro da jurisdição da comissão, agências administrativas e grupos de interesses envolvidos nestas políticas específicas. Se um sistema partidário permite a reeleição dos parlamentares, um Legislativo com comissões permanentes pode se tornar um corpo mais experiente em questões políticas que um gabinete, sujeito a constantes mudanças ministeriais.

Diante do visto nesta seção, podemos depreender que a análise comparativa entre Casas Legislativas deve considerar a organização das Comissões Parlamentares, experiência dos seus membros (anos servindo na mesma Comissão), poderes efetivos sobre as agências administrativas sob sua jurisdição; no que se refere aos Partidos Políticos, deve considerar: grau de organização, número de partidos com assento na Casa Legislativa e atribuições dos líderes partidários.

Diante do visto nessa seção, precisamos construir parâmetros de comparação entre as diversas Casas Legislativas. O ideal seria a construção de indicadores que possam captar e traduzir o que se pretende comparar e avaliar em uma Casa Legislativa. Como fazê-lo, o que deve ser considerado na construção de um indicador? Quais devem ser suas propriedades? Isso é o objeto da próxima seção.

II Indicadores

Na administração pública a necessidade e importância dos indicadores se justificam, dentre outros motivos, porque aumenta a transparência da gestão e facilita o diálogo entre os mais diversos grupos sociais organizados. (Caldas e Kayano, 2001).

Um indicador social é um elo entre a Teoria Social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados (Jannuzzi, 2004), é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social. Os indicadores permitem comparar realidades de lugares distintos e de um mesmo lugar em tempos diversos (diacrônico). São números que buscam traduzir um ou mais aspectos da realidade, representando conceitos abstratos, como o nível de desempenho de uma gestão, as condições de vida de uma população, etc.

Os indicadores têm uma característica normativa, tendo em vista que estabelecem um padrão segundo o qual é avaliado o estado da realidade estudada, para se construir um diagnóstico e/ou para avaliar o desempenho de políticas e programas medindo sua eficácia, eficiência e efetividade (Caldas e Kayano, 2001). Os indicadores podem subsidiar o desenho e programa de políticas públicas, pela sua função de diagnóstico e por isso devem adequar-se com precisão ao que pretendem medir.

O caráter normativo dos indicadores significa que há critérios políticos que estabelecerão as prioridades entre os critérios de avaliação, que devem definir com clareza os objetivos e metas a serem perseguidos. A montagem de um sistema de indicadores envolve diversas decisões metodológicas, agrupadas em quatro etapas (Jannuzzi, 2004)

1. Definição operacional do conceito abstrato ou temática a que se refere o sistema, elaborada a partir do interesse teórico ou programático;
2. Especificação das dimensões, formas de interpretação ou abordagem, tornando-o claro e passível de quantificação analítica;
3. Obtenção dos dados;

4. Combinação dos dados para a composição de um sistema de indicadores que traduza em termos tangíveis o conceito abstrato inicialmente idealizado.

Caldas e Kayano (2001) propõem que os seguintes parâmetros devam ser observados na construção de indicadores:

- ✓ Comparabilidade – Os indicadores devem permitir a comparação temporal e espacial, entretanto, quanto mais generalizado for o indicador, menores serão as especificidades que este poderá captar da realidade estudada;
- ✓ Disponibilidade da informação – As bases de dados devem ser acessíveis e confiáveis e oferecer séries históricas;
- ✓ Quantificáveis – os indicadores devem ser traduzíveis em números e, ao mesmo tempo, facilitar uma análise qualitativa do desempenho da gestão;
- ✓ Simplicidade – O indicador deve ser de fácil compreensão, apesar de tentar retratar realidades complexas.

No decorrer da análise do projeto “Parlamento Transparente”, que será feita na seção seguinte, trataremos com mais detalhe sobre as características e propriedades dos indicadores.

III – O Projeto “Parlamento Transparente”

Ainda que os legislativos sejam fundamentais para a democracia, o estudo destes órgãos no Brasil era pouco praticado, o que tem sido mudado com recentes estudos de Amorim Neto (1995), Figueiredo e Limongi (2000) e Fabiano Santos (2001).

A Assembléia paulista ofereceu-se como parceira do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam para o desenvolvimento do projeto piloto Parlamento Transparente, com recursos da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – Fapesp, para o desenvolvimento de um Sistema de Avaliação de Desempenho do Parlamento, a ser implementado por qualquer casa legislativa, notadamente as câmaras municipais. Estudaram-se os anos de 2001 e 2002, que, segundo os autores corresponderia à legislatura anterior. Entretanto, deve-se ressaltar que constitucionalmente o período de uma legislatura é de quatro anos e que o período estudado corresponde ao segundo biênio de uma legislatura que teve início em 15 de março de 1999 e encerrou-se em 14 de março de 2003.

Esse sistema de avaliação procurou criar uma série de indicadores quantitativos para serem apresentados, em linguagem simples, à sociedade, através de diversos meios de comunicação, como Internet, TV Assembléia e publicações.

A fim de avaliar a eficiência, os autores escolheram os seguintes indicadores para aferir o uso eficiente dos recursos e a relação custo/benefício:

Primeiramente compararam o orçamento da Alesp com o de outras Casas Legislativas, as maiores no Brasil, no que se refere ao Orçamento executado, número de parlamentares, Despesa por parlamentar e despesa por habitante no ano de 2002:

Tabela 1 - Características gerais das sete maiores Casas Legislativas, segundo orçamento executado de 2002, número de deputados e população do território de abrangência, e despesas por deputado e habitante/ano

Casa Legislativa	Orçamento Executado R\$ x 1.000	Número de Deputados	Despesa/ Deputados R\$ x 1.000	População Estado 1.000 Habitantes	Despesa/ Habitante R\$
São Paulo	289.807	94	3.083	38.178	7,59
Bahia	104.095	63	1.652	13.323	7,81
Paraná	132.491	55	2.409	9.798	13,52
Rio de Janeiro	214.547	70	3.065	14.724	14,57
Minas Gerais	345.006	77	4.481	18.344	18,81
Rio Grande do Sul	270.039	55	4.910	10.409	25,94
Câmara do Município de São Paulo	273.600	55	4.975	10.600	25,81

Fonte: Balanços Gerais do Estado, Assembléias Legislativas e Câmara do Município de São Paulo (*apud* Parlamento Transparente)

A Assembléia de São Paulo apresenta o menor custo por habitante e, com exceção do Estado da Bahia, apresenta o menor custo por parlamentar. A fim de utilização como indicador de eficiência, deve-se comparar o custo por ato legislativo deliberado por ano em cada Casa Legislativa (ato legislativo inclui, além de leis, emendas à Constituição, resoluções e decretos legislativos, que são resultados da função fiscalizadora). No Caso da Assembléia paulista, os autores do Parlamento Transparente apresentam os seguintes dados:

Indicadores de Eficiência	2001	2002
Orçamento da Alesp / Orçamento do Estado	0,57%	0,55%
Orçamento da Alesp / Número de Projetos de Lei votados	300.121,52	385.894,81
Orçamento da Alesp/ Número de Parlamentares	2.863.925,53	3.083.053,19

Fonte: Tabela 7 - Indicadores de eficiência da Alesp (2001/2002) projeto Parlamento Transparente

Esses dados, entretanto, consideram apenas os projetos de lei votados, não consideram outros atos deliberativos, como Resoluções e Decretos Legislativos, Leis Complementares e Emendas à Constituição. O Custo de uma lei votada no estado (R\$ 300.121,52 em 2001 e R\$ 385.894,81 em 2002), parece ser extremamente alto, mas não temos uma série histórica ou comparação com outras Casas Legislativas para estabelecer um parâmetro de comparação.

Deve-se considerar que existem vários tipos de lei e que a competência legislativa dos Estados é residual (Abrucio 1998, Santos 2001): existem leis para denominar

equipamentos públicos, estabelecer uma data comemorativa no calendário oficial do Estado e para declarar que uma instituição é de utilidade pública, além de leis para homenagear pessoas (no estado de São Paulo esse último tipo de lei é proibido) e leis que produzem efeitos sobre toda a população, como o orçamento anual do estado. Uma consulta rápida sobre as leis publicadas no estado de São Paulo de 01/02/2001 a 01/02/2003 (a sessão legislativa tem início em primeiro de fevereiro de cada ano e, considerando o prazo para veto e publicação, consideramos o intervalo mais adequado), apresenta os seguintes resultados:

Assunto da Lei	2001	2002
Denominação de próprios públicos	90	131
Declaração de Utilidade Pública	42	73
Inclusão de Data Comemorativa no Calendário Oficial	37	16
Outros assuntos	94	61
Total de Leis Editadas no Estado	263	281

Fonte: Legislação Estadual Imesp disponível no site:

http://www.imprensaoficial.com.br/cgi/om_isapi.dll?clientID=13884&infobase=default&softpage=Multi_Query2_Request (acessado em 20/11/2004, 24/11/2004 e 27/11/04)

Cabe ressaltar que o número de leis publicadas é diferente do número de leis aprovadas na Assembléia, tendo em vista o poder de veto do governador. No mesmo período, o Governador vetou totalmente 190 projetos de lei e parcialmente 48 projetos. Foram derrubados os vetos totais de 67 projetos de lei em 2001 e de somente seis em 2002 (fonte: Alesp).

O Parlamento Transparente avaliou também a despesa dentro da Alesp, no que se refere a gasto com pessoal em comparação com outras despesas:

Tabela 2 - Despesa total da Alesp, segundo categoria econômica (Em R\$ de dez. 2001)

Anos	Pessoal	%	Outras Despesas	%	TOTAL	%
1996	242.204.982	90,6	25.150.575	9,4	267.357.553	100,0
1997	278.876.013	88,3	36.976.548	11,7	315.852.560	100,0
1998	307.111.593	87,8	42.864.997	12,2	349.976.590	100,0
1999	292.914.568	86,9	44.185.593	13,1	337.100.160	100,0
2000	267.372.125	85,4	45.764.221	14,6	313.136.346	100,0
2001	259.345.712	85,3	44.718.090	14,7	304.065.803	100,0
2002	242.728.122	83,8	47.078.633	16,2	289.808.757	100,0

Fonte: Balanço Geral do Estado de São Paulo *apud* Parlamento Transparente

Conclui-se que grande parte da Despesa é com pessoal, apesar do percentual ser decrescente. Infelizmente os dados utilizados não indicam em que as despesas são efetuadas: com modernização da infra-estrutura, informatização e etc., ou que tipo de despesa com pessoal (salários de parlamentares, servidores do quadro permanente, servidores contratados livremente, treinamento, capacitação, pensões e indenizações) o

que torna esse dado pouco informativo como indicador de eficiência. Não houve comparação com outras Casas Legislativas, o que seria interessante, caso os dados fossem detalhados. Por isso, a análise da despesa segundo categoria econômica é incapaz de servir como indicador.

Como indicadores Gerenciais, o Parlamento Transparente sugeriu:

Indicadores Gerenciais	2001	2002
Custo SGP / Custo Total Alesp	0,07	0,08
Custo SGA / Custo Total Alesp	0,92	0,10
Taxa de absenteísmo	0,16	0,15
Taxa de turn over	1,53	3,37
Taxa de investimento em treinamento de funcionários	86,44	97,38

Fonte: Alesp apud Tabela 8 - Indicadores gerenciais da Alesp (2001/2002)

Custo SGP significa o gasto com as atividades fim do Legislativo, representadas pela Secretaria Geral Parlamentar. Custo da SGA representa o dispêndio com atividades meio da Alesp (recursos humanos, instalações). Taxa de absenteísmo de servidores é válido somente para servidores efetivos lotados nas áreas administrativas. A taxa de turn over não explicita a quem se refere: servidores efetivos ou ocupantes de cargos de livre provimento, ou a todos, ainda, não diferencia se são servidores ocupantes de cargos de nível técnico ou de nível operacional. Há uma diferença entre alta rotatividade de servidores com qualificação específica para atuar no legislativo, mais custosos para serem substituídos, dos demais. O dado apresentado não capta essa diferença. No que se refere à taxa de investimento em treinamento de funcionários, os autores do Parlamento Transparente não explicam de onde foram tirados esses dados, qual o montante total, o que representa do orçamento total da Alesp, portanto, esse dado se torna inútil.

A taxa de turn over interessante de ser analisada seria a dos parlamentares, o que somente pode ser captado a cada dois anos (após eleições parlamentares e municipais) e a renovação das Comissões, que ocorre em 15 de março, assim como a Mesa Diretora. Um dado importante seria o número de anos de mandato médio dos parlamentares na Casa e em cada Comissão. A taxa de renovação (ou turn over) mostraria quanto do legislativo tem de aprovação popular pelos atos passados e quão experientes podem ser os parlamentares. Esse dado é comum a todas as Casas Legislativas, dispõe de historicidade e é de fácil obtenção junto ao Tribunal Superior Eleitoral.

Como indicador gerencial, seria útil o percentual de servidores técnicos do quadro permanente da Alesp em relação ao quadro geral de funcionários e sua taxa de turn over. Os servidores ocupantes de cargos técnicos do quadro permanente guardam o “saber” do

legislativo e seu custo de formação é maior do que os demais. Esse dado é capaz de avaliar como é gerenciado o legislativo de forma a ter uma atuação mais eficaz e eficiente.

No que se refere aos indicadores de eficácia da Alesp, os autores do Parlamento Transparente propõem que se meçam as duas missões precípua do parlamento: a legislativa e a fiscalizadora. A fim de se medir a função legislativa, propuseram que se medissem o número de projetos apresentados, o número de projetos deliberados e a relação entre apresentados e deliberados, distinguindo-os de acordo com a iniciativa:

Número de Projetos de Lei Apresentados	2001		2002	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Iniciativa do Executivo	47	5,2	85	11,3
Iniciativa do Legislativo	847	94,4	660	87,9
Iniciativa Popular	0	0,0	0	0,0
Iniciativa do Ministério Público	1	0,1	2	0,3
Iniciativa do Judiciário	2	0,2	1	0,1
Tribunal de Contas	0	0,0	3	0,4
Total	897	100,0	751	100,0

Fonte: Alesp *apud* Parlamento Transparente tabela 3

Número de Projetos de Lei Deliberados	2001		2002	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Iniciativa do Executivo	40	14,5	48	15,2
Iniciativa do Legislativo	232	84,4	261	82,9
Iniciativa Popular	0	-	0	-
Iniciativa do Ministério Público	1	0,4	2	0,6
Iniciativa do Judiciário	2	0,7	1	0,3
Tribunal de Contas	0	-	3	1,0
Total	275	100,0	315	100,0

Fonte: Alesp *apud* Parlamento Transparente Tabela 4 - Número de projetos de lei deliberados na Alesp (2001/2002)

Relação de Leis Aprovadas e Projetos de Lei Apresentados	2001	2002
Leis de iniciativa do Executivo/ Projeto de Lei de iniciativa do Executivo	0,85	0,56
Leis de iniciativa do Legislativo/ Projeto de Lei de iniciativa do Legislativo	0,27	0,40
Leis de iniciativa Popular / Projeto de Lei de iniciativa Popular	0,00	0,00
Leis de iniciativa do Ministério Público / Projeto de Lei de iniciativa do Ministério Público	1,00	1,00
Leis de iniciativa do Judiciário / Projeto de Lei de iniciativa do Judiciário	1,00	1,00
Tribunal de Contas	0,00	1,00
Total	0,31	0,42

Fonte: Alesp *apud* Parlamento Transparente Tabela 5 - Grau de aprovação dos projetos de lei apresentados na Alesp (2001/2002)

Já discorreremos acima por quê o número de projetos de leis apresentados e deliberados pode ser inócuo. Há diferença entre a autoria e o prazo de tramitação dos projetos

(Abrucio, 1998 e Santos, 2001). Além disso, em alguns tipos de projeto, há consenso ou pouco debate, como a denominação de um trecho de estrada numa rodovia estadual. Cabe considerar também a incidência de veto do Executivo. Há, ainda uma outra questão: a regulamentação da lei que cabe ao Poder Executivo mediante decreto: não são raros os casos de leis que aguardam regulamentação por anos, apesar de estabelecerem prazo para a regulamentação³ e, portanto, apesar de estarem em vigor, seus efeitos são nulos.

Os autores do “Parlamento Transparente” apontam a inexistência de projetos de iniciativa popular e apontam a necessidade de uma Comissão de Legislação Participativa. Diferente da Câmara dos Deputados, a Assembléia Paulista não dispõe de uma Comissão de Legislação Participativa, que facilita a apresentação de projetos de iniciativa popular: porque a comissão analisa projetos enviados por grupos da sociedade civil organizada, independente do número de assinaturas e delibera se deve dar o seu aval para que tramite na Casa. Com isso, é facilitada a apresentação de projetos de iniciativa popular.

Acreditamos que um bom indicador para eficácia do parlamento (comum a todas as Casas Legislativas, anual, e disponível publicamente, graças à Lei de Responsabilidade Fiscal) é a análise de sua influência sobre a lei orçamentária anual. A Constituição e a Lei Federal nº 4.320, de 1964 estabelecem parâmetros claros para a elaboração orçamentária em todos os níveis de governo. As propostas são elaboradas pelo Executivo e encaminhadas ao Legislativo para apreciação. São oferecidas emendas à proposta original. Como a Lei orçamentária é autorizativa, o que significa que autoriza a fazer determinadas despesas, sem obrigar o Executivo a fazê-lo. Um indicador de eficiência do Legislativo que seria de fácil acesso e comum a todos os entes da federação, com historicidade é avaliar quanto das sugestões foi efetivamente implementado (executado) pelo Executivo.

No que se refere a outra função precípua do Parlamento, a fiscalizadora, os autores utilizam o requerimento e aprovação de Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI. Diferente da Câmara dos Deputados, na Assembléia Paulista, a formação de uma CPI depende, além de requerimento com assinatura de 32 parlamentares (1/3 do número de membros), esse requerimento deve ser votado por maioria simples para sua instalação, o que significa conseguir inclusão na pauta dos trabalhos (atribuição exclusiva do Presidente da Alesp) e quorum para aprovação. Há um número máximo de CPIs que podem funcionar conjuntamente: cinco. Somente pode ser aberta exceção por vontade da maioria absoluta dos parlamentares (isso também ocorre no nível federal). Um artifício muito comum utilizado pela bancada governista é propor uma CPI a respeito de uma questão social

³ O Executivo alega inconstitucionalidade de estabelecimento de prazo para a regulamentação, tendo em vista o princípio da “independência e harmonia entre os poderes” e simplesmente não regulamenta projetos que considere inconvenientes.

relevante que, entretanto, não investigue as ações da Administração estadual, a fim de dificultar e justificar a não instalação de uma CPI que possa investigar as ações do Executivo.

Caso uma CPI seja aprovada, os líderes partidários devem indicar os membros de seu partido que comporão a comissão, respeitado o princípio constitucional da proporcionalidade das bancadas, se os líderes não indicarem (se um líder não indicar) o Presidente da Casa tem a faculdade de fazê-lo. Mas, se não o fizer, a comissão poderá ser extinta. Se não houver quorum nas reuniões, a CPI também pode ter seus trabalhos encerrados por decurso de prazo. Pode-se compreender que a instalação e a conclusão de uma CPI não é tarefa fácil. O princípio da proporcionalidade permite que a maioria governista na Assembléia também tenha maioria na comissão. Isso significa que, caso seja apresentado um relatório final contrário aos interesses da maioria, qualquer outro deputado membro da comissão poderá apresentar um relatório alternativo e submetê-lo à votação. O relatório mais votado será o relatório oficial da Comissão e o outro arquivado.

Indicadores da Missão Fiscalizadora	2001	2002
Número de CPIs requeridas	15	7
Número de CPIs aprovadas/Número de CPIs requeridas	0,27	0,00
Número de CPIs instaladas/Número de CPIs requeridas	0,27	0,00
Número de CPIs concluídas/Número de CPIs requeridas	0,20	0,00

Fonte: Alesp *apud* Parlamento Transparente Tabela 6 - Indicadores da missão fiscalizadora da Alesp, segundo número de CPIs requeridas e grau de comprometimento em relação às aprovadas, instaladas e concluídas (2001/2002)

As CPIs não são o único instrumento de fiscalização disponível pelos parlamentares para a fiscalização do Executivo, existem também:

- ✓ Requerimentos de Informações, que qualquer Deputado pode propor solicitando informações a um secretário de estado, dirigente de autarquia ou reitor de universidade, sobre ações de sua secretaria, ou órgão, sendo crime de responsabilidade se não for respondido. Esse requerimento não é sujeito a deliberação do Plenário, mas pode não ser encaminhado se a Mesa o considerar inconveniente.
- ✓ Requerimento de Convocação para esclarecimentos em plenário ou comissão, sujeito a deliberação, de Secretário de Estado, Reitor de Universidade e dirigente de autarquia.
- ✓ Requerimento para solicitar informações e auditoria ao Tribunal de Contas referente a contratos ou ações da Administração (esse requerimento também depende de votação).

- ✓ Votação anual das contas do Estado prestadas pelo Governador.
- ✓ Prestação de Contas anuais das autarquias e empresas públicas, de acordo com a Lei estadual nº 4.595, de 1985.
- ✓ Realizar vistorias e diligências individualmente ou através de comissão, com livre acesso às repartições públicas da administração direta e indireta, devendo ser atendidos pelos respectivos responsáveis, na forma da lei. Esta prerrogativa, um importante instrumento de fiscalização, não é conferida aos deputados federais.

As CPIs são o instrumento de fiscalização mais visível, mas pode não ser o mais efetivo. A não realização de CPIs pode indicar que não há um escândalo que cause comoção, não que o Legislativo não esteja cumprindo sua função de fiscalização.

Seria difícil conseguir indicadores públicos e acessíveis sobre a execução das outras formas de fiscalização à disposição dos parlamentares o mais quantificável é o Requerimento de Informações (apresentados, encaminhados ou não, tendo em vista o arbítrio da Mesa Diretora), mas as respostas não são publicadas e seria bastante custoso em um estudo comparativo, verificar o teor de cada um. O número de Requerimentos de Informações apresentados pode indicar o olhar atento do Legislativo sobre as ações do Executivo e pode ser discriminado por assunto geral (Saúde, Educação, Transporte) ou Secretaria e esse dado ser confrontado com emendas parlamentares apresentadas, aprovadas e executadas no orçamento para as atividades objeto do requerimento. Quanto maior o universo de análise, quer temporal, quer geográfico, menor deve ser o nível de detalhamento desse indicador, para que se torne exequível e viável.

IV – Conclusão

O “Parlamento Transparente” é uma iniciativa inédita. É muito mais fácil construir um modelo a partir de um existente do que de uma tela em branco, ponto de partida desse projeto, que busca construir indicadores para o desempenho de uma instituição vital para a democracia, mas negligenciada pelos estudos comparativos sobre sistemas políticos e também pela população.

Os autores do “Parlamento Transparente” foram os primeiros a propor algum tipo de indicador para a avaliação da eficácia e eficiência do Legislativo no Brasil. Um indicador desse tipo poderá democratizar informações e ser útil para as Casas Legislativas avaliarem seu desempenho, para os estudiosos de política comparativa, mas, principalmente, para os cidadãos, que poderão acompanhar o desempenho de seus representantes.

São tantos os dados agora disponíveis pelo desenvolvimento tecnológico, que possibilitam a um pesquisador acessar em minutos do seu computador e que há alguns anos somente eram disponíveis em arquivos de instituições com difícil e custoso acesso. Diante desse mundo de informações disponíveis, devem ser feitas escolhas. Essas escolhas são facilitadas para um pesquisador com pesquisas passadas, que elaboraram teorias que orientam sobre quais variáveis escolher.

FIGUEIREDO e LIMONGI (1999) e FIGUEIREDO (2001) demonstraram que os poderes legislativos do Chefe do Poder Executivo e a distribuição de recursos interna ao legislativo são variáveis importantes para se compreender o comportamento parlamentar. Um estudo comparado sobre Casas Legislativas deve considerar:

- ✓ Poderes Pró-ativos à disposição do Chefe do Poder Executivo: iniciativa legislativa exclusiva, pedido de urgência, poder de decreto, nomeação do secretariado e dirigentes de agências governamentais, quais ações unilaterais pode o Chefe do Executivo tomar que independem de aprovação legislativa? Quem elabora o orçamento? Em caso de não decisão do Legislativo, o Projeto original do Executivo prevalece?
- ✓ Poderes reativos: poder de veto total e/ou parcial.
- ✓ Existência de agências independentes que possam afetar a atuação do Executivo, além do Legislativo. No caso do Estado de São Paulo, existem o Poder Judiciário estadual, o Ministério Público e o Tribunal de Contas, as duas últimas são instituições independentes, apesar do Ministério Público fazer formalmente parte do Executivo e do Tribunal de Contas ser órgão auxiliar do Legislativo.
- ✓ Qual o poder de veto efetivo à disposição do Legislativo? Quantos parlamentares são necessários para exercê-lo? Quais os poderes constitucionais do Legislativo frente ao Executivo?

Para aferi-los pode-se olhar para a Constituição do Estado ou Carta Magna do Município e atribuir valores 1 ou 0 de acordo com a existência ou não da prerrogativa. Como por exemplo:

Poderes Legislativos do Chefe do Executivo	Sim	Não
Poder de Veto total	1	0
Poder de Veto parcial	1	0
Iniciativa Privativa (cada item 1 ponto)	1	0
Poder de Edição de Medidas Provisórias	1	0
Pedido de Urgência	1	0
Convocação Extraordinária do Legislativo	1	0
Orçamento original prevalece em caso de impasse	1	0
Poder de Decreto (cada item 1 ponto)	1	0

Poderes da Casa Legislativa	Sim	Não
Matérias sujeitas a sua aprovação (cada item 1 ponto)	1	0
Matérias que pode iniciar legislação (cada item 1 ponto)	1	0
Poder de autoconvocação	1	0
Pedido de Urgência	1	0
Poder de emendar o orçamento	1	0
Derrubada de Vetos por maioria simples	1	0
Comissões Paralelas à estrutura administrativa	1	0
Instrumentos de fiscalização disponíveis: CPIS (sem restrições, com restrições e muito restrito), Requerimento de Informações, Vistorias, Convocações de Secretários, solicitação de auditoria e vistoria, diligências (cada item 1 ponto)	1	0

Centralização de Poderes na Casa Legislativa	Sim	Não
Poderes Privativos da Mesa Diretora (cada item 1 ponto)	1	0
Poderes Privativos dos Líderes Partidários (cada item 1 ponto)	1	0
Poderes Privativos dos Presidentes de Comissões (cada item 1 ponto)	1	0
Número de partidos com assento na Casa	1	0

Para se aferir o grau de experiência de uma Casa Legislativa em perspectiva comparada, deve-se tentar aferir o número de anos de mandato médio exercido pelos parlamentares e a sua variância, assim como no interior das Comissões Permanentes, em comparação com outros legislativos. Taxa de renovação dos parlamentares a cada legislatura e em cada Comissão.

Ainda para se verificar a experiência da Casa Legislativa, deve-se verificar o percentual de servidores técnicos do quadro permanente da Casa Legislativa em relação ao quadro geral de funcionários e sua taxa de turn over. Os servidores ocupantes de cargos técnicos do quadro permanente guardam o “saber” do legislativo e seu custo de formação é maior do que os demais.

Deve-se considerar o orçamento disponível total /parlamentar e por habitante. Como indicador de eficácia do parlamento (comum a todas as Casas Legislativas, anual, e disponível publicamente, graças à Lei de Responsabilidade Fiscal), o percentual remanejado da Proposta Orçamentária anual executado. Deve ser estabelecido um parâmetro, um marco a partir do qual comparar. A Câmara de Deputados federal é o Legislativo mais estudado internamente e a maior Casa Legislativa no Brasil, com representantes de todos

os estados, pode ser usada como referência para um estudo comparativo envolvendo legislativos subnacionais, em um primeiro momento, até que se estabeleçam novos parâmetros comparativos.

Como indicador da atividade de fiscalização, pode ser usado o número de Requerimentos de Informações apresentados discriminado por assunto geral ou secretaria e esse dado ser confrontado com emendas parlamentares apresentadas, aprovadas e executadas no orçamento para as atividades objeto do requerimento. Quanto maior o universo de análise, quer temporal, quer geográfico, menor deve ser o nível de detalhamento desse indicador, para que se torne exeqüível e viável.

Essa proposta deve ser testada e as sugestões aqui apresentadas não são exaustivas, é uma tentativa de contribuir para a criação de um sistema de avaliação das Casas Legislativas para que estas possam cumprir sua função principal: a de representar os cidadãos. Acreditamos que um sistema de avaliação possa ajudar no diagnóstico sobre a atuação dessas Casas e facilitar aos cidadãos para que cobrem responsabilidades de seus representantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano G.M. *The Executive Connection: Explaining the Puzzles of Party Cohesion in Brazil*. Paper apresentado ao 1997 Meeting of the Latin American Studies Association. 1997 (mimeo)
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política, USP, 1998a
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *O Ultrapresidencialismo Estadual*. In ANDRADE, Regis de Castro (org.). *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998b
- ANDRADE, Regis de Castro. *Presidencialismo e reforma institucional no Brasil*. Lua Nova n.º 24. São Paulo, 1991 pp. 05-26.
- ANDRADE, Regis de Castro (org.). *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998
- BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1986
- CALDEIRA, Jorge, CARVALHO, Flavio de, MARCONDES, Claudio e PAULA, Sérgio Goes de. *Viagem pela História do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997
- CAMPAGNONE, Marcos Camargo, coord. *Parlamento Transparente: sistema de avaliação de desempenho do parlamento*. São Paulo, 2003. 84p disponível no site: http://www.cepam.sp.gov.br/v10/arquivos/parlamento_transparente.pdf
- CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
- CLEMENTE, Roberta. *A Evolução Histórica das Regras do Jogo Parlamentar em uma Casa Legislativa: O Caso da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo*. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP. São Paulo, 2000.
- DAHL, Robert. *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989
- DA MATTA, Roberto. *A Casa e a Rua*. 4.ª ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara Koogan S.A, 1991
- FAUSTO, Bóris. *História do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 1999 (Didática 1)
- FERREIRA COSTA, Valeriano Mendes e OLIVEIRA, Carlos Thadeu C. de. *A Fraqueza da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo*. In ANDRADE, Regis de Castro (org.). "Processo de Governo no Município e no Estado". São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998
- FIGUEIREDO, Marcus F. e FIGUEIREDO, Argelina M. *Avaliação política e avaliação de políticas públicas: um quadro de referência teórica*. In: Análise e conjuntura, v. 01, n. 03, Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 1986.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. *Reforma da Previdência e Instituições Políticas*. Novos Estudos CEBRAP n.º 51, Julho de 1998 pp. 63-90
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV. 1999

- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. *Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989 - 1994*. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 38, n.º 3, 1995, pp. 497 a 525
- FIGUEIREDO, ARGELINA. *Instituições e Política no Controle do Executivo*. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, n.º 4, 2001, pp. 689 a 727.
- HAGGARD, Stephan & McCUBBINS, Matthew. *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge University Press. 2001
- HAMILTON, Alexander, James MADISON e JAY, John. *O Federalista*. 1ª Ed. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Os Pensadores XXIX)
- HUBER, John D. *Restrictive Legislative Procedures in France and the United States*. American Political Science Review Vol. 86, No. 3 September 1992, pp. 675 - 687.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes e aplicações*. Campinas: Editora Alínea: PUC-Campinas, 2001.
- KAYANO, Jorge e CALDAS, Eduardo de Lima. Indicadores para o diálogo. In: CACCIA-BAVA, Silvio, PAULICS, Veronika, SPINK, Peter. *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo, Pólis; Programa e Gestão Pública e Cidadania, FGV-EAESP, 2002.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *Instituições Políticas Democráticas: o Segredo da Legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997
- MENEGUELLO Rachel. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra 1998
- MORGENSTERN, Scott. *Introduction: Toward a model of Latin American Legislatures*. In MORGENSTERN, Scott and NACIF, Benito, eds: *The U.S. Models and Latin American Legislatures*. Não publicado. Disponível no site <http://artsci.wustl.edu/~polisci/carey/legislatures/papers.html> .
- O'DONNELL, Guillermo. *Poliarquias e a (In)Efetividade da Lei na América Latina*. Novos Estudos CEBRAP n.º 51, Julho de 1998 pp37 - 62.
- OLIVEIRA, Francisco. *A Crise da Federação: da oligarquia à Globalização*. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares, SILVA, Pedro Luiz Barros. *A Federação em Perspectiva: Ensaios Selecionados*. – São Paulo: FUNDAP, 1995
- OLSON, David M. *Democratic Legislative Institutions: a comparative view*. Armonk, NY: ME Sharpe Inc.: 1994
- PUTNAM, Robert D., LEONARDI, Robert e NANETTI, Raffaella Y. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- ROSENTHAL, Alan. *The Decline of Representative Democracy: process, participation and Power in State Legislatures*. Washington DC: Congressional Quarterly Inc.: 1998
- SANTOS, Fabiano G. M. *Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil: 1959 – 1963*. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 38, n.º 3, 1995, pp. 459 a 496.
- SANTOS, Fabiano G. M. (org). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 2001.

- SHEFTER, Martin. *Political Parties and the State*. Princeton: Princeton University Press, 1994
- SOARES Glaucio Ary Dillon, 1994. *O Golpe de 1964*. In SOARES, Glaucio Ary e D'ARAÚJO, Maria Celina (orgs.) *Vinte e Um Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1994)
- STEPAN, Alfred. *Toward a New Comparative Analysis of Democracy and Federalism: Demos Constraining and Demos Enabling Federations*. Paper apresentado ao Meeting of the International Political Science Association. 1997 (mimeo).
- THELEN, Katherine. *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. *Review of Political Science*, 1999, 2 pp. 369-404.
- WEBER, Max. *Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída (uma contribuição à crítica da política do funcionalismo e da política partidária)*. São Paulo: Abril Cultural, 1974 (Coleção Os Pensadores XXXVII).