

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNO**

**ANTÔNIO AUGUSTO DE QUEIROZ**

**MODELOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE ATIVIDADES  
PARLAMENTARES NO BRASIL: UMA ANÁLISE CRÍTICA**

**BRASÍLIA  
2021**

**ANTÔNIO AUGUSTO DE QUEIROZ**

**MODELOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE ATIVIDADES  
PARLAMENTARES NO BRASIL: UMA ANÁLISE CRÍTICA**

Dissertação apresentada à Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas e Governo.

Área de concentração: Políticas Públicas e Governo

Orientador: Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira

**BRASÍLIA  
2021**

Queiroz, Antônio Augusto de.

Modelos de avaliação de desempenho de atividades parlamentares no Brasil: uma análise crítica / Antônio Augusto de Queiroz. - 2021.  
179 f.

Orientador: Marco Antonio Carvalho Teixeira.

Dissertação (mestrado MPPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Políticas Públicas e Governo.

1. Desempenho - Avaliação. 2. Políticos. 3. Brasil. Congresso Nacional. 4. Liderança política. 5. Indicadores políticos. I. Teixeira, Marco Antonio Carvalho. II. Dissertação (mestrado MPPG) – Escola de Políticas Públicas e Governo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 32(81)

**ANTÔNIO AUGUSTO DE QUEIROZ**

**MODELOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE ATIVIDADES  
PARLAMENTARES NO BRASIL: UMA ANÁLISE CRÍTICA**

Dissertação apresentada à Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas e Governo.

Área de concentração: Políticas Públicas e Governo

Orientador: Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho

Data da aprovação: 09/12/2021

Banca examinadora

---

Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira  
(Orientador)  
FGV - EPPF

---

Prof. Dr. Humberto Dantas  
FEESP-SP

---

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio  
FGV-EPPF

## **AGRADECIMENTOS**

A DEUS, em primeiro lugar, por me proporcionar saúde, disposição e condições financeiras para realizar este sonho; aos colegas de mestrado, pela convivência saudável e colaborativa; ao amigo Achilles Frias, por ter sugerido e insistido para eu fazer o curso; aos sócios da Queiroz Assessoria, nas pessoas de Thiago Queiroz e Enrico Ribeiro, por terem me liberado das tarefas cotidianas para me dedicar aos estudos; e aos colegas e diretores do Diap, especialmente ao Dr. Ulisses Riedel, um exemplo de vida, e ao professor Celso Napolitano, amigo e conselheiro, pelo apoio e incentivo na realização do mestrado.

Aos amigos Evilásio Salvador, José Reginaldo Inácio, Luiz Eduardo Tostes, Pedro Neiva, Renato Oliveira, Ulisses Rapassi e Thiago Vidal, pelas importantes observações ao projeto de pesquisa; a Carolina Marques de Queiroz, minha filha, pela ajuda na informática; e ao colega de turma, Marcello Lima pela ajuda nas aulas de estatísticas.

Por fim, gostaria de fazer quatro agradecimentos especiais: aos professores, na pessoa de Benjamim Tabak, com os quais aprendi muito; ao meu orientador, professor doutor Marco Antonio Carvalho Teixeira, pela paciência e dedicação na preparação desta dissertação; ao companheiro de lutas e amigo Luiz Alberto dos Santos, com quem dividi minhas dúvidas durante todo o curso; e à minha esposa, Viviane Cristina da Ponte e Souza Sena, que não mediu esforços para me ajudar nessa árdua tarefa, dando todo o suporte necessário a esta conquista do mestrado.

## RESUMO

Esta dissertação descreve e analisa os cinco principais *rankings* políticos brasileiros, desenvolvidos por instituições e especialistas que acompanham e avaliam a atuação do Congresso Nacional e de seus membros. Os “Cabeças do Congresso”, do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), que mapeia os 100 parlamentares mais influentes do Congresso Nacional; a “Elite do Congresso”, editada pela empresa de consultoria política Arko Advice; os “Melhores Parlamentares”, do Congresso em Foco; o “*Ranking* dos Políticos”, que avalia os melhores e piores deputados e senadores; e o *Ranking* 5D, elaborado pelo portal Atlas Político, que ranqueia os parlamentares mais atuantes. Para tanto, partiu-se da teoria democrática, elaborada por Lijphart (2003), especialmente do modelo consensual, que exige negociação e melhor reflete o sistema político brasileiro, caracterizado pela dispersão dos poderes e pela garantia da expressão político-institucional das minorias. O problema de pesquisa dirige-se aos efeitos dos *rankings* sobre a melhoria da qualidade da representação parlamentar e da capacidade governativa dos Parlamentos e sobre a confiança nas instituições públicas e na democracia. A abordagem destaca as características de cada *ranking*, sua credibilidade e relevância para a transparência e prestação de contas das instituições num sistema democrático. O objetivo foi entender as conexões desses modelos de avaliação parlamentar, comparar suas narrativas, critérios e resultados, além de apontar seus principais defeitos, seja subjetividade, falta de transparência ou nível de viés político, econômico ou ideológico. Constatou-se, apesar de suas falhas e insuficiências, que os rankings são importantes para a confiança nas instituições e para a legitimidade do sistema democrático, porquanto são utilizados como referência para a tomada de decisão por jornalistas, cientistas políticos, instituições econômicas, agências de *rating*, empresários, trabalhadores, governos, lobistas e eleitores. E conclui-se que não existe metodologia ideal, que abarque ou seja capaz de captar todas as dimensões da atuação parlamentar, tanto em razão dos aspectos que envolvem a avaliação de desempenho parlamentar e a diversidade de interesse que o deputado ou senador representa, quanto em função da extensão das atividades inerentes aos Parlamentos e aos parlamentares, como as de representar, legislar, alocar recursos públicos, fiscalizar e controlar os atos governamentais etc. Por isso, recomenda-se novos estudos na perspectiva do aperfeiçoamento dos rankings políticos enquanto mecanismos de mensuração do desempenho parlamentar nas dimensões institucionais e individuais.

Palavras-chave: Avaliação. Desempenho. Ranking. Parlamentar. Liderança. Política.

## ABSTRACT

This dissertation describes and analyzes the five main Brazilian political rankings, developed by institutions and specialists who monitor and assess the performance of the National Congress and its members. The “Heads of Congress”, from the Inter-union Department of Parliamentary Advice (DIAP), which maps the 100 most influential congressmen of the National Congress; the “Congress Elite”, edited by political consulting firm Arko Advice; the “Best Parliamentarians”, from the *Congresso em Foco*; the “Ranking of Politicians”, which evaluates the best and worst deputies and senators; and the 5D Ranking, prepared by the Atlas Politico portal, which ranks the most active parliamentarians. To do so, we started from the democratic theory, developed by Lijphart (2003), especially the consensual model, which requires negotiation and better reflects the Brazilian political system, characterized by the dispersion of powers and the guarantee of political-institutional expression by minorities. The research problem addresses the effects of rankings on improving the quality of parliamentary representation and the governing capacity of parliaments and on trust in public institutions and democracy. The approach highlights the characteristics of each ranking, its credibility and relevance to the transparency and *accountability* of institutions in a democratic system. The objective was to understand the connections of these models of parliamentary evaluation, compare their narratives, criteria and results, in addition to pointing out their main defects, whether subjectivity, lack of transparency or level of political, economic or ideological bias. It was found, despite their failures and insufficiencies, that rankings are important for trust in institutions and for the legitimacy of the democratic system, as they are used as a reference for decision-making by journalists, political scientists, economic institutions, rating agencies, businessmen, workers, governments, lobbyists and voters. And it is concluded that there is no ideal methodology, which encompasses or is capable of capturing all dimensions of parliamentary action, both because of the aspects that involve the evaluation of parliamentary performance and the diversity of interest that the members of Congress represent, as well as due to the extent of activities inherent to Parliaments and parliamentarians, such as representing, legislating, allocating public resources, supervising and controlling the acts of the Executive Power etc. Therefore, further studies are recommended with a view to improving political rankings as mechanisms for measuring parliamentary performance in institutional and individual dimensions.



Keywords: Evaluation. Performance. Ranking. Parliamentary; Leadership. Policy.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFL- CIO	<i>American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations</i>
APG	Administração Pública Gerencial
AVANTE	Avante
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)
CEAP	Cota para Exercício de Atividade Parlamentar
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CIDADANIA	Cidadania
CLP	Centro de Liderança Pública
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CUT	Central única dos Trabalhadores
DEM	Democratas
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
EC	Emenda Constitucional
FMI	Fundo Monetário Internacional
GP	Gestão Pública
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IDL	Índice de Desempenho Legislativo
IESP-UERJ	Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro
IPIL	Índice de Poder Institucional Legislativo
IPU	<i>Inter-Parliamentary Union</i>
ITL	Índice de Transparência do Poder Legislativo
MBL	Movimento Brasil Livre
MDB	Movimento Democrático Brasileiro

MP	Medida Provisória
MVC	Movimento Voto Consciente
NECON	Núcleo de Estudos sobre o Congresso
NGP	Nova Gestão Pública
NOVO	Partido Novo
NEC	Núcleo de Estudos sobre o Congresso
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PATRIOTA	Patriota
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL (1)	Partido Liberal
PL (2)	Projeto de Lei
PLP	Projeto de Lei Complementar
PNUD	Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PODE	Podemos
PP	Progressistas
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro

PV	Partido Verde
RAPS	Rede de Ação Política pela Sustentabilidade
REDE	Rede Sustentabilidade
REPUBLICANOS	Republicanos
RIG	Relações Institucionais e Governamentais
SOLIDARIEDADE	Solidariedade
TCU	Tribunal de Contas da União
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

## LISTA DE QUADROS (TABELAS OU ILUSTRAÇÕES)

Quadro 1 - Modelo Democrático – Executivo/Partidos .....	37
Quadro 2 - Modelo Democrático - Federalismo/Unitarismo.....	38
Quadro 3 - Medidas Provisórias de 01.01.2019 a 20.09.2021.....	52
Quadro 4 - Componentes do IPIL.....	71
Quadro 5 Dimensões e variáveis do índice para medir a força do Legislativo .....	73
Quadro 6 - Indicadores do IDL - Dimensão Representatividade .....	75
Quadro 7 - Indicadores do IDL - Dimensão Informacional .....	75
Quadro 8 - Indicadores do IDL - Dimensão Processo e Produção Legal.....	76
Quadro 9 - Funções e índices para medir o desempenho do Legislativo .....	78
Quadro 10 - Perspectivas de análise para os estudos legislativos .....	80
Quadro 11 - indicadores e características do índice .....	83
Quadro 12 - Critério de avaliação.....	84
Quadro 13 - Critérios de Acompanhamento Parlamentar 1996 a 2010 - MVC .....	86
Quadro 14 -Critério de avaliação do processo legislativo automatizado .....	88
Quadro 15 - O que mede cada ranking e sua periodicidade .....	90
Quadro 16 - Classificação dos Cabeças por habilidade.....	96
Quadro 17 - Tipologia de Liderança Formal da Arko Advice .....	101
Quadro 18 - Tipologia de Lideranças Informais da Arko Advice.....	102
Quadro 19 - Cabeças do Diap e Elite da Arko Advice por partido nos anos de 2020 e 2021	104
Quadro 20 - Distribuição dos Cabeças e da Elite de 2020 e 2021 por Estado e Região .....	105
Quadro 21 - Nomes dos deputados influentes na edição de 2020 das duas publicações.....	107
Quadro 22 - Nomes dos senadores influentes nas edições de 2020 e 2021 das duas publicações .....	111
Quadro 23 - Senadores e deputados presentes nas edições de 2006 a 2011 do Congresso em Foco .....	117
Quadro 24 - Os melhores Deputados das categorias gerais em 2020, segundo os internautas e o júri do Congresso em Foco.....	119
Quadro 25 - Melhores Senadores 2020 do Congresso em Foco.....	119
Quadro 26 - Melhores deputados e senadores de 2020 do Congresso em Foco .....	120

Quadro 27 - Melhores parlamentares nas categorias especiais, segundo o público e o júri do Congresso em Foco .....	121
Quadro 28 - Ranking dos mais influentes nas redes sociais em 2020, segundo o Instituto de Pesquisa FSB .....	123
Quadro 29 - Critérios do Ranking dos Políticos.....	124
Quadro 30 - Dez melhores parlamentares segundo os Ranking dos Políticos nos anos de 2019/2020/2021 .....	128
Quadro 31 - Critérios e fórmula de cálculo do Ranking 5D.....	130
Quadro 32 - Atlas Político - 20 deputados federais mais atuantes no Congresso Nacional em 2014 .....	132
Quadro 33 -Parlamentares eleitos com apoio de grupos suprapartidários de renovação política .....	140
Quadro 34 – Grau de Conhecimento dos Rankings Parlamentares – Survey (2021).....	145

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	15
2	REFERENCIAL TEÓRICO .....	21
	2.1 Governabilidade versus governança pública.....	21
	2.1.1 Comparando os conceitos de governabilidade e governança.....	27
	2.2 Modelo de democracia de Lijphart .....	37
	2.2.1 O sistema político brasileiro e os fatores endógenos e exógenos .....	40
	2.2.2 Fatores que influenciam o processo decisório no Congresso .....	45
	2.2.3 Relação Executivo-Legislativo – influências endógenas.....	48
	2.2.4 Arena eleitoral (Comportamento Parlamentar) - influências exógenas à produção legislativa .....	52
	2.2.5 Sistema híbrido – combinação de influência endógenas e exógenas.....	56
	2.2.6 Sobre a avaliação de desempenho parlamentar.....	58
3	METODOLOGIA .....	62
	3.1 Delineamento da pesquisa.....	62
	3.2 Problema e Hipótese .....	64
	3.2.1 O Problema .....	64
	3.2.2 Hipóteses.....	65
	3.3 Objetivos .....	66
	3.3.1 Objetivo Geral.....	66
	3.3.2 Objetivos Específicos.....	66
4	ANÁLISE DE DESEMPENHO DO PARLAMENTO E DOS SEUS MEMBROS: TIPOS DE ENFOQUE .....	68
	4.1 Desempenho institucional do Parlamento e individual dos parlamentares.....	70
	4.1.1 Desempenho institucional do Parlamento.....	70

4.1.2	Desempenho individual dos parlamentares.....	81
5	DESVENDANDO OS RANKINGS – CARACTERÍSTICAS E METODOLOGIAS ....	90
5.1	Descrição das metodologias de avaliação parlamentar.....	91
5.1.1	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap) – Cabeças do Congresso Nacional .....	91
5.1.2	Arko Advice – Elite Parlamentar .....	99
5.1.3	Congresso em Foco – Prêmios dos melhores parlamentares .....	113
5.1.4	<i>Ranking</i> dos Políticos – melhores e piores parlamentares .....	123
5.1.5	Atlas Político ou <i>Ranking</i> 5D – parlamentares mais atuantes.....	129
5.1.6	O que os <i>rankings</i> não dizem.....	134
5.2	A participação dos grupos de renovação política nos <i>rankings</i> .....	137
6	DISCUSSÃO E RESULTADOS – CONSTATAÇÕES E EVIDÊNCIAS – TESTANDO AS HIPÓTESES .....	142
6.1	Constatações e evidências.....	142
6.2	Testando as hipóteses.....	143
6.2.1	Testando as sub-hipóteses.....	150
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS.....	152
8	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	158
9	Anexo I – Questionário do <i>Survey</i> .....	168
10	Anexo II – Relatório do <i>Survey</i> .....	174



## 1 INTRODUÇÃO

A presente Dissertação de Mestrado pretende descrever e analisar criticamente os principais *rankings* de avaliação de desempenho de deputados e senadores existentes no Brasil, desenvolvidos e mantidos por instituições e especialistas que acompanham o Congresso Nacional, na perspectiva do aperfeiçoamento desses mecanismos de mensuração da qualidade da representação parlamentar.

Como destaca Bosley (2007), a avaliação de desempenho parlamentar é um componente integrante do fortalecimento público dos Parlamentos, além de servir para comunicar a importância dessas instituições para o processo democrático em escala nacional e internacional.

A hipótese central desta pesquisa é de que os rankings políticos são parciais, têm problemas de subjetividade e apresentam vieses ou excessos, mas apesar disto cumprem um papel na democracia. Embora com defeitos e limitações, ao avaliarem os parlamentares nos aspectos de assiduidade, probidade, produção legislativa e exercício de liderança e influência, eles contribuem para corrigir distorções e tornar mais transparentes os comportamentos, as atitudes e os votos dos parlamentares.

É a partir destes pontos de vista, que iremos analisar cinco *rankings* de avaliação parlamentar: os “Cabeças do Congresso”, uma publicação anual do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), que mapeia os 100 parlamentares mais influentes do Congresso Nacional; a “Elite do Congresso”, editada pela empresa de consultoria política Arko Advice; os “Melhores Parlamentares”, escolhidos por internautas, jornalistas e júri especializado, uma premiação que o Portal Congresso em Foco concede anualmente; o “*Ranking* dos Políticos”, que avalia senadores e deputados federais, classificando-os do melhor para o pior, atribuindo-lhes nota; e o *Ranking* 5D, do portal Atlas Político, que ranqueia os parlamentares mais atuantes. As características de cada *ranking* e suas metodologias estão detalhadas no Capítulo 5 desta dissertação.

As avaliações de desempenho parlamentar são vistas como um componente integrante do fortalecimento e da fiscalização pública dos Parlamentos e visam, como regra geral, o aperfeiçoamento da gestão pública e da qualidade da democracia, e, como motivação específica,

a melhoria da governança e da eficácia parlamentar. Assim, quando os organismos internacionais, a sociedade civil, o mercado e os próprios entes estatais apoiam ou promovem essas metodologias, buscam, de um lado, o aumento da efetividade no exercício das funções dos representantes do povo, e, de outro, a legitimação desse exercício, com transparência<sup>1</sup>, prestação de contas e *accountability*<sup>2</sup>.

A premissa é de as avaliações de desempenho parlamentar, realizada por intermédio dos rankings políticos, objetivam essencialmente a melhoria das capacidades governativas. A finalidade dessa modalidade de avaliação, portanto, visa a contribuir para melhorar a eficiência (fazer mais com menos), a eficácia (atingir as metas), a efetividade (fazer a coisa certa ou atingir objetivos relevantes) e a equidade (procedimentos justos e devido processo, com equilíbrio e justiça) das instituições públicas ou entes estatais. E, de fato, quando a sociedade é informada da atuação de seus representantes há uma melhor compreensão dos benefícios públicos do desenvolvimento político, econômico e social do País.

A base teórica desta dissertação, além dos modelos clássicos sobre a democracia e o sistema representativo, também incluiu estudos voltados para mensurar a avaliação institucional e individual dos Parlamentos e parlamentares, especialmente os modelos de democracia desenvolvidos por Arend Lijphart em sua obra *Modelo de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*, publicada em 2003 pela Editora Civilização Brasileira. Dos dois modelos – majoritário e consensual – o consensual reflete melhor o sistema político brasileiro, porquanto se caracteriza pela dispersão dos poderes e pela garantia da expressão político-institucional das minorias. Ao contrário do modelo majoritário, que é exclusivo, competitivo e combativo, o modelo consensual valoriza a negociação política.

Optamos pelos modelos democráticos de Lijphart, especialmente o modelo consensual, em razão de melhor sintetizar as dimensões do sistema decisório, na medida em que abarca pelo menos quatro dimensões dos sistemas políticos existentes, indispensáveis para avaliar o desempenho dos agentes políticos, como a formação dos órgãos de decisão, as regras

---

<sup>1</sup> De acordo com Stiglitz (1999), apud Filgueiras (2011, p. 84), “transparência significa a redução das assimetrias informacionais entre cidadãos e agentes estatais, de maneira a reduzir as falhas de gestão e permitir maior controle sobre os atos ilícitos cometidos no setor público”. Ou seja, Transparência, na governança das políticas públicas e na governança corporativa, é o ato de tornar as informações abertas de maneira honesta e compreensiva.

<sup>2</sup> De acordo com Pinho e Sacramento (2009), *accountability* é um conceito que “envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo”.

de tomada de decisão, a composição desses órgãos e o funcionamento ou operacionalização deles, a partir das dez macro variáveis de cada um dos modelos apresentados na teoria democrática, conforme detalhado no tópico 2.2 do segundo capítulo desta dissertação.

Os *rankings*, do ponto de vista do referencial teórico, serão avaliados pelo ângulo da valorização da democracia, que se torna cada vez mais complexa e precisa ser explicada de forma simples para ser compreendida pelo grande público. *Rankings*, como qualquer indicador, são uma escolha, um atalho informacional, que faz um recorte, e como todo recorte, ao mesmo tempo em que mostra, também esconde. O desafio é identificar o que está sendo mostrado, mas também o que, em alguma medida, está sendo escondido ou omitido.

O objetivo da pesquisa nessa perspectiva é contribuir para o aperfeiçoamento das metodologias de avaliação parlamentar desenvolvidas no Brasil. Para tanto, faremos uma análise minuciosa da metodologia empregada por cada um dos *rankings* selecionados, buscando desvendar e evidenciar suas características e eficácia, descobrir os interesses que representam ou a quem servem, verificar se contribuem para a melhoria da representação política e saber como são percebidos.

Esses modelos de avaliação político-parlamentar, como regra, costumam servir mais à opinião pública do que ao conjunto do povo. Porém, apesar das limitações dos *rankings* em termos de *accountability* política<sup>3</sup>, eles são relevantes para a opinião pública, especialmente pelo uso que fazem deles a imprensa, os cientistas políticos, as instituições econômicas, as agências de *rating*, os trabalhadores, os empresários, o governo, os lobistas e, também os eleitores. Segundo Miranda (2015), os parlamentares dão valor a essas avaliações e, quando não aparecem nelas (ou aparecem mal avaliados), procuram ignorar a presença dos prêmios ou *rankings*. Para ela, em alguns casos, os resultados de *rankings* ou prêmios são tratados como uma espécie de prestação de contas do mandato para sua base eleitoral.

Com esse selo de credibilidade, mesmo quando imperfeitos, inadequados ou com viés de interesse, uma vez divulgados, os *rankings* acabam por influenciar a opinião e até o voto dos

---

<sup>3</sup> A *accountability* política é uma forma de prestação de contas do agente público que garante uma relação democrática entre representante e representado. Segundo Joseph Stiglitz, “*the less directly accountable a governmental agency is to the public, the more important is it that its actions be open and transparent. By the same token, the more independent, the less directly politically accountable, a government agency, the greater the presumption for openness. Openness is one of the most important checks on the abuse of public fiduciary responsibilities*” (2011, p. 28).

cidadãos, por isso a importância de que suas informações sejam confiáveis e o mais isentas e objetivas possíveis.

Assim, apontar eventuais falhas ou inconsistências nesses *rankings* pode, de um lado, contribuir para evitar julgamentos distorcidos da atuação parlamentar e votos com base em informações eivadas de vícios, e, de outro, ajudar, do ponto de vista político, a fortalecer a democracia representativa e a melhorar a qualidade das informações sobre a atuação dos deputados e senadores, diante do impacto e da influência que esses instrumentos têm sobre a imagem do Parlamento e de seus membros diante da sociedade e dos meios de comunicação.

A pesquisa, nessa perspectiva, busca comparar os modelos de avaliação adotados pelos *rankings*, mostrar como funcionam, quais são seus resultados, trazer as narrativas e entender as conexões, produzindo informação de qualidade sobre o desempenho dos parlamentares. Com uma radiografia precisa das metodologias e sugeridos os apontamentos para aperfeiçoá-las, pretendemos contribuir para jogar luzes sobre a importância de mandatos eficazes e sobre a valorização da política, além de estimular a participação no processo eleitoral de cidadãos com visão republicana (ou pautada pela integridade e pelo respeito aos representados) e vocacionados ao exercício de funções públicas (que possui habilidades e disposição para trabalhar em favor do interesse coletivo, sem fins lucrativos). Por fim, o aperfeiçoamento dos *rankings* pode contribuir na formação da consciência e na melhoria da qualidade da escolha dos eleitores, que poderão dispor de informações mais precisas e confiáveis sobre o desempenho parlamentar.

A escolha de pesquisar as metodologias de avaliação de atividade parlamentar possui tripla motivação. A primeira é que o estudo dos *rankings* políticos possui estreita relação e dialoga com as minhas atividades profissionais de consultor e analista político como ex-diretor de Documentação do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, e dirigente da empresa Queiroz Assessoria em Relações Institucionais e Governamentais. Segundo porque existe claramente uma lacuna no estudo e na sistematização dessas modalidades de avaliação parlamentar, que fazem parte da linha de pesquisa do Comportamento Político, e seria muito oportuno tratar desse tema em um mestrado em Políticas Públicas e Governo, que aborda as três dimensões do processo decisório: a *polity* (instituições políticas), a *politics* (processos políticos) e a *policy* (o conteúdo das políticas públicas). E, terceiro, pela possibilidade de lançar luzes sobre o papel da política e dos políticos a partir da análise crítica desses rankings, na perspectiva de seu aperfeiçoamento.

No percurso da dissertação, vamos primeiramente contextualizar e identificar o momento de crise no Brasil e no mundo, que entendemos ser mais de governança do que de governabilidade; apresentar os modelos teóricos que discutem o processo decisório no Brasil, dentro da abordagem mais ampla dos modelos de democracia representativa, particularmente o modelo consensual; discutir os fatores do sistema político brasileiro que afetam a governabilidade, especialmente o presidencialismo, o federalismo, o pluripartidarismo, o sistema eleitoral de lista aberta e os recursos de poder do presidente da República para formar e manter coalizões de apoio; e avançar com a análise crítica das metodologias de avaliação de desempenho individual dos parlamentares, à luz da literatura específica sobre esses modelos.

Assim, inicialmente discutimos os conceitos de governança e governabilidade, para situar a pesquisa no campo da governança. Na sequência, apresentamos os dois modelos de democracia de Lijphart (2003), o majoritário e o consensual<sup>4</sup>, que adotamos como abordagem teórica desta dissertação. Analisamos os fatores endógenos (internos) e exógenos (externos) do sistema político que influenciam o processo decisório nas instituições e pautam ou moldam as estratégias e ações dos agentes públicos; apresentamos alguns modelos de avaliação de desempenho institucional, e, por fim, descrevemos e analisamos criticamente os cinco modelos de avaliação parlamentar na perspectiva da confiança nas instituições como uma das condições para a governabilidade.

No contexto da dissertação, os *rankings* de avaliação de desempenho parlamentar são vistos como instrumentos que ajudam na transparência e na prestação de contas, e que buscam contribuir para o resgate da confiança dos cidadãos nas instituições e na democracia. A confiança nas instituições é fundamental para a governabilidade, que, por sua vez, é vital para a democracia. Para Moisés (2005, p. 88), a confiança política de cidadãos nas instituições deixou de ser cega ou automática e passou a depender de as instituições estarem estruturadas para permitir que os cidadãos conheçam, recorram ou interpelem os fins últimos delas (instituições). Para ele, a reconquista da liberdade e a ampliação de direitos sociais e da participação política não impediram o desencanto político nem o déficit de confiança dos cidadãos nas instituições democráticas. Por isso, a importância dos mecanismos de avaliação de desempenho das instituições e de seus membros como forma de contribuir para melhorar a

---

<sup>4</sup> O modelo consensual se pauta pela dispersão de poderes e pela garantia da expressão política institucional das minorias (Anastasia e Nunes, p. 19, 2006).

representação política, a qualidade das políticas públicas e, em consequência, a capacidade governativa e a legitimidade do sistema democrático.

O texto está estruturado em sete capítulos. O primeiro é a introdução, que está focada no objeto da dissertação e em sua contextualização. O segundo trata da revisão literária, com foco especial no sistema político brasileiro. O terceiro apresenta a metodologia da pesquisa. O quarto analisa como o trabalho do Parlamento e dos parlamentares está sendo visto pela academia, a partir de estudos que abordam as lacunas e os desafios metodológicos. O quinto apresenta as características de cada *ranking*, desvenda suas metodologias e interesses. O sexto traz a discussão dos resultados, testa a hipótese e apresenta as constatações e evidências. E o sétimo conclui com as considerações finais e recomendações.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Segundo Hall e Taylor (2003), existem três diferentes métodos de análise para examinar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. O método selecionado, o da escola da escolha racional, segundo Lopes (2009, p. 43), possui três vertentes, que são consideradas modelos clássicos: uma distributivista, que foca na atuação individual do parlamentar voltada para sua base; uma partidária, centrada no papel de convergência de desempenho entre partidos e lideranças, e uma terceira, informacional, que destaca a especialização. Aqui abordamos prioritariamente as vertentes distributivista e partidária, que são as preferidas pela maioria dos autores brasileiros que estudam o Poder Legislativo.

### **2.1 Governabilidade versus governança pública**

Inicialmente, impõe-se esclarecer a natureza das crises da democracia representativa, do republicanismo e de funções das instituições estatais que as democracias modernas desejam superar a partir de avaliação de desempenho institucional. Seriam essas crises de governabilidade ou de governança? Partimos da premissa de que as crises são mais de governança do que de governabilidade, pelas razões que seguem.

Assumimos o conceito abrangente de que a governabilidade constitui as condições político-institucionais para a governança. Ou seja, a governança ou o modo como as instituições respondem às demandas da sociedade seria operacional, enquanto a governabilidade, decorrente do sistema de instituições e das regras de acesso e exercício do poder, seria mais estrutural. De acordo com Osborne (2010, p. 6-7), existem cinco vertentes de governança pública – sociológica, de políticas públicas, administrativa, contratual e de rede. Para efeito desta dissertação, utilizaremos a expressão “governança pública” abarcando ou expressando todas essas dimensões.

Para chegar à caracterização da natureza das crises como de governança, fizemos um percurso de debate sobre os dois conceitos (governabilidade e governança) com alguns dos principais teóricos da Ciência Política e da Administração Pública, iniciando pela distinção

entre os conceitos, avançando com a discussão sobre o conceito de governabilidade e por fim abordamos o conceito de governança, mostrando sua evolução nos últimos anos.

Pode parecer contraditório abordar e situar as crises pelas quais passam o Brasil e o mundo no campo da governança e, ao mesmo tempo, fazer uma revisão literária sobre os estudos que analisam a governabilidade no País; mas o sentido foi cotejar os dois conceitos e mostrar que não existe governança sem governabilidade. Para Buta e Teixeira (2019, p. 371), governança pública são “arranjos de natureza pública que permitem a participação de todos os interessados, sob a coordenação do Estado, na solução dos problemas comuns, possibilitando assim a entrega de serviços públicos de qualidade, bem como o controle social”. E nessa perspectiva os problemas brasileiros, em nossa visão, são menos de governabilidade, ou seja, de gargalos decorrentes dos desenhos institucionais, e mais de governança ou capacidade governativa, que possui relação com liderança, capacidade de coordenação, formação de boas equipes e cobrança de resultados.

Antes de analisar os conceitos de governança e de governabilidade, porém, é importante registrar que os organismos internacionais e a academia investem e focam no estudo da boa governança e na avaliação de desempenho como condição para enfrentar a crise de legitimidade da democracia representativa, conforme destacam Moisés e Simoni Jr (2014, p. 7). Para eles, em que pese os importantes avanços democráticos verificados por toda parte, ao longo do século XX, a partir do início do século XXI, “a insatisfação política, a desconfiança de partidos e parlamentos, e a descrença de governos crescem nas novas e velhas democracias”.

A ênfase na avaliação de desempenho das instituições e de seus agentes, inclusive do Poder Legislativo, é parte desse esforço mundial em defesa da boa governança e da eficácia parlamentar, dentro da lógica da nova Administração Pública. De acordo com Bovaird e Löffler (2003, p. 312)<sup>5</sup>, existe um interesse generalizado em medir não só a qualidade dos serviços, mas também as melhorias na qualidade de vida e processos de governança (tradução nossa).

Realmente, segundo o professor Paulo Carlos Du Pin Calmon (Senado Federal, 2016, p. 34), a sociedade está demandando mais informação; ela está demandando mais transparência;

---

5 Para eles, as dez características da “boa governança” são: 1) engajamento do cidadão; 2) transparência; 3) prestação de contas; 4) a agenda de igualdade e inclusão social (gênero, etnia, idade, religião etc.); 5) comportamento ético e honesto; 6) equidade (procedimentos justos e devido processo); 7) capacidade de competir em um ambiente global; 8) capacidade de trabalhar de forma eficaz em parceria; 9) sustentabilidade; e 10) respeito pelo Estado de Direito.



ela está demandando mais consulta; indo às ruas pedir isso. Para ele, é necessário ouvir as demandas, incorporar e levar com seriedade essas demandas numa nova forma de se pensar a publicização, a função de legislar, a função de representar e a função de supervisionar/fiscalizar.

De fato, nota-se um esforço mundial para criar uma cultura de responsabilidade governamental em todos os níveis de governo (União, Estados e Municípios) e todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), no sentido de que melhorem seus processos e prestem contas tanto de suas atribuições como do uso que fazem de recursos públicos e da prestação de serviços aos cidadãos. O objetivo é aumentar a consciência da necessidade de que políticos, burocratas e governo façam parte do esforço de melhoria da qualidade da representação política e administrativa.

Nesse contexto, a melhoria da qualidade da governança democrática, com atualização e legitimação de sistemas políticos, é vista como condição para superar esse conjunto de crises. E isto passa pela exigência de que as instituições públicas e seus membros sejam mais transparentes, prestem contas e estejam mais próximos dos representados, uma tendência que tem se intensificado no Brasil e no mundo, especialmente a partir do início do século XXI. A ausência de mecanismos de aferição desse descompasso entre expectativas, demandas, desejos e aspirações dos cidadãos e a capacidade das instituições públicas em atendê-los satisfatoriamente tem propiciado esse tipo de cobrança. E a melhor forma ou método para obter um diagnóstico preciso e corrigir rumos é por meio de processos de avaliação e medição de desempenho, com a ampliação da *accountability*, notadamente em ambientes marcados por escassez orçamentária e por crise de legitimidade do sistema político.

De fato, o aperfeiçoamento dos mecanismos de avaliação de desempenho das instituições e dos agentes públicos tem sido uma exigência, cada vez maior, das democracias modernas, que reclamam por boa governança<sup>6</sup>, por transparência e por *accountability*<sup>7</sup> ou prestação de contas das instituições públicas, de modo geral, e, dos Parlamentos, que representam o povo, em particular. Segundo Offe (1999), a generalização da confiança pode ser reforçada através de instituições que geram práticas informadas pelos valores de justiça,

---

<sup>6</sup> É consenso entre os autores que a boa governança se mostra essencial para otimizar o desenvolvimento socioeconômico, político e cultural nacional (Teixeira e Gomes, p. 519, 2019).

<sup>7</sup> O cerne da discussão sobre *accountability* está na separação entre administração e política, pois determina quem deve ser responsabilizado pelo que.

imparcialidade e neutralidade. Segundo Offe, a igualdade perante a lei e participação política igualitária são os exemplos padrão de equidade como abstração, neutralização cognitiva e despersonalização, ou seja, não admite preferências, viés e seletividade ou restrições de acesso. A valorização do monitoramento e da avaliação decorre da evidência de que as instituições “moldam o comportamento humano, tanto do ponto de vista das decisões e do cálculo racional, como dos sentimentos e preferências” (Almeida, 2018, p. 30). Segundo Douglass C. North (1990, p. 97), as instituições são restrições humanamente concebidas que estruturam a interação política, econômica e social, e que consistem tanto em restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta), quanto em regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade), e foram concebidas ao longo da história para criar ordem e reduzir a incerteza. Elas, segundo North, definem o conjunto de escolhas e, portanto, determinam os custos de transação e produção e, em consequência, a rentabilidade e a viabilidade do engajamento na atividade econômica.

Na mesma linha, Hodgson (2001, p. 106) define instituições como regras, restrições, práticas e ideias que podem moldar as preferências dos indivíduos. De acordo com Commons (1931), uma instituição pode ser definida como uma ação coletiva com o fim de controle, libertação e expansão da ação individual, e o controle dos atos de um indivíduo sempre resulta, ou tende a resultar em um ganho ou perda para outro ou outros indivíduos, ou, como explica Cavalcante (2014, p. 388), “mecanismos através dos quais o controle coletivo é exercido, devendo desempenhar ainda a função de mecanismo de resolução de conflitos com base em regras e punições ao seu descumprimento”. Para Cavalcante (2014, p. 383), as instituições não apenas estruturam as interações sociais, elas são, também, reforçadas e mantidas pelo comportamento individual através do hábito. Já segundo Barbosa (2018, p. 11), “as instituições políticas não só distribuem poder ou estratégias de influência, mas também determinam como os vários grupos chegaram a defender seus interesses políticos”, o que explica a importância da legitimidade das instituições parlamentares.

Assim, para tentar superar esse mal estar da população para com a democracia, organismos multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial (Bird), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), assim como órgãos nacionais de controle externo e interno, por exemplo, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU), têm investido em estudos e treinamentos, essencialmente destinados ao acompanhamento e à melhoria da qualidade da

governança pública a partir da avaliação das instituições e seus membros, em cooperação com acadêmicos, organizações da sociedade civil e entes governamentais.

Algumas linhas de pesquisas, patrocinadas por esses organismos, têm como foco o desempenho dos parlamentos e seus membros. O empenho é real, a ponto de a Organização das Nações Unidas (ONU), em sua Assembleia Geral de maio de 2018, ter aprovado uma resolução reconhecendo “o papel dos parlamentos nos planos e estratégias nacionais e na garantia de maior transparência e responsabilização nos níveis nacional e global”. Para a ONU, “o papel dos parlamentos em responsabilizar os governos dá uma responsabilidade crítica para ajudar a criar governos honestos e receptivos, o que é uma preocupação prioritária para as pessoas em todo o mundo.”<sup>8</sup>

Nessa perspectiva - e por influência e apoio de Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Banco Mundial (Bird), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) - cresceu no Brasil e no mundo a percepção de que existe uma relação causal entre o desenvolvimento e a qualidade da governança democrática<sup>9</sup>, o que pressupõe equilíbrio na relação entre uma sociedade civil ativa e diversa, um mercado economicamente competitivo e produtivo e um governo eficaz e responsável. Isso exige que os Parlamentos e parlamentares se preocupem em garantir a responsabilidade, a equidade, a participação e a transparência no governo.

O Tribunal de Contas da União (TCU), com o objetivo de orientar as práticas das organizações públicas brasileiras, lançou em 2013 o “Referencial Básico de Governança”, atualizado em sua 3ª edição<sup>10</sup> em 2020, sob o título “Referência Básica de Governança Organizacional”, com os mecanismos de governança pública a serem seguidos pela Administração Pública e outros entes jurisdicionados ao tribunal. O TCU adota, com adaptações, os princípios do “Código das melhores práticas de governança corporativa”, do IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, que consistem em: transparência,

---

<sup>8</sup> <https://news.un.org/pt/story/2019/06/1678371>. Acessado em 16/09/2021.

<sup>9</sup> O conceito de governança democrática, por conseguinte, implica o resgate da dimensão legítima da administração do Estado e das políticas públicas (Filgueiras, 2016, p. 84).

<sup>10</sup> Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>

equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa. (BRASIL, 2020, p. 28).

Os próprios Parlamentos e parlamentares têm buscado avaliar e melhorar seu desempenho institucional e individual na produção de políticas públicas de interesse coletivo e na percepção popular, mediante um conjunto de indicadores parlamentares confiáveis. O Senado Federal (2018, p. 2)<sup>11</sup>, em atendimento a recomendações internacionais sobre transparência e poder legislativo, como da ONU, da OCDE e da *Inter-Parliamentary Union* (IPU), bem como de instituições do poder legislativo, nacional e internacional, desenvolveu e implementou o Índice de Transparência do Poder Legislativo (ITL), com o objetivo de ampliar a transparência legislativa e administrativa, e ampliar a participação e o controle social e a aderência à Lei de Acesso à Informação, criando um ambiente no qual o cidadão seja o principal proprietário do índice.

Ainda com esse propósito, em 2016, a Comissão Senado do Futuro elegeu como objeto de avaliação o tema “A Tecnologia da Informação e o Processo Legislativo do Futuro”, promovendo diversos seminários, com destaque para um que tratou sobre “Indicadores para avaliação da atividade legislativa” para responder as seguintes perguntas: Como avaliar o desempenho do Senado Federal na produção legislativa? Quais os critérios/indicadores para essa avaliação? Como a tecnologia da informação pode contribuir nessa avaliação?

A IPU também tem se empenhado em desenvolver indicadores e ferramentas para auxiliar os parlamentares na avaliação de seus pontos fortes e fracos, como forma de tornar seus mandatos mais efetivos e superar a desconfiança dos eleitores em relação ao desempenho dos Parlamentos, com o propósito de fortalecer e valorizar a democracia representativa, ampliar a transparência e a integridade na atuação parlamentar, bem como melhorar a qualidade das políticas públicas.

Como resultado desse esforço, que envolve organismos multilaterais, instituições estatais e do mercado, várias instituições da sociedade civil, acadêmicos e especialistas, que acompanham e estudam o funcionamento do Congresso Nacional no Brasil, desenvolveram formas e modelos de avaliação do desempenho do Parlamento e de seus membros, tanto para mensurar a influência institucional e individual dos deputados e senadores no processo

---

<sup>11</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/arquivos/itl/itl-relatorio-senado-2018/>

decisório, quanto para medir a efetividade e emitir juízo de valor sobre a atuação do Poder Legislativo e de seus membros no processo de construção e formulação de políticas públicas nas arenas distributiva, redistributiva, regulatória e construtiva.

Essas avaliações, conforme demonstraremos no capítulo 3 desta dissertação, visam, como regra, fortalecer a participação política, o controle social, a aproximação entre representantes e representados, assim como facilitar a defesa de interesses perante o Parlamento e os parlamentares, mediante o conhecimento das habilidades e prioridades dos deputados e senadores influentes, eficazes ou com atuação voltada para determinados segmentos econômicos ou sociais.

### **2.1.1 Comparando os conceitos de governabilidade e governança**

Os conceitos de governabilidade e de governança estão associados à capacidade governativa, que consiste em satisfazer necessidades humanas, estruturar as interações sociais e organizar os processos de tomada de decisão, por intermédio de arranjos institucionais, de regras legais e de estratégias políticas. O sucesso desse processo, em regime democrático, depende de confiança dos cidadãos nas instituições.

Moisés (2005, p. 89) identificou cinco níveis de confiança política, que podem ser medidos em pesquisas separadamente: 1) nas comunidades, associadas à identidade coletiva e ao vínculo do cidadão ao Estado-Nação; 2) nos princípios democráticos, associados a valores como liberdade, império da lei, participação, tolerância, etc, que representam o ideal democrático; 3) no desenvolvimento específico do regime político, relativo ao desempenho concreto do regime democrático no cotidiano em contraste com o seu significado ideal; 4) no funcionamento especializado das instituições democráticas, especialmente as percepções dos cidadãos quanto ao papel dos parlamentos, dos partidos políticos, executivo, judiciário, sistema legal, etc; e 5) nos atores políticos, relativos ao apoio a líderes e membros do segmento que se convencionou chamar de classe política.

Sztompka (1999, p. 9 e 10), por sua vez, lista uma série de funções que a culta da confiança geralmente executa. E cita que existem pelo menos cinco práticas democráticas que requerem a confiança para operar com sucesso.

A primeira é a comunicação entre os cidadãos com vistas à definição de objetivos públicos; a segunda é a prática da tolerância e a aceitação do pluralismo; a terceira é o consenso mínimo sobre o funcionamento dos procedimentos democráticos, a quarta é a civilidade

requerida pela relação de atores que competem por objetivos diferentes; e, a última, é a participação dos cidadãos seja em entidades da sociedade civil, seja em organizações de objetivos políticos. Todas são indispensáveis à democracia e todas requerem graus razoáveis de confiança para funcionar.

Além disto, a questão da responsividade (*accountability*) da representação popular é vital para a confiança nas instituições estatais e no futuro da democracia. O tema tem sido objeto de preocupação dos poderes e constou do painel “A tecnologia da informação e o processo legislativo do futuro”, em seminário realizado pela Comissão Senado do Futuro, que visava propor ferramentas de prestação de contas, de aproximação e de interação entre os representantes e os representados. O professor Lúcio Remuzat Rennó Junior (Senado Federal, 2016, p. 16-17), um dos expositores do painel, chamou atenção para as três dimensões nas quais as novas tecnologias da informação e da comunicação podem ajudar na responsividade da representação política, ampliando a capacidade de resposta e aprimorando o funcionamento das instituições democráticas: 1) na gestão da informação, mediante a qual as novas tecnologias ajudam o Estado a estar informado sobre o que a população, os seus eleitores, a cidadania desejam dele, bem como o que querem de resultados a partir da ação do Estado; 2) na governança, com as novas tecnologias facilitando as respostas às demandas da população, além de ampliar a capacidade de monitoramento e de avaliação de programas de políticas públicas; e 3) na transparência, com sites inteligentes que potencializam a interação com toda a gama de potenciais usuários dos serviços públicos. As duas primeiras são indispensáveis para entender o que a população deseja, além de facilitar a atuação eficiente do Estado na resposta às demandas, e a última ajuda na prestação de contas.

Ainda de acordo com o professor Lúcio Remuzat Rennó Junior (Senado Federal, 2016, p.19) mais acesso da população qualifica melhor o processo decisório. Para ele, o ganho pode ser maior em qualidade do que necessariamente em quantidade de participação. E conclui com uma afirmação polêmica: “Mais relevante do que se perguntar se uma sociedade é ou não democrática é entender o quanto aquele sistema de fato responde às demandas da população e permite uma melhoria da qualidade de vida através de processos que primam pelos princípios da boa gestão pública”.

O propósito de apresentar, em perspectiva comparada, os conceitos de governabilidade e de governança, é situar a avaliação de desempenho parlamentar em um desses dois campos do conhecimento. O debate se dará com base nas reflexões de especialistas, como cientistas

políticos, administradores e gestores públicos. A ideia, assim, é mostrar que a legitimidade das decisões depende não apenas das condições financeiras e administrativas de entes estatais, mas também, e principalmente, da confiança dos cidadãos nas instituições. Sem ela, há déficit de legitimidade tanto no processo de tomada de decisão, quanto em relação ao conteúdo das decisões adotadas sob a forma de políticas públicas. Por isso, a importância de mecanismos de avaliação que contribuam para fortalecer a confiança dos cidadãos nas instituições, em seus agentes e na democracia.

Para Viana e Oliveira (2018, p. 15), a governabilidade seria a propriedade estrutural do sistema político, enquanto a governança diz respeito às estratégias adotadas pelos atores políticos incumbidos no centro dos arranjos institucionais para a tomada de decisão. Para eles (p. 15), a governabilidade é condição necessária, mas não suficiente, para que um dado sistema político funcione como se espera.

Já segundo Diniz (1996, p. 22), governabilidade expressa as condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa dada sociedade - tais como, as características do regime político, a forma de governo, as relações entre poderes, os sistemas partidários, o sistema de intermediação de interesses, entre outros, enquanto a governança se relaciona com a capacidade governativa em sentido amplo, envolvendo capacidade de ação estatal na implementação de políticas e na consecução das metas coletivas.

De acordo com Bresser-Pereira (1998, p. 82-83), governabilidade é a capacidade do Estado de governar, respaldada em sua própria legitimidade e na relação do governo com a sociedade, enquanto a governança (1998, p. 30) se configura quando um governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma.

Ainda conforme Bresser-Pereira, em regimes democráticos, a governabilidade depende (a) da adequação das instituições políticas capazes de intermediar interesses dentro do Estado e na sociedade civil; (b) da existência de mecanismos de responsabilização (*accountability*) dos políticos e burocratas perante a sociedade; (c) da capacidade da sociedade de limitar suas demandas e do governo de atender aquelas demandas afinal mantidas; e, principalmente, (d) da existência de um contrato social básico.

Araújo (2002, p. 6), concordando com o pensamento de Bresser-Pereira, afirma que a palavra governabilidade se refere às próprias condições substantivas ou materiais do exercício do poder e de legitimidade do Estado e de seu governo derivadas de sua postura diante da sociedade civil e do mercado.

Segundo Malloy (1993), apud Maria Helena de Castro Santos, 1997), governabilidade consiste na “capacidade de um sistema político de produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade”. Ou dizendo de outro modo, consiste na capacidade “de converter o potencial político de um dado conjunto de instituições e práticas políticas em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas”.

De acordo com Celina Pereira (2017, p. 9), a crise pela qual passa o Brasil é de governabilidade. Segundo ela, “nos últimos anos, notadamente a partir de 2014, há uma crise de governabilidade no Brasil, marcada especialmente pela deterioração da relação entre Executivo e Legislativo, em que aumentam, a cada dia, os custos de transação relacionados à condução governamental e à adoção de políticas públicas”. Embora se refira ao governo Dilma, os fundamentos dessa crise continuaram nos governos seguintes.

Amorim Neto (2016)<sup>12</sup>, citado por Celina Pereira (2017, p. 10), reforça a ideia de crise de governabilidade. Para ele, a crise seria resultado de dois tipos de circunstâncias: as “condições necessárias” e as “condições suficientes”, que resultaram no impeachment da ex-presidente Dilma. A primeira teria como pano de fundo: a) a crise econômica internacional; b) a rigidez orçamentária; e c) a alta fragmentação partidária. A segunda decorreria: a) da fragmentação e da heterogeneidade da coalizão; b) do próprio sistema presidencialista; c) da Operação Lava-Jato; e d) da personalidade do titular do Poder Executivo. Para o autor, apenas os dois últimos fatores não tinham sido devidamente explorados pela literatura. As duas condições continuam presentes no Brasil.

Conforme Bresser-Pereira (1997), a governança estaria contida na governabilidade, na medida em que “sem governabilidade plena é impossível obter a governança, mas esta pode ser muito deficiente em situações satisfatórias de governabilidade”, como a presente no Brasil. Nessa perspectiva, a governabilidade seria o fim e a governança o meio. Ou, dizendo de outro modo, a governabilidade seria gênero do qual a governança pública seria espécie, porque esta não existe sem aquela na Administração Pública.

Já Maria Helena Castro Santos (1997) prefere a expressão capacidade governativa, fazendo crer que neste caso se cuida dos conceitos de governança e governabilidade ao mesmo

---

<sup>12</sup> Conferência proferida no “Seminário Internacional 30 Anos de Presidencialismo de Coalizão: Balanço e Perspectiva de Reforma”, em 16 de junho de 2016, em Brasília-DF



tempo. Segundo a autora, a capacidade governativa<sup>13</sup> engloba tanto características operacionais do Estado (eficiência da máquina pública, formas de gestão, mecanismos de regulação e controle), quanto sua dimensão político-institucional, como as características das coalizões de sustentação do governo, o processo decisório, as formas de representação, as relações entre executivo-legislativo, os sistemas partidário e eleitoral, além da relação entre os três níveis de governo e a forma ou o grau de interação do público com os privados na definição e condução das políticas governamentais.

Ainda de acordo com Maria Helena Castro Santos (1997), um sistema político é dotado de capacidade governativa (governança) se for capaz de: (i) identificar problemas da sociedade e formular políticas públicas, isto é, oferecer soluções; e (ii) implementar as políticas formuladas, mobilizando para isso meios e recursos políticos, organizacionais e financeiros necessários. Portanto, de acordo com a autora, a capacidade governativa inclui também aspectos operacionais e financeiros, além da interação do Estado com suas instâncias políticas.

Conforme o Tribunal de Contas da União (TCU, 2020, p. 36), “Governança pública organizacional compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Para o órgão de controle, a governança é diferente da gestão. Enquanto a governança é a função direcionadora, a gestão é a “função realizadora”.

Fukuyama (2013), por sua vez, associa ou explica o conceito de governança a partir da teoria do principal-agente<sup>14</sup>. Ele afirma que a qualidade da governança é diferente dos fins que a governança deve cumprir. Para ele, governança diz respeito ao desempenho dos agentes

---

<sup>13</sup> Wearer e Rochman (1993), citado por Tsebelis (1997), lista as dez diferentes capacidades indispensáveis a todos os governos: 1) a de definir e sustentar prioridades em meio às inúmeras demandas contraditórias que lhes são dirigidas, de modo a garantir que essas prioridades não venham a ser derrotadas; 2) a de destinar recursos para os objetivos mais eficazes; 3) a de inovar quando as velhas políticas fracassam; 4) a de coordenar metas conflitantes de modo a transformá-las em um todo coerente; 5) a de impor perdas a grupos poderosos; 6) a de representar interesses difusos e desorganizados ao lado dos interesses mais concentrados e mais bem organizados; 7) a de garantir a efetiva execução dos programas do governo, uma vez que tenham sido decididos; 8) a de garantir a estabilidade dessas políticas de modo que tenham tempo para produzir efeitos; 9) a de estabelecer e manter compromissos internacionais nos setores do comércio e da defesa nacional a fim de assegurar seu bom desenvolvimento a longo prazo; e, sobretudo, 10) a de administrar as clivagens políticas a fim de garantir que a sociedade não degenere numa guerra civil.

<sup>14</sup> Jensen e Meckling (1976, p 308) definem a relação Principal-Agente como um contrato sob o qual uma das partes (o principal) contrata outra parte (o agente) para desempenhar algum serviço em seu nome, e que envolve uma delegação de autoridade de tomada de decisão ao agente.

na realização dos desejos dos principais, e não aos objetivos/metastas que os principais estabelecem/definem. Ou seja, o governo é uma organização que pode desempenhar melhor ou pior suas funções, dependendo da qualidade da governança, que consiste na execução. Governança é, portanto, execução, ou o que tradicionalmente fica sob o domínio da administração pública, em oposição à política ou às políticas públicas. Um regime autoritário pode ser bem governado, assim como uma democracia pode ser mal administrada, na visão do autor.

De acordo com Osborne (2006, p. 377), houve uma evolução conceitual da Administração Pública em três fases, com a coexistência delas em algum momento. Para ele, a Administração Pública tradicional, majoritariamente estatista e burocrática, teve longa duração, com vigência do final do século XIX até o final dos anos 1970; a Nova Gestão Pública, considerada uma mudança de paradigma, de caráter gerencial, tem foco na liderança empreendedora, na gestão de custos, na maior participação do mercado, na competição e nos contatos para alocação de recursos e prestação de serviços dentro dos serviços públicos – teve vigência transitória, situada entre os anos de 1980 e o início do século XXI; e a Nova Governança Pública, ainda emergente, que combina aspectos da administração pública tradicional e da administração pública gerencial, vigora deste então.

Para Secchi (2009, p. 354), “a administração pública gerencial ou nova gestão pública (New Public Management) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade”. Dizendo de outro modo, é a capacidade gerencial sendo vista como mais importante que decisões políticas.

Voltando ao conceito de governança, de acordo com Diniz (1996, p. 23), trata-se de um conjunto de mecanismos e procedimentos que envolvem a dimensão participativa e plural da sociedade, numa perspectiva de expandir e aperfeiçoar os instrumentos de interlocução e de administração dos interesses. Seria, portanto, a flexibilização, a descentralização de funções, a transferência de responsabilidades, como decorrência das novas condições internacionais e a complexidade da ordem social, que exige um Estado mais aberto à participação social, porém sem renunciar aos instrumentos de controle e supervisão.

Segundo Bevir<sup>15</sup> (2012, p. 75), o ponto central do debate sobre a governança nos últimos 20 anos está associado ao papel do Estado num contexto de profundas alterações da ordem global, nas quais se questiona o papel provedor direto dos serviços públicos. Ele sustenta que, do ponto vista processual, “o Estado dirige e regula cada vez mais conjuntos de organizações, governos e redes complexas, em lugar de ele próprio prover ou fornecer os serviços diretamente por meio de suas próprias burocracias”.

O termo nova governança surge como resultado das reformas do Estado dos anos 80, e traz três dimensões, conforme Peters e Pierre (2000, p. 54): a) a entrada de atores privados na prestação de serviços públicos; b) a natureza participativa e inclusiva da nova governança; e c) as incorporações de instrumentos e tecnologias do setor privado ao Estado e à burocracia. Para eles, a ideia de que os governos nacionais são os principais atores das políticas públicas e que podem influenciar a economia e a sociedade por meio de suas ações agora parece ser posta em dúvida (2000, p. 22).

Segundo Pierre e Peters (2000) as estruturas e interações são elementos inexoráveis da governança pública. Enquanto as estruturas podem funcionar por meio de mecanismos de hierarquia (governo), mecanismos autorregulados (mercado) e mecanismos horizontais de cooperação (comunidade, sociedade, redes), as interações desses três tipos de estrutura são fluidas, com pouca ou nenhuma distinção clara entre elas. Ou seja, a governança inclui três setores: o setor público (atores e instituições estatais), o setor privado (famílias e empresas) e a sociedade civil, também conhecida como terceiro setor (organizações não-governamentais).

Ainda de acordo com Peters e Pierre (2000, p. 65, apud Vidal, 2020), a popularidade da governança, além das crises fiscais, foi impulsionada como decorrência:

“i) da mudança de um pensamento político coletivista para um pensamento individualista; ii) da globalização; iii) das frustrações com o desempenho do Estado; iv) da Nova Gestão Pública; v) das alterações acerca das questões que devem constituir o foco de preocupação dos governos; vi) do surgimento e do fortalecimento de organismos internacionais e regionais; e vii) da inclusão de atores que não estão sujeitos à prestação de contas nos processos relativos à governança.”

Kooiman (1993, apud Secchi, 2009, p. 359) ratifica que os impulsionadores do movimento da Gestão Pública (GP) são múltiplos, conforme segue:

---

<sup>15</sup> Tradução livre

“O primeiro é que “a crescente complexidade, dinâmica e diversidade de nossas sociedades coloca os sistemas de governo sob novos desafios e que novas concepções de governança são necessárias” (Kooiman, 1993:6).

A segunda força por trás da GP é a ascensão de valores neoliberais e o chamado esvaziamento do Estado (*hollowing out of the state*), em que a incapacidade do Estado em lidar com problemas coletivos é denunciada. Tal movimento ideológico desconfia da habilidade estatal de resolver seus próprios problemas de forma autônoma e prega a redução das autoridades nacionais em favor de organizações internacionais (blocos regionais, Nações Unidas, FMI, Banco Mundial), em favor de organizações não estatais (mercado e organizações não governamentais) e em favor de organizações locais (governos locais, agências descentralizadas etc.).

A terceira força motriz da GP (gestão pública) é a própria APG (administração pública gerencial) como modelo de gestão da administração pública nacional, estadual e municipal, focando maior atenção no desempenho e no tratamento dos problemas do que nas perguntas “quem” deve implementar ou “como” devem ser implementadas as políticas públicas. Na verdade, alguns acadêmicos consideram a GP (governança pública) uma consequência do movimento da APG (administração pública gerencial), com a qual compartilha algumas características: “há alguma semelhança entre as duas perspectivas e parece claro que o recente interesse em governança, em parte, tem sido alavancado pela crescente popularidade da administração pública gerencial e a ideia de formas genéricas de controle social” (Pierre e Peters, 2000: 65).”

Para Bevir<sup>16</sup> (2012, p. 59), “a crise de confiança nas burocracias torna-se o prenúncio de uma tendência de rápida e ampla utilização de mercados e de redes como instrumentos de governança”. Para ele, a popularidade da governança não decorre de uma revisão conceitual, mas de rearranjos políticos, econômicos e sociais”, iniciados na década de 1970.

Ainda segundo Bevir (2012, p. 60), as reformas empreendidas para rever a lógica de funcionamento do Estado no âmbito da Nova Gestão Pública (NGP) apresentavam dois eixos comuns, independentemente de seu formato: a adoção de práticas e disciplinas de mercado no setor público, com exigência de eficiência, inovação e responsabilidade perante os cidadãos, e a concepção de que cabe aos atores estatais formularem as políticas públicas e a implementação aos gestores públicos, com o mesmo nível de eficiência e de participação do setor privado.

Conforme Vidal (2020, p. 109), independentemente de a governança resultar de “políticas neoliberais gestadas no contexto da Nova Gestão Pública ou como causadora desta, o fato é que a governança tem sido empregada sob enfoque bidimensional”. Para ele, há quem a enxergue sob um ponto de vista fenomenológico, ou seja, uma mera descrição da relação de atores posicionados dentro e fora do Estado em relação a questões sociais. E existe os que veem a governança numa perspectiva funcionalista, sob a lógica operacional e instrumental, voltada para a busca de direcionar ações e avaliar resultados.

---

<sup>16</sup> Tradução livre

De acordo com Secchi (2009, p. 349), “o movimento da governança pública (GP) se traduz em um modelo relacional porque oferece uma abordagem diferenciada de conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo”. Para ele, na perspectiva da governança pública, os cidadãos e outras organizações são chamados de parceiros ou *stakeholders*<sup>17</sup>, com os quais a esfera pública constrói modelos horizontais de relacionamento e coordenação (p. 361).

Já para Queiroz e Santos (2020, p. 3), a ideia de nova governança está associada às reformas do Estado, de vertente neoliberal, que vem sendo implementada desde a década de 1970, com base na experiência inglesa, sob o rótulo de “Nova Gerência Pública”. Para eles, essas reformas têm priorizado, como regra, a dimensão da eficiência na perspectiva econômica, com valorização da flexibilidade, da produtividade e da redução de gastos, negligenciando os fins ou o sentido político que deve guiar a administração pública. Seria a transposição, para o serviço público, de concepções da Teoria da Escolha Racional, que parte da suposição de superioridade da gestão privada frente à burocracia pública.

Ainda segundo Queiroz e Santos (2020, p. 5), esses modelos, baseados na lógica de mercado, não se sustentam na administração pública e geralmente são questionados pelos usuários de serviços públicos, porque adotam a lógica da relação cliente-consumidor, uma relação própria para o setor privado, mas inadequada para o setor público. A relação cliente-consumidor se pauta pela demanda, numa transação de natureza mercantil ou comercial de troca, enquanto a relação cidadã se orienta pela necessidade. A lógica do setor público é a do conceito de cidadão, que, além da eficiência, pressupõe equidade e justiça.

Para Teixeira e Gomes (2019, p. 535), o debate principal não é se o Estado continua sendo ou não o provedor de bens e serviços públicos, mas sim se o desempenho público e os resultados estão sendo alcançados pelos governos na provisão pública à sociedade.

Qualquer que seja a abordagem adotada para a governança, exceto a mais centrada no Estado, o próprio uso do termo governança representa uma aceitação de algum movimento de afastamento do estilo convencional de governo baseado na autoridade. Esse movimento é a favor de abordagens de governo que confiem menos na autoridade formal e mais na interação dos atores do Estado e da sociedade. Além disso, o questionamento da autoridade e da

---

<sup>17</sup> *Stakeholder* é visto aqui como qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou ser afetado pela realização dos objetivos de uma organização ou movimento.

capacidade do Estado implícitas no uso da governança significa que algumas das perspectivas racionalistas sobre o papel dos governos também podem ser questionadas. A literatura sobre "nova governança" enfatiza redes, barganhas e interação, em vez de hierarquias, como a melhor forma de governar e a melhor maneira de compreender a governança (Peters, 2002). Ou, como afirma Osborne (2006, p. 377-387), a governança opera em um estado plural, “onde vários atores interdependentes contribuem para a prestação de serviços ou onde vários processos informam o sistema de formulação de políticas”.<sup>18</sup>

Com base nessa breve discussão sobre os mecanismos de avaliação propostos pelos organismos internacionais - que estão em voga desde que os países anglo-saxões iniciaram uma série de reformas e colocaram em pauta a chamada Nova Gestão Pública (NGP), com foco gerencial para a gestão pública, tendo posteriormente avançado para o conceito de governança pública - conclui-se que esse modelo está mais afeto à governança do que à governabilidade. A Nova Governança Pública, portanto, tem por base a ideia de transformar as organizações públicas em mecanismos de articulação e coordenação, buscando parceiros privados tanto para a produção de bens e serviços a serem entregues à sociedade, quanto para a formulação de políticas públicas.

A ideia de governança no Brasil vem desde a Constituição de 1988, que, na forma do “caput” de seu art. 1º, tem como princípio fundamental o Estado democrático de direito, o qual assegura ao cidadão o direito de exercer controle sobre a Administração Pública e seus agentes.

Segundo Ribeiro Filho e Valadares (2017), o conceito de governança possui as suas bases no Brasil por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 04 de junho de 1998, pois inclui, no art. 37<sup>19</sup> da Constituição Federal (CF) de 1988, o princípio da eficiência, de modo a mitigar os resquícios patrimoniais e burocráticos existentes na administração pública brasileira (Brasil, 1988).

Reforçando esse princípio, a EC nº 109, de 2021, introduziu, no art. 37, § 16, com eficácia para os três Poderes, a definição de que “os órgãos e entidades da administração

---

<sup>18</sup> Tradução livre

<sup>19</sup> De acordo com o caput do art. 37 da Constituição, “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...”.

pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.”

## 2.2 Modelo de democracia de Lijphart

De acordo com Lijphart (2003), existem dois modelos de democracia: o consensual e o majoritário, que são classificados, quanto à distribuição de poder, em dois eixos, um com base na relação Executivo/partido e outro na relação federalismo/unitarismo. Cada modelo é avaliado a partir de dez variáveis. As variáveis do modelo consensual, segundo Lijphart (2003, p. 54-60), são: 1 – Partilha do Poder Executivo por meio de gabinetes de ampla coalizão; 2 – Equilíbrio de poder entre o Executivo e o Legislativo; 3 – Sistema multipartidário; 4 – Representação proporcional; 5 – Corporativismo de grupos de interesse; 6 – Governo federal e descentralizado; 7 – Forte bicameralismo; 8 – Rigidez constitucional; 9 – Revisão judicial; e 10 – Independência do Banco Central. Já as variáveis do modelo majoritário, também conforme Lijphart (2003, p. 28-37), são: 1 - concentração do Poder Executivo em gabinetes unipartidários de maioria mínima; 2 – Gabinete dominante em relação à legislatura; 3 – Sistema bipartidário; 4 – Sistema de eleições majoritário e desproporcional; 5 – Pluralismo de grupos de interesse; 6 – Governo unitário e centralizado; 7 – Concentração do poder legislativo numa legislatura unicameral; 8 – Flexibilidade constitucional; 9 – Ausência de revisão constitucional; e 10 – Um Banco Central controlado pelo Poder Executivo. As variáveis dos dois modelos estão distribuídas em dois eixos (Executivo/partido e federalismo/unitarismo, conforme os Quadros 1 e 2 a seguir:

***Quadro 1 - Modelo Democrático – Executivo/Partidos***

Modelo/ Variável	Poder Executivo	Relação entre os Poderes		Sistema Partidário	Sistema Eleitoral	Grupos de Interesse
Consensual	Grandes coalizões	Freios e contra- pesos		Multipartidário	Proporcional	Corporativos
Majoritário	Governo unipartidário	Fusão e predomínio do Executivo		Bipartidário	Majoritário	Pluralista

**Quadro 2 - Modelo Democrático - Federalismo/Unitarismo**

Modelo/ Variável	Poder Legislativo	Federalismo/ Unitarismo	Emenda Constitucional/Veto	Revisão da Constituição	Banco Central
Consensual	Bicameral Simétrico	Federalismo	Maioria Qualificada	Independente	Independente
Majoritário	Bicameral Assimétrico ou Unicameral	Unitarismo	Maioria Absoluta	Dependente	Dependente

Fonte: Elaborado por Anastasia e Nunes (2006), a partir do Modelo de Democracia de Lijphart (2003).

Conforme Lijphart (2003, p. 18), o modelo majoritário segue a lógica da concentração de poderes nas mãos de maiorias governativas, enquanto o modelo consensual se pauta pela dispersão de poderes e pela garantia da expressão político-institucional das minorias. Ou seja, no modelo majoritário há um predomínio do Executivo, enquanto o modelo consensual se caracteriza por uma relação mais equilibrada entre Executivo e Legislativo. Para Lijphart (2003, p.18), o modelo majoritário é exclusivo, competitivo e combativo, enquanto o modelo consensual se caracteriza pela abrangência, a negociação e a concessão (“democracia de negociação”).

O modelo que melhor reflete a estrutura e o funcionamento das instituições políticas brasileiras para o processo de tomada de decisão é o da democracia consensual, tanto no eixo Executivo/partido quanto no eixo federalismo/unitarismo (Anastasia e Nunes, 2006). É preciso destacar, entretanto, que nem todos os itens desse modelo se aplicam ao Brasil: 1) não temos um processo de revisão constitucional independente, e 2) nem há equilíbrio entre Legislativo e Executivo, considerando que este (o Executivo) dispõe de muito poder, inclusive o de editar Medida Provisória com força de lei, além de ampla capacidade de iniciativa legislativa. Assim, no caso brasileiro, aplicam-se oito características do modelo consensual (coalizão, multipartidarismo, eleição proporcional, corporativismo dos grupos de interesse, governo federal e descentralizado, bicameralismo, rigidez constitucional e Independência do Banco Central).

Para Lijphart (2003), o contraste entre os dois modelos permite constatar que o desempenho do modelo consensual é superior ao do modelo majoritário, seja no que se refere à representatividade e à legitimidade da ordem, seja no que diz respeito à sua eficácia e eficiência.



Anastasia e Nunes (2006, p. 19), com base no modelo de Lijphart, propõem quatro eixos ou dimensões para a composição de um sistema decisório, a partir de reformas: 1) no método de formação dos órgãos de decisão; 2) nas regras de tomada de decisão; 3) na forma de composição dos órgãos decisórios; e 4) no funcionamento ou operação efetiva das instituições políticas, conforme detalhado a seguir.

O primeiro eixo ou dimensão, referente ao método de formação das instâncias decisórias relativo à distribuição de direitos, recursos e atribuições entre os atores, seria constituído das seguintes variáveis: 1) as formas de governos (monarquia x república); 2) o sistema de governo (presidencialismo x parlamentarismo; 3) a organização político-administrativa (unitarismo x federalismo); 4) o sistema eleitoral (majoritário x proporcional); e 5) o tipo de cameralismo (unicameralismo x bicameralismo assimétrico).

O segundo eixo, de acordo com os autores, seria formado pelas regras decisórias que organizam a tomada de decisões nas democracias, quais sejam: 1) regras que definem as prerrogativas e os poderes legislativos e não legislativos do Executivo (concentrados no Executivo x mais dispersos); 2) regras que definem a distribuição de atribuições e competências do Poder Legislativo (prerrogativas de cada uma das câmaras; direitos dos parlamentares; mais ou menos centralizados nos órgãos de cada Casa); 3) relações entre os poderes (predomínio do Executivos x dispersão de poderes; 4) aprovação de proposições e de emendas constitucionais (maioria absoluta x qualificada); 5) regras referentes às revisões constitucionais (órgão independente ou não); e 6) regras que organizam o status do Banco Central (dependente/majoritarismo ou independente/consensualismo).

O terceiro eixo, por sua vez, se refere à composição das instâncias decisórias, que tratam da: 1) composição do Executivo e da equipe de governo (coalizões x governos unipartidários); 2) configuração do sistema partidário (multipartidarismo x bipartidarismo); 3) composição do Poder Legislativo (expressão da pluralidade societal x maior homogeneidade dos partidos) e 4) composição e natureza das coalizões (maior continuidade ideológica e coalescência x menor coalescência e heterogeneidade).

Por fim, o quarto eixo, dispendo sobre a operação efetiva das instituições decisórias (outputs): 1) relações entre os poderes na produção legal (predomínio do Executivo x maior equilíbrio); 2) padrões de interação entre os setores da coalizão governista (coesão x disciplina x distributivismo); 3) padrões de interação entre governo x oposições: cooperação x

competição; e 4) sistema partidário: bipartidarismo x pluralismo moderado x pluralismo polarizado.

De fato, o modelo proposto por Anastasia e Nunes organiza melhor o esquema de tomada de decisão, chamando a atenção para os quatro eixos ou aspectos que devem ser examinados quando se avalia o desempenho governamental no processo de construção e aprovação de políticas públicas, apontando os principais gargalhos, inclusive para efeito de sua eventual superação por intermédio de uma reforma do sistema político.

Os arranjos institucionais brasileiros pós-Constituição de 1988, à luz da matriz analítica proposta por Anastasia e Nunes (2006), são os que melhor se aproximam da combinação das características do modelo consensual de Lijphart. E esse modelo, segundo palavras do próprio Lijphart, exceto quanto à administração macroeconômica e ao controle da violência, é melhor que o majoritário, tanto na dimensão executivo-partidos, quanto na qualidade e na representatividade democrática, assim como em relação à generosidade e benevolência na orientação de suas políticas públicas. A influência dos fatores exógenos e endógenos, por sua vez, serão analisados com base no sistema político brasileiro.

### **2.2.1 O sistema político brasileiro e os fatores endógenos e exógenos**

Para debater o desempenho parlamentar, seja institucional ou individual, é fundamental conhecer o sistema político brasileiro, afinal ele não apenas constitui e organiza o exercício do poder, como também tem por finalidade satisfazer necessidades humanas, estruturar as interações ou relações sociais e determinar o processo de tomada de decisão. O sistema político brasileiro é formado por um conjunto de instituições políticas que são destinadas ou orientadas para a constituição do poder; a organização administrativa; a articulação dos processos políticos; e a definição dos ritos da tomada de decisão. Assim, determina o alcance, a amplitude e a forma de escolha e do exercício do poder político, definindo, em última instância, quem exercerá o poder e como serão empregados os monopólios do Estado (Queiroz, 2018, p. 8 e 10).

O sistema político brasileiro é de dupla legitimidade, com a eleição do presidente da República e dos parlamentares - deputados e senadores - e multipartidário, com dezenas de partidos com funcionamento no parlamento, fato que requer muita capacidade de articulação do Chefe do Poder Executivo para formar maioria e aprovar seu programa de governo. O

sistema eleitoral, por sua vez, é determinante para efeito da conformação partidária e, em consequência, da governabilidade.

De acordo com Nicolau (2004, p.12), o sistema eleitoral é constituído por um conjunto de regras que definem como os eleitores fazem suas escolhas e como os votos são convertidos em mandatos, além de dispor sobre os critérios de apuração, contagem e agregação de votos para efeito de definição dos mandatos. Para ele, esse sistema visa garantir a diversidade com o objetivo de permitir que as minorias possam ter representação no Parlamento.

Em linhas gerais, segundo Nicolau (2004), os componentes de um sistema eleitoral, são basicamente três: 1) a fórmula eleitoral (como os votos são computados), 2) a magnitude do distrito (o número de eleitos em cada circunscrição eleitoral) e 3) a estrutura do voto (o modo como os eleitores expressam suas preferências). Já para Said Farhat (1996), o sistema eleitoral “designa o modo, os instrumentos e os mecanismos empregados nos países de organização política democrática para constituir seus poderes Executivo e Legislativo”.

Os sistemas eleitorais possuem vários desenhos e podem ser classificados em três grupos: proporcional, majoritário e misto, cada um com suas variações, que podem facilitar ou dificultar a governabilidade. Os objetivos de cada grupo são diferentes. No primeiro grupo, segundo Nicolau (2004), o propósito é favorecer a diversidade e garantir a representatividade dos diversos segmentos sociais no Parlamento, respeitando-se a proporcionalidade entre o número de votos obtidos e o número de cadeiras preenchidas na Casa Legislativa. A suposição é que o sistema proporcional dificulta a governabilidade. No segundo caso, o propósito é favorecer o candidato mais votado, dentro da lógica de que o vencedor leva tudo. A suposição é de que o sistema majoritário facilita a governabilidade. E o sistema misto, por fim, seria a combinação dos dois, com metade das vagas preenchidas pelo sistema majoritário e metade pela lista partidária.

O sistema proporcional, por sua vez, pode ser de lista aberta ou fechada. No sistema de lista aberta é o eleitor, na hora de votar, que define a ordem na lista partidária, enquanto no sistema de lista fechada é o partido que determina previamente essa ordem, para efeito de distribuição das vagas a que os partidos têm direito pelo número de votos obtidos. A fórmula de cálculo também varia, de acordo com o modelo adotado.

O Brasil adota o sistema majoritário para a eleição de senador e dos cargos para o Poder Executivo – prefeito, governador e presidente – e o sistema proporcional de lista aberta para a eleição de deputados e vereadores – no qual até o pleito de 2018 ainda era permitida a

coligação<sup>20</sup> nessa modalidade de eleição - o que levava à pulverização partidária. Por este sistema, e de acordo com o modelo brasileiro, a distribuição de vagas na Casa Legislativa é calculada com base no quociente partidário, que define o número inicial de vagas que cada partido terá direito, e com base no quociente eleitoral, que define os partidos que têm direito a ocupar as vagas em disputa na eleição proporcional.

Conforme o art. 106 da Lei 4.737 (Código Eleitoral), de 15 de julho de 1965, “determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior”, e, conforme o art. 107 da mesma lei, com a redação dada pela Lei nº 14.211/2021, “determina-se para cada partido o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda, desprezada a fração”<sup>21</sup>.

De acordo com Praça e Dantas (2012), no texto “A fiscalização de parlamentares por organizações nacionais e internacionais”<sup>22</sup>, o Brasil é um dos poucos países no mundo a eleger os representantes do povo – deputados federais, estaduais e vereadores – pelo sistema proporcional de lista aberta, como a Itália (até 1994) e a Finlândia.

Ainda de acordo com os dois autores, as 513 cadeiras da Câmara dos Deputados do Brasil são distribuídas entre partidos e coligações<sup>23</sup>, conforme o exemplo a seguir:

“Quando votamos em um candidato, escolhemos um representante dentro de uma lista apresentada pelo partido/coligação. Ele só será eleito se estiver em um partido que consiga ultrapassar o quociente eleitoral (número de votos válidos dividido pelo número de cadeiras em disputa) e se ele obtiver melhor votação do que a maioria de

---

<sup>20</sup> Em lugar das coligações, o Brasil passou a permitir a federação de partidos, instituída pela Lei nº 14.208, de 28 de setembro de 2021, pela qual os partidos podem formar federação para disputar eleição e devem continuar juntos por toda a legislatura ou por quatro anos de mandato do eleito pelo sistema proporcional.

<sup>21</sup> O Tribunal Superior Eleitoral terá que baixar uma Resolução adequando o art. 107 à lei da federação de partidos, que deverá ficar assim: “Art. 107 - determina-se para cada partido **ou federação de partidos** o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda **ou federação de partidos**, desprezada a fração.

<sup>22</sup> <http://www.votoconsciente.org.br/wp-content/uploads/2012/11/TEXT0-2-Projeto-MVC-Acompanhamento-Internacional-e-Academico1.pdf>

<sup>23</sup> As coligações para eleição proporcional foram proibidas pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017, com vigência a partir das eleições municipais de 2020. Em seu lugar, entretanto, foi permitida a federação de partidos, que irá vigorar a partir das eleições de 2022.

seus colegas<sup>24</sup>. Suponhamos uma eleição em que o quociente eleitoral seja 80 mil votos. O partido X, de João da Silva, conseguiu 240 mil votos no total (somando os votos dados na legenda e em todos os candidatos do partido X). Ou seja, 3 vezes o quociente eleitoral, o que resulta, portanto, em 3 cadeiras no Legislativo. João da Silva foi o segundo mais votado do partido, com 50 mil votos. Ele será, então, um dos eleitos. Se ele tivesse sido o quarto mais votado do partido, não teria direito a uma vaga.”

O sistema eleitoral brasileiro é de lista aberta. Isso significa que quem escolhe a posição de João da Silva na lista do partido X é o eleitor, e não o partido. Se o sistema fosse de lista fechada, a ordem dos concorrentes seria definida em uma convenção partidária. Assim, se João da Silva fosse o principal dirigente (ou amigo dos principais dirigentes...) do partido X, provavelmente ocuparia o primeiro lugar na lista - e não haveria votação em candidatos individuais, pois em sistemas de lista fechada só é permitido o voto na legenda. Nosso sistema eleitoral permite grande liberdade ao eleitor.

O sistema eleitoral brasileiro permite que os votos dados nominalmente a candidatos sejam transferidos para os políticos que obtiveram mais votos do que seus colegas de partido/coligação. Se o candidato X, do mesmo partido que Y, obtém 3 mil votos e seu colega 45 mil - dando a este, portanto, alguma chance de ser eleito - os votos de X são transferidos para Y. São pouquíssimos os candidatos que conseguem, unicamente com seus votos, ultrapassar o quociente eleitoral e assegurar uma cadeira no Legislativo sem depender da votação em seu partido/coligação e nos demais colegas”.

Registre-se que o sistema eleitoral brasileiro, até as eleições gerais de 2018, permitia a coligação nas eleições proporcionais, sendo proibidas já a partir das eleições municipais de 2020, conforme determinou a Emenda Constitucional nº 97, de 2017. Nas eleições gerais de 2022 será a primeira vez em que não haverá coligação nas eleições para a Câmara dos Deputados. Entretanto, em substituição às coligações, o Congresso Nacional aprovou um projeto de lei instituindo a federação de partidos, que foi transformado na Lei nº 14.208, de 28 de setembro de 2021, após a derrubada de veto presidencial. Por essa lei, dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária na disputa eleitoral. Os partidos reunidos em federação, que terá abrangência nacional, deverão permanecer a ela filiados por, no mínimo, quatro anos.

Trata-se de um sistema político complexo, com um sistema eleitoral de lista aberta na eleição proporcional que estimula dois tipos de efeitos negativos para a governabilidade: um

---

<sup>24</sup> De acordo com o art. 108 da Lei 4.737/65 (Código Eleitoral), com a redação dada pela Lei nº 14.211/2021), “estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.

porque estimula a atuação individualista dos eleitos - tanto durante as campanhas eleitorais, que são centradas no candidato e não no partido, mesmo após o financiamento público de campanha; quanto durante o exercício do mandato em razão da frouxidão das regras de fidelidade partidária - e outro porque leva à pulverização partidária, especialmente pela possibilidade de coligação em eleição proporcional, que deixará de vigorar nas eleições gerais a partir de 2022, e a cláusula de barreira, que foi instituída, em percentual baixo, a partir da eleição de 2018. A discussão sobre governabilidade foi fortemente impactada pelo conceito de “presidencialismo de coalizão” introduzido por Abranches (1988), que coloca em relevo a complexidade e a dificuldade do relacionamento entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

De fato, a literatura sobre o presidencialismo de coalização está dividida em dois eixos ou duas abordagens: um analisa o sistema político como vulnerável e de alto custo para a governabilidade, com tendência à paralisia em razão da combinação de suas instituições (presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional); e outro que sustenta que o governo dispõe de ferramentas e recursos de poder para assegurar a coordenação entre o Executivo e o Parlamento, viabilizando a governabilidade.

Abranches (1988), um dos principais autores do primeiro grupo, sustenta que a dinâmica política e institucional do Brasil, com elevada divisão econômica, social e política, é complexa e instável. Na lógica do autor, a resolução de conflitos e formação de consenso, além dos mecanismos e procedimentos institucionais, é influenciada por outros arcabouços representativos complementares da liberal democracia.

Segundo o autor, o presidencialismo de coalizão possui três fases: começa na aliança eleitoral, quando se firmam compromissos programáticos e procedimentais que serão obedecidos na formação do governo; depois vem a composição do governo, na qual predomina a disputa por cargos e compromissos; e finalmente a transformação da aliança em coalizão efetiva, quando emerge o problema da formulação da agenda.

Para Pereira e Mueller (2002, p. 266), o Brasil “padece” de quase todas as “patologias” institucionais identificadas pela literatura como fatores responsáveis pela elevação do custo de governar: é um sistema presidencialista; uma federação; possui regras eleitorais que combinam sistema de lista aberta com representação proporcional; tem um sistema multipartidário com partidos políticos considerados débeis na arena eleitoral; e tem sido governado por uma ampla coalizão no Congresso.

Ames (2001), por sua vez, ao debater os problemas institucionais e de governabilidade no Brasil, chama a atenção para o excesso de veto-players<sup>25</sup>, como o sistema eleitoral e o federalismo, fato que leva à prática de clientelismo e fisiologismo, com elevado preço para garantir apoio no Parlamento. Já Mainwaring (1999) afirma que o uso político dos recursos públicos nas formas de patronagem, clientelismo e patrimonialismo não só implica um alto custo para o Brasil, como claramente impede que o governo priorize as preferências da maioria através de soluções coletivas.

Alinhados ao segundo grupo, Figueiredo e Limongi (2000), ao contrário, defendem que o custo da governabilidade no Brasil, em termos de gastos orçamentários, tem sido muito baixo, quando comparado com outras despesas do governo. Apesar de reconhecerem a “patologia” do sistema político brasileiro, Pereira e Mueller (2002) concordam com Figueiredo e Limongi na afirmação de que o governo de presidencialismo de coalizão no Brasil propicia condições para que o Executivo obtenha, a baixo custo, alto grau de governabilidade, principalmente mediante o manuseio de emendas parlamentares.

Já Pereira e Melo (2012, p. 159), concordando com Figueiredo e Limongi, afirmam que o arranjo brasileiro funciona bem ou pode ser bem-sucedido, em razão de três fatores. O primeiro seria a força do presidente da República, que conta com um Poder Executivo constitucionalmente poderoso, com capacidades de evitar iniciativas indesejáveis da oposição. O segundo seria a patronagem ou o uso de práticas clientelistas, como a nomeação de indicados por parlamentares, liberações de recursos para investimentos e gastos públicos. E o terceiro seria o sistema de controle, como a exigência de prestação de contas, que envolve não apenas o Poder Executivo, mas também o Judiciário, os tribunais de contas e a imprensa.

## **2.2.2 Fatores que influenciam o processo decisório no Congresso**

É consenso na literatura que o desempenho das organizações públicas, incluindo o Parlamento e seus membros, é influenciado por uma série de fatores, que vão desde os incentivos e constrangimentos partidários, de barganhas e de negociações políticas, passando

---

<sup>25</sup> Para Tsebelis (1997), na lógica dos processos decisórios, para que ocorra uma mudança no status quo, deve haver concordância de um certo número de veto players, mas apenas três características desses atores importam: 1) seu número (quantidade), 2) a congruência (a diferença entre suas posições políticas), e 3) sua coesão (a similaridade das posições políticas das unidades que constituem cada um deles).

pela estrutura de apoio e pela relação com o Poder Executivo, até as regras internas de deliberação legislativa, entre outras.

No esforço de compreensão das várias dimensões do processo decisório em políticas públicas foram desenvolvidos diversos modelos explicativos com o propósito de identificar e mapear as diferentes interações entre os meios social e político, os atores envolvidos e os arranjos institucionais que dão suporte à decisão e execução das políticas.

Nessa perspectiva, vamos analisar a influência sobre o Poder Legislativo e seus membros a partir de quatro instituições do sistema político, segundo a definição de Douglass C. North (1990, p. 97), que se constituem em variáveis explicativas: o sistema de governo (presidencialismo), a forma de organização do Estado (federação), o sistema eleitoral (proporcional e majoritário) e o sistema partidário (multipartidário), além das regras internas do próprio Parlamento. Para efeito de organização, a análise será dividida em três tipos de influência: interna, externa e híbrida.

Na literatura, segundo Manoel Leonardo Santos (2008), existem três correntes entre os autores que se dedicam ao estudo legislativo com foco no processo decisório no âmbito do Congresso Nacional: uma que advoga a influência de fatores endógenos (internos ao Parlamento, como a estrutura partidária, a legislativa e as regras regimentais etc), outra que postula a influência de fatores exógenos (externos ao Parlamento, como o sistema eleitoral, o sistema de governo e as prerrogativas e iniciativas legislativas presidenciais, o sistema federativo, etc) e uma terceira que utiliza um modelo híbrido, envolvendo a combinação das dimensões internas e externas.

Manoel Leonardo Santos (2008, p. 67-69) classifica como macro variáveis endógenas: 1) os poderes legislativos do presidente da República (iniciativa exclusiva de leis, medidas provisórias, urgência, poder de veto etc), 2) a centralização do processo decisório (colégio de líderes, poder de agenda, urgência parlamentar etc), 3) os partidos políticos com assento no parlamento (tamanho das bancadas, ação coletiva, etc) e 4) o processo legislativo (tipos de proposições e regras regimentais sobre tramitação). E como macro variáveis exógenas: 1) o federalismo (distribuição de recursos e influência dos governadores), 2) a forma de governo (características do presidencialismo), 3) o sistema eleitoral (sistema de lista aberta e desempenho eleitoral), e 4) o sistema partidário (número de partidos e fragmentação). O modelo híbrido seria a combinação das variáveis endógenas, que estão associadas à organização interna



do Congresso e seu processo decisório, e as exógenas, que exercem um papel de natureza explicativa da análise.

Ainda de acordo com Manoel Leonardo Santos (2008, p. 71), a escolha da macro variável explicativa é influenciada pela teoria que orienta a formulação das hipóteses dos autores. Assim, os autores que utilizam os modelos explicativos de arena Executivo-Legislativo (ou de processo decisório) escolhem predominantemente variáveis endógenas, atribuindo alto grau de capacidade explicativa aos poderes presidenciais, à centralização decisória nas instâncias internas do Poder Legislativo e ao papel desempenhado pelos partidos políticos. Já os que fazem uso do modelo de arena eleitoral, uma variável exógena, analisam a produção legislativa à luz do federalismo, do sistema eleitoral, entre outras variáveis externas, caracterizadas pela troca de benefícios localizados por votos, conforme o modelo proposto por Ames (2003).

Os modelos utilizados pelos autores brasileiros têm por fundamento as teorias positivistas sobre o legislativo norte-americano. São três os modelos clássicos, que explicam o comportamento parlamentar à luz das instituições: distributivista, informacional e partidário, todos da escola da escolha racional. Eles refletem, nas palavras de Nascimento (2010, p. 366), o modo como elas (teorias positivistas) concebem a arena e a organização legislativa e a forma como constroem a mediação entre estas instituições e os atores políticos. Esses modelos, de acordo com Nascimento (2010, p. 366), são “tentativas de explicar o princípio da ordem e a superação do caos dentro da arena legislativa”, na busca de um elemento aglutinador capaz de trazer equilíbrio e estabilidade a um terreno aparentemente transitório e movediço.

Para Nascimento (2010), os modelos distributivos focam sua atenção sobre o modo como o Congresso enfrenta o problema da distribuição e das oportunidades dentro dos cenários institucionais (p. 375), a partir do equilíbrio da organização legislativa apoiada na alocação de influência legislativa de acordo com a externalidade e intensidade das preferências (p. 377), levando à troca e à cooperação como uma solução espontânea e autoinduzida (p. 370). A teoria ou modelo informacional, por sua vez, parte do pressuposto de que a instituição cria incentivos à especialização parlamentar no âmbito das comissões internas, favorecendo a opção pela expertise, que é individual, como forma de o parlamentar conduzir seus interesses dentro da arena legislativa. Já a abordagem ou modelo partidário, como o próprio nome diz, favorece o encaminhamento partidário. Segundo Raposo (2015, p. 33), a perspectiva partidária assume duas funções importantes: 1) a de veículo para tomada de decisão do eleitor, e 2) a de

mecanismo de coordenação do comportamento dos parlamentares. Para ele, citando Cox e McCubbins (1993), os políticos, enquanto candidatos, têm no partido importante instrumento para sinalizar sua posição em relação a certas temáticas de interesse público e, enquanto parlamentar, já eleito, vale-se disso para conduzir suas decisões no Parlamento.

Para Cox e McCubbins (2007, p. 2), os partidos na Câmara – especialmente os majoritários – formam uma espécie de “cartel legislativo”, com capacidade de criação de regras, que usurpa o poder de fazer leis no Congresso, mediante o controle da agenda legislativa. Para os autores, o partido majoritário domina a estrutura e os cargos-chave, facilitando o controle sobre os acordos centrais. Como existem outros carteis, os membros dos partidos majoritários enfrentam incentivos contínuos para “trapacear” os acordos que são firmados. Esse comportamento, na visão dos autores, ameaça tanto a existência do cartel quanto o funcionamento eficiente do “mercado” relevante – nesse caso, nas trocas legislativas. Porém, apesar dos problemas, prevalece o comércio mutualmente “benéfico” entre os carteis.

### **2.2.3 Relação Executivo-Legislativo – influências endógenas**

Os modelos de arena Executivo-Legislativo, conforme Manoel Leonardo Santos (2008, p.71), se pautam majoritariamente por três variáveis endógenas: 1) os poderes legislativos presidenciais, 2) a centralização nas instâncias colegiadas internas do Poder Legislativo, e 3) o papel desempenhado internamente pelos partidos, atribuindo a estes aspectos a força explicativa da produção legislativa. De fato, diversos estudos, nacionais e internacionais, indicam influência desses fatores na produção legislativa, conforme detalharemos a seguir.

A primeira variável endógena está relacionada aos poderes que o presidente da República dispõe para fazer valer sua vontade sobre o legislativo. Conforme Amorim Neto (2007, p. 131), os presidentes da República do Brasil, além da legitimidade e visibilidade, que a eleição lhe confere, detêm amplas prerrogativas constitucionais concernentes à direção da administração e ao processo legislativo, o que teoricamente faz do Poder Executivo o centro de gravidade do regime político.

De fato, no caso brasileiro, a Constituição Federal, além de conferir ao Presidente da República ampla prerrogativa de iniciativa, inclusive em propostas de emenda à Constituição, lhe assegura o poder de editar medidas provisórias com força de lei, e a possibilidade de pedir urgência para seus projetos, fixando prazo para o Congresso deliberar sobre essas proposições, sob pena de sobrestar os demais itens da pauta até que haja a deliberação. Ademais, tem a

prerrogativa de vetar projetos de leis aprovados e a iniciativa privativa sobre uma gama de matérias que vai além das que dizem respeito apenas à organização e funcionamento do Poder Executivo.

De acordo com o art. 61, § 1º da Constituição, estão reservados à iniciativa privativa do Presidente da República vários temas de políticas públicas, dentre os quais podemos mencionar: a fixação do efetivo das Forças Armadas; a criação de cargos, de funções e de empregos na administração pública; a organização administrativa e judiciária; matérias tributárias e orçamentárias; serviços públicos e servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos e estabilidade.

A segunda variável ou dimensão endógena é a centralidade do processo decisório interno do legislativo, representada pelos poderes do colégio de líderes (poder de agenda, mediante negociação e definição do que será apreciado em regime de urgência), dos líderes partidários (encaminhar votações, votar em nome da bancada, controlar a apresentação de emendas), bem como das comissões permanentes (poder terminativo em determinadas matérias).

Trata-se de fator que facilita o poder de agenda e pode influenciar os resultados da ação legislativa em favor do Poder Executivo, de modo cooperativo, desde que o governo disponha de uma coalizão estável. Segundo Grohmann (2003, p. 31), após 1988, houve uma centralização dos trabalhos legislativos, canalizando poder para as lideranças partidárias, basicamente por meio de três importantes mecanismos: colégio de líderes, controle de emenda em plenário e encaminhamento de votação.

A terceira variável ou dimensão endógena, que exerce influência na produção legislativa, é o papel interno desempenhado pelos partidos políticos na arena legislativa. O nível de influência depende da fortaleza do partido, da migração, da coesão e da disciplina partidária. Partidos fortes, com elevado nível de coesão, são fundamentais na coordenação e resolução de problemas de ação coletiva no âmbito do Parlamento. Já partidos fracos, pouco coesos, com alta migração e baixa disciplina, têm pouca influência ou não têm papel relevante nas deliberações.

Historicamente sempre houve essa prevalência do Executivo sobre o Legislativo. No período anterior à Constituição de 1988, em que a Constituição Federal não atribuía tantos poderes e prerrogativas ao Presidente da República, o único registro sobre a perda de prevalência do Executivo sobre o Legislativo em termos de leis de sua iniciativa, conforme

Amorim Neto (2007), citando Passanha (2002), foi no período democrático entre 1946 e 1964, quando a autoria das leis de iniciativa do Congresso chegava a 57% do total de leis editadas.

O Poder Executivo historicamente tem feito bom uso desses poderes e prerrogativas e assegurado o controle da agenda do Legislativo, com raríssimas exceções. Figueiredo e Limongi (1999 e 2000) atestam a prevalência do Poder Executivo sobre o Legislativo. Segundo eles, após a Constituição de 1988, a taxa de leis de iniciativa do Poder Executivo aprovada foi da ordem de 85%. Gomes (2013), em levantamento empírico sobre 3.043 leis aprovadas entre 1989 e 2001, por sua vez, confirma a taxa de sucesso dos projetos do Poder Executivo, constatando que 86% da produção legal nesse período foi iniciada por esse poder.

Amorim Neto (2007, p. 140), desta vez citando Figueiredo e Limongi (1999, p. 55-67), também reitera a influência do poder presidencial, ao constatar que, no período entre 1989 e 1994, 53% dos projetos do Poder Executivo tramitaram em regime de urgência e sua média de tramitação na Câmara foi de apenas 26 dias, uma vantagem enorme em relação aos projetos de lei de iniciativa de parlamentares, que aguardam anos para entrarem em pauta, quando entram.

Também no plano internacional, dentre os estudos que indicam essa prevalência do Poder Executivo na produção legislativa, podemos citar o da *Inter-Parliamentary Union* (1986), segundo o qual, em mais de 50% de todos os países, os governos encaminham mais de 90% dos projetos de lei. Segundo outro estudo da *Inter-Parliamentary Union* (1980), citado por George Tsebelis (1997), “a probabilidade de que esses projetos sejam aprovados é muito alta: mais de 60% passam com uma probabilidade superior a 0,9 e mais de 85% são aprovados com uma probabilidade maior do que 0,8”.

Entretanto, embora o Poder Executivo, como regra, tenha prevalência na aprovação de leis de sua autoria, o Poder Legislativo foi proativo no emendamento das proposições de iniciativa do Presidente da República. O caso das medidas provisórias é ilustrativo. De fato, a participação dos parlamentares na alteração de proposições de iniciativa de cidadãos e de outros poderes tem crescido nos últimos anos, a ponto de que cada vez menos Medidas Provisórias ou projetos e Propostas de Emendas à Constituição do Poder Executivo são aprovadas em seu formato original, conforme alertamos em 2006 no texto “Produção legislativa no Brasil” (Queiroz, 2006).

De acordo com Amorim Neto (2007, p. 137-138), o Legislativo costuma modificar as medidas provisórias do Poder Executivo. Das 6.406 medidas provisórias editadas entre 5 de

outubro de 1988 (data de promulgação da Constituição brasileira de 1988) e 15 de outubro de 2006, apenas 861 (13,4%) foram aprovadas em seu formato original e 42 destas foram rejeitadas. Isto significa que a esmagadora maioria sofreu algum tipo de modificação pelos parlamentares. E essa tendência tem sido frequente em todos os governos, de Fernando Henrique Cardoso a Bolsonaro.

Estudo posterior, de Abramovay (2010), ratifica a tendência de maior participação dos parlamentares nas mudanças de proposições de iniciativa do Poder Executivo, especialmente Medidas Provisórias:

“No período de 2001-2008, 54,8% das Medidas Provisórias tornaram-se PLVs. Retiradas as MPs de crédito, este número vai a 68%. Isso significa que na grande maioria das MPs editadas pelo Executivo existe um debate ativo dentro do parlamento. Não se trata de mero processo homologatório, mas de colaboração no processo legislativo. Sampaio fala, acertadamente, em verdadeira “simbiose” entre os Poderes Legislativo e Executivo.

Outro ponto importante de ser notado é a utilização das MPs para que o Congresso exerça também o seu poder de agenda. O fato de 68% das MPs que tratam de matéria legislativa propriamente ditas terem sofrido alteração em pelo menos uma das casas do Congresso demonstra que o Congresso se utiliza deste instrumento para compartilhar com o Executivo o poder de agenda”.

Apesar da continuidade da prevalência do Poder Executivo no período pós-1988, algumas variações têm sido observadas.

No primeiro ano do governo Bolsonaro, o Legislativo ultrapassou o Poder Executivo em número de leis. Levantamento de nossa autoria, sob o título “Produção legislativa no primeiro ano dos governos FHC, PT e Bolsonaro (Queiroz, 2020), demonstra que o Poder Executivo conseguiu aprovar e transformar em lei, no ano de 2019, apenas 79 proposições de sua autoria contra 90 de autoria de parlamentares. O ano de 2019 corresponde ao período em que o governo Bolsonaro optou por não formar uma base parlamentar ou coalizão de apoio, fato que reforça a tese segundo a qual não bastam os poderes presidenciais e a centralidade do processo, se o governo não contar com uma ampla e estável base de sustentação no Congresso. (QUEIROZ, 2019). Essa opção teve reflexos, inclusive, no que se refere à taxa de aprovação de medidas provisórias editadas desde a posse do Presidente até meados de setembro de 2021, que atingiu 39,8%, como mostra o Quadro 3:

**Quadro 3 - Medidas Provisórias de 01.01.2019 a 20.09.2021**

<b>Situação</b>	<b>Total</b>	<b>Percentual</b>
Vigência encerrada	74	36,8%
Rejeitadas (pressupostos)	3	1,5%
Revogadas	3	1,5%
Não convertidas	80	39,8%
Convertidas	121	60,2%
Total	201	

Fonte: Elaborada por Luiz Alberto dos Santos, com informações do Palácio do Planalto

Isto significa que não basta os presidentes contarem com a prerrogativa de iniciativa privativa em muitas matérias para liderar a produção legislativa e controlar a agenda prioritária. É preciso que o Chefe do Poder Executivo tenha capacidade de coordenação, de articulação e sobretudo faça bom emprego dos recursos de poder colocados à sua disposição, especialmente em um sistema pluripartidário como o brasileiro, no qual os presidentes são forçados a formar coalizões para governar, conforme Abranches (1988).

Já para Inácio e Meneguín (2014, p. 13), a influência do Legislativo no processo legislativo será maior na presença de condições institucionais que assegurem, do ponto de vista institucional, a expressão das posições da maioria e das minorias políticas, seja mediante o exercício da representação ou por meio da interação com os cidadãos.

Neste tópico, buscou-se explicitar as influências endógenas ao processo decisório no âmbito do legislativo, e sua relação com o Poder Executivo, para demonstrar que os poderes legislativos do presidente da República e a centralidade do processo decisório no colégio de líderes desempenham papel central no processo de deliberações legislativas. Esses mecanismos têm impacto tanto na organização quanto no desempenho e no conteúdo dos resultados legislativos. No próximo tópico, serão detalhadas as influências das variáveis externas ou exógenas ao processo deliberativo no Poder Legislativo, especialmente o sistema federativo, o sistema eleitoral e o uso de patronagem pelo Poder Executivo.

#### **2.2.4 Arena eleitoral (Comportamento Parlamentar) - influências exógenas à produção legislativa**

Os modelos de arena eleitoral, por sua vez, conforme Manoel Leonardo Santos (2008, p. 72), se moldam majoritariamente por variáveis exógenas, como federalismo, sistema eleitoral, desempenho eleitoral e padrão de votação dos parlamentares, que induzem ao

comportamento individualista dos congressistas. A lógica desse modelo é distributivista e nela o legislativo é visto como um mercado de votos, cuja moeda são benefícios localizados.

Na dimensão federativa, conforme Abrucio (1994b), os governadores exercem forte influência sobre suas bancadas estaduais no Congresso e por meio delas buscam defender seus interesses e/ou ampliar seus horizontes políticos. Para ele, os governadores dispõem de vários recursos de poder (políticos e financeiros) que garantem poder de barganha junto aos deputados federais. O autor ressalta que os governadores controlam dois importantes cabos eleitorais dos deputados: os deputados estaduais e os prefeitos. Além disto, as eleições para deputado são casadas com as de governador, que dispõe de mais estrutura e visibilidade. Por fim, lembra que os governadores também podem criar novos candidatos a deputado federal, caso não haja lealdade de seus aliados na bancada.

Abrucio (1994a) também chama a atenção para o fato de que esses recursos de poder permitem aos governadores exigir uma espécie de pacto de lealdade dos aspirantes ao parlamento, por meio do qual, os chefes do Executivo Estadual podem, em alguns casos, contar com até 40% da bancada estadual. Como primeiro fator exógeno na influência da atuação das bancadas federais no Congresso Nacional, está a dimensão federativa.

Ainda segundo Abrucio (2005), quatro características do sistema político também contribuíram para o aumento do poderio dos estados e de seus governadores frente ao governo federal, em geral, e ao presidente da República, em particular, conforme segue:

“A primeira delas foi a vigência de um sistema ultrapresidencial nos estados - que em grande medida ainda vigora -, que fortaleceu sobremaneira os governadores no processo decisório e praticamente eliminou o controle institucional e social sobre o seu poder. A segunda diz respeito aos padrões hegemônicos da carreira política brasileira, cuja reprodução dá-se pela lealdade às bases locais e pela obtenção de cargos executivos no plano subnacional ou então aqueles no nível nacional que possam trazer recursos aos "distritos" dos políticos. Em ambos os casos, o Executivo estadual é peça fundamental, seja no monitoramento das bases para os deputados, seja para ajudá-los na conquista de fatias estratégicas da administração pública federal (ABRUCIO & SAMUELS, 1997). Além disso, os caciques regionais tiveram uma posição destacada de liderança no Congresso Nacional ao longo da redemocratização, por vezes a despeito dos partidos, por outras tornando-se grandes proprietários de parcelas dos condomínios partidários. Por fim, os governadores possuíam instrumentos financeiros e administrativos que os fortaleciam no sistema de poder, como bancos estaduais e empresas estatais estratégicas.”

Ames (2003) reforça o sistema eleitoral como uma influência exógena no processo deliberativo do Congresso, sendo apontado por ele como uma das principais causas da dificuldade do Executivo em governar. A razão é que o sistema eleitoral estimula a

multiplicação do número de pequenos partidos, exigindo que o presidente da República construa ampla coalizão. Para ele, os partidos no Brasil são pouco disciplinados, seus integrantes são excessivamente corporativistas e interessados em benefícios particulares, dificultando o controle dos líderes sobre suas bancadas. Mainwaring (2001) compartilha da visão de Ames, ao afirmar que as regras do sistema político brasileiro incentivam o comportamento individualista do parlamentar, que condiciona seu voto ao atendimento de demandas de suas bases eleitorais.

Assim, de acordo com Ames e Mainwaring (apud Santos, 2008, p. 73):

“O sistema político brasileiro (em virtude também do presidencialismo) não está em equilíbrio e estes são os óbices institucionais que tornam cada vez mais difícil erigir uma democracia sólida, dotada de uma capacidade governativa relativamente aceitável, e apta a promover as mudanças institucionais necessárias tanto em suas políticas públicas quanto nas suas próprias instituições.”

Ainda de acordo com Ames e Mainwaring (apud Santos, 2008), as regras do jogo político brasileiro favorecem o comportamento individualista dos parlamentares, ávidos por levar benefícios para suas bases eleitorais na expectativa do retorno em termos de votos. Para eles, o sistema eleitoral traz duas consequências negativas e indesejáveis, como o sistema de lista aberta e a desproporcionalidade da representação no parlamento.

De fato, de acordo com Nicolau (1996, 2002), o sistema eleitoral brasileiro, tanto no sistema majoritário (eleição de senadores) quanto no sistema proporcional (eleição de deputados e vereadores), na modalidade de lista aberta, e com possibilidade de coligação, estimula o personalismo e favorece a fragmentação partidária, forçando a necessidade de coalizão para governar. O desenho brasileiro, com dupla legitimidade, personalismo e pulverização partidária, leva a um Congresso pouco colaborativo, exigindo do presidente da República um esforço ingente para sua tarefa de governar (Santos, 2008).

O desempenho eleitoral dos parlamentares, assim como o padrão de votação nos distritos, de acordo com a lógica de Manoel Leonardo Santos (2008, p. 68), representa outra variável exógena, que oscila conforme o número de votos, a concentração ou dispersão de votos, as coalizões com outros atores locais, como governador, prefeito etc. Os estímulos para apoiar o governo são influenciados por muitos desses fatores, entre outros.

Para garantir o controle sobre a agenda legislativa, além do uso dos poderes presidenciais e da centralidade do processo decisório no âmbito do legislativo, o Poder Executivo faz uso de outros recursos.



De acordo com Fabiano dos Santos (1977), o Chefe do Poder Executivo utiliza dois tipos de recurso para garantir maioria: a patronagem e o poder de agenda. Trata-se de mecanismos de barganha ou oferta de cargos, recursos e influência na política pública que o governo utiliza para induzir o legislativo a aprovar sua agenda política.

A explicação para a opção pela patronagem, conforme Berry Ames (2000), é que a transferência de recursos para as bases eleitorais dos parlamentares reforça suas possibilidades de reeleição.

Amorim Neto (2000) e Fabiano dos Santos (2002), assim como Ricci (2003), reconhecem a patronagem como uma das características do processo legislativo, utilizada como negociação no interior do Congresso. Segundo Queiroz (2015), é o artifício por meio do qual o governo forma e fideliza sua base de apoio, seja ela organizada ou não em uma coalizão formal.

Segundo Queiroz (2015), o governo utiliza três recursos de poder como elemento de barganha que ultrapassam os limites das relações entre o Presidente e as lideranças partidárias, envolvendo as negociações no “varejo”, que consistem em: a) compartilhar a gestão, distribuindo cargos aos partidos da base; b) negociar o conteúdo da política pública; e c) liberar recursos do orçamento, mediante emendas parlamentares ou convênio com as prefeituras da base parlamentar.

Para Ames (2003, p. 42), em todas as sociedades, há troca de apoio político por cargos no governo e contratos de obras públicas, mas no caso brasileiro a disseminação dessa prática se dá em detrimento de um processo decisório baseado em princípios ideológicos ou programáticos mais amplos. Segundo sua visão, para ter sustentação no Congresso e conseguir aprovar sua agenda, o governo precisa liberar emendas orçamentárias individuais de parlamentares, nomear indicados dos partidos políticos da base e contar com a influência dos governadores sobre a bancada do estado, atendendo a interesses regionais e partidários. A aplicação de recursos em projetos e benefícios particularistas seria necessária para cimentar coalizões em quase todas as questões políticas sérias. Por essa lógica, os políticos brasileiros não se sustentam como tais cuidando da prosperidade de suas regiões e da provisão de bens públicos, mas distribuindo verbas, serviços e empregos individuais. Segundo o autor (p. 272), nesse sistema de barganha, o governo e os líderes partidários recompensam os desertores.

Baião e Couto (2017, p. 714), tratando da eficácia eleitoral das emendas parlamentares, afirmam que as reputações pessoais dos parlamentares seriam construídas por meio de *pork*

*barrel*<sup>26</sup> *politics*, consubstanciadas na forma de emendas orçamentárias individuais. De acordo com os autores (2017, p.744), *surveys* aplicados junto a eleitores e deputados reforçaram esse argumento, mostrando que os recursos enviados às bases locais por meio das emendas seriam valorizados tanto por políticos quanto por votantes. Ainda segundo os autores, as transferências às prefeituras são mais eficazes quando prefeito e deputado são do mesmo partido. Para eles, no Brasil, as organizações partidárias têm sido capazes tanto de mediar as alianças entre políticos de diferentes esferas quanto de possibilitar ações de apoio mútuo na arena eleitoral.

Neste tópico, buscou-se desvendar a influência no processo decisório a partir de fatores externos à estrutura legislativa (exógenas), em especial do sistema federativo, do sistema eleitoral, do padrão de votação e do uso de patronagem na formação e fidelização de coalizões de apoio. No próximo tópico, trataremos da visão dos autores que advogam a influência híbrida, que combina influência endógena e exógena.

### **2.2.5 Sistema híbrido – combinação de influência endógenas e exógenas**

Conforme mencionado no tópico 2.2.1 deste capítulo, existe uma divisão entre os autores brasileiros a respeito dos fatores que exercem influência no processo decisório no âmbito do Congresso Nacional. São três grupos: um que advoga a influência endógena; um segundo que defende a influência exógena, conforme detalhado no tópico anterior; e um terceiro, do qual também participam autores dos dois grupos anteriores, que postulam a influência híbrida ou combinada das duas variáveis (endógenas e exógenas) no processo decisório. Neste tópico, trataremos deste último.

Autores como Pereira e Mueller (2003, p. 738) sustentam que tanto as variáveis exógenas (sistema eleitoral) quanto as endógenas (centralidade do processo decisório no legislativo) influenciam as decisões no âmbito do Poder Legislativo. Para eles, os custos relativos do comportamento de votos dos legisladores e de seus partidos dependem, de um lado, das conexões eleitorais, que estimulam o comportamento individual do parlamentar, e, de outro, das regras internas do parlamento e dos poderes do presidente, que induzem à cooperação. Ou seja, há incentivos dos dois lados, fato que proporciona equilíbrio e estabilidade à coalizão de apoio ao governo.

---

<sup>26</sup> Expressão utilizada na literatura internacional para designar as emendas individuais que os deputados destinam para suas bases eleitorais em troca de apoio de seu eleitorado.

Ainda segundo os autores (p. 738), esse equilíbrio dependerá, no fundamental, da capacidade do presidente e dos líderes dos partidos que formam a coalizão de governo no Congresso de utilizarem adequadamente o arsenal de instrumentos institucionais a sua disposição, dentre os quais o de oferecer incentivos – benefícios políticos e financeiros – capazes de proporcionar os melhores retornos eleitorais para os parlamentares. Para eles, o segredo para o entendimento de simultaneidade de partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes no espaço congressual e de governo no sistema político brasileiro “é a combinação, aparentemente contraditória, de incentivos para o comportamento individual e partidário ao mesmo tempo”.

Mueller e Alston (2005) endossam essa visão. Para eles, a troca de recursos orçamentários com alguma relevância eleitoral, em favor dos parlamentares, por aprovação de políticas públicas de interesse do Executivo, caracteriza ganhos de troca que não apenas as instituições permitem, como também induzem no interior do Congresso Nacional. A lógica para essa barganha estaria relacionada à divergência de conexões eleitorais entre os presidentes e os membros do Congresso. De acordo com essa visão, os incentivos presidenciais para se preocupar com o crescimento econômico, a oportunidade econômica, a igualdade de renda e estabilidade de preços seriam maiores que os dos membros do Congresso. A conclusão deles é de que o sistema político brasileiro fornece altos níveis de governabilidade e capacidade de resposta às preferências do eleitor mediano com níveis de custos relativamente baixos.

Esse também é o entendimento de Maria Helena Castro Santos (1997), que estudou as gestões dos Presidentes da República do Brasil no período de 1988-1996 (Sarney, Collor e Itamar). Ela identificou quatro variáveis explicativas no padrão de interação Executivo-Legislativo, que combinadas levariam a bom termos as decisões, ao contrário da paralisia decisória: (i) características da equipe econômica (flexibilidade e liderança); (ii) características de liderança parlamentar do governo (fragmentação, trânsito entre os partidos, capacidade de negociação, exercício de liderança); (iii) características de liderança do articulador político do governo (trânsito entre os partidos, capacidade de negociação, exercício de liderança); e (iv) características do sistema partidário e comportamento dos partidos no Congresso.

Para Palermo (2000), embora o quadro institucional brasileiro apresente muitos elementos que favorecem o presidente da República, tanto a coalizão quanto a coerência de suas políticas, é preciso que o estilo de formulação e implementação do governo seja congruente com as características básicas da morfologia político-institucional. Logo, o controle da agenda

de políticas públicas pelo Poder Executivo depende de apoio político, das estruturas de apoio na relação com o Congresso e do esforço de coordenação e engajamento do presidente em favor da agenda prioritária. Essa coordenação, mesmo com o emprego de mecanismos de patronagem, é indispensável para que as trocas de favores e apoios sejam efetivas e resultem na aprovação das proposições do Executivo.

#### **2.2.6 Sobre a avaliação de desempenho parlamentar**

Conforme Bosley (2007), se o produto de um Parlamento é definido como os resultados das políticas desse Parlamento - legislação, orçamento e outras políticas governamentais -, o desempenho parlamentar seria medido pela eficácia do Parlamento em alcançar objetivos políticos concretos, como a redução da pobreza, através dos meios do processo a sua disposição. Para o autor, quando a sociedade civil e a mídia rastreiam e revelam audiências, registros de votações, reuniões de comissões e o ciclo orçamentário todos se beneficiam.

Ainda conforme Bosley (2007), existem dois eixos diferentes de avaliação parlamentar: recursos parlamentares e desempenho parlamentar. Os primeiros incluem recursos humanos, treinamento e realização educacional, instalações, tecnologia da informação e comunicação, serviços de apoio e outras ferramentas necessárias para realizar o trabalho do parlamento. O desempenho parlamentar enfatiza a eficácia no emprego desses recursos. Ou seja, para o parlamentar ser mais útil à sociedade, ele deve se concentrar principalmente em atuação.

Para Praça e Dantas (2012b, p. 16), cabe às organizações sociais refletir sobre um ponto básico: queremos dar aos eleitores informações sobre políticos sem análise, permitindo que cada um tire suas próprias conclusões, ou queremos fornecer informações com nosso viés e análise? Ou ainda: queremos fornecer uma lista pronta de políticos que merecem a reeleição, de acordo com critérios explícitos, bem documentados e bem fundamentados?

O primeiro e principal desafio de um avaliador é determinar o que deve ser medido e como. Para Moisés e Simoni Jr (2014), em lugar de focar em quantidade ou número de iniciativas legislativas, a avaliação parlamentar deve priorizar a mensuração da força e da capacidade do Poder Legislativo e de seus membros de exercer suas funções de representação do cidadão.

Araújo e Silva (2012) constatarem que a maior parte dos estudos sobre desempenho legislativo estabelece medidas a partir da quantidade de projetos, aprovados ou não, de iniciativa de parlamentares, bem como das modificações feitas em proposições de iniciativa externa, da sociedade ou de outros poderes. O foco, de acordo com esses autores, está na quantidade ou na produção legislativa, desconsiderando relevantes aspectos do processo legislativo. Para eles, há parlamentares que constroem sua carreira com base em aspectos quantitativos, quando “parece indicada a combinação de estratégias metodológicas qualitativas e quantitativas”.

Dantas (2013), no livro *De Olho no Legislativo*, defende o critério quantitativo, com base em ações e critérios que meçam a eficácia do parlamentar, especialmente relacionada à atividade legislativa. Para Dantas (2012), o índice de avaliação deve ser prioritariamente quantitativo, replicável, abrangente, objetivo e amplamente justificado, com variáveis razoáveis e viáveis para o tipo de atividade avaliada. Para ele, o ideal é medir a eficiência do parlamentar em cinco dimensões: como legislador, como fiscalizador, a coerência com a posição do partido, a habilidade de gestor e a transparência do mandato.

Há controvérsia sobre o critério quantitativo, pois para alguns estudiosos a quantidade não significa qualidade. Para Araújo e Silva (2012, p. 61), ser autor de muitas leis é um critério válido, porém insuficiente. Para eles, (p.58), em contexto político de dominância do Executivo, a não aprovação de leis pelo Legislativo pode refletir eficácia do Parlamento. Segundo Miranda (2012), ser autor de muitos projetos não significa ser um bom legislador. Para ela, a relatoria de matérias relevantes ou a articulação pode ter uma importância maior.

De acordo com Praça e Dantas (2012a), qualquer critério de avaliação que não esteja sustentado por informações concretas, quantitativas, a respeito do comportamento dos parlamentares, estará especialmente sujeito a críticas e desconfiança do público. Para eles, o uso de critérios assim deve ser desencorajado, sob pena de prejudicar o restante do trabalho.

Já para Bosley (2007), antes da escolha entre o método qualitativo e quantitativo, é necessária uma análise cuidadosa dos propósitos, do público e do custo de qualquer avaliação. Para ele, a oferta de medidas qualitativas instantâneas mais completas de um Parlamento pode estar sujeita a viés substancial e interpretativo do avaliador. Defende que antes de conceber as medidas quantitativas, um conjunto de padrões de medidas deve ser selecionado. E conclui afirmando que “medir o desempenho parlamentar, portanto, requer tanto medidas qualitativas quanto quantitativas”.

Inácio e Meneguín (2014, p. 11), por sua vez, são críticos à avaliação com base em produtividade e defendem como fundamental alinhar dois tipos de preocupação na avaliação do desempenho do legislativo: 1) quanto poder tem o legislativo, e 2) como ele opera com o poder que detém. Para eles, as metodologias de avaliação de desempenho do Legislativo devem considerar uma dupla dimensão. De um lado, se o Legislativo dispõe de meios – recursos humanos, materiais, tecnológicos e processuais – adequados para cumprir de modo eficaz sua missão institucional de representação dos cidadãos, e, de outro, analisar o modo como o faz, ou seja, se há transparência, prestação de contas e responsabilização.

Praça e Dantas (2012b, p. 01), em texto sobre “A fiscalização de parlamentares por organizações nacionais e internacionais”, chamam a atenção para as dificuldades de acompanhamento parlamentar, destacando que:

“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: o sistema eleitoral, a centralização do processo legislativo e o uso de regras informais.”

Nicolau e Power (2007), que também abordam a dificuldade do acompanhamento parlamentar, destacam que, no Brasil, os deputados federais desenvolvem diferentes padrões de prestação de contas, associados a uma série de fatores, tais como a sua base eleitoral, o tipo de ambição de carreira, a especialização parlamentar e o vínculo com determinados grupos de interesse.

Moisés e Simoni (2014), citando os estudos de Fish e Kroeming (2009), Saiegh (2010) e García Montero (2009), corroboram a visão segundo a qual as pesquisas devem ser direcionadas para medir também os poderes do próprio Legislativo e não apenas os do Executivo na produção de políticas públicas.

Como se nota neste tópico, o método é fundamental. É preciso ter clareza do que se quer medir. Pode-se utilizar o método qualitativo, quantitativo ou mesmo mesclar os dois, dependendo do que se deseja mensurar. Se o objetivo for avaliar produção legislativa, o método quantitativo fornece respostas mais objetivas. Porém, se o desejo for analisar influência e liderança, o método mais adequado é o qualitativo, conforme detalhamos no tópico 4.1.2, sobre desempenho individual dos parlamentares.

Neste capítulo buscamos trazer o referencial teórico e revisar a literatura sobre o sistema político brasileiro, apresentando suas principais abordagens sobre quem controla a atividade legislativa. Quanto aos fatores que influenciam as decisões políticas, restou evidente

que, isoladamente, nem as variáveis endógenas ao Parlamento, como o modelo partidário, os poderes legislativos presidenciais e as regras regimentais, nem as variáveis exógenas, como o sistema eleitoral, federativo e o padrão de voto dos parlamentares, conseguem desvendar a influência do processo decisório no âmbito do Congresso. A combinação delas explica melhor o modelo brasileiro, um dos mais complexos do mundo. Quanto aos modelos de avaliação de desempenho, a literatura recomenda que se deve ir além de aspectos quantitativos, afinal a legitimidade do Parlamento depende das regras e arranjos institucionais e, principalmente, do comportamento ou do modo como o Parlamento exerce suas obrigações e prerrogativas.

### 3 METODOLOGIA

Neste Capítulo, apresentaremos, em linhas gerais, o método utilizado na execução da pesquisa, com a definição do tipo de pesquisa, os meios empregados na coleta de dados, a abordagem, bem como sua operacionalização. Também incluiremos o problema de pesquisa e as hipóteses que serão validadas ou não na pesquisa.

#### 3.1 Delineamento da pesquisa

As pesquisas, segundo Gil (2002, p. 41), podem ser classificadas em três grandes grupos: 1) exploratórias, 2) explicativas e 3) descritivas. Escolhemos a pesquisa descritiva porque possibilita não apenas “a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”, mas também por “determinar a natureza dessa relação” (p. 42), considerando que a dissertação tem por finalidade analisar a eficácia e as características de modelos de avaliação de desempenho parlamentar.

Sobre a abordagem, optamos pelo método qualitativo, que, de acordo com Creswell (2007, p. 38), é o mais recomendado para compreender melhor um assunto pouco estudado. Segundo Godoy (1995, p. 63), os pesquisadores desse campo estudam as coisas em seus contextos naturais, tentando entender ou interpretar os fenômenos em termos de sentidos que as pessoas lhes atribuem. Para ele, “quando o estudo é de caráter descritivo e o que se busca é o entendimento do fenômeno como um todo, na sua complexidade, é possível que uma análise qualitativa seja a mais indicada” (Godoy, 1995, p. 63).

Quanto aos procedimentos técnicos, houve um dilema a respeito do enquadramento da modalidade de pesquisa (documental ou bibliográfica). Para Gil (2002, p. 45), as diferenças entre a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental centram-se no fato de que:

“Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.”

Na verdade, em que pese também o uso da pesquisa bibliográfica notadamente para levantamento de estudos teóricos e analíticos sobre o tema - especialmente artigos acadêmicos, dissertações e teses sobre o tema - optamos pelo enquadramento como pesquisa documental,



que consiste na utilização de métodos e técnicas para apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos (Kripka, Scheller e Bonoto, 2015, p. 244). Reforça a convicção sobre a escolha pelo método documental o fato de o próprio Gil (2008) reconhecer que na pesquisa documental existem também aqueles documentos que foram processados, mas que podem receber outras interpretações.

Em relação à coleta ou levantamento de dados, adotamos os seguintes procedimentos:

a) identificação de bibliografia e documentos sobre as metodologias de avaliação de desempenho individual de parlamentares, a partir de pesquisa em estudos sobre legislativo; b) análise de documentos; c) buscas na Internet, particularmente nos portais do legislativo e dos estudos objeto de análise; e d) aplicação de *survey* a especialistas, jornalistas, consultores legislativos, representantes de organizações não-governamentais, parlamentares e eleitores comuns, especialmente para captar a percepção e verificar a validade e a importância ou não dos modelos sob análise.

Utilizaremos como referencial teórico não apenas a abordagem dos clássicos sobre a democracia e o sistema representativo, mas também, e principalmente, os estudos voltados especificamente para mensurar avaliação institucional e individual de parlamentos e seus membros, entre os quais o livro “*Presidentes y parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?*”, de Mercedes García Montero (2009)”, os estudos mencionados na introdução, como os que seguem: “Desempenho do Poder Legislativo: como avaliar?”, de Magna Inácio e Fernando Meneguín (2014); “Indicadores de desempenho para parlamento: o desafio de aferir práticas políticas”, de Humberto Dantas e Luciana Yeung (2013); “Medindo o desempenho de um parlamento brasileiro”, de Luciana Yeung, Humberto Dantas e Sérgio Lazarini (2013); “Um modelo de Avaliação para os Sistemas Legislativos”, de John Grumm (1975); “Um índice para medir a força do Legislativo”, de José Álvaro Moisés e Sérgio Simoni Junior (2014); e “*Congress: a Performance Appraisal*”, de Andrew J Taylor (2013).

Nesse percurso, também adotamos o método de observador participante, pela experiência do autor da pesquisa de mais de 35 anos de acompanhamento da atividade legislativa e de produção de estudos sobre a atuação parlamentar. Esse método, de acordo com de Mônico et al (2017, p. 726), “é especialmente apropriado para estudos exploratórios, estudos descritivos e estudos que visam a generalização de teorias interpretativas”. Para os autores (2017, p. 729), o observador participante vai recolher, ao mesmo tempo, dados objetivos e sentimentos subjetivos.

## 3.2 Problema e Hipótese

Um bom problema de pesquisa, segundo Kerlinger (1980, p. 36), deve observar três critérios: 1) expressar uma relação entre duas ou mais variáveis; 2) ser apresentado em forma de interrogação; e 3) poder ser testado empiricamente. Ou seja, deve ser formulado em termos interrogativos, deve envolver a relação entre fenômenos e a resposta da pergunta deve ser o objetivo da pesquisa.

### 3.2.1 O Problema

Nosso objetivo, nesta pesquisa, é analisar criticamente cinco modelos de avaliação de desempenho individual de parlamentares, explicitando suas características e metodologias, verificando se contribuem para melhorar a qualidade da representação parlamentar, buscando saber para que servem e qual a percepção sobre eles, além de apontar eventuais insuficiências, falhas ou vieses políticos ou ideológicos, sempre na perspectiva de melhorar os mecanismos de avaliação dos representantes do povo.

Os cinco *rankings* são os seguintes: 1) do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – Diap, “os Cabeças do Congresso”, que reúne os 100 parlamentares mais influentes; 2) da empresa de consultoria Arko Advice, que edita a Elite do Congresso; 3) do portal de notícias “Congresso em Foco”, que anualmente faz a escolha dos melhores parlamentares, a partir da votação de internautas, especialistas e jornalistas; 4) do *Ranking* dos Políticos<sup>27</sup>, uma iniciativa da sociedade civil que avalia senadores e deputados federais, classificando-os do melhor para o pior, atribuindo-lhes nota na perspectiva do interesse da iniciativa privada; e 5) do Atlas Político<sup>28</sup> ou o *Ranking* 5D, uma plataforma para inteligência e engajamento político, que avalia o desempenho parlamentar a partir de cinco dimensões: Representatividade, Campanha Responsável, Ativismo Legislativo, Debate Parlamentar e Fidelidade Partidária, segundo o portal, destinado a criar transparência, melhorar a qualidade da representação e fortalecer a democracia.

As edições de 2020 e de 2021 de cada *ranking*, exceto do Atlas Político, será utilizada como referência, embora também discorramos e façamos comparações com edições anteriores

---

<sup>27</sup> <https://www.politicos.org.br/>

<sup>28</sup> <http://atlaspolitico.com.br/metodologia>

para demonstrar o quanto o contexto político influencia a formação e o exercício da liderança política. Um dos *rankings*, o Atlas Político ou *Ranking* 5D, deixou de ser divulgado a partir de 2015, mas foi mantido como referência importante, conforme detalhado no tópico 5.2 desta dissertação.

Para atender aos objetivos da pesquisa, pretendemos responder as seguintes perguntas de pesquisa:

- 1) Qual a eficácia e quais as características dos cinco modelos de avaliação do mandato parlamentar empregados pelos *rankings* selecionados?
- 2) Para que servem esses modelos?
- 3) Eles ajudam a melhorar a qualidade da representação?
- 4) Quais as diferenças entre eles?
- 5) Quais as percepções da sociedade civil, dos parlamentares e dos eleitores sobre esses modelos?
- 6) Que falhas apresentam?
- 7) O que deve considerar um modelo de avaliação do mandato parlamentar de senadores e deputados federais no Brasil?

### **3.2.2 Hipóteses**

Sobre as hipóteses de pesquisa, considerando que entre os cinco modelos de avaliação, dois mensuram influência e liderança dos parlamentares - como a publicação Os Cabeças do Congresso, do Diap, e a Elite Parlamentar, da Arko Advice - e três mensuram o mérito da atuação, fazendo juízo de valor sobre a atuação parlamentar - como são os casos dos modelos do Congresso em Foco, do *Ranking* dos Políticos e do Atlas Político - adotamos as seguintes hipóteses de trabalho, que deverão ser validadas ou não pela pesquisa:

- 1) as metodologias de mensuração de influência ou liderança parlamentar são isentas, mas apresentam problemas e pouco contribuem para melhorar a qualidade da instituição parlamentar;
- 2) as avaliações de mérito da atuação parlamentar são enviesadas, estão a serviço de interesses ideológicos ou econômicos e distorcem o julgamento sobre a atuação parlamentar;
- 3) os modelos são percebidos como importantes para os parlamentares e para quem faz uso deles, porém pouco contribuem para melhorar a qualidade da instituição parlamentar;

4) o critério de consulta popular favorece os parlamentares mais expostos e com postura mais radical, à direita e à esquerda do espectro político;

5) os modelos favorecem os ocupantes de postos-chave na estrutura das Casas Legislativas.

As sub-hipóteses são as de que:

1) os dois tipos de modelos apresentam lacunas e inconsistências;

2) os modelos que avaliam influência parlamentar no processo decisório são mais isentos, porém incompletos ou imprecisos;

3) os modelos que fazem juízo de valor sobre o desempenho parlamentar possuem viés ideológico;

4) supervalorizam a quantidade de proposições, a frequência às sessões e os aspectos éticos, ou, no caso de votação direta da população para escolha dos melhores parlamentares, favorecem os parlamentares em posições extremas do espectro político, pela esquerda ou pela direita.

### **3.3 Objetivos**

#### **3.3.1 Objetivo Geral**

Avaliar e examinar a consistência e a validade dos modelos de avaliação parlamentar adotados no Brasil, apontando a percepção sobre eles e eventuais falhas e inconsistências com o propósito de aperfeiçoá-los.

#### **3.3.2 Objetivos Específicos**

1. Descrever os modelos de avaliação parlamentar empregados pelos *rankings* do Diap, da Arko Advice, do Congresso em Foco, do *Ranking* dos Políticos e do Atlas Político/*Ranking* 5D;
2. Analisar suas características e eficácia;
3. Identificar como os modelos de avaliação e seus resultados são percebidos por especialistas e eleitores comuns;
4. Apontar falhas e inconsistências para a melhoria dos modelos.

O objetivo da pesquisa, portanto, é contribuir para o aperfeiçoamento dessas metodologias, a partir de uma análise minuciosa dos cinco modelos de avaliação parlamentar. O propósito é buscar evidenciar as características e a eficácia dos modelos, descobrir os interesses que representam ou a quem servem os seus formuladores, verificar se contribuem para a melhoria da representação política e saber como esses modelos são percebidos por especialistas, jornalistas, parlamentares e eleitores comuns.

## 4 ANÁLISE DE DESEMPENHO DO PARLAMENTO E DOS SEUS MEMBROS: TIPOS DE ENFOQUE

Nos capítulos anteriores, discorremos sobre os modelos de democracia representativa e sobre os obstáculos e facilidades do sistema político e do processo decisório do Estado brasileiro, com foco nos modelos teóricos utilizados nos estudos legislativos, de modo geral, especialmente na relação com o Poder Executivo. Neste, vamos discorrer sobre as teorias e as práticas adotadas para aferir o desempenho do Poder Legislativo e de seus membros, tomando por base autores que analisaram ou propuseram modelos de avaliação dos Parlamentos, como instituição, e dos deputados e senadores, individualmente.

Conforme registrado no capítulo anterior, a produção de estudos sobre o desempenho do Poder Legislativo e seus membros tem crescido no Brasil e no mundo, por iniciativa de acadêmicos, de especialistas, de *think tanks*<sup>29</sup>, de Organizações Não-Governamentais (ONGs) e dos próprios Parlamentos, principalmente por estímulo dos organismos internacionais, como o Banco Mundial, a ONU, a OCDE, que apoiam estudos na perspectiva de melhoria da governança, da ampliação da transparência, da prestação de contas, da legitimidade das instituições legislativas e da própria democracia.

De fato, segundo Santos (1998), desde meados da década de 1990, observa-se um crescimento significativo de estudos legislativos no âmbito da comunidade de cientistas políticos brasileiros. Para ele, cada vez mais o Poder Legislativo, sua estrutura e decisões conquistam o interesse de analistas profissionais e curiosos amadores da política brasileira.

Para além das metodologias de avaliação de desempenho, objeto desta dissertação, existem outros mecanismos de participação e de controle parlamentar, que são os aplicativos desenvolvidos por movimentos, entidades ou mesmo por instituições estatais que acompanham o processo legislativo brasileiro. Estes aplicativos destinam-se a facilitar e ampliar a participação, a fiscalização e a interação entre representantes e representados.

---

<sup>29</sup> Think tanks são instituições que desempenham um papel de *advocacy* para políticas públicas, além de terem a capacidade de explicar, mobilizar e articular os atores. Atuam em diversas áreas, como segurança internacional, globalização, governança, economia internacional, questões ambientais, informação e sociedade, redução de desigualdades e saúde (ENAP 2020).

No campo da fiscalização, por exemplo, podemos citar o aplicativo “Operação Serenata de Amor”<sup>30</sup>, um projeto aberto que usa ciência de dados com a finalidade de fiscalizar gastos públicos e compartilhar as informações de forma acessível a qualquer pessoa. Esse projeto desenvolveu o aplicativo “Rosie”, que é “uma inteligência artificial capaz de analisar os gastos reembolsados pela Cota para Exercício de Atividade Parlamentar (CEAP), de deputados e senadores, feitos em exercício de sua função, identificando suspeitas e incentivando a população a questioná-los”.

Na área do monitoramento e acompanhamento de projetos, podemos mencionar o aplicativo “o poder do voto”<sup>31</sup>, que permite ao internauta interagir com os deputados e senadores, comunicar, cobrar e opinar sobre os projetos em tramitação no Congresso. E, por fim, podemos apontar os aplicativos desenvolvidos pela Câmara e pelo Senado, respectivamente e-Democracia e e-Cidadania. O aplicativo da Câmara, o e-Democracia, além da interação com o representante, também oferece cursos sobre o funcionamento do Poder Legislativo. Já o aplicativo do Senado, o e-Cidadania, permite ao cidadão sugerir leis, opinar sobre os projetos, participar dos debates, responder a enquetes e acompanhar o processo orçamentário.

Nessa perspectiva, tem surgido importantes iniciativas com a finalidade de compreender e avaliar o trabalho dos representantes do povo por parte da comunidade de cientistas políticos, da sociedade civil e das instituições estatais. Essas iniciativas buscam traduzir para os cidadãos, em geral, e para os eleitores, em particular, as decisões e as não decisões, assim como o nível de influência dos representantes do povo.

No esforço para entender a complexidade e os desafios dos Parlamentos, essas pessoas e instituições têm desenvolvido metodologias para aferição tanto do desempenho institucional quanto dos membros das Casas Legislativas individualmente. O objetivo é que os critérios e os indicadores adotados em algumas dessas metodologias, geralmente como produto de pesquisa empírica, sejam minimamente confiáveis.

---

<sup>30</sup> Trata-se um aplicativo por meio do qual os cidadãos poderão monitorar os gastos públicos. Ele usa código aberto e tem sido utilizado para fiscalizar a forma como os deputados e senadores brasileiros empregam a Cota para Exercício de Atividade Parlamentar (CEAP).

<sup>31</sup> O poder do voto pode ser acessado pelo portal: <https://www.poderdovoto.org/>. Nele, o internauta tem acesso ao posicionamento de entidades sobre os projetos em curso, o visitante pode votar a favor ou contra e enviar sua opinião, seguir os políticos eleitos ou de seu interesse.

As metodologias de avaliação de desempenho do Legislativo têm duplo objetivo. De um lado, verificar se o Legislativo dispõe de meios – recursos humanos, materiais, tecnológicos e processuais – adequados para cumprir de modo eficaz sua missão institucional de representação dos cidadãos, e, de outro, analisar o modo como o faz, ou seja, se há transparência, prestação de contas e responsabilização. A legitimidade do Parlamento depende das regras e arranjos institucionais, mas principalmente do comportamento ou do modo como o Parlamento exerce suas obrigações e prerrogativas.

## **4.1 Desempenho institucional do Parlamento e individual dos parlamentares**

Neste tópico, vamos analisar os estudos sobre desempenho institucional dos Parlamentos e desempenho individual dos Parlamentares.

### **4.1.1 Desempenho institucional do Parlamento**

No caso do desempenho institucional, vamos analisar estudos internacionais e nacionais ou locais. No plano internacional, em termos comparados, apresentamos dois estudos. O primeiro, um exemplo interessante de análise da relação Executivo-Legislativo, está no livro *Presidentes y parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?*, de Mercedes García Montero (2009). O livro é resultado de pesquisa destinada a explicar os diferentes tipos de atividades legislativas na América Latina a partir da análise de variáveis políticas e institucionais.

A autora analisou o processo legislativo em 15 países da América Latina com o objetivo de mensurar o peso do desenho institucional sobre a produção legislativa, especialmente para medir a influência dos Presidentes e dos Parlamentos desses países na formulação das leis. Para tanto, examinou como as regras constitucionais e regimentais distribuem o poder entre Executivo e Legislativo de cada país. E, com base nessa medição, construiu o Índice de Poder Institucional Legislativo (IPIL).

O IPIL, composto por 14 variáveis, busca expressar as conexões entre os Poderes Legislativo e Executivo na produção de políticas públicas, oferecendo uma classificação dos países de acordo com a influência que os poderes Executivo e Legislativo exercem sobre a produção legislativa. O índice é distribuído em cinco dimensões, correspondentes às fases do



processo legislativo: a etapa de iniciativa, a etapa constitutiva, o bicameralismo, a etapa de eficácia e os procedimentos extraordinários.

O Quadro 4 a seguir apresenta as cinco etapas do processo legislativo e as características consideradas na construção do índice. Cada uma das etapas é medida pelo procedimento previsto no campo características, de tal modo que quanto mais altos os indicadores, mais o desenho institucional favorece o Poder Executivo no processo decisório.

***Quadro 4 - Componentes do IPIL***

<b>Etapas do processo Legislativo</b>	
Iniciativa legislativa	Iniciativa exclusiva de leis; capacidade de influenciar a composição da ordem do dia; maioria exigida para mudar a ordem do dia e a agenda legislativa.
Constitutiva	Mecanismos para composição das comissões; prerrogativas para levar matérias direto ao plenário sem passar por comissão; poderes regimentais das comissões sobre a proposição; capacidade do Executivo de forçar a urgência.
Constitutiva e Bicameralismo	Grau de simetria; mecanismos de resolução IPIL de desacordo entre câmaras; capacidade de modificação pela Câmara revisora.
De eficácia	Veto total e veto parcial, bem como as regras para manutenção ou rejeição.
Procedimentos extraordinários	Poder de decreto do presidente; convocação extraordinária.

Fonte: Elaboração própria, com base em García Montero (2009).

De acordo com a autora, estudos dessa natureza na América Latina partem do pressuposto de que os Presidentes são muito poderosos não apenas pelas prerrogativas constitucionais que a eles são reservadas, especialmente relacionadas à capacidade de influência legislativa, mas também por outros aspectos, como o fato de serem eleitos diretamente pela população e exercerem as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo, além de líder de seu respectivo partido.

Outra premissa desse tipo de estudo é que o êxito do Poder Executivo na conversão em lei dos projetos de sua iniciativa é muito maior do que os de iniciativa do Poder Legislativo. Segundo a autora, existe uma relação negativa que indica que quanto maior o número de proposições de iniciativa de parlamentares, menores são suas taxas de êxito, enquanto no Poder Executivo, essa relação é inversa, ou seja, quanto maior o número de projetos oriundos do Poder Executivo, maior o número de êxitos.

Segundo sua visão, o desenho institucional pode favorecer o Executivo ou o Legislativo na distribuição de poder, mas o sucesso ou fracasso das estratégias dos poderes

também depende das características contextuais, como a conformação política do Parlamento e do Governo. Para ela, o papel da política, mediante coordenação e articulação, é fundamental no desempenho do Poder Executivo. E o maior ou menor nível de sucesso depende da cooperação entre ambos os poderes. O tamanho e o nível de coesão da base do governo, formada pelos partidos políticos, são determinantes para os resultados, de acordo com sua visão. Assim, quanto mais dispersa e inconsistente for a coalizão de apoio ao governo, maior será a participação do legislativo na produção de leis.

De acordo com Manoel Leonardo dos Santos (2009, p. 112), o livro de Mercedes García Montero (2009), conjugando teoria e método, traz uma grande contribuição ao debate, porque: 1) elucida a atividade legislativa que define o papel de ambos os poderes; 2) fornece um *ranking* dos países de acordo com a influência dos poderes na produção legislativa; e 3) contrasta um modelo explicativo com fatores institucionais e partidários.

Já para Inácio e Meneguín (2014, p. 11), a principal contribuição do IPIL foi tentar abordar as conexões entre os condicionantes institucionais dessas microdinâmicas no contexto da relação Executivo-Legislativo. Para eles, a metodologia do IPIL inova ao combinar aspectos organizacionais dos legislativos e os poderes formais na mensuração da capacidade de influência dos parlamentares ao longo do ciclo de produção de leis, especialmente os indicadores relativos à concentração ou à dispersão de poderes no interior do legislativo, como as regras relativas à definição da agenda legislativa, ao fluxo do trâmite legislativo, entre outros.

O segundo estudo internacional, sob o título “Um índice para medir a Força do Legislativo”, é de autoria de José Álvaro Moises e Sérgio Simoni Jr (2014) e foi elaborado com o objetivo de mensurar os poderes legislativos dos países da América do Sul em perspectiva comparada. Os autores promoveram uma leitura crítica de parte da literatura específica sobre estudos legislativos, que focavam mais na força do Poder Executivo, e propuseram um índice destinado a medir a força e a capacidade do Poder Legislativo nas suas funções de representação dos cidadãos.

Os fundamentos teóricos para construção do índice, segundo os autores, foram os estudos de Shugart e Carey (1992), pioneiros na mensuração dos poderes do executivo com a intenção de mostrar que as alegadas deficiências do presidencialismo eram devidas a arranjos específicos desse regime, e, mais recentemente, os estudos de Fish e Kroeming (2009), Saiegh (2010) e García Montero (2009), que foram direcionados para a importância de medir os poderes do próprio Legislativo e não apenas do Executivo na produção de políticas públicas.

Na construção do índice, os autores tomaram por base apenas variáveis institucionais e formais, mais precisamente nas constituições e nos regimentos internos dos legislativos, tal como fez Mercedes García Montero (2009). O índice comporta duas dimensões fundamentais: uma concernente ao processo propriamente legislativo, e outra relativa às dinâmicas da *accountability* horizontal que cabe ao legislativo, conforme resumo no Quadro 5 a seguir.

**Quadro 5 Dimensões e variáveis do índice para medir a força do Legislativo**

<b>Dimensões</b>	<b>Tópicos</b>
Processo legislativo	<p><u>Veto total e parcial</u> - a existência ou não do poder de veto por parte do Presidente em face da legislação aprovada pelo parlamento, e os procedimentos necessários para sua derrubada, incluindo quórum;</p> <p><u>Decreto</u> - possibilidade do poder executivo de estabelecer leis unilateralmente, a exemplo da medida provisória, o prazo de vigência e apreciação, possibilidade de emendamento etc;</p> <p><u>Iniciativa exclusiva</u> - algumas constituições reservam o tratamento de determinados temas legislativos à iniciativa exclusiva do executivo, para além da proposta orçamentária;</p> <p><u>Legislação Orçamentária</u> - impedimento ou possibilidade de emendamento do projeto orçamentário do executivo; limites para criação de despesa e remanejamento pelo legislativo.</p>
Fiscalização e controle	<p><u>Solicitação de informações</u> - o legislativo tem o poder de solicitar informações sobre atividades desempenhadas pelo governo e o planejamento de ações futuras por parte de determinados órgãos públicos;</p> <p><u>Acusação e julgamento de cargos públicos</u> - capacidade de controle e fiscalização de governos pelo legislativo;</p> <p><u>Participação na escolha de altos cargos públicos</u> - o legislativo toma parte na definição dos nomes para os altos cargos do judiciário e para dirigentes de agências governamentais.</p>

Fonte: Elaboração própria, com base em Moisés e Simoni Jr (2014).

A inovação e a diferença fundamental entre o índice proposto por Moisés e Simoni Jr (2014) e o IPIL de Mercedes García Montero (2009) estão na incorporação das funções de fiscalização e controle. A inclusão desse componente de *accountability*, segundo os autores, permitirá examinar melhor também as relações entre as funções de representação popular e a de responsabilização das instituições republicanas que cabem ao Poder Legislativo. Para eles, com essa inovação, o índice contribui para mensurar, de modo concreto, uma dimensão central da qualidade da democracia.

De fato, a combinação dos processos legislativos propriamente ditos com a dimensão de fiscalização e controle nos índices de avaliação de desempenho dos Parlamentos fortalece o trabalho de freio e contrapeso em relação ao Poder Executivo e ajuda a colocar o Poder

Legislativo como fonte de informação para alimentar a *accountability* vertical. Ou seja, os eleitores, especialmente nos processos eleitorais, poderão se beneficiar ou levar em consideração as informações produzidas a partir do controle horizontal exercido pelo Congresso Nacional, mediante a prestação de contas de autoridades escolhidas ou obrigadas a prestar contas ao Poder Legislativo.

No plano nacional, ainda no campo institucional, também vamos apresentar dois métodos de avaliação de desempenho de Parlamentos, nos três níveis de federação: União, Estados e Municípios. Os indicadores de cada metodologia, segundo seus autores, são replicáveis, tanto no caso das Câmaras de Vereadores, das Assembleias Legislativas, quanto do Congresso Nacional. O primeiro deles, de autoria de Magna Inácio e Fernando Meneguim (2014), sob o título “Desempenho do Poder Legislativo: como avaliar?”, vai na mesma linha da pesquisa de Mercedes García Montero (2009) e de Moisés e Simoni Jr (2014), embora sem o caráter comparável do ponto de vista internacional. Os autores abordam criticamente as metodologias de avaliação de desempenho do Poder Legislativo baseadas em produtividade, e propõem uma abordagem global e dinâmica com base no funcionamento das instituições legislativas.

De acordo com Inácio e Meneguim (2014, p. 6), o objetivo do estudo é apresentar uma estratégia alternativa de mensuração do desempenho legislativo, a partir de uma metodologia com foco nas condições institucionais e nos resultados efetivos observados nas casas legislativas, para além da produtividade legislativa. Para eles (2014, p. 13), a racionalização da organização legislativa e de seus procedimentos é uma condição importante para os legislativos contemporâneos, podendo ampliar a representatividade do legislativo na medida em que torne mais efetiva a sua participação no processo decisório.

Como resultado de um estudo de caso da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, os autores propuseram o Índice de Desempenho Legislativo (IDL), com base numa metodologia que considerou três dimensões inerentes ao processo legislativo e decisório no âmbito do Poder Legislativo: 1) representatividade das instâncias decisórias; 2) condições informacionais da deliberação legislativa; e 3) processo legislativo.

O índice foi construído e validado a partir de um questionário com 39 questões, distribuídas entre temas sobre regras e sobre resultados. Para medir o índice relativo a regras, foram destinadas 20 questões (sendo 5 relativas a representatividade, 4 relativas às condições informacionais e 11 relativas ao processo legislativo). E, para medir o índice relacionado a

resultados, foram alocadas 19 questões (sendo 6 da dimensão de condições informacionais e 13 acerca do processo legislativo), conforme sínteses apresentadas nos Quadros 6, 7 e 8, a seguir.

**Quadro 6 - Indicadores do IDL - Dimensão Representatividade**

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

Fonte: Magna Inácio e Fernando Meneguín (2014, p. 13).

Conforme descrição dos autores (p. 14-15), o primeiro indicador da dimensão representatividade diz respeito ao suporte material (instalações físicas, verbas e pessoal) aos partidos na condição de minoria política. O segundo indicador se refere ao critério de distribuição proporcional das bancadas partidárias nos colegiados permanentes. O terceiro trata do direito parlamentar de registrar seu posicionamento contrário em decisões legislativas, geralmente por meio de voto em separado. Já o quarto e quinto captam a existência de mecanismos institucionalizados de participação dos cidadãos na formação da agenda legislativa, seja por iniciativa legislativa, seja por outros mecanismos de consulta, como o e-Democracia, da Câmara dos Deputados, ou o e-Cidadania, do Senado Federal já mencionados.

**Quadro 7 - Indicadores do IDL - Dimensão Informacional**

	Regras	Resultados
Sistema comissional	Existência de comissões temáticas permanentes	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 comissão mantidos
Consultoria especializada	Existência de assessoria técnica especializada prestada por profissionais	
Interlocução e publicidade		Frequência de eventos institucionais temáticos destinados à discussão com a sociedade
		Existência de instrumentos de participação remota

Fonte: Magna Inácio e Fernando Meneguín (2014, p. 16).

De acordo com os autores (2014, p. 18), os três indicadores da dimensão informacional, composta de regras e resultados, possibilitam uma estratégia de avaliação global do processo legislativo, capaz de apreender as condições de dissenso e as oportunidades de negociação e/ou veto entre os agentes legislativos em cada fase decisória. Para eles (p. 16), a influência do legislativo será maior na produção legislativa quanto mais extensamente as suas atividades forem apoiadas em: (1) um sistema de comissão parlamentar especializado, (2) consultoria especializada prestada por staff próprio e profissional e (3) formas de interlocução com os agentes externos.

**Quadro 8 - Indicadores do IDL - Dimensão Processo e Produção Legal**

	<b>Regras</b>	<b>Resultados</b>
Poderes de agenda do Executivo	Escopo da Iniciativa 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 privativa do Executivo	Proporção de projetos que tramitaram em regime de urgência no total de projetos de autoria do Executivo aprovados
Fluxo interno	Apreciação prévia das matérias pelas comissões	Proporção de projetos com parecer ad hoc por esgotamento de prazo
	Previsão de Poder terminativo de comissões	Proporção de proposições de autoria das comissões no total de projetos de lei apresentados
		Proporção de projetos de autoria das comissões no total de leis aprovadas
Procedimento de votação	Prerrogativa de definição de pauta de votação	
	Maioria necessária para alteração na ordem da pauta de plenário	
		Frequência de utilização de votação simbólica
		Proporção de votações nominais provocadas por requerimento de deputados
		Forma de divulgação dos resultados das votações nominais
Veto e insistência	Maioria necessária para rejeição	Percentual de vetos derrubados

	de veto	
		Número de resoluções destinadas a sustar atos do Executivo

Fonte: Magna Inácio e Fernando Meneguín (2014, p. 20).

Segundo os autores (2014, p. 19), os indicadores da dimensão processo e produção, também compostos de regras e resultados, buscam avaliar o escopo do poder de iniciativa do Executivo e as restrições ao seu emendamento por parlamentares. A suposição é de que quanto maior a capacidade de iniciativa e as restrições para modificação das proposições do Poder Executivo menor será a influência do Poder Legislativo.

A grande contribuição do IDL, um índice replicável, é o fato de não limitar o desempenho das Casas Legislativas apenas ao resultado da produção legislativa, mas considerar também as regras, os atores e os processos na construção de votação das políticas públicas. De fato, o índice abrange as fases processuais da tramitação, desde a iniciativa, passando pelo processo de deliberação até a eventual derrubada de vetos. Portanto, considera tantos os aspectos informacionais e operacionais, quanto as capacidades legislativas e as regras que presidem o processo decisório na interação entre os poderes. O índice, entretanto, mede apenas o desempenho institucional, sem analisar o desempenho do parlamentar individualmente.

O segundo estudo nacional relevante para compreender a complexidade do processo decisório no âmbito do Poder Legislativo, sob o título de “Indicadores de desempenho para parlamento: o desafio de aferir práticas políticas”, é de autoria de Humberto Dantas e Luciana Yeung, dois especialistas no acompanhamento dos trabalhos parlamentares para o terceiro setor. Eles construíram um conjunto de indicadores para mensurar o desempenho dos legislativos sob a perspectiva exclusivamente política. Segundo os autores (p. 49), trata-se de um índice replicável a diferentes realidades legislativas, capaz de observar o parlamento sob seus aspectos morais e legais, constituído com base em uma lógica mais quantitativa.

O trabalho de Dantas e Yeung (2013, p. 47) busca construir uma métrica capaz de medir o desempenho político-funcional de uma Câmara de Vereadores ou Assembleia Legislativa, com base em quatro conjuntos de indicadores relacionados às funções do Legislativo. Para a construção do índice, os autores (2013, p. 50) partiram de pressupostos legais pautados em quatro grandes subíndices: promovedor, cooperador, fiscalizador e transparente. Cada um dos subíntes, por sua vez, contará com quatro indicadores com viés prioritariamente quantitativo, conforme o Quadro 9 a seguir.

**Quadro 9 - Funções e índices para medir o desempenho do Legislativo**

FUNÇÃO	ÍNDICES
Função Promovedora	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.
Função Cooperadora	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.
Função Fiscalizadora	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.
Função Transparência	Índice de aprovação de projetos no Legislativo com origem 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: Elaborado por Miranda (2015), com base em Dantas e Yeung (2013).

O índice permite analisar o desempenho de Parlamentos estaduais e municipais a partir de critérios associados às prerrogativas legais do Legislativo, com base nos quais é possível aferir ou mensurar se a Casa Legislativa tem sido efetiva no cumprimento de sua função política de bem representar os habitantes daquela unidade da federação.

Os quatro modelos de avaliação, dois de âmbito internacional e dois de abrangência nacional, de alguma forma, contemplam a essência do Poder Legislativo, que consiste em estabelecer freios e contrapesos ao Poder Executivo e buscar equacionar, de forma pacífica, os



conflitos que os indivíduos, na sociedade, não podem nem devem assumir diretamente (Queiroz, 2015). Nesse diapasão, o manejo de regras e processos, assim como a negociação de conteúdo das políticas públicas – nas arenas distributiva, redistributiva, regulatória e constitutiva – é o caminho natural para que o Poder Legislativo seja eficaz no cumprimento de sua missão institucional.

Apesar dos avanços no campo dos estudos legislativos, Araújo e Silva (2012, p. 58), em resenha crítica dos estudos e metodologias mencionados neste tópico, evidenciam a necessidade de preenchimento de lacunas e do redirecionamento de alguns esforços de aprofundamento, especialmente com relação aos processos legislativos. Segundo os autores, novas pesquisas e olhares se impõem para explorar melhor as nuances do ciclo decisório no âmbito do Poder Legislativo, indo além dos extremos início e fim do trâmite das proposições. Para eles, a maioria dos estudos privilegia a iniciativa formal e a análise dos resultados advindos da aprovação definitiva da agenda legislativa, não dando a devida atenção ao processo legislativo, de debate e avaliação da agenda, especialmente a participação direta ou indireta dos parlamentares e das siglas partidárias.

Em “Reflexões e Nova Agenda de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil”, Araújo e Silva (2012) criticam a escolha da quantidade da produção legislativa como símbolo de bom andamento da atuação Legislativa e do Executivo. Para eles (2012, p. 59), em contexto político de dominância do Executivo, a não aprovação de leis pelo Legislativo pode refletir eficácia do Parlamento. Observam também (2012, p. 62) que a quantidade de leis de autoria de um poder é um elemento válido de aferição, porém insuficiente. Esse método não captura a participação dos parlamentares na construção de proposta do Executivo; as matérias compartilhadas entre parlamentares e governo; nem tampouco a dimensão de apropriação pelo Executivo da agenda do Legislativo. Além disto, a função do Congresso não é homologar formalmente o que propõe o Executivo, mas analisar a conveniência, a necessidade e a oportunidade de cada iniciativa própria e externa, sempre de forma transparente e responsável. Afinal, sua missão é representar, legislar, fiscalizar e alocar recursos, de acordo com os interesses do País e de seu povo.

Miranda (2015) sistematizou as sugestões de Araújo e Silva sobre as possibilidades de estudos e perguntas relevantes para análise e qualificação de trabalhos legislativos, conforme Quadro 10 a seguir.

**Quadro 10 - Perspectivas de análise para os estudos legislativos**

<b>Tema</b>	<b>Possibilidades de pesquisa</b>
Domínio do Executivo no processo legislativo	<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>
Uso de estratégias alternativas pelo Executivo e pelo Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- atuações regimentais e políticas nas diferentes modalidades de proposições;</li> </ul>
Atuação dos líderes partidários	<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>
Diferenças entre a Câmara e o Senado	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sistemas de ocupação de cadeiras (Câmara – proporcional e Senado – majoritário) e suas implicações;</li> <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>
A relevância dos parlamentares na formulação de políticas públicas	<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: Elaborado por Miranda (2015), com base em Araújo e Silva (2012).

Silva (2013) chama atenção para um fenômeno comum na atividade legislativa: a apropriação pelo Executivo de proposições de iniciativa de parlamentares. Segundo o autor (p. 85), 20% das iniciativas legislativas do Governo Fernando Henrique Cardoso, durante seus dois mandatos, tiveram origem na apropriação de autoria do Parlamento, passando para quase 40% nos governos Lula. A ideia foi alertar para lacunas existentes, estimular o debate e contribuir para a complementação das pesquisas nessa área.

Apresentados os principais estudos sobre avaliação de desempenho institucional do legislativo, bem como as recomendações de novos estudos numa perspectiva mais abrangente,

vamos analisar um modelo sobre avaliação de desempenho dos membros do Parlamento individualmente.

#### **4.1.2 Desempenho individual dos parlamentares**

Neste tópico, vamos apresentar um modelo de acompanhamento parlamentar na perspectiva da sociedade civil organizada, desenvolvido por Dantas (2013), no livro *De Olho no Legislativo – um método para acompanhar mandatos parlamentares*. Trata-se de uma das poucas publicações sobre a avaliação do desempenho individual de parlamentares no Brasil, com um roteiro didático de como monitorar e fiscalizar o desempenho dos representantes do povo, cujo método pode ser replicável aos parlamentares dos três níveis de Federação: União, Estados/DF e Municípios.

Antes de tratar especificamente do método, porém, vamos tecer rápidas considerações sobre a complexidade do processo decisório e sobre os cuidados que devem ser adotados para evitar viés na avaliação ou julgamento do desempenho parlamentar. Isto se faz necessário porque, se na avaliação institucional, que pode ser feita em termos de regras ou resultados, já é muito difícil, como ficou evidente no tópico anterior, na avaliação individual é mais difícil ainda. Nesta, além de diversidade de valores dos eleitores, o parlamentar recebe influência de vários vetores, que vão desde aspectos partidários e interesses que o parlamentar representa, passando por aspectos procedimentais, como as regras de tomadas de decisão, e contexto político do país, do estado ou do município, até orientação ideológica e posição política frente ao governo da unidade de Federação. Ou seja, antes da pressão exógena da imprensa, da opinião pública e até dos eleitores, o parlamentar recebe influência endógena, como as técnico-político-legislativas internas ao Parlamento, entre as quais a Consultoria Legislativa, assessorias de bancada, a concentração decisória, a exemplo do colégio de líderes etc.

O primeiro aspecto a ser considerado por quem pretende avaliar o desempenho parlamentar é que o desfecho do processo decisório, como regra, é mais produto da negociação e da disputa (ideológica, política e orçamentária), do que de decisão puramente racional. Assim, para mensurar o desempenho individual de um parlamentar, é necessário entender as regras, ou como acontecem as deliberações (prioridade na definição da pauta ou agenda legislativa, prazos, quórum etc), conhecer as instâncias decisórias (órgãos e instâncias individuais ou coletivas de deliberação), e identificar os atores que influenciam a decisão (governo, mercado, parlamentares, burocrata, grupos de pressão, etc). Além disto, o controle social do Legislativo

– mediante monitoramento, fiscalização ou avaliação do trabalho dos parlamentares – não é uma tarefa fácil, seja pela complexidade do processo decisório, seja pelo risco de viés por parte de quem acompanha o desempenho parlamentar.

Neste contexto, como já mencionado, o desafio do avaliador é enorme e exige clareza do que pretende medir e como. E se a métrica for válida para todos, considerando a diversidade de valores dos próprios deputados e senadores e dos eleitores, os cuidados devem ser dobrados. Por exemplo: os valores de um deputado evangélico são completamente diferentes dos valores de uma deputada feminista, que, ao contrário do evangélico, defende a questão de gênero, a liberdade sexual e reprodutiva da mulher etc. O método, portanto, é fundamental. Se o objetivo for medir influência e liderança, o foco deve ser a qualidade dos debates, a influência nas articulações e negociações, a frequência e a qualidade das audiências que promove ou participa, a relação com a sociedade civil na perspectiva de sua organização e participação no processo político, entre outras. Já se o objetivo for medir o resultado em termos de políticas, a métrica deve ser a quantitativa, ou seja, o número de vezes em que atuou nas funções de legislador, fiscalizador, alocador de recursos públicos e como representante.

De acordo com Magna Inácio (Senado Federal, 2016, p. 36), pelos menos três aspectos importam para a definição de uma estratégia de avaliação do Parlamento. O primeiro é a dimensão representativa, associada à forma como as demandas de diferentes segmentos da sociedade são atendidas. O segundo é a dimensão da produção legislativa, da qualidade das leis e os efeitos que elas provocam, como referência para a avaliação de política pública. E a terceira é a dimensão de controle e da fiscalização das decisões legislativas, que podem impactar a própria execução da política pública. Para ela, o modelo de avaliação deve ser capaz de permitir ao cidadão rastrear a influência do parlamentar individualmente e da casa legislativa na produção de leis que têm consequência para a vida cotidiana das pessoas.

Para o professor Paulo Carlos Du Pin Calmon (Senado Federal, 2016, p. 27), é muito importante que a avaliação seja pautada no modelo avaliativo, no qual se tenha uma modelagem das atividades que o Legislativo, de certa forma, desempenha na função de legislar, na função de representar e na função de supervisionar ou de fiscalizar. Para ele, é a partir desse modelo, que se obtém os principais insumos, as principais atividades, os principais produtos e os principais resultados que cada uma dessas atividades deve realizar. Segundo o professor, o problema inicial é mapear o conjunto de recursos e de atividades, de produtos e de resultados de cada uma das funções que está associada a ele, e gerar indicadores específicos, não apenas

indicadores de impacto, de resultado, mas quantos produtos foram gerados, quantas atividades foram realizadas e os insumos gastos em relação a isso. E o desafio, do ponto de vista da governança, é converter dados em informação e informação em evidência.

Assim, para avaliar o desempenho de um parlamentar, individualmente, ou mesmo da instituição Parlamento, além do conhecimento das nuances dos arranjos institucionais, das regras do processo decisório e da ocupação de espaço pelos atores políticos no fluxo da tomada de decisão, é preciso que os critérios ou indicadores sejam os mais objetivos possíveis.

Voltando ao livro de Dantas (2013), segundo Inês Mindlin Lafer (p. 4-5), a publicação faz parte da estratégia e do compromisso de investir na democracia da Fundação Konrad Adenauer, que apoia projetos voltados à promoção de avanços na educação política e cidadã. Assim, foi concebido para servir de referência ao trabalho de controle social do Parlamento, de *Advocacy* e de mobilização para o fomento da participação social, da transparência, da *accountability* e da melhoria da qualidade das políticas públicas.

No capítulo 3 do livro “De olho no Legislativo”, sob o título “Avaliando mandatos parlamentares – debates e critérios”, Dantas (2013) traz uma espécie de checklist com as dez perguntas, conforme detalhado no quadro 11, que devem balizar a definição de critério de avaliação individual de parlamentares. Ao longo do esforço de elaboração do modelo de acompanhamento, o autor buscou responder as dez questões associadas às características da atividade, conforme segue:

**Quadro 11 - indicadores e características do índice**

<b>Indicadores</b>	<b>Características</b>
As variáveis de avaliação devem ser quantitativas ou qualitativas?	O caráter quantitativo da variável é mais adequado.
A avaliação deve ser replicável ou única?	A avaliação deve ser replicável aos mais distintos parlamentos.
A avaliação deve oferecer ou não alternativas para a sua construção?	As variáveis poderão ser escolhidas, com algumas descartadas. Projetos sancionados e presença em comissões, por exemplo, são variáveis importantes.
O sistema de avaliação deve ser simples ou complexo?	Quanto mais simples, melhor. O IDH, por exemplo, considera apenas três variáveis: expectativa de vida, escolaridade e renda per capita.
O sistema de avaliação deve ser relativizado ou absoluto?	Os resultados devem ser comparados dentro do ambiente em que eles existem.
O sistema de avaliação deve ser específico ou abrangente?	Deve considerar as obrigações de legislar, fiscalizar e zelar pela transparência, além de aspectos de integridade e representatividade.
Objetivo ou subjetivo?	Quanto mais objetivo, melhores são os resultados e a credibilidade do indicador.

Puramente informativo ou classificatório?	Fica a critério de quem for aplicar o método. A simples informação melhora a relação do cidadão com o Legislativo, mas a classificação é mais impactante.
Com que periodicidade a divulgação da avaliação deve ocorrer?	Mínimo semestral e máximo um mandato ou quatro anos.
Quais parlamentares devem ser avaliados?	Todos, no exercício do mandato, devem ser avaliados em igualdade de condições, exceto se sofrer restrições de voto, como o presidente da Casa.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Dantas (2013).

Segundo Dantas (2013, p. 28), um índice de desempenho parlamentar ideal deve contemplar critérios claros e amplamente justificados, mediante a escolha dos mais razoáveis e viáveis para o tipo de atividade. Para o autor, o índice deve considerar as seguintes características: 1. Prioritariamente quantitativo; 2. Replicável a diferentes parlamentos; 3. Com alternativas para a construção; 4. Simples; 5. Relativo à realidade de cada parlamento; 6. Abrangente no olhar sobre os parlamentares; 7. Objetivo; 8. Classificatório; 9. Com periodicidade de um semestre e máximo de um mandato; e 10. Avaliar parlamentares relativamente à igualdade de posição.

Ainda de acordo com o autor (2013, p. 28), os indicadores de avaliação devem corresponder a ações distribuídas em cinco grupos de variáveis: 1. Legislador; 2. Fiscalizador; 3. Transparente; 4. Gestor; e 5. Coerente. Para ele (p. 29), os três primeiros grupos de variáveis estão associados a questões legais e devem ser obrigatórios, já que o parlamentar tem a obrigação de legislar, fiscalizar e ser transparente, enquanto os outros dois grupos de variáveis (gestão e coerência), podem ser incluídos ou não entre os critérios, porque são discutíveis e podem ser refutados, conforme sistematizado no Quadro 12, a seguir.

**Quadro 12 - Critério de avaliação**

<b>Legislador</b>			
Tipo de indicador	Critério	O que considera	Pontuação
Produção legislativa	Obrigatório	Projetos apresentados, projetos incluídos na ordem do dia; projetos sancionados.	30%
Presença no Parlamento	Obrigatório	Votações nominais e reuniões das comissões permanentes.	
Relatoria	Opcional	Alterações na proposição; arquivamento; projeto de autoria exclusiva de parlamentar, projeto alterado e sancionado.	
Impacto sobre projetos do Executivo	Opcional	Alteração de projetos de autoria do Poder Executivo.	

Fiscalizador				
Pedidos de informação e convocações	Opcional	Atendimento de pedido de informação, aprovação da convocação de autoridade do Executivo ou atendimento da convocação da autoridade.	30%	
Abertura ou de solicitação de inquérito	Opcional	Pedido de convocação de CPI ou criação de comissão especial de inquérito.		
Ofícios enviados ao Tribunal de Contas	Opcional	Pedidos de esclarecimento sobre cumprimento da lei orçamentária.		
Transparência				
Presença na Web	Opcional	Divulgar sigla do partido, lista de servidores e salários; informar como votou; presença no Twitter e Facebook; divulgar agenda; submeter os projetos de lei a debate; apresentar promessas de campanha; divulgar lista de doadores de campanha; e divulgar emendas ao orçamento.	20%	
Solicitação de informações padronizadas	Opcional	Atender a pedido de informação ou responder a questionamento da sociedade no acompanhamento da atividade legislativa, abertura para diálogo com cidadãos.		
Presença nas audiências públicas	Opcional	Comparecimento a audiência pública, inclusive fora do parlamento, comparecer a debates, manter canais de comunicação com o povo.		
Gestor				
Montante executado no orçamento	Opcional	Liberação de emendas do orçamento, acesso a recursos do orçamento.	10%	
Coerente				
Fidelidade partidária	Opcional	Manter coerência entre discurso e prática, manter-se leal ao partido que se mantenha leal ao programa.	10%	

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Dantas (2013).

A classificação dos parlamentares, segundo Dantas (2012), se dá com base em cinco critérios: 1) a eficiência do parlamentar como legislador; 2) a eficiência do parlamentar como fiscalizador; 3) a capacidade de ser coerente com as posições do partido; 4) a habilidade enquanto gestor; e 5) a transparência do mandato. Para cada categoria, o parlamentar recebe uma nota. De acordo com a metodologia, o parlamentar com melhor desempenho deve ter a nota máxima, no caso dez, e os demais, que não atingirem a nota máxima, terão pontuação proporcional ao desempenho. A média ponderada entre todos os critérios resulta na nota final de competência do mandato.

Esse modelo, segundo Praça e Dantas (2012a), foi implementado pelo Movimento Voto Consciente (MVC). Trata-se de uma organização da sociedade civil, sem vínculo partidário, surgida em São Paulo, em 1987, com o intuito inicial de acompanhar e fiscalizar o trabalho dos parlamentares paulistanos, incluindo vereadores e deputados estaduais. O movimento faz parte da Rede Internacional pela Democracia, que abrange mais de 23 países, que desenvolvem programas de fortalecimento da sociedade civil organizada. O MVC se expandiu e firmou parceria com cinco cidades dos Estados de São Paulo e Minas Gerais (Bertioga-SP, Centralina-MG, Jundiaí-SP, Lavras-MG e Santos-SP) para acompanhamento dos deputados estaduais e dos vereadores dessas unidades da Federação.

Ainda segundo Praça e Dantas (2012a), em linhas gerais, das oito variáveis do modelo, quatro conjuntos básicos são obrigatórios (1 - presença física dos parlamentares nas comissões e/ou plenário; 2 - legislação proposta e/ou aprovada pelos parlamentares; 3 - conteúdo e/ou qualidade da legislação; e 4 - fiscalização do Executivo) e quatro são opcionais (1 - fidelidade partidária; 2 - respostas a questionários do MVC; 3 - coerência legislativa; e 4 - avaliação do site do parlamentar). O modo como cada uma das quatro variáveis obrigatórias e das quatro opcionais foi implementado pelo Movimento do Voto Consciente de 1996 a 2010 estão no Quadro 13, sendo que as obrigatórias estão em colunas específicas e as opcionais agrupadas numa única coluna, conforme segue:

**Quadro 13 - Critérios de Acompanhamento Parlamentar 1996 a 2010 - MVC**

<b>Municípios/ Critérios</b>	<b>Presença física dos parlamentares nas comissões e/ou plenário</b>	<b>Legislação proposta e/ou aprovada pelos parlamentares</b>	<b>Conteúdo e/ou qualidade da legislação</b>	<b>Fiscalização do Executivo</b>	<b>Outros</b>
CMSP 1996	Sim (Qualit)	Sim (Quant)	Sim (“amplo alcance social”)	Sim (Qualit)	* Fidelidade partidária * Presença em audiências públicas
ALESP 1998	Sim (Qualit)	Sim (Qualit)	Não	Sim (Qualit)	-
CMSP 2000	Sim (Qualit)	Sim (Quant)	Sim (“interesse público”)	Sim (Qualit)	*Análise sobre conduta “ética e responsável” dos parlamentares
ALESP 2002	Sim (Qualit)	Sim (Qualit)	Sim (“interesse público”, “abrangente”)	Sim (Qualit)	*Processos criminais * Evolução patrimonial condizente com cargo * Fidelidade partidária



CMSP 2004	Sim (Quant)	Sim (Quant)	Não	Sim (Quant)	*Resposta a questionário do MVC Consenso do grupo de avaliadores do MVC
ALESP 2006	Sim (Quant)	Sim (Quant)	Sim (“impacto social”)	Sim (Quant)	*Fidelidade partidária *Resposta a questionário do MVC Consenso do grupo de avaliadores do MVC
CMSP 2008	Sim (Quant)	Sim (Quant/Qualit) . Todos os projetos apresentados por vereadores foram considerados.	Sim (Tipos de projeto A/B; Alcance Setorial)	Não	*Resposta a questionário do MVC *Avaliação do site Coerência Legislativa * Projetos vetados foram desconsiderados
ALESP 2010	Sim (Quant)	Sim (Quant)	Não	Sim (Quant)	Avaliação do site Fidelidade partidária Fidelidade ao mandato
CMSP 2010*	Sim (Quant)	Sim (Quant/Qualit) Todos os projetos apresentados por vereadores foram considerados.	Sim (Tipos de projeto – A/B; Alcance Setorial)	Sim (Quant/Qualit)	* Coerência Legislativa
Bertioga	Sim (Quant)	Sim (Quant)	Não	Sim (Quant)	* Avaliação do site
Centralina	Sim (Quant) , exceto plenário	Sim (Quant)	Sim (“com e sem mérito”)	Sim (Qualit)	Coerência Legislativa Ficha Limpa
Jundiaí	Sim (Quant)	Sim (Quant)	Sim (“com e sem mérito”, classificados por áreas temáticas)	Sim (Quant)	Avaliação do site Fidelidade partidária Resposta a questionário do MVC
Lavras	Sim (Quant) , apenas plenário	Sim (Quant), apenas os projetos aprovados	Sim (menor mérito, médio mérito, mérito)	Sim (Quant)	*Custo total dos vereadores/produção de legislativa Fidelidade Partidária * Salários dos vereadores e assessores
Santos	Sim (Qualit)	Sim (Qualit)	Sim, com ênfase em	Não	*Sugestões para melhora do

			projetos de menor mérito		Legislativo Preocupação especial com o uso do tempo de plenário *Preocupação com inteligibilidade das falas dos vereadores
--	--	--	--------------------------	--	---

Fonte: Praça e Dantas (2012a).

\* Não houve eleição para vereador em 2010, mas ainda assim o Voto Consciente de São Paulo realizou o acompanhamento de vereadores que se candidataram a algum cargo em 2010 (deputado estadual, deputado federal, senador, governador), com os critérios citados.

Como se pode depreender do Quadro 13, algumas das variáveis do modelo podem ser classificadas como qualitativas pelo MCV de uma cidade e quantitativa em outra cidade. A flexibilidade, para considerar a realidade local, é uma das vantagens do modelo, especialmente em relação às variáveis opcionais.

Outra contribuição importante está registrada no relatório do seminário sobre Tecnologia de Informação e o Processo Legislativo do Futuro (Senado Federal, 2016, p. 100-103). Trata-se de projeto para a automação do processo legislativo do Senado Federal, tornando virtual a representação e potencializando a comunicação online com a sociedade. Segundo o relatório, a implementação desse projeto de automação criaria as condições ideais de interação participativa dos cidadãos no processo legislativo e, em consequência, agregaria inteligência coletiva à tomada de decisão. O relatório chama a atenção para a importância de definição de critérios e parâmetros quantitativos e qualitativos necessários à mensuração da eficácia e eficiência do processo legislativo, na perspectiva da prestação de contas devida pelos parlamentares aos cidadãos.

Ainda segundo o relatório, a informatização plena do processo legislativo permitiria a mensuração tempestiva de alguns critérios de avaliação do processo legislativo, em particular os seguintes (Quadro 14):

***Quadro 14 -Critério de avaliação do processo legislativo automatizado***

Presença do parlamentar: 1) no Congresso Nacional ou, fora, em missão parlamentar; 2) no plenário; e 3) em comissões
Pronunciamentos em plenário
Autoria de iniciativa legislativa
Apresentação de parecer como relator de matéria legislativa
Como vota o parlamentar em cada deliberação
Tempo de tramitação na Casa das matérias apreciadas
Participação em audiências públicas

Iniciativas legislativas apreciadas, por categoria (matéria comemorativa, administrativa, processo legislativo, área temática (agricultura, indústria, comércio...))
Aprovação e desaprovação social de cada matéria (quantos cidadãos se manifestaram no portal do e-Cidadania positiva ou negativamente sobre a matéria)
Visibilidade social da matéria (a soma de aprovação e desaprovação no portal do e-Cidadania)
Número de relatórios de avaliações de políticas públicas por comissão, parlamentar, ano, etc
Autoavaliação de cada parlamentar e de cada comissão das funções de representação, legislação e supervisão (atribuição de nota de 0 a 10)
Número de emendas apresentadas e aprovadas nas proposições em tramitação
Número de votos em separado apresentados a matérias em tramitação
Relevância e prioridade de cada matéria na opinião de cada parlamentar (atribuição de notas de 0 a 10)
Relevância e prioridade de cada matéria na opinião do cidadão (atribuição de notas de 0 a 10)
Participação do parlamentar: 1) em missão ou evento fora do País; e 2) em missão ou evento no País, fora do Congresso Nacional
Avaliação de cada parlamentar pelo cidadão: 1) positiva; e 2) negativa
Visibilidade do parlamentar (soma das manifestações positivas e negativas da atuação parlamentar)

Fonte: Elaboração pelo autor, com base no relatório da Comissão Senado do Futuro de 2016.

Segundo o relatório, todos os indicadores do Quadro 14 poderão ser mensurados automaticamente, a partir do momento em que o sistema automatizado já estiver em pleno funcionamento.

## 5 DESVENDANDO OS RANKINGS – CARACTERÍSTICAS E METODOLOGIAS

Neste capítulo, apresentaremos e discutiremos as cinco metodologias de avaliação de desempenho de deputados e senadores, desenvolvidas por entidades e especialistas que acompanham o Congresso. Descreveremos as características de cada uma delas, identificando seus critérios e objetivos, bem como avaliando se contribuem para o aperfeiçoamento da democracia.

Das cinco metodologias, duas delas – Diap e Arko Advice – identificam atores-chave do processo decisório e os classifica segundo suas habilidades e capacidade de liderança, enquanto as outras três – Congresso em Foco, *Ranking* dos Políticos e Atlas Político – fazem o ranqueamento dos parlamentares com base em juízo de valor de suas ações e comportamentos, de acordo com a pontuação obtida segundo os critérios fixados. De todas, o prêmio Congresso em Foco é a única em que há votação popular. Todas as demais seguem outros critérios.

O Quadro 15 a seguir traz uma síntese das principais características de cada *ranking*.

**Quadro 15 - O que mede cada ranking e sua periodicidade**

<b>Rankings</b>	<b>O que pretende medir</b>	<b>Crítérios</b>	<b>Periodicidade</b>
Diap	Influência e liderança	Institucional, reputacional e decisional	Anual – estático
Arko Advice	Influência e liderança	Por tipo de liderança – formal ou informal	Ao menos uma vez por legislatura – estático
Congresso em Foco	Melhores do Congresso - categoria geral - escolha do público e do júri Melhores Parlamentares por segmentos específicos - escolha do público e do júri, e Parlamentares Mais Bem Avaliados pelos Jornalistas	assiduidade, 2) participação em debates; 3) apresentação de proposições; 4) capacidade de articulação política, e 5) combate à corrupção e ao desperdício	Anual – estático
<i>Ranking</i> dos Políticos	Melhores e piores parlamentares	Combate: 1) a privilégios, 2) desperdícios; 3) corrupção; e 4) outros, como opinião sobre	Recorte por legislatura e por ano, com atualização diária – dinâmico

		temas da agenda política	
Atlas Político – <i>Ranking</i> 5D	Parlamentares mais atuantes	1) Representatividade, 2) Campanha Responsável, 3) Ativismo Legislativo; 4) Debate Parlamentar; 5) Fidelidade Partidária	Recorte por legislatura e por ano, com atualização diária – dinâmico

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nas metodologias de cada ranking.

Iniciamos com a descrição das metodologias que identificam influência e liderança dos parlamentares, à luz dos critérios estabelecidos, e, na sequência, fazemos o mesmo em relação às demais.

## 5.1 Descrição das metodologias de avaliação parlamentar

Quatro das cinco metodologias continuam sendo publicadas e com livre acesso do público, enquanto uma delas – o *Ranking* 5-D, do Atlas Político – deixou de ser publicada ou foi bloqueada ao público, mas foi mantida na pesquisa pela importância dos critérios, que poderão servir de referência para futuros *rankings*. O último registro público do mapa político, por intermédio do *Ranking* 5D, foi em 2014. Não foi divulgada a razão do cancelamento do *Ranking* ou da restrição do acesso ao público. Fenômeno semelhante ocorreu com outro *ranking*, conhecido como *Ranking* do Progresso, que era elaborado pelo Núcleo de Estudos sobre o Congresso (Necon) do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp-Uerj) e publicado anualmente pela revista *Veja*. O *Ranking* do Progresso ou de *Veja* também circulou pela última vez em 2014 e foi descontinuado. Também não se sabe a razão, mas a descontinuidade coincidiu com a polêmica nota zero atribuída ao então candidato a presidente da República, Aécio Neves.

### 5.1.1 Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap)<sup>32</sup> – Cabeças do Congresso Nacional

O Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, idealizador da publicação “Os Cabeças do Congresso”, foi fundado em 19 de dezembro de 1983 por um conjunto de

---

<sup>32</sup> [www.diap.org.br](http://www.diap.org.br). Acessado em 27/07/2021

entidades sindicais de trabalhadores para atuar junto aos Poderes da República, em especial no Congresso Nacional, com vistas à institucionalização e transformação em normas legais das reivindicações predominantes, majoritárias e consensuais do movimento sindical.

Segundo Costa (2016), a criação do Diap - liderada pelo advogado trabalhista Ulisses Riedel de Resende, seu diretor-técnico - teve inspiração na experiência da *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations* (AFL-CIO), a principal central sindical dos Estados Unidos, que mantém um departamento voltado ao monitoramento legislativo. Dentre as atribuições do Diap, estão: monitorar a tramitação de projetos; prestar informações sobre o andamento e possíveis desdobramento de matérias monitoradas; promover pesquisa de opinião para antecipar tendência de votações no Congresso; organizar bases de dados com resultados de votações; mapear os atores-chave do processo decisório; montar estratégias de atuação das 900 entidades filiadas e produzir e editar publicações sobre educação política e formação cidadã.

O Diap, conforme seus estatutos, é mantido e dirigido por entidades sindicais de trabalhadores e se rege pelos seguintes princípios: decisões democráticas; atuação suprapartidária; conhecimento técnico; atuação como instrumento dos trabalhadores; e transparência, participação e ética. Segundo o assessor André Santos, em depoimento para esta dissertação, o Diap é mantido única e exclusivamente com os recursos das mensalidades sociais, pagas pelas entidades filiadas, e com a venda de publicações produzidas pelo órgão, sem receber nenhum tipo de patrocínio de governo, de empresas, de pessoas físicas ou de instituições nacionais ou estrangeiras. Segundo o entrevistado, a entidade nunca firmou convênio, prestou serviços ou fez qualquer outro tipo de parceria com retorno financeiro fora das suas duas fontes: mensalidade e venda de publicações.

Conhecido como o *lobby* dos trabalhadores no Congresso, o Diap é dirigido por um comando político-sindical, exercido pelas entidades sindicais, de acordo com as diretrizes da Assembleia Geral, instância máxima do órgão, que se reúne periodicamente na forma estatutária. O Diap possui uma diretoria política, formada por dirigentes de entidades filiadas e eleitos pela assembleia, e um diretoria técnica, sob a supervisão da qual estão os estudos sobre políticas públicas e o monitoramento da atuação parlamentar, inclusive as publicações sobre formação política e avaliação do desempenho parlamentar. Seu corpo técnico é formado por advogados e seus empregados são jornalistas, cientistas políticos, especialistas em processo legislativo e decisório, entre outros.

Em cumprimento à sua missão estatutária, o Diap produz e organiza dados e informações, contando com um acervo próprio de publicações, sobre os processos decisórios (regras legais e regimentais), os atores políticos e as principais políticas públicas de interesse dos trabalhadores, debatidas ou votadas no Congresso Nacional desde sua fundação em 1983. Dentre as publicações mais relevantes, além do jornal e do boletim que a entidade manteve por três décadas, desenvolve e organiza séries voltadas para prestar contas da atuação parlamentar, para analisar políticas públicas e para instruir ação de cidadania ou promover formação política. Dentre essas séries, podemos citar: “Quem é Quem do Diap”, “Cadernos Debate”, “Estudos Técnicos” e “Estudos Políticos”, com dezenas de cartilhas e livros.

O Diap foi pioneiro no processo de acompanhamento da atuação dos deputados e senadores, tendo empregado três modalidades de avaliação de desempenho parlamentar: uma com informações sobre opiniões e votos, sem juízo de valor, caso do “Quem é Quem do DIAP”; uma com avaliação de desempenho parlamentar e juízo de valor, inclusive mediante nota por participação em votações, caso do livro *Quem foi Quem na Constituinte*, e outra com identificação de liderança e influência, caso dos “Cabeças do Congresso Nacional”, editada anualmente a partir de 1994.

O “Quem é Quem do DIAP” foi a primeira publicação editada no País no período da redemocratização que divulgou os votos e opiniões dos parlamentares sobre temas de interesse da sociedade, em geral, e dos trabalhadores, em particular. Prefaciado pelo saudoso jornalista político Carlos Castelo Branco, o “Quem é Quem do Diap”, editado sob a forma de fascículo por estado, foi publicado em 1986, meses antes da eleição para a Constituinte, com tiragem suficiente para distribuir exemplares para todos os sindicatos de trabalhadores de cada um dos 23 estados então existentes. Entre os principais temas de atuação parlamentar registrados nos fascículos, o órgão incluiu as poucas votações nominais havidas no período, entre as quais como votaram os deputados nos decretos lei de arrocho salarial, nas diretas-já e no colégio eleitoral que elegeu Tancredo-Sarney, além da opinião dos parlamentares sobre questões como aborto, eleição direta, constituinte, anistia política, entre outras.

Praça e Dantas (2012b, p. 19), referindo-se ao livro *Quem foi Quem na Constituinte*, assim se expressaram:

“Para os estudiosos, há pelo menos duas vantagens em utilizar essa classificação. A primeira é que se trata de classificação feita por um grupo de interesse, que por definição tem incentivos para se informar bem sobre o processo legislativo constituinte e, sendo assim, certamente sabe diferenciar votações importantes de votações estratégicas ou desimportantes (Krehbiel 1991, p. 181). A segunda é que é

uma classificação baseada em dezenove votações concretas dos parlamentares durante a Constituinte, portanto mede o comportamento efetivo do parlamentar quando instado a se manifestar em questões onde havia presumida divergência. A principal desvantagem é o fato de a classificação do DIAP ser calculada apenas a partir de votações sobre temas trabalhistas. Não há nada nesta classificação que indique como um deputado de esquerda que tenha votado “sim” para a diminuição das horas de trabalho e pelo adicional de férias, pensa sobre o parlamentarismo. Ainda assim, o trabalho do DIAP na Constituinte é relevante.”

Neste tópico da dissertação, trataremos dos “Cabeças do Congresso”, uma publicação anual que mapeia os 100 parlamentares mais influentes do Poder Legislativo federal, desde 1994. Além dos “100 Cabeças”, a partir da 7ª edição da série, em 2000, o DIAP ampliou o escopo da publicação, com a inclusão de um anexo com outros parlamentares que, mesmo não fazendo parte do grupo dos 100 mais influentes, estão em plena ascensão, podendo, mantida a trajetória ascendente, estar futuramente na elite parlamentar. Pode-se dizer que a publicação reúne os 150 parlamentares mais influentes (DIAP, 2020).

Segundo Celso Napolitano, presidente do Diap, essa publicação faz parte do tripé que constitui a espinha dorsal do órgão, que consiste em: i) identificar, desde a eleição, quem são os parlamentares eleitos, de onde vêm, quais são seus redutos eleitorais, quem os financia, para elaboração de um perfil político; ii) saber o que pensam sobre os temas que serão objeto de debate e deliberação durante a legislatura; e, finalmente, iii) listar os operadores-chave do processo legislativo (DIAP, 2010, p. 7).

De acordo com o órgão, o objetivo da publicação “Os Cabeças do Congresso” - que em 2021 chegou a sua 28ª edição - é fornecer ao movimento social uma radiografia dos principais interlocutores – partidários, profissionais, ideológicos ou de grupos políticos – no Congresso Nacional, publicando um rápido perfil com resumo das principais habilidades dos parlamentares que realmente exercem influência no processo decisório do Poder Legislativo.

Para o Diap (2020, p. 10), a série “Os Cabeças do Congresso” parte da premissa de que a disputa política é assimétrica, isto é, alguns atores são mais poderosos que outros, daí a necessidade de identificá-los. Poderoso, na definição do órgão, é entendido como alguém hábil, experiente, especializado, ou que detém recursos – materiais, econômicos, organizacionais, humanos, técnicos, partidários, ideológicos ou regionais – e capacidade de convertê-los em poder e, portanto, em liderança. No Parlamento, como na sociedade, há os que lideram – geralmente em menor número – e os liderados, em maior número.



Na definição do Diap, são “Cabeças” os parlamentares que conseguem se diferenciar dos demais pelo exercício de habilidades, entre as quais: elaborar, interpretar, debater ou dominar regras e normas do processo decisório, bem como as de manipular recursos de poder, de tal modo que suas preferências, ou do grupo que lideram, prevaleçam no conflito político. Alerta, entretanto, que “levantamentos com estas características estão sujeitos às vicissitudes conjunturais e são sempre passíveis de modificação pela dinâmica própria da política, mas que, no caso dos “Cabeças”, se trata de uma radiografia confiável do mapa do poder no Congresso Nacional”.

Messenberg (2008), que estudou a elite parlamentar brasileira no período de 1989 a 2004, identificando esses atores e suas práticas, chegou a critérios de classificação dos parlamentares influentes muito próximos desses apresentados pelo Diap. Para ela (p. 24):

“A ascensão de um parlamentar à elite encontra-se relacionada a certos condicionantes, que podem ser atendidos de modo parcial ou total, correspondendo principalmente aos seguintes elementos: ocupação de postos-chave do poder Legislativo; representação de interesses sociais e/ou institucionais organizados e posse individual de faculdades “especiais” reconhecidas entre os membros dessa comunidade como próprias de um líder<sup>33</sup>. Dessa forma, pode-se definir a elite parlamentar brasileira como um grupo seletivo de congressistas, cujos membros destacam-se 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 determinante nas principais decisões do Congresso Nacional e do Estado, interferindo de maneira decisiva nos rumos da sociedade.”

Para chegar aos 100 parlamentares mais influentes do Congresso, na mesma linha de Messenberg, o Diap desenvolveu uma metodologia que “considera critérios qualitativos e quantitativos, além de envolver aspectos posicionais (institucionais), reputacionais e decisoriais, assim como a abordagem da não-decisão”. O órgão entende como critério posicional ou institucional o vínculo formal ou o posto hierárquico ocupado na estrutura de uma organização; o reputacional, a percepção ou juízo que outras pessoas têm ou fazem sobre determinado ator político; o decisional, a capacidade de liderar e influenciar escolhas; e a não-decisão é 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.

---

<sup>33</sup> Está-se próximo da concepção de “carisma” de Weber, que remete a “qualidades excepcionais” reconhecidas em um líder, a cuja autoridade obedece-se somente enquanto forem percebidos nele “dotes sobrenaturais” (Weber, 2004, p. 159).

Com base nesses critérios, ainda de acordo com a publicação, a equipe do Diap faz entrevistas<sup>34</sup> com deputados e senadores, assessores das duas Casas do Congresso Nacional, jornalistas, cientistas e analistas políticos, e promove, em relação a cada parlamentar, um exame cuidadoso das atividades profissionais, dos vínculos com empresas ou organizações econômicas ou de classe, da formação e vida acadêmica, além de levantamentos minuciosos de pronunciamentos, apresentação de proposições, resultados de votações, intervenções nos debates do Legislativo, frequência com que é citado na imprensa, temas preferenciais, cargos públicos exercidos dentro e fora do Congresso Nacional, relatorias de matérias relevantes, forças ou grupos políticos de que faça parte, além da análise dos perfis políticos e ideológicos de cada parlamentar.

Segundo o portal da entidade, o método de investigação empregado nos “Cabeças do Congresso” elimina qualquer vício, discriminação ou preferência de natureza partidária, doutrinária, ideológica ou econômica em relação aos parlamentares pesquisados. De acordo com André Santos, assessor da entidade, um testemunho da imparcialidade do critério está no fato de que a maioria dos “Cabeças” é constituída de parlamentares de perfil liberal e fiscalista, com postura hostil às principais pautas dos trabalhadores.

Escolhidos os 100 parlamentares mais influentes, eles são classificados segundo um critério de habilidade, que inclui as categorias de debatedores, articuladores/organizadores, formuladores, negociadores e formadores de opinião, conforme resumido no Quadro 16, a seguir.

***Quadro 16 - Classificação dos Cabeças por habilidade***

<b>Classificação</b>	<b>Características/definições</b>
Debatedores	Capacidade de debater e repercutir nas mídias em geral, de prospectar espaço político; de dominar as regras regimentais, e de influenciar a definição da agenda, chamando a atenção para os fatos políticos relevantes.
Articuladores/Organizadores	Capacidade de trânsito entre os colegas; facilidade para interpretar o pensamento da maioria; discrição na forma de atuação, geralmente costurando acordos políticos nos bastidores; sustentam decisões ou intenções dos líderes formais.
Formuladores	Especialização em determinados temas, capacidade de transformar ideias em textos legais; são referências para os colegas; são muito produtivos e raramente ocupam posto de

<sup>34</sup> Para garantir a isenção dos entrevistados e evitar possíveis constrangimentos ou perseguições, a equipe não divulga suas opiniões, que são consideradas para validar ou não os estudos e levantamentos próprios da entidade.

	liderança.
Negociadores	Ocupam posto institucional de liderança ou representação de grupo; gozam de credibilidade para firmar e cumprir acordos políticos; são experientes, cordiais no trato com os colegas e sabedores de seus limites; possuem razoável poder de persuasão.
Formadores de Opinião	Expressam credibilidade, prudência e respeitabilidade; são chamados a arbitrar conflitos; transitam bem nas diversas correntes e possuem visão abrangente dos problemas nacionais. Não precisam de posto institucional para serem consultados e considerados nas decisões importantes.

Fonte: Elaborada pelo autor, com base na edição dos Cabeças.

São basicamente quatro os questionamentos aos critérios do Diap na elaboração da publicação “Os Cabeças do Congresso”: a) não disponibilizar os dados coletados sobre os parlamentares, especialmente as entrevistas; b) o fato de a avaliação ser feita por uma entidade que tem lado, ou seja, representa os interesses de uma classe, a trabalhadora; c) a inclusão do critério de não-decisão, de difícil mensuração; e d) de supostamente favorecer parlamentares de esquerda, que aparecem em número expressivo nos levantamentos.

Sobre as duas primeiras críticas, assim se expressaram Praça e Dantas (2012, p. 20):

“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”.

De fato, embora faça um perfil com a trajetória política, a atuação e a especialização técnica de cada Cabeça, o Diap não disponibiliza os dados coletados nas entrevistas sobre cada parlamentar. Das três dimensões da avaliação, o Diap torna pública duas: na dimensão institucional, o órgão informa o posto que o parlamentar ocupa, e na dimensão decisional, há relato, no perfil, sobre as principais ações ou articulações do parlamentar. Entretanto, na dimensão reputacional, o Diap, para proteger a fonte e alegando evitar constrangimento ou perseguição aos entrevistados, não fornece nem o nome da fonte nem o conteúdo por ela fornecido. Segundo André dos Santos, assessor do Diap, a divulgação das impressões sobre o parlamentar inibiria as fontes consultadas, que ficariam expostas a cobranças ou constrangimentos dos parlamentares avaliados.

O critério da não-decisão é outro ponto objeto de questionamento. Miranda (2015, p. 38) assim se expressa quanto ao tema:

“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.”

Quanto à crítica ao fato de o Diap, uma instituição que defende trabalhadores, elaborar uma publicação que “legitima” como influentes adversários da pauta da entidade, parece que dá relevo à isenção da publicação. Segundo André Santos, assessor da entidade, há mais parlamentares hostis aos trabalhadores entre os “Cabeças” do que alinhados à visão do órgão. Praça e Dantas (2012) também destacaram esse aspecto, ao afirmarem que “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”.

Por fim, sobre o fato de na publicação, historicamente, haver um número desproporcional de parlamentares à esquerda do espectro político em relação à sua participação na composição do Congresso Nacional, André Santos, assessor da entidade, apresenta três explicações. A primeira é que os partidos de esquerda no Parlamento se organizam em núcleos temáticos, formando e qualificando quadros para intervenção no debate político. De fato, a organização e a qualificação da intervenção parlamentar podem fazer a diferença. A segunda é que os parlamentares à esquerda do espectro político fazem o contraponto a uma ofensiva neoliberal, que vem fazendo parte da agenda desde os anos 1980, fato que exige um esforço adicional considerando que a grande imprensa e o mercado apoiam esse tipo de agenda. E terceiro é que há bastante espaço de atuação institucional no Parlamento para todas as forças políticas, inclusive as de esquerda, mesmo quando elas estão na oposição no plano nacional, como a liderança e vice-liderança nos partidos a que pertencem, liderança da oposição e da minoria, com respectivas vice-lideranças, na Câmara, no Senado e no Congresso, além de espaço nas comissões temáticas.

Outra característica dos partidos de esquerda é a pluralidade interna e a disciplina externa, além da organização interna. Carvalho (2006, p. 85), com visão semelhante à de André Santos, já registrava como estratégica a forma como a bancada do PT se estruturava na Câmara

dos Deputados. Segundo o autor, o partido se divide em 13 núcleos temáticos<sup>35</sup> e cada um deles possui um coordenador, fator que contribui para a organização, a formação e a especialização da atuação da bancada. Os demais partidos de esquerda seguem um padrão semelhante ao do PT e até, em alguns casos, compartilham estruturas na produção de peças legislativas e ações judiciais.

O saber, o equilíbrio, a prudência, a credibilidade e a respeitabilidade, a boa reputação e a experiência são atributos que credenciam um parlamentar perante seus pares e abrem caminho para influenciar no processo decisório, inclusive na definição da agenda, assim como ter presença na imprensa possui papel relevante na projeção desses parlamentares, mas a ocupação de posto institucional é determinante para o exercício da influência, conforme registram os estudos sobre elite parlamentar. (DIAP, 2010, p. 11).

A série “Os Cabeças”, em todas as suas 28 edições, constata que as posições ocupadas, cargos formais ou informais - como presidência de comissões, vice-lideranças, relatorias, missões partidárias, direção da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal - são fundamentais para o ingresso nesse clube restrito. A título de ilustração, basta dizer que na edição de 2020, 63 dos 100 Cabeças são ou foram líderes ou vice-líderes partidários, seguidos de 23 que são ou eram presidentes ou vice-presidentes de comissão ou membro da mesa diretora. Messenberg (2008), em trabalho sobre elite parlamentar, chega à mesma conclusão: a de que a ocupação de posto-chave na estrutura da Câmara e do Senado é fundamental para o exercício de liderança, embora não seja exclusiva.

### **5.1.2 Arko Advice – Elite Parlamentar**

A empresa de consultoria política Arko Advice, que faz o acompanhamento do Congresso Nacional para empresas, também promove pesquisas e investigações sobre liderança política, editando a publicação “A Elite Parlamentar”, com pelo menos uma edição em cada legislatura, desde 1996.

Na publicação Elite Parlamentar (Aragão, 2002), a empresa parte das seguintes premissas: a) o Congresso Nacional é controlado, politicamente, por um grupo restrito de

---

<sup>35</sup> Os núcleos são: Agrário; Defesa do Consumidor; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Urbano; Direitos Humanos; Educação; Finanças e Tributação; Infraestrutura; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Segurança Pública; Seguridade Social e Família; Trabalho e Transportes.

parlamentares; b) esse grupo de parlamentares é constituído de lideranças formais, previstas nos regulamentos de cada casa e por liderança não-constituída ou lideranças informais; c) existe um conjunto de fatores que afetam a tomada de decisão de parlamentares ante uma votação; e d) entre os fatores existentes (opinião pública, imprensa, base eleitoral, “*lobbying*” etc), a atuação das lideranças é um dos mais relevantes.

Também utiliza como pressuposto o fato de que o comportamento parlamentar recebe influências externas e internas. Entre os fatores externos, aponta a opinião pública, a imprensa, a base eleitoral, os interesses dos doadores, o relacionamento do congressista com os governos municipal, estadual e federal, a ação dos “lobbies”, entre outros. Como fatores internos de influência, menciona as lideranças técnicas exercidas pelos relatores e as lideranças informais.

Os objetivos da publicação, segundo Aragão (2002, p. 8), são: a) apresentar definições sobre lideranças formais e informais; b) estabelecer uma tipologia acerca das lideranças informais; e c) apontar, a partir do enquadramento dos parlamentares na tipologia, a elite do Congresso.

Em sua tipologia, a Arko Advice criou duas categorias básicas de status para inserção de parlamentar na elite: a liderança formal e a informal. Na primeira – de líderes formais – embora não cite, ela adota o critério institucional ou posicional semelhante ao do Diap, que inclui entre os parlamentares influentes aqueles que ocupam postos na estrutura do Congresso Nacional: presidentes das Casas, membros da Mesa Diretora, líderes, vice-líderes, presidentes de partidos e de comissões, além de relatores de matérias relevantes. Para Aragão (2002), nem todos os cargos ocupados levam seu titular à condição de elite, mas sim os postos que decidem a agenda e o encaminhamento de deliberações, as lideranças partidárias com peso político, a presidência e as relatorias de matérias realmente relevantes. Na segunda – de líderes informais – embora também não cite, a Arko utiliza o critério reputacional semelhante ao do Diap, no qual os parlamentares são classificados de acordo com a percepção que seus pares têm sobre eles no que se refere a sua capacidade de liderança e influência: líderes políticos, especialistas, formadores de opinião, operadores, líderes setoriais e debatedores.

Além disto, até a edição de 2002, a publicação também media o índice de adesão ao governo – IAG. De acordo com Aragão (2002, p. 10), o grau de adesão à agenda governamental é composto por votações consideradas importantes para o governo e que sejam relevantes o suficiente para uma clara divisão entre situação e oposição. Cada parlamentar tinha seu IAG calculado numa escala que variava de zero a dez, considerando as votações relevantes para o

governo e para o País. Entre as votações escolhidas nos anos de 2001 e 2002 na Câmara para medir o IAG, por exemplo, estavam o fator previdenciário, o fim do regime jurídico único, a Desvinculação de Receitas da União (DRU) e a flexibilização da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Nos Quadros 17 e 18, a seguir, sistematizamos as duas tipologias: forma e informal.

***Quadro 17 - Tipologia de Liderança Formal da Arko Advice***

<b>Cargos</b>	<b>Observação</b>
Presidência da Câmara e do Senado	Controla o processo legislativo e a pauta de votações, juntamente com colégio de líderes, e serve de instância decisória para questões de ordem.
Vice-presidente da Câmara e do Senado (cumulativamente)	Cargo decorativo, cuja inclusão no rol da elite depende de qualificações adicionais do ocupante.
Lideranças partidárias	Exerce influência sobre seus liderados e participa das decisões políticas em conjunto com a presidência das Casas.
Vice-líderes partidários (cumulativamente)	Atua em nome do líder em Plenário e no debate das agendas. Insere-se na elite quando exerce funções típicas de líderes partidários e/ou por qualidades pessoais.
Primeira vice-liderança partidária (cumulativamente)	Quando acumula outras qualificações ou habilidades, assegura a inserção na elite.
Liderança do governo e determinados vice-líderes do governo na Câmara, Senado e Congresso	O líder do governo sempre é integrante da elite. No caso dos vice-líderes, a avaliação considera aspectos pessoais e políticos.
Presidência nacional de alguns dos principais partidos	Os presidentes nacionais dos grandes partidos com mandato parlamentar sempre integram a elite parlamentar.
Na Câmara – Presidência das Comissões de Constituição e Justiça, de Finanças e Tributação, de Agricultura, de Trabalho etc. No Senado – Comissões de Constituição e Justiça, de Assuntos Econômicos e Comissão de Infraestrutura	A inserção do parlamentar na elite se dá pela combinação de alguns fatores: a) atuação destacada; b) importância da comissão na agenda prioritária do período.
Presidência de Comissões Especiais (cumulativamente)	Se os presidentes tiverem peso no processo legislativo por conta de outras qualificações.
Relatores de projetos importantes para a agenda legislativa	Relatores de matérias relevantes, mesmo sendo uma atuação transitória.

Fonte: Elaboração do autor, com base em Aragão (2002).

**Quadro 18 - Tipologia de Lideranças Informais da Arko Advice**

Liderança de Grupos Políticos	Parlamentares que comandam blocos de votos em razão de liderança política estadual ou regional. Exemplos José Sarney e Michel Temer.
Especialista	Parlamentares que possuem qualificação específica para debater temas tais como economia (Aloizio Mercadante); assuntos jurídicos (Jefferson Peres); telecomunicações (Alberto Goldman); infraestrutura (José Carlos Aleluia); entre outros. São conhecidos, na tipologia do Diap, como formuladores.
Formadores de Opinião	Parlamentares que combinam várias qualificações, tais como: expertise, experiência, liderança, visibilidade pública, credibilidade e reconhecida relevância política. São exemplos: Delfim Netto na Câmara, e Jorge Bornhausen no Senado.
Articuladores	Parlamentares que representam interesse e/ou negociam com várias correntes de interesses políticos e partidários, caracterizando-se como importantes interfaces do processo legislativo. Atuam na formação do consenso, nos momentos de impasse. Podem ser nomes de confiança das lideranças políticas para determinadas missões. São exemplos. Arnaldo Madeira e Alexandre Cardoso na Câmara, e José Jorge no Senado.
Líderes Setoriais	São aqueles parlamentares que representam determinados setores com fortes articulações políticas na sociedade (grupos de pressão) e/ou dentro do Congresso, como a bancada ruralista. São exemplos: Jair Meneguelli (CUT) e Abelardo Lupion (bancada ruralista).
Debatedores	São os parlamentares com boa capacidade oratória e senso de oportunidade para se colocarem em posição de destaque nos debates em Plenário e nas comissões. Não são obrigatoriamente especialistas em determinadas matérias, mas são conhecedores das regras parlamentares (regimentos internos) e as utilizam em seu favor. Exemplos: Arthur Virgílio; José Genoíno e Gerson Peres na Câmara, e José Eduardo Dutra e Pedro Simon no Senado.

Fonte: Elaboração própria, com base em Aragão (2002).

Para Aragão (2002, p. 10), a Arko Advice utiliza recursos metodológicos que englobam critérios qualitativos e quantitativos. O critério qualitativo consiste na identificação: a) de proposições legislativas relevantes, b) de parlamentares com atuação relevante, c) de parlamentares com especialização, e d) reconhecimento da importância dos parlamentares pelos seus pares, assessores, funcionários do Congresso Nacional, entre outros. O critério quantitativo consiste: a) na realização de pesquisa na imprensa em busca de menções e referências, b) identificação de cargos ocupados na estrutura de poder do Legislativo, e c) apresentação de proposições legislativas relevantes. Não considera o volume de pronunciamentos nem de proposições apresentadas.

Na edição da Elite Parlamentar de 2001/2002, a Arko Advice identificou 76 deputados e 27 senadores, totalizando 103 parlamentares, distribuídos em 11 partidos. Na Câmara, em



ordem decrescente em índice de adesão ao governo, eram: PSDB, PFL, PPB, PTB, PPS, PMDB, PCdoB, PDT, PL, PSB e PT. E no Senado: PFL, PSDB, PMDB, PSB, PPS, PDT, PT. Dos 103 integrantes da elite parlamentar, 57 parlamentares foram classificados como “liderança formal” e 36 como “liderança informal”.

A tipologia desenvolvida pela Arko Advice, a partir dos estudos do cientista político Murillo de Aragão, permite o enquadramento na elite parlamentar, de qualquer deputado ou senador que exerça liderança formal ou informal ou que tenha especialização em alguma matéria. O próprio Aragão (2002, p. 9) admite que a avaliação embute uma parcela de julgamento subjetivo, mas reafirma que o resultado reflete com grande fidelidade o quadro interno de poder no Congresso Nacional.

#### **5.1.2.1 Comparando os modelos Diap - Cabeças do Congresso e Arko Advice - Elite Parlamentar**

O resultado das duas metodologias, mesmo desenvolvidas por instituições com públicos-alvo de atendimento distintos – o Diap atende aos sindicatos de trabalhadores e, portanto, ao terceiro setor, enquanto a Arko Advice atende às empresas e, portanto, ao mercado – é muito próximo, tanto em termos de distribuição partidária, estadual e regional, quanto em termos de nomes, com divergência abaixo de 20%, conforme demonstram os próximos quatro quadros comparativos a seguir.

Registre-se que o número de Cabeças do Congresso é fixo, 100 parlamentares, desde sua primeira edição, enquanto o número de integrantes da Elite Parlamentar variou de 103 parlamentares, listados em 2020, para 124 congressistas, na edição de 2021. Uma diferença, para maior, de 21 nomes, comparando as duas edições. Isso explica diferenças numéricas de nomes influentes, especialmente na edição de 2021.

No Quadro 19, que compara a participação dos partidos nos Cabeças do Congresso e na Elite do Congresso nas edições de 2020 e 2021 do Diap e da Arko, há pequenas variações no número de parlamentares por partido em cada metodologia, conforme segue.

**Quadro 19 - Cabeças do Diap e Elite da Arko Advice por partido nos anos de 2020 e 2021**

Partido/ Ranking/ano	Deputados				Senadores				Totais			
	Diap		Arko		Diap		Arko		Diap		Arko	
	20	21	20	21	20	21	20	21	20	21	20	21
PT	11	11	8	8	4	6	4	6	15	17	12	14
DEM	6	6	7	8	3	3	3	3	9	9	10	11
MDB	2	2	4	5	5	6	6	8	7	8	10	13
PSDB	4	3	4	6	3	4	3	3	7	7	7	9
PP	4	6	5	8	3	3	4	2	7	9	9	10
PDT	5	5	4	4	2	2	2	1	7	7	6	5
PCdoB	6	6	3	2	0	0	0	0	6	6	3	2
PSD	2	2	5	8	4	5	4	5	6	7	9	13
PSL	4	3	3	5	1	0	0	0	5	3	3	5
PSB	4	4	2	6	1	0	0	0	5	4	2	6
PSol	5	4	2	2	0	0	0	0	5	4	2	2
REPUBLICAN OS	4	3	6	5	1		1	0	5	3	7	5
CIDADANIA	4	3	4	3	0	2	1	1	4	5	5	4
PL	3	4	5	5	1		1	2	4	4	6	7
SOLIDARIED ADE	2	1	2	2	0	0	0	0	2	1	2	2
AVANTE	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2
NOVO	2	1	2	3	0		0	0	2	1	2	3
PODEMOS	0	0	2	2	1	1	2	1	1	1	4	3
PTB	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1
PATRIOTA	0	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0	2
PSC	1	0	1	1	0		0	0	1	0	1	1
PV	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1
REDE	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
PROS	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	1	2
TOTAL	70	66	70	89	30	34	33	35	100	100	103	124

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nas publicações do Diap e da Arko.

Embora com pequenas diferenças na distribuição partidária, é possível identificar o viés de cada publicação. O *ranking* do Diap, órgão mais próximo aos partidos de esquerda, superou o da Arko Advice em número de parlamentares influentes nos anos de 2020 e 2021 exatamente nesses partidos. A única exceção foi o PSL, em 2020, quando a lista do Diap trouxe dois a mais que a Arko. Nas duas edições comparadas, o *ranking* do Diap superou o da Arko Advice nos seguintes partidos: no PCdoB, com três a mais em 2020 e quatro a mais em 2021; no PT, com três a mais nos dois anos; no PDT, com um a mais em 2020 e dois a mais em 2021; e no PSol, com três a mais em 2020 e dois a mais em 2021. O *ranking* da Arko Advice, empresa

mais vinculada ao mercado e aos partidos situados mais ao centro e à direita do espectro político, por sua vez, superou o do Diap no número de parlamentares influentes exatamente nos partidos com esse tipo de perfil político e ideológico. No PSD, o *ranking* da Arko superou o do Diap em três parlamentares em 2020 e em seis em 2021; no MDB, superou em três em 2020 e em cinco em 2021; no Republicanos superou em dois nos dois anos; no PL superou em dois em 2020 e em três em 2021. A única exceção, em que a Arko listou mais parlamentares à esquerda que o Diap foi no caso do PSB na edição de 2021, quando teve dois parlamentares a mais. Com exceção do caso do PSL, para o Diap, e do PSB, para a Arko, em todos os demais casos, o *ranking* da Arko superou o do Diap em nomes influentes situados do centro à direita do espectro político.

O Quadro 20, a seguir, traz a distribuição por estado e por região dos parlamentares influentes, segundo as duas publicações.

**Quadro 20 - Distribuição dos Cabeças e da Elite de 2020 e 2021 por Estado e Região**

Estado/ <i>Ranking</i> / Ano	Câmara				Senado				Totais			
	Diap		Arko		Diap		Arko		Diap		Arko	
	20	21	20	21	20	21	20	21	20	21	20	21
<b>Região Nordeste</b>												
Alagoas	1	2	1	3	1	1	1	1	2	3	2	4
Bahia	4	6	4	6	2	2	2	2	6	8	6	8
Ceará	2	2	4	5	2	2	2	2	4	4	6	7
Maranhão	1	0	2	4	2	3	3	1	3	3	5	5
Paraíba	4	4	3	4	2	2	1	2	6	6	4	6
Pernambuco	9	7	6	8	2	2	2	2	11	9	8	10
Piauí	0	1	0	1	1	1	1	1	1	2	1	2
Rio Grande do Norte	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	1
Sergipe	1	1	1	0	1	2	1	2	2	3	2	2
Total NE	22	23	21	31	13	16	13	14	35	39	34	45
<b>Região Sudeste</b>												
Espírito Santo	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Minas Gerais	6	4	5	10	2	2	2	2	8	6	7	12
Rio de Janeiro	7	5	8	7	1	1	1	2	8	6	9	9
São Paulo	16	17	18	23	2	1	1	0	18	18	19	23
Total SE	29	26	31	40	5	4	4	5	34	30	35	45
<b>Região Sul</b>												
Paraná	6	6	5	5	1	1	2	1	7	7	7	6
Rio Grande do Sul	6	4	4	4	1	1	2	1	7	5	6	5
Santa Catarina	1	0	1	0	1	0	1	0	2	0	2	0

Total S	13	10	10	9	3	2	5	2	16	12	15	11
<b>Região Norte</b>												
Acre	1	1	1	0	1	1	1	0	2	2	2	0
Amapá	0	0	0	0	1	2	2	2	1	2	2	2
Amazonas	1	1	2	2	2	2	2	2	3	3	4	4
Pará	0	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0	2
Rondônia	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	2	1
Roraima	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	2	1
Tocantins	1	1	1	1	1	2	1	3	2	3	2	3
Total N	3	3	6	4	7	9	8	10	10	12	14	14
<b>Região Centro-Oeste</b>												
Distrito Federal	1	2	1	2	0	1	0	1	1	3	1	3
Goiás	1	1	0	2	0	0	0	0	1	1	0	2
Mato Grosso	0	0	0		1	0	1	1	1	0	1	1
Mato Grosso do Sul	1	1	1	1	1	2	2	2	2	3	3	3
Total CO	3	4	2	5	2	3	3	4	5	7	5	9
<b>Total Geral</b>	<b>70</b>	<b>66</b>	<b>70</b>	<b>89</b>	<b>30</b>	<b>34</b>	<b>33</b>	<b>35</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>103</b>	<b>124</b>

Fonte: Diap e Arko Advice. Elaborada pelo autor.

A distribuição dos Cabeças e da Elite por Estado e Região, tal como no caso dos partidos, é muito parecida. As maiores diferenças entre os Estados, com mais de três parlamentares, aconteceram na edição de 2021, pelo fato de a Arko ter ampliado sua lista de 103 para 124 parlamentares. Na edição de 2020, a maior diferença entre o *ranking* do Diap e o da Arko foi em Pernambuco, com três nomes influentes a mais na lista do Diap. Em 2021, a maior diferença por Estado foi em São Paulo, com a lista da Arko com seis deputados a mais que a do Diap. Por região, em 2020. A diferença não passou de três parlamentares, para um lado ou para outro. Em 2021, entretanto, a diferença cresceu. Na região Sudeste, por exemplo, a lista da Arko possui 15 parlamentares a mais do que a do Diap.

Um dado curioso é que a maioria dos parlamentares influentes, tanto nos “Cabeças do Congresso” quanto na “Elite Parlamentar”, pertencem às regiões ricas, como a Sudeste e a Sul ou aos Estados ricos das regiões pobres. Numericamente, a região Sul aparece atrás da região Nordeste, mas proporcionalmente a supera de longe. Na região Nordeste, considerada pobre, os destaques vão para os estados mais ricos, como Pernambuco, Bahia e Ceará.

O Quadro 21 compara a lista dos 70 deputados “Cabeças” e dos 70 deputados integrantes da “Elite Parlamentar”, da edição de 2020, e dos 66 “Cabeças” e 89 integrantes da “Elite” em 2021, com significativa coincidência de nomes.

**Quadro 21 - Nomes dos deputados influentes na edição de 2020 das duas publicações.**

Nome/partido/estado	Cabeças/Diap 2020	Elite/Arko 2020	Diap 2021	Arko 2021
Deputado Aécio Neves (PSDB- MG)	X	X	X	X
Deputado Afonso Florence (PT-BA)	X		X	X
Deputado Afonso Motta (PDT-RS)	X		X	
Deputado Aguinaldo Ribeiro (PP-PB)	X	X	X	X
Deputado Alceu Moreira (MDB-RS)	X	X		X
Deputado Alessandro Molon (PSB-RJ)	X	X	X	X
Deputado Alex Manente (Cidadania-SP)			X	X
Deputado Alexandre Padilha (PT-SP)	X	X	X	X
Deputada Alice Portugal (PCdoB-BA)	X		X	
Deputado Aluísio Mendes (PSC-MA)				X
Deputado André Ferreira (PSC-PE)	X	X	X	
Deputado André Figueiredo (PDT-CE)	X	X	X	X
Deputado André Fufuca (PP-MA)				X
Deputado Antônio Brito (PSD-BA)			X	X
Deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP)	X	X	X	X
Deputado Arnaldo Jardim (Cidadania-SP)	X	X	X	X
Deputado Arthur Lira (PP-AL)	X	X	X	X
Deputado Arthur Oliveira Maia (DEM-BA)			X	X
Deputado Baleia Rossi (MDB-SP)	X	X	X	X
Deputada Bia Kicis (PSL-DF)				X
Deputado Bohn Gass (PT-RS)			X	X
Deputado Cacá Leão (PP-BA)		X	X	X
Deputado Capitão Augusto (PL-SP)		X		X
Deputado Carlos Sabino (PSL-PA)				X
Deputado Carlos Zarattini (PT-SP)	X	X	X	X
Deputada Carmen Zanotto (Cidadania-SC)	X	X	licenciada	
Deputado Carlos Sampaio (PSDB-SP)	X	X		X
Deputado Cesinha de Madureira (PSD-SP)				X
Deputado Daniel Almeida (PCdoB-BA)	X		X	
Deputado Daniel Coelho (Cidadania-PE)	X	X		
Deputado Danilo Cabral (PSB-PE)	X		X	X
Deputado Diego Andrade (PSD-MG)	X	X		X
Deputado Domingos Neto (PSD-CE)		X		X
Deputado Dr. Luizinho (PP-RJ)				X
Deputado Eduardo Bismarck (PDT-CE)				X
Deputado Eduardo Bolsonaro (PSL-SP)	X	X	X	X
Deputado Eduardo Cury (PSDB-SP)				X
Deputado Efraim Filho (DEM-PB)	X	X	X	X
Deputado Elmar Nascimento (DEM-BA)				X
Deputado Enio Verri (PT-PR)	X	X	X	
Deputada Erika Kokay (PT-DF)	X	X	X	
Deputado Fábio Trad (PSD-MS)	X	X	X	X

Deputado Felipe Francischini (PSL-PR)	X	X		
Deputado Fred Costa (Patriota-MG)				X
Deputada Fernanda Melchionna (PSOL-RS)	X	X	X	
Deputado Fernando Coelho Filho (DEM-PE)	X	X	X	X
Deputado Geninho Zuliani (DEM-SP)		X		
Deputado Glauber Braga (PSOL-RJ)	X			
Deputada Gleisi Hoffmann (PT-PR)	X	X	X	X
Deputado Gustavo Fruet (PDT-PR)	X		X	
Deputado Henrique Fontana (PT-RS)	X			
Deputado Hildo Rocha (MDB-MA)		X		X
Deputado Hugo Leal (PSD-RJ)		X		X
Deputado Hugo Motta (Republicanos-PB)	X	X	X	X
Deputado Igor Timo (Podemos-MG)				X
Deputado Isnaldo Bulhões Jr (MDB-AL)			X	X
Deputado Ivan Valente (PSOL-SP)	X		X	X
Deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ)	X	X	X	
Deputado Jerônimo Goergen (PP-RS)				X
Deputado Jhonatan de Jesus (Republicanos-RR)		X		
Deputado João Roma (Republicanos-BA)	X	X	licenciado	
Deputado José Guimarães (PT-CE)	X	X	X	X
Deputado Júlio Delgado (PSB-MG)	X			X
Deputado Juscelino Filho (DEM-MA)				X
Deputado Kim Kataguirí (DEM-SP)	X	X	X	X
Deputado Laercio Oliveira (PP-SE)	X	X	X	
Deputado Lafayette de Andrada (Republicanos-MG)				X
Deputado Lincoln Portela (PL-MG)	X	X	X	
Deputado Lucas Virgílio (Solidariedade-GO)				X
Deputado Luciano Bivar (PSL-PE)	X	X	X	X
Deputado Luiz Carlos Motta (PL-SP)			X	X
Deputado Luiz Tibé (Avante-MG)				X
Deputada Luiza Erundina (PSOL-SP)	X		X	
Deputado Marcel Van Hattem (Novo-RS)	X	X		X
Deputado Marcelo Freixo (PSol-RJ)	X	X	X	X
Deputado Marcelo Ramos (PL-AM)	X	X	X	X
Deputado Marco Bertaiolli (PSD-SP)				X
Deputado Marcos Pereira (Republicanos-SP)	X	X	X	X
Deputada Margarete Coelho (PP-PI)			X	X
Deputado Mauro Benevides Filho (PDT-CE)		X	Licenciado	Licenciado
Deputado Nivaldo Albuquerque (PTB-AL)				X
Deputado Orlando Silva (PCdoB-SP)	X	X	X	X

Deputado Osmar Terra (MDB-RS)		X		
Deputado Otto Alencar Filho (PSD-BA)		X		X
Deputado Paulo Abi-Ackel (PSDB-MG)	X	X	X	X
Deputado Paulo Ganime (Novo-RJ)	X	X		X
Deputado Paulo Pereira da Silva (Solidariedade-SP)	X	X	X	X
Deputado Paulo Pimenta (PT-RS)	X		X	
Deputado Paulo Teixeira (PT-SP)	X	X	X	X
Deputado Pedro Paulo (DEM-RJ)	X	X	Licenciado	Licenciado
Deputado Pedro Lucas Fernandes (PTB-MA)	X	X		
Deputado Pedro Lupion (DEM-PR)				X
Deputada Perpétua Almeida (PCdoB-AC)	X	X	X	
Deputado Prof. Israel Batista (PV-DF)			X	X
Deputada Profª Dorinha Seabra Resende (DEM-TO)	X	X	X	X
Deputada Renata Abreu (Podemos-SP)		X		X
Deputado Renildo Calheiros (PCdoB-PE)	X		X	X
Deputado Ricardo Barros (PP-PR)	X	X	X	X
Deputado Rodrigo Agostinho (PSB-SP)		X		X
Deputado Rodrigo de Castro (PSDB-MG)			X	X
Deputado Rodrigo Maia (DEM-RJ)	X	X	X	Licenciado
Deputado Rubens Bueno (Cidadania-PR)	X	X	X	X
Deputado Samuel Moreira (PSDB-SP)	X	X		X
Deputado Sebastião Oliveira (Avante-PE)				X
Deputado Sérgio Souza (MDB-PR)				X
Deputado Silas Câmara (Republicanos-AM)				X
Deputado Silvio Costa Filho (Republicanos-PE)	X	X	X	X
Deputada Soraya Santos (PL-RJ)		X		X
Deputada Tabata Amaral (PSB-SP)	X	X	X	X
Deputado Tadeu Alencar (PSB-PE)	X		X	
Deputada Talíria Petrone (PSol-RJ)			X	X
Deputado Tiago Mitraud (Novo-MG)				X
Deputado Vinicius Poit (Novo-SP)			X	
Deputado Vitor Hugo (PSL-GO)	X		X	X
Deputado Wellington Roberto (PL-PB)	X	X	X	X
Deputado Zé Silva (Solidariedade-MG)	X			
Deputado Wolney Queiroz (PDT-PE)	X	X	X	X

Fonte: Elaborada pelo autor.

Na edição de 2020, dos 70 deputados classificados como Cabeças, houve coincidência com a Elite da Arko em 55 nomes. Dos 15 em que houve divergência, ou seja, constavam da

lista do Diap e não da lista da Arko, 13 eram parlamentares de esquerda e com pauta social e dois de direita e com pauta liberal e fiscal. Em 2021, dos 66 deputados Cabeças, apenas 12, todos à esquerda do espectro político, não coincidiram com os nomes listados pela Arko. Ou seja, um nível de coincidência de 82%.

Para ilustrar, listamos os 15 deputados em que houve divergência entre a lista do Diap e a lista da Arko Advice na edição de 2020. São eles: Afonso Florence (PT-BA), Afonso Motta (PDT-RS), Alice Portugal (PCdoB-BA), Daniel Almeida (PCdoB-BA), Danilo Cabral (PSB-PE), Glauber Braga (PSol-RJ), Gustavo Fruet (PDT-PR), Henrique Fontana (PT-RS), Ivan Valente (PSol-SP), Júlio Delgado (PSB-MG), Luiza Erundina (PSol-SP), Renildo Calheiros (PCdoB-PE), Tadeu Alencar (PSB-PE), Vitor Hugo (PSL-GO) e Zé Silva (Solidariedade-MG). Destes, 13 que constam da lista do Diap e não fazem parte da lista da Arko são de esquerda, e apenas dois, que estão na lista do Diap e não estão na da Arko são de direita (Vitor Hugo e Zé Silva). Por sua vez, fazem parte da lista da Arko e não da lista do Diap 12 deputados. São eles: Cacá Leão (PP-BA), Capitão Augusto (PL-SP), Domingos Neto (PSD-CE), Geninho Zuiliani (DEM-SP), Hildo Rocha (MDB-MA), Hugo Leal (PSD-RJ), Jhonatan de Jesus (Republicanos-RR), Mauro Benevides Filho (PDT-CE), Osmar Terra (MDB-RS), Otto Alencar Filho (PSD-BA), Renata Abreu (Podemos-SP) e Rodrigo Agostinho (PSB-SP). Desses 12, apenas dois são vinculados a partidos à esquerda do espectro político, fazem oposição ao governo federal e defendem pauta social: Mauro Benevides (PDT-CE) e Rodrigo Agostinho (PSB-SP). Todos os demais são liberais, fiscalistas, estão situados à direita do espectro político e são base do governo Bolsonaro. Os dois exemplos de 2020 ratificam o viés das duas publicações, mostrando que o Diap apresenta uma visão mais à esquerda, mais voltado às pautas sociais e mais de oposição, e a Arko um pensamento mais à direita, mais de mercado e mais governista.

Em 2021, o fenômeno se repete. Dos 66 deputados que constam da lista do Diap, somente 12 não fazem parte da lista da Arko Advice. São eles: Alice Portugal (PCdoB-BA), André Figueiredo (PDT-CE), Daniel Almeida (PCdoB-BA), Ênio Verri (PT-PR), Erika Kokay (PT-DF), Fernanda Melchionna (PSol-RS), Gustavo Fruet (PDT-PR), Jandira Feghali (PCdoB-RJ), Laércio Oliveira (PP-SE), Lincoln Portela (PL-MG), Luiza Erundina (PSol-SP) e Paulo Pimenta (PT-RS). Dos 12, apenas dois (Laércio Oliveira e Lincoln Portela) são de direita e fazem parte da base do governo Bolsonaro. Os outros dez que constam da lista do Diap e não fazem parte da lista da Arko defendem pautas sociais, estão situados à esquerda do espectro político e não integram a base do governo Bolsonaro.



O Quadro 22 traz a lista dos 30 senadores “Cabeças do Congresso” e dos 33 senadores integrantes da “Elite Parlamentar” na edição de 2020 e os 34 senadores “Cabeças” e os 35 que fazem parte da “Elite Parlamentar” em 2021. De novo, a coincidência é muito grande entre os nomes escolhidos pelas duas metodologias, conforme segue:

**Quadro 22 - Nomes dos senadores influentes nas edições de 2020 e 2021 das duas publicações**

Nome/partido/estado	Cabeças/Diap	Elite/Arko	Diap	Arko
	2020	2020	2021	2021
Senador Alessandro Vieira (Cidadania-SE)			X	X
Senador Álvaro Dias (Podemos-PR)	X	X	X	X
Senador Antonio Anastasia (PSD-MG)	X	X	X	X
Senador Carlos Patrocínio (PL-RJ)				X
Senador Cid Gomes (PDT-CE)	X	X	X	X
Senador Ciro Nogueira (PP-PI)	X	X	X	Licenciado
Senadora Daniella Ribeiro (PP-PB)	X	X	X	X
Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP)	X	X	X	X
Senador Eduardo Braga (MDB-AM)	X	X	X	X
Senador Eduardo Gomes (MDB-TO)	X	X	X	X
Senadora Eliziane Gama (Cidadania-MA)		X	X	
Senador Espiridião Amin (PP-SC)	X	X		
Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE)	X	X	X	X
Senador Flávio Arns (Podemos-PR)		X		
Senador Flávio Bolsonaro (Patriota-RJ)	X	X	X	X
Senador Humberto Costa (PT-PE)	X	X	X	X
Senador Irajá Rodrigues (PSD-TO)				X
Senador Izalci Lucas (PSDB-DF)			X	X
Senador Jaques Wagner (PT-BA)	X	X	X	X
Senador Jean Paul Prates (PT-RN)			X	X
Senador José Serra (PSDB-SP)	X	X	X	
Senadora Kátia Abreu (PP-TO)			X	X
Senador Luiz Carlos Heinze (PP-RS)		X		
Senador Major Olímpio (PSL-SP)	X		falecido	Falecido
Senador Marcelo Castro (MDB-PI)				X
Senador Márcio Bittar (MDB-AC)		X		
Senador Marcos Rogério (DEM-RO)	X	X	X	X
Senador Nelsinho Trad (PSD-MS)		X	X	X
Senador Omar Aziz (PSD-AM)	X	X	X	X
Senador Otto Alencar (PSD-BA)	X	X	X	X
Senador Paulo Paim (PT-RS)	X	X	X	X
Senador Paulo Rocha (PT-PA)			X	X
Senador Randolfe Rodrigues (Rede-AP)	X	X	X	X
Senador Renan Calheiros (MDB-AL)	X	X	X	X
Senador Roberto Rocha (PSDB-MA)	X	X	X	X
Senador Rodrigo Pacheco (DEM-MG)	X	X	X	X

Senador Rogério Carvalho (PT-SE)	X	X	X	X
Senadora Rose de Freitas (MDB-ES)				X
Senador Sérgio Petecão (PSD-AC)	X	X	X	
Senadora Simone Tebet (MDB-MS)	X	X	X	X
Senador Telmário Motta (PROS-RR)		X		X
Senador Tasso Jereissati (PSDB-CE)	X	X	X	X
Senador Veneziano Vital do Rêgo (PSB-PB)	X		X	X
Senador Wellington Fagundes (PL-MT)	X	X		X
Senador Weverton (PDT-MA)	X	X	X	

Fonte: Elaborada pelo autor.

Também entre os senadores a diferença é pequena. O Diap identificou 30 senadores influentes e a Arko Advice tem 33 na “Elite” na edição de 2020. Dos 30 senadores listados pelo Diap, a divergência com a Arko se limita a dois: uma à direita, o falecido senador Major Olímpio (PSL-SP) e um ao centro-esquerda, o senador Veneziano Vital do Rego, então no PSB. Já dos 33 senadores da lista da Arko, apenas seis deles não constam na lista do Diap, sendo cinco à direita do espectro político: Flávio Arns (Podemos-PR), Luiz Carlos Heinze (PP-RS), Márcio Bittar (MDB-AC), Nelsinho Trad (PSD-MS) e Telmário Motta (Pros-RR) e uma ao centro-esquerda, a senadora Eliziane Gama (Cidadania-MA).

Na edição de 2021, dos 34 senadores influentes na lista do Diap, apenas três não constam da lista da Arko. São dois mais à esquerda do espectro político (Veneziano Vital do Rego e Weverton) e um à direita (Sérgio Petecão). Constam da lista da Arko e não da do Diap seis senadores, todos eles situados mais à direita do espectro político. São eles: Carlos Patrocínio (PL-RJ), Irajá Abreu (PSD-TO), Marcelo Castro (MDB-PI), Rose de Freitas (PSD-ES), Telmário Motta (Pros-RR) e Welington Fagundes (PL-MT).

Em conclusão, pode-se afirmar que, apesar de atenderem a públicos com interesses distintos, o Diap e a Arko Advice apresentam resultados muito próximos, tanto em termos de nomes considerados influentes, quanto em termos de partido, estado e região, além de ideologia, apenas neste último ponto com pequena oscilação à esquerda, no caso do Diap, e à direita, no caso da Arko.

### 5.1.3 Congresso em Foco – Prêmios dos melhores parlamentares

O Congresso em Foco é uma empresa de comunicação jornalística e de prestação de serviços de análise da notícia, com sede em Brasília, que mantém um website<sup>36</sup> de cobertura política com elevado nível de acesso e de influência entre políticos, jornalistas e outros formadores de opinião. De acordo com o portal, trata-se de um veículo jornalístico que faz uma cobertura apartidária do Congresso Nacional e dos principais fatos políticos com o objetivo de auxiliar o (e) leitor a acompanhar o desempenho dos representantes eleitos. A organização registra que não possui nenhum vínculo com partidos políticos, mas apoia causas que considera de interesse geral, como a defesa da democracia e dos direitos humanos, a luta contra as desigualdades sociais e regionais, e o combate à corrupção.

Com o propósito de contribuir para a melhoria da qualidade da representação política no País, desde 2006, com exceção dos anos de 2014 e 2016, o veículo promove anualmente o “Prêmio Congresso em Foco”, com patrocínio de entidades privadas, que escolhe “os melhores deputados” e “os melhores senadores”. Segundo o regulamento para a edição de 2020, o “Prêmio Congresso em Foco” é uma iniciativa do *site* Congresso em Foco, apoiada por diversos parceiros, que tem como finalidade distinguir os melhores parlamentares do Congresso Nacional e estimular a sociedade a acompanhar seus representantes de modo ativo, assim como a participar plenamente da vida política.

De acordo com o regulamento, os objetivos do prêmio são: a) Reconhecer o trabalho dos deputados federais e senadores que se destacam positivamente, b) Valorizar os bons exemplos, de modo a incentivar os parlamentares federais a cumprirem o seu papel e, ao mesmo tempo, sinalizar ao eleitorado que melhorar a qualidade da nossa representação política é possível, c) Estimular a população a analisar o desempenho individual dos representantes eleitos, d) Contribuir para formar eleitores mais conscientes, capazes de exercer integralmente a cidadania, e) Difundir o conceito democrático de que os direitos e deveres dos eleitores e eleitoras vão além do simples ato de votar e devem incluir o acompanhamento ativo e permanente da atuação dos representantes eleitos, e f) Ressaltar a importância do Poder Legislativo em uma democracia.

---

<sup>36</sup> <https://congressoemfoco.uol.com.br>

Há duas categorias de premiados: as gerais e as específicas. As categorias gerais incluem os “Melhores no Senado” e os “Melhores na Câmara” e as específicas incluem os Senadores e Deputados Mais Bem Avaliados pelos jornalistas e os deputados e senadores com especialização por área de atuação, que varia a cada prêmio. São temas como sustentabilidade, defesa da educação, segurança pública, entre outros relevantes para o desenvolvimento econômico e social do País. Os internautas e os integrantes do júri especializado elegem as categorias gerais (melhores senadores e melhores deputados) e os especialistas por área da categoria especial. Os jornalistas, por sua vez, votam apenas na categoria especial: senadores e deputados mais bem avaliados pelos jornalistas.

Cada participante da Internet poderá votar em até 5 cinco senadores e até dez deputados, na categoria geral, e em até três nomes nas categorias especiais, sendo premiados os cinco senadores e os dez deputados mais votados, além dos cinco parlamentares da categoria especial por área de especialização. Cada um dos 21 jornalistas poderá votar em até 25 deputados federais e em até dez senadores, sendo premiados os cinco deputados e os cinco senadores mais bem avaliados ou com maior votação. O júri, por sua vez, elege cinco senadores e dez deputados nas categorias gerais e cinco parlamentares nas categorias específicas por área de especialização, tendo plena autonomia para definir o critério de escolha: os mais votados ou por consenso.

A organização do prêmio recomenda que os três públicos votantes (os internautas, os jurados e os jornalistas) levem em consideração em suas escolhas: a) a trajetória de vida e a reputação do parlamentar; b) sua atuação legislativa, no que diz respeito à apresentação de projetos, à discussão de proposições, à participação em debates em plenário e nas comissões e ao papel exercido nas articulações políticas com vistas à tomada de decisões. E o júri, além dos critérios gerais, deve observar na escolha: a) a assiduidade em sessões deliberativas; b) a participação nos debates do Parlamento; c) o desempenho na apresentação de propostas legislativas; d) a capacidade de articulação política; e) os compromissos no combate à corrupção e ao desperdício de recursos públicos; e f) seu compromisso com a defesa da democracia, do desenvolvimento sustentável e da educação.

Ainda segundo o regulamento do prêmio, o júri, de composição plural, é formado por especialistas com diferentes perspectivas político-ideológicas e distintos perfis profissionais que acompanham as atividades do Congresso Nacional, sendo um representante da área empresarial, um representante da área trabalhista, um representante da área acadêmica, um

representante do Congresso em Foco e um representante de entidade do terceiro setor, com renovação de pelo menos 20% dos escolhidos em cada categoria em cada edição do prêmio. O grupo de jornalistas, por sua vez, é formado por 21 profissionais, vinculados a pelo menos dez veículos jornalísticos diferentes e apontados pela organização do prêmio.

A premiação consiste na entrega de troféus e de certificados aos parlamentares homenageados, assim como na divulgação dos seus nomes por meio do *site* e de outros meios à disposição do Congresso em Foco, sendo vedada a premiação em dinheiro ou por qualquer outra forma. A motivação da criação do prêmio, segundo o fundador e principal sócio do portal Congresso em Foco, Sylvio Costa, em entrevista ao *Latam Journalism Review*<sup>37</sup>, “foi uma estratégia de sobrevivência, porque quando a gente começou a fazer algumas reportagens um pouquinho mais investigativas ali dentro do Congresso, mostrando acusações criminais contra políticos, gastos escandalosos, isso gerou uma reação muito negativa de alguns leitores (contra o Congresso em Foco).”

O prêmio vem passando por mudanças na medida em que surgem críticas sobre os seus critérios. De 2006 a 2013, os jornalistas faziam a pré-seleção dos parlamentares a serem submetidos à votação dos internautas. Entre 2006 e 2011, os jornalistas escolhiam livremente aqueles parlamentares que, no seu entender, melhor representavam os interesses da população no Legislativo Federal, sem qualquer restrição. Em 2012, foi adotado o critério que excluía da participação no prêmio os parlamentares sob investigação, por suspeita de práticas criminosas, e os que respondem a ações penais em andamento. Os mais votados pelos jornalistas, que podiam votar em até 25 (vinte e cinco) deputados federais e 10 (dez) senadores eram submetidos à votação na Internet, pelo Congresso em Foco. A partir de 2015 (não há registro de prêmio em 2014) passou a haver duas listas: uma com os melhores parlamentares (deputados e senadores) escolhidos em votação direta na Internet, sem a seleção prévia dos jornalistas e outra com os deputados e senadores mais bem avaliados pelos jornalistas. A partir de 2017 (em 2016 não houve prêmio), foi feita mais uma mudança, desta vez para instituir um júri especializado que também irá escolher os melhores parlamentares. Com isto, além dos premiados escolhidos pelo público e pelos jornalistas, também haverá uma lista escolhida pelo júri especializado.

---

<sup>37</sup> <https://latamjournalismreview.org/pt-br/articles/site-pioneiro-na-cobertura-do-congresso-brasileiro-mostra-como-alcancar-relevancia-e-sustentabilidade/>

Assim, desde 2017 a seleção dos premiados passou a ser feita de três formas, separadamente: 1) uma pela Internet, em votação aberta a toda a sociedade, 2) uma por um júri formado por profissionais de diferentes áreas que acompanham o Parlamento brasileiro, e c) uma pela escolha direta de jornalistas especializados na cobertura do Congresso Nacional.

Ao longo de sua existência, o prêmio recebeu críticas diversas, que resultaram em mudanças nos critérios, desde sua instituição em 2006. A principal delas é o fato de que há patrocínio privado das categorias especiais do prêmio. Quanto ao patrocínio privado, assim se expressaram Praça e Dantas (2012):

“Há, no entanto, um problema que coloca em xeque a credibilidade do prêmio. Trata-se do fato de que as categorias especiais são patrocinadas por entidades privadas ou públicas com interesses políticos bastante claros. A categoria “parlamentar de futuro”, por exemplo, tem patrocínio da Ambev (Companhia de Bebidas das Américas); a categoria “defesa dos municípios” é patrocinada pela Frente Nacional de Prefeitos etc. Vale, no entanto, destacar que a organização olha com atenção especial para certas políticas públicas em vez de outras. 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”.

Outra crítica refere-se ao viés da escolha dos premiados, especialmente nas escolhas pela Internet, que supostamente favorecem os parlamentares com maior visibilidade ou os parlamentares dos extremos do espectro político. A crítica é um dado de realidade, pois é natural que as pessoas escolham os melhores parlamentares de acordo com o conhecimento que têm sobre eles e conforme a conjuntura ou o ambiente político do momento da escolha. Mas isto não é um problema de critério, já que o Congresso em Foco apenas disponibiliza o meio, no caso a internet, para que o cidadão faça sua escolha livremente, segundo seus conhecimentos, valores e convicções.

Na escolha pela Internet, de fato, existe uma tendência de que os deputados e senadores mais conhecidos ou com maior visibilidade sejam favorecidos, pois quanto mais exposto o parlamentar, maiores são as chances de ser eleito pelos internautas. Naturalmente os mais expostos são aqueles que têm acesso à mídia comercial ou contam com muitos seguidores nas redes, e dispõem de recursos (financeiros, tecnológicos e de pessoal) para prospectar votos.

Entretanto, como até o prêmio de 2013 os jornalistas faziam um filtro ou uma lista prévia, com base na qual o público votava nos “melhores”, havia um viés que favorecia os parlamentares de esquerda e de oposição ao governo federal do período, bem como aqueles que contavam com maior estrutura e apoio nas redes sociais. Assim, embora a lista sugerida pelos jornalistas fosse ampla e os internautas pudessem acrescentar outros nomes, desde que não

respondessem a processos, o público de alguma forma era induzido a escolher entre os nomes propostos pelos jornalistas.

Em reportagem de 2011<sup>38</sup>, sob o título “Só cinco parlamentares sempre entre os melhores”, Rudolfo Lago afirma que “o Prêmio Congresso em Foco visa estabelecer um padrão de comportamento que os eleitores, de um modo geral, buscam para os políticos brasileiros”. Para ele, pouco importa na avaliação o quão poderosos são os políticos, quantos cargos eles conseguiram indicar no governo federal, que posições de destaque ocuparam, em quem eles mandam. O que importa mais é o grau de preocupação desses políticos com os problemas e anseios da sociedade, e de que maneira eles atuam para, de alguma forma, resolver ou, pelo menos, minorar esses problemas.

A reportagem, sistematizada no Quadro 23, a seguir, traz o nome dos parlamentares que mais apareceram nas seis primeiras edições do prêmio, eleitos pelos internautas após um filtro prévio dos jornalistas:

**Quadro 23 - Senadores e deputados presentes nas edições de 2006 a 2011 do Congresso em Foco**

<b>Presente nas Edições</b>	<b>Senadores</b>	<b>Deputados</b>
Finalistas nas seis edições - de 2006 a 2011	Eduardo Suplicy (PT-SP) e Pedro Simon (PMDB-RS)	Aldo Rebelo (PCdoB-SP), Chico Alencar (PSol-RJ), e Luiza Erundina (PSB-SP)
Finalistas em cinco edições entre 2006 e 2011	Arthur Virgílio (PSDB-AM), Cristovam Buarque (PDT-DF), Demóstenes Torres (DEM-GO) e Jarbas Vasconcelos (PMDB-PE), Renato Casagrande (PSB-RS)	Ivan Valente (PSol-SP), Fernando Gabeira (PV-RJ), Gustavo Fruet (PSDB-PR), Henrique Fontana (PT-RS), José Carlos Aleluia (DEM-BA), José Eduardo Cardozo (PT-SP), Miro Teixeira (PDT-RJ)
Finalistas em quatro edições entre 2006 e 2011	Álvaro Dias (PSDB-PR), Paulo Paim (PT-RS) e Rodrigo Rollemberg (PSB-DF)	Flávio Dino (PCdoB-MA), Dr. Rosinha (PT-PR), Luciana Genro (PSol-RS), Maria do Rosário (PT-RS), Maurício Rands (PT-PE) e Beto Albuquerque (PSB-RS)
Finalistas em três edições entre 2006 e 2011	Aloizio Mercadante (PT-SP), Jefferson Péres (PDT-AM) ( <i>in memorian</i> ), Marina Silva (PV-AC), e Marisa Serrano (PSDB-MS)	Antonio Carlos Magalhães Neto (DEM-BA), Arlindo Chinaglia (PT-SP), Antonio Carlos Bisciaia (PT-RJ), Manuela D’Ávila (PCdoB-RS), Michel Temer (PMDB-SP), Raul Jungmann (PPS-PE), e Rita Camata (PMDB-ES).

Fonte: Elaborada pelo autor, com base na reportagem de Rudolfo Lago (2011)

<sup>38</sup> <https://congressoemfoco.uol.com.br/congresso-em-foco/premio-congresso-em-foco/so-cinco-parlamentares-sempre-entre-os-melhores/>

Realmente, no período de 2006 a 2011, a escolha não seguiu nenhum padrão de político poderoso ou ligado ao governo. Pelo contrário, o público elegia um mosaico com deputados e senadores da oposição e da base do governo, de perfil ideológico diverso. Uma característica era comum: todos eram reputados como parlamentares íntegros, com histórico de lutas contra a corrupção e ocupantes de postos na estrutura das Casas Legislativas ou vinculados a causas específicas, como direitos humanos.

Porém, o público escolhia a partir de um filtro dos jornalistas, fato que se manteve até a edição de 2013. A partir da edição de 2015 (em 2014 não houve prêmio), o perfil começou a mudar, com a presença na lista do público de parlamentares de extrema direita, muitos ligados à área de segurança, como o senador Magno Malta, o deputado Eduardo Bolsonaro, entre outros com perfil semelhante. A eleição desses parlamentares deveu-se à influência de dois fatores, além da estrutura que eles montaram nas redes sociais: o primeiro foi a ausência do filtro dos jornalistas na escolha dos nomes submetidos ao público e o segundo já foi reflexo das jornadas de protestos iniciadas em 2013, que revelaram as forças de direita que antes pouco participavam da vida política nacional.

Para uma instituição que criou um prêmio para valorizar “os melhores”, a eleição pelo público de parlamentares com visão autoritária e atitudes truculentas não era propriamente uma condição confortável. Em 2015, por exemplo, estavam entre os “melhores deputados”: Eduardo Bolsonaro (PSL-SP), Onyx Lorenzoni (DEM-RS), Delegado Fernando Francischini (SD-PR) e Delgado Waldir (PSL-GO). Eduardo Bolsonaro, por exemplo, foi escolhido pelo público como primeiro lugar no combate à corrupção e um dos melhores deputados em 2015, além de ter sido eleito o melhor deputado na edição de 2017. O júri especializado, instituído a partir de 2017, serviu para diluir um pouco esse desconforto, pois a escolha desse colegiado era mais equilibrada, feita com base na atuação objetiva dos parlamentares, e com maior diversidade partidária, ideológica e de posicionamento político em relação ao governo.

Os melhores parlamentares de 2020, reunidos no Quadro 24, já foram escolhidos por três públicos distintos e não apenas pelos internautas após o filtro dos jornalistas. Foram eleitos separadamente pelos internautas, pelos jornalistas e por um júri especializado. O regulamento do prêmio recomendou que cada público votante considerasse: trajetória política e reputação; atuação legislativa, tanto na propositura de projetos quanto no debate parlamentar; o papel das articulações políticas para a tomada de decisão. Vejamos a lista (Quadro 24):



**Quadro 24 - Os melhores Deputados das categorias gerais em 2020, segundo os internautas e o júri do Congresso em Foco**

Classificação	Escolha do público	Escolha do Juri
1º lugar	Marcelo Freixo (PSol-RJ)	Fábio Trad (PSD-MS)
2º lugar	Carlos Jordy (PSL-RJ)	Alessandro Molon (PSB-RJ)
3º lugar	Sâmia Bomfim (PSol-SP)	Carmem Zanoto (Cidadania-SC)
4º lugar	Luiza Erundina (PSol-SP)	Felipe Rigoni (PSB-ES)
5º lugar	David Miranda –(PSol-RJ)	Fernanda Melchionna (PSol-RS)
6º lugar	Jandira Feghali (PCdoB-RJ)	Luísa Canziani (PTB-PR)
7º lugar	Glauber Braga (PSol-RJ)	Marcelo Freixo (PSol-RJ)
8º lugar	Marcel Van Hattem (Novo-RS)	Marcelo Ramos (PL-AM)
9º lugar	Benedita da Silva (PT-RJ)	Margarete Coelho (PP-PI)
10º lugar	Alessandro Molon (PSB-RJ)	Tabata Amaral (PSB-RJ)

Fonte: Congresso em Foco

Nota-se, claramente, grandes diferenças de perfil dos eleitos. Enquanto o público da Internet escolheu como primeiro colocado um deputado do PSol, Marcelo Freixo (RJ), o Júri especializado optou por um deputado do PSD, Fábio Trad (MS). Na escolha do público, cinco dos dez melhores são filiados ao PSol, enquanto a lista do júri inclui apenas um do PSol entre os dez melhores. O público elegeu, entre os dez melhores, seis de esquerda (cinco do PSol e um do PCdoB), dois de centro-esquerda (um do PT e outro do PSB) e apenas dois de direita (um do PSL e outro do Novo). Já na escolha do Júri, há uma melhor distribuição partidária, embora o PSol e o PSB estejam empatados com dois parlamentares cada, seguidos do PSD, do Cidadania, do PTB, do PL e do PP, com um cada. Comparando os escolhidos desde a primeira edição do prêmio, a principal constatação é que os internautas utilizam critérios ideológicos e elegem, como regra, parlamentares com visões de mundo diametralmente opostas, como o PSol e o PSL.

O Quadro 25, por sua vez, compara a escolha do público e do Júri em relação aos cinco melhores senadores. Novamente a escolha do público fica mais à esquerda do espectro político do que a escolha do júri especializado, conforme segue (Quadro 25):

**Quadro 25 - Melhores Senadores 2020 do Congresso em Foco**

Classificação	Escolha do público	Escolha do Juri
1º lugar	Paulo Paim (PT-RS)	Eliziane Gama (Cidadania-MA)
2º lugar	Jaques Wagner (PT-BA)	Paulo Paim (PT-RS)
3º lugar	Randolfe Rodrigues (Rede-AP)	Simone Tebet (MDB-MS)
4º lugar	Álvaro Dias (Podemos-PR)	Tasso Jereissati (PSDB-CE)
5º lugar	Cid Gomes (PDT-CE)	Veneziano Vital do Rego (PSB-PB)

Fonte: Congresso em Foco

Na escolha pública dos senadores, outra vez fica caracterizada opção pela posição ideológica, neste caso mais à esquerda do espectro político. Dos cinco senadores, dois são do PT, um da Rede e um do PDT. Isto significa que 80% dos escolhidos pelo público estão à esquerda do espectro político, enquanto apenas 20% estão ao centro, caso do Podemos. Já na escolha do Júri houve maior equilíbrio partidário, uma do Cidadania, um do PT, uma do MDB, um do PSDB e um do PSB.

O Quadro 26, a seguir, sistematiza os cinco melhores deputados e senadores escolhidos pelos jornalistas e demonstra que é muito parecida com a escolha do público em geral, com uma clara prevalência à esquerda do espectro político.

***Quadro 26 - Melhores deputados e senadores de 2020 do Congresso em Foco***

Classificação	Escolha dos Jornalistas	
	Deputados	Senadores
1º lugar	Alessandro Molon (PSB-RJ)	Rondolfe Rodrigues (Rede-AP)
2º lugar	Marcelo Freixo (PSol-RJ)	Fabiano Contarato (Rede-ES)
3º lugar	Tábata Amaral (PSB-SP)	Jaques Wagner (PT-BA)
4º lugar	Jandira Feghali (PCdoB-RJ)	Simone Tebet (MDB-MS)
5º lugar	Luiza Erundina (PSol-SP)	Tasso Jereissati (PSDB-CE)

Fonte: Congresso em Foco

Os cinco deputados considerados melhores pelos jornalistas são todos de partidos de esquerda, sendo três do PSol, um do PSB e um do PCdoB. Já os senadores são três de centro-esquerda (dois da Rede e um do PT) e dois à direita, sendo uma de centro (MDB) e um de centro-direita (PSDB). Nesse aspecto, a escolha dos jornalistas se aproxima mais da escolha do público do que da escolha do Júri especializado.

Uma curiosidade é que todos os deputados escolhidos são da região Sudeste, sendo três do Rio de Janeiro e dois de São Paulo, enquanto os senadores representam quatro regiões, sendo dois do Nordeste (BA e CE), um do Norte (AP), um do Centro-Oeste (MS) e um do Sudeste (ES).

A escolha dos jornalistas, considerando todas as edições do prêmio, claramente favorece os parlamentares midiáticos, mais dispostos a serem personagem de notícia, do que o critério de lideranças e influência na formulação de políticas públicas, observados em outros estudos de desempenho parlamentar, como os do Diap e da Arko Advice. Prevalece a empatia

com os jornalistas e as opções ideológicas dos parlamentares, além de postura de combate à corrupção e de oposição ao governo de plantão. Não foi à toa que, na lista dos jornalistas de 2020, os primeiros colocados na categoria de melhores na Câmara e no Senado foram, respectivamente, Alessandro Molon e Randolfe Rodrigues.

O Quadro 27 compara os escolhidos nas áreas específicas de Educação e de Clima e Sustentabilidade pelo público e pelo júri especializado, conforme segue (Quadro 27):

***Quadro 27 - Melhores parlamentares nas categorias especiais, segundo o público e o júri do Congresso em Foco***

<b>Tema</b>	<b>Escolha do Público</b>	<b>Escolha do Júri</b>
Defesa da Educação	Dep. Marcelo Freixo (PSol-RJ)	Dep. Luísa Canziani (PTB-PR)
	Dep. Sâmia Bomfim (PSol-SP)	Dep. Tábata Amaral (PSB-SP)
	Dep. Tábata Amaral (PSB-SP)	Dep. Prof. Israel Batista (PV-DF)
	Dep. Glauber Braga (PSol-RJ)	Dep. Raul Henry (MDB-PE)
	Sen. Soraya Thronicke (PSL-MS)	Dep. Pedro Cunha Lima (PSDB-PB)
Clima e Sustentabilidade	Dep. Alessandro Molon (PSB-RJ)	Sen. Fabiano Contarato (Rede-ES)
	Dep. Fábio Faria (PSD-RN)	Dep. Joênia Wapichana (Rede-RR)
	Dep. David Miranda (PSol-RJ)	Dep. Nílto Tatto (PT-SP)
	Dep. Benedita da Silva (PT-RJ)	Dep. Perpétua Almeida (PCdoB-AM)
	Dep. Aurea Carolina (PSol-MG)	Dep. Rodrigo Agostinho (PSB-SP)

Fonte: elaborado pelo autor, com base em informações do Congresso em Foco.

Quando se confronta a escolha popular e do Júri sobre os melhores da educação, por exemplo, percebe-se que os internautas utilizam o critério ideológico, valorizando os extremos. Dos cinco escolhidos pelos internautas, três são do PSol, uma do PDT e uma do PSL. Dos escolhidos pelo público na área de educação, a única que possui identidade clara com educação é exatamente a que ficou no centro do espectro político, os demais ficam nos extremos. Na escolha popular, novamente, dos cinco melhores, três são do PSol, uma do PDT e uma do PSL. No caso da escolha do Júri sobre Educação, todos os escolhidos tiveram atuação específica na área no ano de 2020. O critério, portanto, foi técnico e houve melhor distribuição partidária: uma do PTB, uma do PDT, um do PV, um do MDB e um do PSDB.

No tema Clima e Sustentabilidade, a escolha do público destoa completamente da escolha do Júri técnico. Enquanto o Júri indica apenas parlamentares com envolvimento direto na causa, os internautas ignoram quase que completamente esse aspecto, escolhendo os parlamentares pelo critério ideológico. Dos cinco parlamentares escolhidos pelos internautas, sendo quatro à esquerda do espectro político e um à direita, com exceção de Alessandro Molon

(PSB-RJ), nenhum outro possui identidade ou prioriza o tema em suas atuações. Há um, o deputado Fábio Faria (PSD-RN), que, além de não ter proximidade com o tema, tem atuação hostil às questões ambientais.

Por fim, registre-se que a escolha do público segue um padrão de visibilidade do parlamentar, independentemente de ser de situação ou oposição. Trata-se de uma espécie de critério de celebridade: quanto mais aparece na imprensa e nas redes sociais, mais chances tem de ser eleito. Esse fenômeno passou a ser notado de modo mais claro após as manifestações de 2013, quando foi intensificada a polarização entre esquerda e direita. Antes existia uma disputa entre PT e PSDB, mas não se dava em termos de direita x esquerda, tal como ficou evidente após as jornadas de protestos a partir de 2013.

Uma explicação razoável para este fenômeno talvez tenha sido a edição, nos governos do PT, de um conjunto de leis de transparência e combate à corrupção (Lei de Transparência - LC 131/2009; Lei Geral de Acesso à Informação – Lei 12.525/2011; de Responsabilização da Pessoa Jurídica – Lei 12.846/2013; Lei de Combate ao Crime Organizado e de Delação Premiada - Lei 12.850/2013). Jogar luzes na relação do Estado com a sociedade e o mercado revela desvio, que, por sua vez, provoca reações. Assim, é muito provável que as pessoas tenham associado a corrupção, que veio à tona graças à legislação de transparência, com as forças de esquerda, tão exploradas pelos conservadores, do ponto de vista de valores, e pela direita política no País.

Para Queiroz (2014)<sup>39</sup>, é muito contraditório que na mesma proporção que o País avança na transparência e no controle sobre os agentes políticos – facilitando a descoberta e a punição dos desvios – aumente a desilusão e o descrédito com a política e suas instituições, a ponto de as pessoas não apenas evitarem participar, mas desqualificarem a política. Para ele, a percepção, por má comunicação do governo e pela opção preferencial da grande mídia pelo escândalo ou espetáculo, não foi captada corretamente pela sociedade. E isto estimulou movimentos à direita contra a esquerda então no poder.

O fato é que a onda conservadora entrou forte nas redes sociais, seja na eleição dos seus representantes no prêmio Congresso em Foco a partir de 2014, seja na ocupação dos primeiros lugares nos *rankings* de influência digital. Para se ter ideia desse fenômeno,

---

<sup>39</sup> <http://osbrasil.org.br/avancos-da-transparencia-do-controle-e-do-combate-a-corrupcao/>

publicamos o *ranking* dos “políticos influentes nas mídias digitais” do ano de 2020, elaborado pelo Instituto de Pesquisa-FSB (Quadro 28):

**Quadro 28 - Ranking dos mais influentes nas redes sociais em 2020, segundo o Instituto de Pesquisa FSB**

Deputados	Senadores
1º lugar - Joice Hasselmann (PSL-SP)	1º lugar Álvaro Dias (Podemos-PR)
2º lugar – Eduardo Bolsonaro (PSL-SP)	2º lugar – Flávio Bolsonaro (Republicanos – RJ)
3º lugar – Carla Zambelli (PSL-SP)	3º lugar – Humberto Costa (PT-PE)
4º lugar – Kim Kataguirí (DEM-SP)	4º lugar – Major Olímpio (PSL-SP)
5º lugar – Sargento Fatur (PSD-PR)	5º lugar – Marcelo do Val (Podemos-ES)
6º lugar – Pr Marco Feliciano (Podemos-SP)	6º lugar – Romário (Podemos-RJ)
7º lugar - Gleisi Hoffmann (PT-PR)	7º lugar – Jorge Kajuru (Cidadania-GO)
8º lugar - Jandira Feghali (PCdoB-RJ)	8º lugar – Randolfe Rodrigues (Rede-AP)
9º lugar – Tiririca (PL-SP)	9º lugar – Davi Alcolumbre (DEM-AP)
10º lugar – Filipe Barros (PSL-SP)	10º lugar – José Serra (PSDB-SP)

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados do instituto FSB

Se na escolha do público no prêmio Congresso em Foco, a presença das forças conservadoras e à direita do espectro político já era expressiva, no *Ranking* dos mais influentes nas redes sociais elas são majoritárias, com forte concentração no Sudeste. Oito dos dez deputados com maior influência digital são dessa região, sendo sete de São Paulo e uma do Rio de Janeiro. Os outros dois da lista são de Paraná. Entre os Senadores, apenas dois dos mais influentes digitais estão à esquerda do espectro político.

#### **5.1.4 Ranking dos Políticos – melhores e piores parlamentares**

Criado em 2011, por Alexandre Ostrowiecki e Renato Feder, autores do livro *Carregando o Elefante: como transformar o Brasil no País mais Rico do Mundo*, publicado em 2007, o *Ranking* dos Políticos se apresenta como uma iniciativa da sociedade civil que avalia e classifica os deputados e senadores entre os melhores e piores, segundo critério de combate a privilégio, desperdícios e corrupção no poder público. O objetivo do *ranking* é instrumentalizar a população para apoiar os políticos ranqueados como “os melhores” e afastar da vida pública aqueles classificados como “os piores”.

As bases de dados para avaliação do desempenho parlamentar, segundo o site do *ranking*, são todas de origem oficial e públicas, obtidas diretamente dos sites do Senado, da

Câmara e dos Tribunais de Justiça. Assim, de acordo com o portal, o trabalho consistiria apenas em sistematizar as informações para facilitar a leitura e análise. Não registra, porém, que o critério de seleção dessas informações exclui aquelas que possam contrariar a orientação ideológica dos criadores do *Ranking*.

O Quadro 29 sistematiza os critérios, descreve-os e informa a pontuação. Conforme segue:

**Quadro 29 - Critérios do Ranking dos Políticos**

<b>Critério</b>	<b>O que é analisado</b>	<b>Pontuação</b>
Combate a privilégios	Como os parlamentares votam os projetos	É definida por um conselho de leis, variando de 5 a 30 pontos
Combate a desperdícios	Como os parlamentares usam a verba de gabinete e a frequência às deliberações	É definida de acordo com o percentual de economia e de frequência em relação ao total e ao total de sessões, respectivamente.
Combate à corrupção	Processos e condenações judiciais dos parlamentares	É definida de acordo com o número e a gravidade dos processos ou condenações
Outros	Iniciativas e atuações consideradas relevantes não previstas nos demais critérios	

Fonte: Elaboração pelo autor, com base no portal [www.politicos.org.br](http://www.politicos.org.br)

Conforme resumido no quadro acima, a pontuação para escolha dos “melhores” e “piores” políticos é definida de acordo com a atuação do parlamentar com base em três pilares: a) combate à corrupção, b) combate aos privilégios, e c) combate aos desperdícios da máquina pública. Para tanto, avaliam dados sobre presença nas sessões, economia de verbas, processos judiciais e votações dos parlamentares nas decisões mais importantes do Congresso, de acordo com nota atribuída por um conselho para cada uma dessas variáveis.

Para o *Ranking*, os parlamentares são classificados entre melhores ou piores, de acordo com a nota atribuída pelo desempenho do parlamentar em cada uma das variáveis dos três pilares e com a fórmula de cálculo prevista na metodologia.

No pilar antiprivilégio, a nota é a atribuída com base nas votações escolhidas e a pontuação varia de matéria para matéria. São consideradas, além do mérito das matérias, a derrubada de vetos e a votação de requerimentos de urgência e destaques. O Conselho indica o

voto (sim ou não) e atribui peso, que pode ser de 5, 10, 20 ou 30 pontos. Se fez 60 pontos em 100 possíveis nas votações, a nota nesse pilar será 6.

As votações escolhidas em 2021, por exemplo, entre outras, são: PL 591/2021 – privatização dos Correios (30 pontos pelo voto sim), MP 1040/2021 – Modernização do ambiente de negócios (20 pontos pela rejeição na Câmara do substitutivo do Senado = voto não), PL 2646/2020 – Debentures para Infraestrutura (20 pontos pelo voto sim), MP 1031/2021 – Privatização da Eletrobras (20 pontos pelo voto sim à emenda do Senado), Veto 10/2021 – Acesso à Internet com fins educacionais (20 pontos pelo voto não que mantém o veto), requerimento de urgência para a MP da Eletrobras (10 pontos pelo voto sim na Câmara), requerimento de urgência para votação do projeto de privatização dos Correios (30 pontos pelo voto sim na Câmara), PL 948/2021 – compra de vacina por empresas (20 pontos pelo voto sim), CPI da Covid 19 ampla (5 pontos pelo voto sim no Senado), MPV 1006/2020 – aumenta o limite de margem consignável (5 pontos pelo voto não), PEC 186/19 – PEC Emergencial (5 pontos pelo voto a favor na Câmara), e PLP 19/2019 – Autonomia do Banco Central (20 pontos pelo voto sim na Câmara).

No pilar antidesperdício, as variáveis consideradas são duas: a) presença nas deliberações e b) a economia na cota parlamentar e na verba de gabinete. Se teve 90 presenças em 100 sessões deliberativas possíveis, a nota é nove, e se economizou R\$ 70 mil de R\$ 100 mil disponíveis para cota parlamentar e verba de gabinete, a nota é sete, resultando numa nota média de 8 nas duas notas.

No pilar anticorrupção, a nota é atribuída de acordo com o tipo de processo, de condenação ou de acusação que o parlamentar responde, como improbidade, irregularidade em licitação, apropriação indébita, entre outras. A pontuação varia de acordo com a gravidade da infração, do crime ou da investigação, indo de – 0,1 a – 20 pontos. Por exemplo, uma investigação penal retira 0,1; crime de corrupção passiva retira 0,5; condenação por improbidade retira 20 pontos.

Nos dois primeiros pilares (antiprivilégio e antidesperdício), as notas são positivas, ou seja, elas somam, e no terceiro pilar (anticorrupção) a nota é negativa, ou seja, subtrai das demais notas.

Além dos três pilares, o *Ranking* também considera a categoria “OUTROS” para efeito de nota. É o mais subjetivo de todos. O conselho pode atribuir nota por qualquer iniciativa considerada relevante, seja do ponto de vista positivo ou negativo, na visão do *Ranking*. Fora o

fator de ser líder, que garante 20 pontos ao seu titular, os demais itens são atribuídos de acordo com a conveniência ideológica. Por exemplo: relatar matéria relevante para o *Ranking*, protocolar projeto para acabar com o foro privilegiado, opinar sobre um tema considerado pelo *Ranking* “bola fora” ou “bola dentro”, ter votado contra ou favor de matérias, entre outros. A impressão que fica é que cada gesto a favor do mercado é premiado e qualquer atitude que represente freio ou interfira na liberdade de mercado é punida. Os pontos extras, positivos ou negativos, são acrescentados ou subtraídos da nota final.

A nota final do parlamentar é calculada de acordo com a seguinte fórmula:

Fórmula:  $((AP \times 3) + AD) / 4 + AC + OT = \text{Nota Final}$

AP = Antiprivilégio = 6,0

AD = Antidesperdício = 8,0

AC = Anticorrupção = - 0,1

PT = Outros = + 0,5

Nota Final:  $((6,0 \times 3) + 8,0) / 4 - 0,1 + 0,5 = 6,0$  (nota final)

O *Ranking* tem claramente um viés antiestado e pró-mercado. Não há nenhum problema em haver *Ranking* com viés de mercado, desde que isto fique claro. O portal declara que se trata de um projeto criado por pessoas comuns, sem ligação com nenhum partido político ou grupo de interesse e cem por cento financiado com recursos de doação de pessoas físicas brasileiras, não recebendo doações de partidos, empresas, grupos de interesse do Brasil ou do exterior para se manter independente. Porém, não existe nenhuma atitude considerada para efeito de nota, com exceção do fato de ocupar o posto institucional na estrutura da Casa, que não tenha um viés liberal e fiscalista.

O fato de os idealizadores partirem de duas premissas na definição dos critérios: a de superioridade de setor privado em relação ao setor público e a de que o setor público é ineficiente e corrupto por natureza, conforme registrado em suas manifestações no próprio portal, já é um indicador do viés do critério. Eles próprios assumem que não são isentos de ideologia nem seus critérios são absolutos, embora afirmem que os critérios são claros, que são validados por um conselho de especialistas, inclusive na dimensão ético-moral.



Ao se analisar a composição do Conselho, entretanto, confirma-se o viés do *Ranking*. O Conselho é formado por ativistas liberais, executivos do mercado financeiro, acadêmicos e profissionais de relações institucionais com visão pró-mercado, conforme se depreende da leitura de seus perfis no próprio portal do *Ranking*. Qualquer cidadão que resolver fazer seu próprio ranking, a partir da base de dados previamente selecionada pelo *Ranking* dos Políticos, o resultado sempre trará uma maior pontuação para parlamentares liberais, do ponto de vista econômico, e fiscalistas, do ponto de vista de gestão.

Praça e Dantas (2012b) alertam 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. Fica a pergunta: cabe às próprias organizações fornecer essa definição? Já para Bosley (2007), a escolha dos avaliadores terá um impacto substancial na validade e confiabilidade de qualquer estrutura de avaliação de parlamentar.

O *The Intercept Brasil* na internet, em reportagem assinada pelo jornalista João Filho, na edição de agosto de 2018<sup>40</sup>, chama a atenção para o viés do *Ranking* dos Políticos, que registra em seu próprio site que defende “firmes valores e princípios a respeito de temas econômicos” e que levanta bandeiras que foram “conquistadas pela civilização nos últimos séculos”, como a “livre iniciativa, a propriedade privada, o regime de mercado”.

Desde sua criação, o *Ranking* dos Políticos dobrou o número de parlamentares classificados como os “melhores”, mediante alterações nos critérios, como a redução da pontuação negativa por questões judiciais, além da inclusão de novos critérios que favorecem os defensores da economia de mercado, atribuindo pontos extras por declarações contra o aumento de tributo e da carga tributária e a favor de privatizações e corte de gastos, entre outras.

Segundo Miranda (2015, p.33), antes dos critérios atuais, o *Ranking* dos Políticos também considerava para efeito de nota, – positiva ou negativa – entre outras: 1) a presença em sessões, retirando ou acrescentando; 2) o chamado “mentirômetro”, acrescentado ou retirando 10% de acordo com o teor da informação; 3) redução da pontuação negativa em processos graves, como improbidade, de menos 100 pontos para menos 20 pontos; e 4) no critério

---

<sup>40</sup> Disponível em <https://theintercept.com/2018/08/05/atencao-eleitor-nao-caia-no-engodo-chamado-ranking-dos-politicos/>

“outros”, a formação universitária acrescentava 10 pontos, assim como a mudança de partido retirava 10 pontos, por exemplo.

Quando comparamos o desempenho dos parlamentares de acordo com os critérios do *Ranking* dos Políticos com outras metodologias, como a do Diap, a da Arko e a do Congresso em Foco, por exemplo, constata-se que o *Ranking* dos Políticos é o único em que nenhum político que defende uma agenda social ou que esteja situado à esquerda do espectro político aparece entre os melhores, ficando evidente o enviesamento do critério.

A título de ilustração, publicamos a seguir o Quadro 30 com os dez “melhores” políticos, segundo o *Ranking* dos Políticos nos anos de 2019, 2010 e 2021.

**Quadro 30 - Dez melhores parlamentares segundo os Ranking dos Políticos nos anos de 2019/2020/2021**

2019	2020	2021*
Deputado Thiago Mitraud – NOVO-MG, nota 9,77	Senador Oriovisto Guimarães – Podemos-PR, nota 9,79	Senador Eduardo Girão – Podemos-CE, nota 9,72
Senador Oriovisto Guimarães – Podemos-PR, nota 9,68	Deputado Thiago Mitraud – NOVO-MG, nota 9,74	Senador Marcos do Val – Podemos-ES, nota 9,48
Deputada Adriana Ventura – NOVO-SP, nota 9,63	Deputada Adriana Ventura – NOVO-SP, nota 9,73	Senadora Daniela Ribeiro – PP-PB, nota 9,21
Deputado Capitão Fábio Abreu – PR-PI, nota 9,59	Deputado Vinicius Poit – NOVO-SP, nota 9,73	Deputada Joice Hasselmann, PSL-SP, nota 9,02
Deputado Vinicius Poit – NOVO-SP, nota 9,50	Deputado Paulo Ganime – NOVO-RJ, nota 9,54	Deputado Carlos Portinho – PL-RJ, nota 8,82
Deputado Paulo Ganime – NOVO-RJ, nota 9,49	Deputado Lucas Gonzalez – NOVO-MG, nota 9,53	Deputado Rodrigo Coelho – PSB-SC, nota 8,76
Senador Styvenson Valentim – Podemos-RN, nota 9,46	Deputados Marcel Van Hattem – NOVO-RS, e Alexis Fonteyne, NOVO-SP, ambos com nota 9,49	Deputado Daniel Trzeciak – PSDB-RS, nota 8,70
Senador Lasier Martins – Podemos-RS, nota 9,43	Deputado Gilson Marques – NOVO-SC, nota 9,45	Deputado Alex Manente – Cidadania – SP, nota 8,63
Deputado Lucas Gonzalez – NOVO-MG, nota 9,43	Deputado Kim Kataguir – DEM-SP, nota 9,22	Deputado Lucas Redecker – PSDB-RS, nota 8,60
Deputado Marcel Van Hattem – NOVO-RS, nota 9,41	Senador Eduardo Girão – Podemos-CE, nota 9,26	Deputado Arnaldo Jardim – Cidadania -SP, nota 8,57

Fonte: Elaborada pelo autor - \*lista disponível no portal no mês de outubro de 2021.

Registre-se que a base teórica e argumentativa para a seleção das proposições e da formação do *Ranking* já é mencionado o livro *Carregando um Elefante*, e o seus idealizadores. Utilizam critérios quantitativos e qualitativos para definir quem é “bom” e quem é “ruim” ou “mal” entre os ranqueados, e recomenda no portal que os políticos não considerados como “bons” ou como os “melhores” não sejam reeleitos pela população. O aspecto qualitativo,

considerado na avaliação pelos ranqueadores, especialmente aqueles temas mais polêmicos, não são explicitados e nem se comenta sobre o papel dos parlamentares no processo legislativo.

Na lista dos 30 deputados e cinco senadores premiados como os “melhores” em 2020, por exemplo, não consta nenhum parlamentar de esquerda. A esmagadora maioria é de direita e apenas um de centro. Na lista constam apenas parlamentares de perfil liberal, fiscalista e conservador. Estão entre contemplados os oito deputados do partido NOVO, nove deputados do PSL; seis deputados do PSDB; três do Podemos, sendo dois senadores e um deputado; dois senadores do MDB; dois deputados do PSD; um deputado do DEM; um deputado do PSC, um deputado do PSB; um deputado do Cidadania; e um senador do PP.

### **5.1.5 Atlas Político ou *Ranking* 5D – parlamentares mais atuantes**

O Atlas Político, criado pelo cientista político Andrei Roman e pelo matemático Thiago Costa, é uma plataforma de transparência política que capacita os cidadãos a manter seus políticos responsáveis, avaliando o desempenho dos parlamentares por meio do *Ranking* 5D. Trata-se de um site da empresa de Big data e inteligência em mídia social, que desenvolveu 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. (Miranda, 2015, p. 34).

O *Ranking* 5D, publicado pelo portal Atlas Político, segundo seus idealizadores, tem por objetivo mostrar a competência dos congressistas de defender uma agenda política independente do conteúdo ideológico dela. Para tanto, desenvolveu uma metodologia para avaliar o desempenho parlamentar em cinco dimensões, cada uma com pontuação variando de 0 a 1 e o total do *ranking* varia de 0 a 5. Representatividade (D1), Campanha Responsável (D2), Ativismo Legislativo (D3), Debate Parlamentar (D4) e Fidelidade Partidária (D5). Cada dimensão possui uma pontuação (resultado número) e um indicador, e é calculada seguindo uma fórmula específica, conforme descrito a seguir (Quadro 31).

**Quadro 31 - Critérios e fórmula de cálculo do Ranking 5D**

<b>Representatividade (D1)</b>		
Tipo de critério	Fórmula de cálculo	Legenda do cálculo
Considera votação individual e percentual de votos válidos	Deputado: $D1 = \max(\text{Prev}(V1), \text{Pre}(V2))$  Senador: $D1 = \{1, \text{senador eleito}; 0,5 \text{ suplente}\}$	Max=máximo Pre = Percentil exclusivo V1= número absoluto de votos válidos do candidato V2 = percentual de votos válidos do candidato dentro do estado
<b>Campanha Responsável (D2)</b>		
Considera os gastos de campanha em relação ao número de votos obtido pelo candidato	Deputados e Senadores: $D2 = 1 - \text{Prev}(Gv)$	Gv = gasto por voto (total de despesa de campanha dividido pelo número de votos válidos) Pre = Percentil exclusivo
<b>Ativismo Legislativo (D3)</b>		
Considera o número de proposições apresentadas (projetos e Propostas de Emenda à Constituição)	Deputados e senadores: $D3 = \text{Pre}[m]$	m= número de matérias apresentadas Pre= Percentil exclusivo
<b>Debate Parlamentar (D4)</b>		
Considera o número de discursos e outras intervenções no plenário de cada deputado e senador ao longo do seu mandato	Deputados e Senadores: $D4 = \text{Prev}[Di]$	Di = número de discursos Pre = Percentil exclusivo
<b>Fidelidade Partidária (D5)</b>		
Considera a porcentagem de votos de um congressista contra o seu próprio partido, assim como o número de mudança partidária	Deputados: $D5 = Vp - 0,15 \times M$  Senadores: $D5 = \{1 - 0,15 \times (M-1), \text{para } M \geq 2\}$ $\{1, \text{para } M=0 \text{ ou } M=1\}$	Vp = Percentual de votações relevantes (que não estejam nem aceitas nem rejeitadas por mais de 90% do plenário) junto ao partido do deputado M=número de mudanças de partido (contado a partir da segunda vez que o deputado ou senador trocou de legenda)

Fonte: Elaborado pelo autor

O Atlas utiliza como fontes portais como o do Senado, da Câmara dos Deputados, do Congresso em Foco, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e da ONG Transparência Brasil. A base de dados permite cruzamentos variados, com filtros por partido, por estado, por perfil

ideológico (esquerda ou direita), por posição frente ao governo (oposição ou situação) e o *ranking* de acordo com os cinco critérios (representatividade, campanha responsável, ativismo legislativo, fidelidade partidária e debate parlamentar).

Na dimensão **Representatividade (D1)**, o indicador é híbrido, na medida em que considera votação individual e o percentual de votos válidos para captar as grandes diferenças em termos de tamanho do eleitorado brasileiro em nível de cada estado. Por exemplo: 100 mil votos no Acre é uma grande votação, mas em São Paulo é uma votação pequena, considerando o tamanho do eleitorado. Por outro lado, é bem mais fácil obter 10% dos votos no Acre do que em São Paulo. A fórmula diminui as discrepâncias.

Na dimensão **Campanha Responsável (D2)**, o indicador busca medir o gasto de campanha tendo como referência os votos válidos dos candidatos, uma referência honesta para definir parâmetros fora dos quais fica caracterizada a distorção do processo eleitoral e os abusos nos gastos eleitorais, uma das principais motivações para posterior desvio de fundos públicos.

Na dimensão **Ativismo Legislativo (D3)**, o indicador considera que o número de proposições apresentadas é o principal referencial de atuação parlamentar, pois é pelas leis aprovadas que o parlamentar deixa seu legado.

Na dimensão **Debate Parlamentar (D4)**, o indicador atribui ao debate parlamentar uma das principais atribuições do Parlamento, importante no aperfeiçoamento e fiscalização das proposições sob exame do Poder Legislativo. Para o *Ranking*, quanto mais discursos e quanto mais encaminhamentos fizer o parlamentar, mais ele estará contribuindo com a qualidade da política pública.

Na dimensão **Fidelidade Partidária (D5)**, o indicador considera fundamental a fidelidade partidária para uma competição política transparente e coerente, pois a mudança de partido ou a desobediência frequente à orientação partidária transmite sinais contraditórios sobre o posicionamento político e ideológico do parlamentar. Assim, mede a fidelidade partidária pela percentagem de votos dados contra a orientação partidária, como o número de vezes em que mudou de partido.

A pontuação total do *Ranking* (T) se enquadra necessariamente entre 0 e 5, que reflete a soma da pontuação individual de cada uma das cinco dimensões, que varia de 0 a 1. Há uma mescla de clivagens e construção de cálculo matemático, a partir dos indicadores construídos para cada uma das cinco dimensões do *Ranking*. O Atlas, que faz uso do algoritmo Poole e Rosenthal, traz o posicionamento de cada parlamentar, permitindo ao internauta agrupar as

votações no parlamento por partido, por estado, pela visão ideologia, esquerda ou direita, pela relação com o governo, se de oposição ou situação, e assim por diante.

Em reportagem da revista Exame<sup>41</sup>, assinada pela repórter Marina Pinhoni, publicada em 11/09/2014 e alterada em 02/02/2018, o veículo de comunicação divulga a lista dos 20 deputados federais mais atuantes, segundo o *ranking* do Atlas Político. De acordo com a reportagem, o portal Atlas Político informa que “o objetivo é mostrar a competência dos congressistas em defender suas agendas políticas, independentemente de suas posições ideológicas”.

O texto, conforme sistematizado no Quadro 32, traz o nome dos deputados, seus partidos e estados, a nota geral e a pontuação em cada um dos cinco critérios de avaliação dos parlamentares, além do posicionamento ideológico (esquerda/centro/direita etc) e sua postura frente ao Poder Executivo Federal, se governo ou oposição.

**Quadro 32 - Atlas Político - 20 deputados federais mais atuantes no Congresso Nacional em 2014**

Nota geral, critério e posicionamento dos 20 deputados mais atuantes em 2014						
Nota Geral	Representatividade	Campanha responsável	Ativismo legislativo	Fidelidade partidária	Debate parlamentar	Posicionamento
Chico Alencar – PSol -RJ						
4,59	0,82	1	0,9	0,85	1	Esquerda/ Oposição
Manuela D'Ávila – PCdoB – RS						
3,99	1	0,86	0,86	1	0,42	Esquerda/ Governo
Fátima Bezerra – PT – RN						
3,99	1	0,87	0,18	0,92	1	Esquerda/ Governo
André Moura – PSC-SE						
3,98	0,71	0,67	0,58	1	1	Direita/ Oposição
Roberto de Lucena – PV-SP						
3,97	0,2	0,94	1	0,81	1	Esquerda/ Oposição
Rubens Bueno – PPS-PR						
3,99	0,42	0,76	1	0,71	1	Esquerda/ Oposição
Domingos Dutra – PT-MA						
3,76	0,34	0,93	0,57	0,9	1	Esquerda/ Governo

<sup>41</sup> <https://exame.com/brasil/o-ranking-dos-20-melhores-deputados-federais-brasileiros/>. Acessado em 02/09/2021

Ivan Valente – PSol – SP						
3,93	0,54	0,98	0,2	1	1	Esquerda/ Oposição
Cleber Verde – PRB-MA						
3,67	0,57	0,81	1	0,52	0,75	Centro/ Oposição
Gonzaga Patriota – PSB – PE						
3,63	0,45	0,53	0,83	0,74	1	Esquerda/ Oposição
Esperidião Amin – PP-SC						
3,63	0,72	0,9	0,22	0,84	0,9	Direita/ Governo
Onofre Santos Agostini – PSC-SC						
3,61	0,36	0,23	1	1	1	Direita/ Oposição
Carlos Souza – PSD-AM						
3,61	0,74	0,79	1	0,27	0,79	Direita/ Oposição
Inocêncio Oliveira – PR-PE						
3,56	0,79	0,72	0,52	0,49	1	Centro/ Oposição
Anthony Garotinho – PR-RJ						
3,54	1	0,7	0,21	0,62	1	Centro/ Oposição
Antônio Bulhões – PRB-SP						
3,54	0,46	0,83	0,8	0,83	0,5	Centro/ Oposição
Marco Feliciano – PSC-SP						
3,52	0,6	0,99	0,38	0,92	0,61	Direita/ Oposição
Erika Kokay -PT-DF						
3,45	0,48	0,05	0,98	0,91	1	Esquerda// Governo
Reguffe – PDT-DF						
3,42	1	1	0,32	0,48	0,6	Esquerda/ Oposição
Weliton Prado – PT-MG						
3,42	0,75	0,22	1	0,56	0,56	Esquerda/ Governo

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na reportagem da revista Exame, edição de 11/09/2014, atualizada em 02/2/2018.

Como se pode notar, os critérios para a escolha dos parlamentares mais atuantes, entendidos como tais aqueles que se mostravam competentes na defesa de suas agendas, independentemente de posicionamento ideológico, se revelaram razoavelmente equilibrados, em que pese a crítica de Silva e Araújo (2013) e Miranda (2012) quanto ao ativismo legislativo,

que considera a quantidade de proposições apresentadas ou votadas para efeito de eficácia parlamentar. De qualquer modo, a escolha plural tanto nos aspectos político e ideológico, como no posicionamento entre situação e oposição, coloca o *Ranking* como de baixo viés ideológico. De acordo com a classificação do *ranking*, dos 20 escolhidos, 14 são de oposição e seis são da base do governo; onze são de esquerda, cinco de direita, e quatro de centro. A classificação do deputado pastor Roberto Lucena (PV-SP) como de esquerda, em nossa avaliação, não parece adequada, porquanto suas posturas estão mais à direita do que à esquerda do espectro político.

O portal, enquanto esteve aberto à consulta pública, foi apresentado como um serviço à população no acompanhamento da atuação dos políticos e trazia, além de perfil individual de cada parlamentar, um *ranking* dos deputados e senadores conforme critérios como fidelidade partidária, número de discursos, gastos de campanha e votos recebidos. Fornecia uma espécie de “quem é quem no Congresso” e os critérios eram objetivos e não apresentavam viés ao alternar, entre os parlamentares mais eficientes, políticos de esquerda e de direita, liberais e conservadores, situação e oposição. Porém, conforme registrado no próximo tópico, fechou a plataforma ao público, mantendo-a apenas para prestar serviços aos clientes privados.

#### 5.1.6 O que os *rankings* não dizem

Os *rankings* analisam atitudes, comportamentos e votos dos parlamentares, mediante artifícios estatísticos e conceituais, numa tentativa de atribuir valor à atuação dos deputados e senadores. Eles fundamentam suas escolhas – parlamentares atuantes, influentes, ou os melhores e os piores políticos – baseados em critérios e indicadores, entre os quais a presença nas sessões, o uso das emendas parlamentares, aspectos éticos, votações de matérias, iniciativa legislativa, exercício de liderança, capacidade de articulação e até declarações públicas, conforme documentado nos tópicos 5.1.2, 5.1.2, 5.1.3, 5.1.4 e 5.1.5 deste capítulo.

O que os idealizadores de algumas dessas metodologias de avaliação parlamentar não mostram, entretanto, é o que os motivou a criar seu *ranking* e quais são seus interesses específicos, e que valores ou ideologias orientam o “peso” atribuído a cada critério, ou as atitudes ou votos a serem avaliados. Todos se declaram apartidários e afirmam: 1) possuir metodologia isenta, 2) estar acima de interesses ideológicos ou econômico-financeiros e 3) ser independente em relação a grupos de interesse de qualquer natureza, se auto atribuindo um selo de qualidade e credibilidade.



Os critérios e indicadores dos *rankings*, que seus idealizadores fazem questão de mostrar, são um aspecto pouco abordado na literatura. Por não serem ideologicamente isentos, nem perfeitos nem tampouco infalíveis, eles deveriam ser os mais problematizados e questionados, pois não apenas “embalam” os produtos que entregam, mas também e, principalmente, os creditam. Os critérios e indicadores, que se constituem numa espécie de atalho informacional, são métricas que qualificam dados e informações, e, como tal, do mesmo modo que mostram determinadas dimensões de um fenômeno, também omitem ou escondem outras, mesmo que involuntariamente.

Um bom exemplo é caso do *Ranking* dos Políticos. Ele apresenta um conjunto de critérios e indicadores, inclusive com fórmula de cálculo, que produz um determinado resultado. Os dados e informações utilizados para produzir os resultados, entretanto, além de selecionados de acordo com uma determinada visão de mundo ou preferências ideológicas que se traduzem em decisões políticas com elas alinhadas, recebem pesos que os resultados, observados aqueles critérios, nunca serão diferentes dos esperados ou imaginados por quem desenvolveu a métrica. Ou, como teria dito Mark Twain, “quando o único instrumento que você tem é um martelo, todo problema que aparece você trata como um prego.”

Logo, o fato de existir critério não representa nenhuma garantia de que o resultado será isento. Significa apenas que os dados e informações serão processados de acordo com uma metodologia, com base em indicadores, e que observarão um percurso e uma lógica. Porém, se os dados e as informações forem direcionados, coletados e selecionados sob o determinado ponto de vista – e o consumidor do produto dos *rankings* não for informado desses detalhes – o resultado necessariamente será enviesado e, portanto, despido de honestidade intelectual e valor científico. Ou seja, se os consumidores finais do produto não forem informados desses “detalhes operacionais”, eles serão lesados ou induzidos a acreditarem na sua imparcialidade.

Além disto, os *rankings*, como regra, se auto fornecem um selo de credibilidade e de qualidade, ao se proclamarem independentes, isentos e imunes a influências ou pressões de partidos ou de grupos de interesse de qualquer natureza. Parece óbvio esse procedimento dos *rankings*, afinal se algum deles assumisse parcialidade, colocaria sua credibilidade sob suspeita, exceto se ficasse claro para a opinião pública de que seus levantamentos são feitos sob a ótica, o interesse ou para consumo de públicos específicos. Por exemplo, seria absolutamente legítimo que um *ranking* assumisse um corte de classe ou a defesa de uma causa ou pauta específica, como faz o Diap na série “Quem foi Quem”, que analisa o desempenho parlamentar apenas sob

o ângulo dos assalariados. O que não é correto nem adequado é ter esse corte e escamoteá-lo, se apresentando como se não patrocinasse ou defendesse interesse específico.

O que os idealizadores dessas metodologias não costumam dizer é o que realmente os motivou a criar o *ranking*. A exceção é o Congresso em Foco, em que seu sócio e fundador - Sylvio Costa - admitiu que a criação do “prêmio” foi uma estratégia de sobrevivência, conforme detalhado no tópico 5.1.3. De fato, a criação dos atuais *rankings* foi motivada ou por necessidade de acesso aos decisores ou por interesse em monetizar o *ranking*, fazendo disso um negócio lucrativo, por mais que seja verdadeiro o que seus idealizadores afirmem quanto a: a) patrocinar causa de interesse geral, b) defender a democracia, c) combater privilégio, desperdícios ou corrupção no poder público, d) melhorar a qualidade da representação política, e) capacitar os cidadão a monitorar a atividade legislativa e manter os políticos responsáveis, e f) fortalecer a consciência política no Brasil.

O caso do Diap é ilustrativo. A entidade resolveu criar os “Cabeças do Congresso”, porque a série “Quem foi Quem”, que dava nota aos parlamentares, estava fechando portas ao órgão no Congresso, onde cada vez menos haveria parlamentares nota dez ou deputados e senadores alinhados aos interesses dos trabalhadores. Assim, desenvolver uma avaliação com foco em habilidades, sem julgamento de natureza ideológica, valorizando aspectos de liderança e influência, parecia uma boa forma de voltar a ter acesso às forças políticas situadas ao centro e à direita do espectro político no Parlamento, afinal com essa publicação o órgão passaria a valorizar os parlamentares de todos os matizes ideológicas, desde que se enquadrassem nos critérios institucionais, reputacionais e decisoriais definidos pela entidade.

No caso da Arko Advice, uma consultoria empresarial, também não foi diferente. Ela idealizou a Elite do Congresso para identificar e valorizar parlamentares especialistas, relatores de matérias relevantes e líderes formais e informais, fato que certamente facilitaria seu acesso a esses parlamentares considerados integrantes da Elite, que são escolhidos por critérios não ideológicos. O Diap e a Arko, entretanto, não fizeram de seus *rankings* uma fonte de renda, mas de reforço à sua imagem institucional.

Quanto ao *Ranking* dos Políticos e ao Atlas Político ou *Ranking* 5D, embora aleguem que seus idealizadores são cidadãos interessados em contribuir para combater a corrupção e valorizar o engajamento do cidadão na defesa de iniciativas de interesse do País, na verdade eles são utilizados para defender o livre mercado. O Atlas Político ou *Ranking* 5D fechou sua plataforma para o público em geral, embora mantenha a metodologia de avaliação apenas para

clientes privados. E o *Ranking* dos Políticos, ainda que diga que não recebe doação de empresas, mas apenas de pessoas físicas, se transformou num *think e tanks* de defesa do mercado, inclusive com blogs a ele vinculados.

Estes aspectos precisam ser aprofundados em estudos futuros, para desvendar o que os *rankings* mostram, mas principalmente o que escondem ou deixam de mostrar a partir de suas metodologias – critérios e indicadores, e dos interesses que, efetivamente, os patrocinam.

## 5.2 A participação dos grupos de renovação política nos *rankings*

Os parlamentares eleitos com o apoio dos movimentos de renovação política ganharam status de parlamentar influente nos principais *rankings* políticos do País, como o do Diap, da Arko Advice, do Congresso em Foco e do *Ranking* dos Políticos, conforme Quadro 33, no final deste tópico. Desde a posse, esses parlamentares têm recebido treinamento e formação, com a produção de documentos para orientar a ação parlamentar, como foi o caso do Guia elaborado pelo CLP – Centro de Liderança Pública sob o título “Guia Prático para Liderar seu Mandato”, com informações sobre a estrutura do Poder Legislativo, sobre os direitos e deveres dos parlamentares, sobre as verbas e servidores à disposição, além de como se tornar um parlamentar influente, com descrição dos critérios dos principais *rankings* políticos.

Dentre os movimentos que elegeram parlamentares ou organizam atuação de deputados e senadores, podemos citar: RenovaBR, Acredito, Livres, Movimento Brasil Livre (MBL), RAPS - Rede de Ação Política pela Sustentabilidade e Agora, que contaram com apoio empresarial para formar e apoiar política e financeiramente candidatos nas eleições de 2018 e conseguiram eleger dezenas de parlamentares federais naquele pleito. Outro movimento de renovação política, esse à esquerda do espectro político, que também elegeu deputadas federais em 2018, foi o Ocupa Política.

Antes de listar nominalmente os parlamentares eleitos por esses movimentos, conforme o Quadro 33 a seguir (no qual há casos de vinculação dupla ou até tripla de candidatos apoiados por mais de um movimento), é importante descrever os objetivos e características desses movimentos, que vem se mostrando uma forma eficaz de formar quadros e organizar ações cívicas e defesa de interesse.

O RenovaBR se apresenta como “uma iniciativa que nasceu na sociedade civil, com o objetivo de preparar novas lideranças para entrar para a política. Tem como princípios, segundo o portal “renovabr.org”: conhecimento, transparência, independência e democracia. Em seu

portal na internet (Home - RenovaBR), o RenovaBR se apresenta como uma escola de formação política mantida por cidadãos comuns que acreditam em uma democracia mais saudável, participativa e representativa. A instituição recebe contribuições dos mais diversos setores para qualificar lideranças independentemente de suas origens, crenças e posicionamentos. Conseguiu eleger um senador e quatro deputados.

O Acredita é outra iniciativa de renovação política que se identifica como “movimento” que atua além da esfera política institucional, possuindo diversas lideranças cívicas, que desenvolvem ações em prol da sociedade em diversas esferas. Em seu portal na internet (<https://movimentoacredito.org/>) se apresenta como defensor dos seguintes valores: a diversidade, sociedade plural e livre, sustentabilidade, Estado eficiente fiscalmente responsável, dignidade e igualdade de oportunidades, ética e transparência e economia empreendedora e competitiva. Ou seja, defende um Estado eficiente e menos engessado”, e afirma que o compromisso com transparência e ética estão acima de ideologia. Os eleitos com apoio do RenovaBR também receberam apoio do Acredita.

O Agora se apresenta como uma plataforma de lideranças engajadas na discussão, formulação e implementação de políticas públicas no Brasil. Declara-se um movimento independente, plural e sem fins lucrativos, que busca qualificar o debate político ao oferecer alternativas de políticas públicas, baseadas em fatos e evidência, para os principais desafios brasileiros. Ainda segundo o portal, (<https://www.agoramovimento.com>), os membros do movimento acreditam em um Brasil mais humano, simples e sustentável, bem como num Estado eficiente e conectado, que reduza desigualdade e garanta o bem-estar de todos os cidadãos. É apoiado por veículos de comunicação.

O Livres é um movimento com ideais liberais e postura suprapartidária, que foi fundado em 2016 dentro do PSL, mas que abandonou a sigla após a desfiliação de Jair Bolsonaro do partido, ampliando seu escopo de tal modo a incorporar parlamentares de outros partidos. O movimento defende a economia de mercado, a liberdade individual, a convivência democrática e a sensibilidade social. Segundo seu portal na internet (<https://www.eusoulivres.org/bancada-da-liberdade/>), o Livre organiza a Bancada da Liberdade, uma coalizão suprapartidária, que conta com oito deputados, pertencentes a cinco partidos diferentes, à direita do espectro político. Seus integrantes precisam se comprometer com três eixos: com princípios de alinhamento ético e histórico de engajamento com o

movimento; alinhamento de mandato e das práticas políticas, além de escuta aos núcleos de associados e mandatários da associação.

O MBL, por sua vez, é um movimento de ativismo liberal, que se declara suprapartidário e que mobiliza cidadãos em favor de uma sociedade mais livre, justa e próspera. Tem como valores a liberdade, a responsabilidade, a paz e proteção a direitos individuais, a livre iniciativa e o empreendedorismo. O movimento promove a formação teórica e prática sobre debates, gestão, liderança, marketing, história e filosofia para os candidatos inscritos para concorrer a mandato eletivo. Combate a esquerda nos espaços políticos e a intervenção estatal na economia. O MBL elegeu quatro deputados federais e dois senadores em 2018.

O Ocupa Política, criado em 2020, também se declara como movimento suprapartidário, como foco no Legislativo. Trata-se de uma confluência de organizações, coletivos da sociedade civil, que teve origem em outros movimentos, como: o Muitas (MG), Bancada Ativista (SP), Chama (RJ) e Agora é com a gente (PE). De acordo com seu portal na Internet (<http://www.ocupapolitica.org>), tem como principais objetivos a redução das desigualdades e a busca por justiça social e como missão ocupar a política institucional, potencializar candidaturas ativistas, bem como articular uma política suprapartidária de renovação progressista nacional. Integram o movimento quatro deputadas federais, todas do PSol.

A Rede de Ação Política pela Sustentabilidade – RAPS é uma organização apartidária criada em 2012 com a missão de contribuir para a melhora da democracia e do processo político brasileiro, tendo como missão a disseminação do compromisso com a sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável na política institucional. Seu objetivo é apoiar, promover conexão e desenvolvimento de lideranças políticas, de diferentes partidos políticos, origens e ideologias, capazes de colocar as diferenças de lado para dialogar e atuar conjuntamente na busca de soluções concretas para os principais desafios econômicos, sociais, ambientais e políticos do País. segundo seu portal na internet (<https://www.raps.org.br/rede-de-liderancas>), o RAPS declara contar com oito senadores e 37 deputados federais que seguem suas orientações.

Além destes, que elegeram ou organizam atuação parlamentar, outros movimentos surgiram para contribuir na eleição de segmentos étnicos, de gênero e cívicos. É o caso do “Vote Nelas”, um coletivo suprapartidário, formado por mulheres, fundado em 2018, que se organiza de forma independente, voluntária e colaborativa. O Vote Nelas, de acordo com seu portal na internet (<http://votenelas.com.br/#sobre>), declara-se trabalhar por um mundo onde todas as

mulheres se reconheçam como uma força política. Sob o lema de que “política é a base para a transformação e construção do País que queremos”, o colegiado existe para contribuir para eleger mais mulheres para o legislativo brasileiro.

Para Picussa (2020, p. 18), o RenovarBR e o Movimento Acredito têm características que se assemelham aos partidos políticos, mas cada um possui modos de atuação próprio. Para ela, o RenovaBR atua mais fortemente na formação e no financiamento de novas lideranças políticas, mas seus participantes não seguem uma única ideologia, enquanto o Acredito não atua como “incubador” de candidato, mas apresenta uma bancada mais coesa em torno de pautas comuns e seus representantes procuram sintonia em sua atuação parlamentar.

***Quadro 33 -Parlamentares eleitos com apoio de grupos suprapartidários de renovação política***

<b>Parlamentares</b>	<b>RenovaBR</b>	<b>Agora</b>	<b>Livres</b>	<b>MBL</b>	<b>RAPS</b>	<b>Ocupa Política</b>
Dep. Alex Manente (Cidadania-SP)			X			
Dep. Aurea Carolina (PSol-MG)						X
Dep. Daniel Coelho (Cidadania-PE)			X			
Dep. Eduardo Costa (PTB-PA)					X	
Dep. Eduardo Cury (PSDB-SP)			X			
Dep. Felipe Rigoni (PSB-ES)	X					
Fernanda Melchionna (PSol-RS)						X
Dep. Francisco Junior (PSD-GO)					X	
Dep. Franco Cartafina (PP-MG)			X		X	
Dep. Jerônimo Goergen (PP-RS)				X		
Dep. Joenia Wapichana (Rede-RR)	X					
Kim Kataguirí (DEM-SP)				X		
Dep. Lucas Gonzalez (Novo-MG)	X					
Dep. Luiz Lima (PSL-RJ)	X					

Dep. Marcelo Calero (Cidadania-RJ)	X		X			
Dep. Paulo Ganime (Novo-RJ)	X					
Dep. Pedro Cunha Lima (PSDB-PB)	X		X			
Dep. Pedro Vilela (PSDB-AL)			X			
Dep. Sâmia Bomfim (PSol-SP)						X
Sóstenes Cavalcante (DEM-RJ)				X		
Dep. Tábata Amaral (PSB-SP)	X	X				
Dep. Talíria Petrone (PSol-RJ)						X
Dep. Tiago Mitraud (Novo-MG)	X		X		X	
Dep. Vinicius Poit (Novo-SP)	X		X			
Zé Mário (DEM-GO)				X		
Sen. Alessandro Vieira (Cidadania-SE)	X	X				
Sen. Eduardo Girão (Pros-CE)				X		
Sen. Mara Gabrilli (PSDB-SP)					X	
Sen. Marcos Rogério (DEM-RO)				X		
Sen. Randolfe Rodrigues (Rede-AP)					X	
Sen. Rodrigo Cunha (PSDB-AL)				X		X

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Picussa (2020) e *Rankings*. link:  
<https://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes/movimentos-de-renovacao-politica-elegem-mais-de-30-deputados-e-senadores>

Os parlamentares que participaram dos programas de formação ou que se associaram aos movimentos de renovação política têm tido uma atuação eficaz, com objetivos e metas muito bem definidas, que são colocadas em prática com o apoio e suporte dos *think e tanks*. Todos os parlamentares vinculados foram avaliados como atuante ou influente por algum *ranking* de avaliação parlamentar.

## 6 DISCUSSÃO E RESULTADOS – CONSTATAÇÕES E EVIDÊNCIAS – TESTANDO AS HIPÓTESES

No Capítulo anterior, descrevemos as características dos cinco *rankings*, quando evidenciamos as diferenças e semelhanças entre eles. Neste, além de listar as principais constatações e evidências, vamos testar as hipóteses e buscar responder para que servem esses *rankings*, como eles ajudam a melhorar a qualidade da representação pública, qual a percepção sobre eles, identificar as principais falhas, deixando para a conclusão as recomendações para futuros estudos sobre o tema.

Para tanto, além da literatura sobre o tema, dos estudos sobre avaliação parlamentar, da análise minuciosa de cada uma das cinco metodologias analisadas, também aplicamos um *survey* a sete públicos distintos, conforme descrito no item 6.2.

### 6.1 Constatações e evidências

No percurso da pesquisa, chegamos a algumas constatações relevantes sobre os *rankings*, tendo como referências os estudos sobre o tema e as metodologias analisadas.

A primeira constatação é que dos cinco *rankings*, três são estáticos, ou seja, há um período determinado para a escolha ou eleição dos nomes (Diap, Arko e Congresso em Foco) e dois são dinâmicos, ou seja, a avaliação e a posição dos parlamentares no *ranking* oscilam a cada fato novo ou informação acrescentada à base de dados ao longo da sessão legislativa (*Ranking* dos Políticos e *Ranking* 5D).

A segunda constatação é que os *rankings* têm pontos em comum, como também atesta Miranda (2015, p. 45). Todos utilizam as mesmas fontes ou as mesmas bases de dados oficiais na tentativa de estabelecer elo de informação entre os representantes e os representados, ainda que com tratamentos diferentes. Todos consideram a influência do sistema político eleitoral no processo decisório, porém nem todos levam em consideração nuances do processo legislativo. E todos preferem o tratamento individual dos dados e não as atuações por bancada partidária, regional ou ideológica.

A terceira constatação é que nos *rankings* que avaliam influência e liderança, casos do Diap e da Arko, o padrão que sempre prevalece é o da ocupação de postos institucionais na



estrutura das Casas Legislativas. E, ainda que apliquem critérios distintos, o resultado dos dois leva a um certo equilíbrio nas posições políticas entre esquerda e direita, embora o Diap eleja mais parlamentares à esquerda em seu *ranking*, enquanto a Arko escolhe mais à direita do espectro político.

A quarta constatação é que, no caso do Congresso em Foco, a escolha do júri especializado prioriza critérios racionais e foca na eficácia da atuação parlamentar, enquanto a escolha dos jornalistas sempre prioriza a oposição, com prevalência de parlamentares à esquerda; e a do público prioriza a exposição na mídia, com prevalência de parlamentares situados nos extremos do espectro político e com discurso anticorrupção.

A quinta constatação é que, no caso do *Ranking* dos Políticos, o padrão é sempre liberal e fiscal, não sendo possível, por seus critérios, que algum parlamentar de esquerda, ou que priorize pautas sociais, seja considerado “bom” pelo *ranking*.

A sexta constatação é que os *rankings* medem mais liderança e influência do que desempenho dos parlamentares.

O Atlas Político, enquanto publicou o *Ranking* 5D, teve uma postura de razoável equilíbrio, considerando como atuantes parlamentares de todos os espectros políticos, à direita e à esquerda, da oposição e da situação, liberais, conservadores e progressistas. Este foi o único ranking que realmente avaliou a *accountability* do parlamentar em relação aos seus eleitores, pois analisou a atuação e o comprometimento com os compromissos de campanha, independentemente de visão ideológica do parlamentar. O *Ranking*, entretanto, logo fechou sua plataforma ao grande público, direcionando o uso do aplicativo apenas para seus clientes privados.

## 6.2 Testando as hipóteses

Para o teste das hipóteses, além da literatura sobre o tema, dos critérios de cada *ranking*, valorizamos as respostas ao *survey* que aplicamos a pessoas que estudam ou acompanham o legislativo, assim como uma pequena amostra de eleitores comuns.

O *survey* foi aplicado, anonimamente, a uma amostra previamente selecionada de 70 participantes, divididos em sete grupos de 10 indivíduos, sendo seis com atuação direta sobre as atividades parlamentares e um grupo de leigos ou eleitores comuns: 1) acadêmicos e especialistas, que já desenvolveram ou participaram da elaboração de *rankings* políticos; 2) consultores legislativos, que atendem aos parlamentares no seu dia a dia; 3) jornalistas que

atuam na cobertura do Congresso Nacional; 4) profissionais de relações institucionais, que utilizaram em suas atividades o monitoramento parlamentar, 5) representantes de ONGs que acompanham e fazem *advocacy* junto ao Congresso Nacional; 6) deputados e senadores; e 7) eleitores comuns. A amostra é composta de 10 respostas por cada grupo.

O questionário, composto de 13 questões fechadas, com algumas delas propiciando respostas individuais, complementares às opções apresentadas, foi previamente testado e ajustado; a seguir, as 13 questões foram submetidas aos integrantes da amostra, por meio de mensagem, via *Whatsapp*, encaminhando-se o link para preenchimento *on line* no sítio internet *startquestion.com*. Para esse fim, fizemos a assinatura do serviço, de forma a permitir a coleta dos dados e a geração do tratamento estatístico das respostas e respectivos cruzamentos. O questionário aplicado, assim como as respostas, totalizadas por questão, constam dos Anexos a esta Dissertação.

Recebidas, as respostas foram incorporadas a um banco de dados no software SPSS 25, gerando-se as distribuições de frequências nas tabelas para exame do conteúdo, ratificando os dados preliminares obtidos através do *startquestion.com*. Com base nessas respostas, passou-se ao exame das hipóteses formuladas.

As limitações do *Survey*, quanto ao tamanho e composição da amostra, não permitem, evidentemente, a extrapolação de seus resultados para o conjunto da população, mas são os seus resultados são indicativos relevantes, dada a qualificação dos participantes quanto ao conhecimento do objeto da pesquisa.

A Pergunta nº 2 buscou identificar o grau de conhecimento dos participantes em relação a cada um dos *rankings* investigados.

O Quadro 34 identifica o grau de conhecimento de cada um dos *rankings*, segundo a categoria dos participantes. Para os respondentes do *survey*, os *rankings* mais conhecidos são o do Diap e o do Congresso em Foco. Para 95,7% deles, a publicação Cabeças do Congresso, elaborada pelo Diap, é bastante conhecida, e o Prêmio Congresso em Foco é bastante conhecido para 80%. O *ranking* da Arko Advice é bastante conhecido para 35,7% e pouco conhecido para 42,9%. O *Ranking* dos Políticos é bastante conhecido para 24,3%, pouco conhecido para 48,6% e totalmente desconhecido para 27,1%. O menos conhecido é o Atlas Político, que é pouco conhecido para 51,4% dos respondentes e totalmente desconhecido para 38,6%. Observa-se que apenas os *rankings* DIAP e Congresso em Foco eram conhecidos, total ou parcialmente, por todos os respondentes:

**Quadro 34 – Grau de Conhecimento dos Rankings Parlamentares – Survey (2021)**

		Consul- tor Legisla- tivo	Elei- tor	Especia- lista	Jorna- lista	Parla- men- tar	Prof, de RIG	Repres. ONG
ATLAS POLÍTICO	Conheço bastante	1	1	0	0	2	2	1
	Conheço pouco	8	4	6	4	3	5	6
	Desconheço totalmente	1	5	4	6	5	3	3
ARKO ADVICE	Conheço bastante	2	2	5	3	6	4	3
	Conheço pouco	7	5	1	4	3	5	5
	Desconheço totalmente	1	3	4	3	1	1	2
DIAP - CABEÇAS DO CONGRESSO	Conheço bastante	10	9	9	10	10	9	10
	Conheço pouco	0	1	1	0	0	1	0
PRÊMIO CONGRESSO EM FOCO	Conheço bastante	7	8	7	8	9	10	7
	Conheço pouco	3	2	3	2	1	0	3
RANKING DOS POLÍTICOS	Conheço bastante	1	4	1	0	5	3	3
	Conheço pouco	5	5	6	5	4	6	3
	Desconheço totalmente	4	1	3	5	1	1	4

Fonte: Elaboração própria. Survey sobre Rankings Parlamentares.

A primeira hipótese, de que as metodologias dos *rankings* são isentas que avaliam influência e liderança, mas apresentam problemas e pouco contribuem para melhorar a qualidade da instituição parlamentar, foi confirmada parcialmente no aspecto de isenção, integralmente confirmada na dimensão de existência de problemas, conforme resposta à Pergunta nº 5 do questionário, e negada quanto à pouca importância dos *rankings* para o aperfeiçoamento das instituições, de acordo com as respostas à Pergunta nº 9 do questionário sobre a contribuição dos *rankings* para as instituições, a cidadania e a democracia. .

No que toca à primeira hipótese de trabalho, ela pode ser decomposta em três aspectos: a) as metodologias de mensuração de influência ou liderança parlamentar são isentas; b) a apresentação de problemas (falhas ou deficiências); e c) a contribuição ou não para melhorar a qualidade da instituição parlamentar.

Quanto ao item “a”, de acordo com as respostas ao *survey* (Perguntas nº 5 e 12), todos os *rankings* possuem algum grau de parcialidade, alguns com mais e outros com menos. No conjunto da amostra, 61,43% consideram o *ranking* do Diap completamente isento e 32,86% o

consideram parcialmente isento, contra 41,43% que acham o Prêmio Congresso em Foco completamente isento e 41,43% (o mesmo percentual) parcialmente isento. O *ranking* da Arko Advice é o terceiro mais isento, com 28,57% de respostas que o consideram totalmente isento, e 37,14% que o acham parcialmente isento. O *ranking* do Atlas Político é completamente isento para apenas 7,14%, é parcialmente isento para 37,14% e enviesado para 15,71%. Porém, como é o menos conhecido de todos os *rankings*, sendo totalmente desconhecido por 38,57% da amostra, apenas 60% souberam opinar sobre seu nível de isenção. O *Ranking* dos Políticos é completamente isento para 10% dos respondentes, parcialmente isento para 27,14% e enviesado ou defende interesses ideológicos ou está a serviço de interesses econômicos para 31,43%. Todavia, 31,43% não souberam opinar, também por ser desconhecido por 27,14% da amostra. Assim, os dados do *Survey* não permitem concluir que as metodologias, como um todo, sejam isentas.

Quanto ao item “b”, no que se refere à existência de problemas (falhas ou deficiências) nos modelos (Pergunta nº 12), ela foi plenamente confirmada. Em todos os *rankings* foram apontadas falhas pontuais, conforme a descrição das características de cada uma das cinco metodologias. As respostas ao *survey* também confirmam isto, apontando problemas de subjetividade, de viés ideológico e de ausência de transparência, entre outros.

Quanto ao item “c”, os dados obtidos negaram a validade da hipótese sobre a pouca importância dos *rankings* para o aperfeiçoamento da representação política (Perguntas nº 3, 9 e 10). De acordo com 64,29% dos respondentes, conforme a opção 2 de resposta à Pergunta nº 3, os *rankings* são eficazes para o aperfeiçoamento da representação política, contra 28,57% que os veem como mera informação sobre a atuação parlamentar, sem qualquer contribuição para a melhoria da representação política.

Em sentido oposto, a segunda hipótese - de que os *rankings* que fazem avaliação de mérito (Atlas, Congresso em Foco e *Ranking* dos Políticos) possuem viés ou estão a serviço de interesses ideológicos ou econômicos e, em razão disso, distorcem o julgamento - foi confirmada parcialmente, conforme resposta à Pergunta nº 12 do questionário, que tratou das falhas e insuficiências dos *rankings*.

De fato, segundo a amostra sobre as falhas e deficiências dos três *rankings* que emitem juízo de valor, o Congresso em Foco é percebido como o mais subjetivo, com 37,14%, seguido do *Ranking* dos Políticos, com 30%, e do Atlas Político, com 27,14%. No quesito favorecimento e viés, o recordista é o *Ranking* dos Políticos, com 37,14%, seguido do Congresso em Foco,

com 27,14%, e do Atlas Político, com 20%. E na ausência de transparência há três *rankings* empatados como os menos transparentes, com 18,57%: Atlas Político, Congresso em Foco e *Ranking* dos Políticos. Por fim, no quesito nenhuma falha, a melhor performance é do Diap, com 44,29%, seguido do Congresso em Foco e da Arko Advice, respectivamente, com 21,43% e 20% da amostra, contra apenas 4,29% do Atlas Político e 1,43% do *Ranking* dos Políticos.

Quanto ao *ranking* do Congresso em Foco, cujas avaliações são feitas por públicos variados (internautas, jornalistas e júri especializado) e o Atlas Político, que também emite juízo de valor sobre os parlamentares, não identificamos enviesamento nem favorecimento a grupos ideológicos ou econômicos em seus critérios. Nas listas dos melhores parlamentares e dos parlamentares mais atuantes, as duas classificações feitas por eles, estão presentes as distintas visões políticas e ideológicas.

O *ranking* Congresso em Foco - que delega a escolha dos melhores parlamentares aos internautas, aos jornalistas e ao júri especializado - é percebido como o ranking mais útil à sociedade por apenas 12,86% da amostra, conforme as respostas à Pergunta nº 7 do questionário, que trata da utilidade dos *rankings* para a sociedade; e o Atlas Político e o *Ranking* dos Políticos, apenas por 1,43% dos respondentes. No outro extremo, *rankings* que avaliam influência e liderança, como o do Diap e o da Arko, são percebidos como úteis à sociedade por 77,14% da amostra.

Dos três *rankings* que emitem juízo de valor, apenas o *Ranking* dos Políticos possui critérios claramente enviesados. De fato, durante a pesquisa, ficou evidente as distorções desse *ranking*. Seus critérios são direcionados para favorecer parlamentares alinhados com a pauta liberal e fiscal. A evidência disto é que nenhum parlamentar situado à esquerda do espectro político ou que priorize uma pauta social, mesmo que seja o primeiro colocado em outros *rankings*, consegue ser considerado bom parlamentar pelo *Ranking* dos Políticos. Pela lógica do *ranking*, todos são considerados “ruins” e não devem ser reeleitos.

A terceira hipótese – de que os modelos são percebidos como importantes para os parlamentares que fazem uso deles, porém pouco contribuem para melhorar a qualidade da instituição parlamentar – foi confirmada integralmente na primeira dimensão (percebidos como importantes para os parlamentares) e negada na segunda (pouco contribuem para melhorar a qualidade da representação).

Quanto à importância dos *rankings* para os parlamentares, essa parte da hipótese foi confirmada tanto na literatura e na análise dos modelos quanto no *survey*, de acordo com a

resposta à Pergunta nº 4, que trata da utilização dos *rankings*. No primeiro caso, conforme atesta Miranda (2015, p. 44), “os parlamentares utilizam os *rankings* como uma espécie de prestação de contas aos eleitores”. No segundo, a hipótese foi confirmada na resposta à Pergunta nº 4, quanto à utilização dos *rankings*. Segundo 25,71% da amostra, os *rankings* servem para valorizar e premiar os parlamentares que melhor representam seus eleitores, assim como 30% disseram que servem para valorizar e premiar os parlamentares com maior visibilidade nos meios de comunicação, independentemente das pautas que defendem, além de 24,29% que afirmaram que servem como instrumento de fiscalização do desempenho dos parlamentares na perspectiva da população. Somente 12,86% acham que são utilizados para promover os interesses de seus patrocinadores.

A parte da hipótese que atribui pouca importância dos *rankings* para o aperfeiçoamento da instituição parlamentar é negada na literatura e nas respostas do *survey*. Realmente, sob qualquer enfoque que se dê, os *rankings* são considerados importantes para o aperfeiçoamento da instituição parlamentar.

Na literatura, há registro de que os parlamentares procuram adequar seu perfil e atuação aos critérios dos *rankings*, especialmente nos quesitos de integridade, transparência, assiduidade e combate a desperdícios, conforme recomendam os movimentos de renovação política, o que contribui para melhorar a instituição parlamentar.

No *survey*, as respostas confirmatórias da importância dos *rankings* para o aperfeiçoamento da instituição parlamentar vêm em diversas dimensões. Na resposta à Pergunta nº 3 do questionário, 64,29% consideram eficaz o papel dos *rankings* para o aperfeiçoamento das instituições ou da representação parlamentar. Na dimensão de acesso à informação sobre como os parlamentares decidem, objeto da Pergunta nº 11 do questionário, 84,29% entendem que isso aumenta a confiança nas instituições e na democracia, e 52,86% acreditam que a exposição do modo como as decisões são tomadas contribui para limitar a corrupção e a improbidade. Na dimensão da transparência da atuação parlamentar, conforme resposta à Pergunta nº 10 do questionário, 75,71% acreditam que ela contribui para aumentar a confiança nas instituições e na democracia, 47,14% acreditam que ela aumenta a responsabilização (accountability) dos governantes, 45,71% acham que ela melhora a qualidade dos processos de decisão e 25,71% entendem que ela é útil para limitar o espaço para corrupção e improbidade. Somente 4,29% acham que o aumento da transparência contribui para promover o crescimento econômico.

A quarta hipótese, de que o critério da consulta popular favorece os parlamentares mais expostos e com postura mais radical, à direita e à esquerda do espectro político, foi confirmada na análise dos resultados, mas negada no *survey*. De fato, examinando os resultados dos *rankings*, é facilmente constatado que os parlamentares que estão mais expostos e com postura mais radical estão em maior número no *ranking* que faz consulta popular (Congresso em Foco), conforme detalhado no tópico 5.1.3 do Capítulo 5. Entretanto, na resposta à Pergunta nº 6 do *survey*, apenas 14,29% entendem que os *rankings* favorecem os parlamentares que estão nos extremos, contra 38,57% que acham que favorecem os ocupantes de postos na estrutura da casa legislativa a que pertencem, e 35,71% que acham que favorecem os parlamentares mais expostos na mídia e nas redes sociais.

Registre-se que o único *ranking* que faz consulta popular é o Congresso em Foco, e os resultados dos prêmios confirmam parcialmente a hipótese, mesmo quando a escolha do público era feita a partir de uma lista prévia selecionada pelos jornalistas. A escolha pelo público teve dois momentos no prêmio: no primeiro, de 2006 até 2013, eram os jornalistas que faziam uma votação prévia para indicar os nomes que seriam eleitos os melhores pelo público. A partir de 2015 (em 2014 não houve prêmio), o público passou a escolher diretamente os melhores parlamentares, sem o filtro prévio dos jornalistas. Na primeira fase, embora houvesse parlamentares de centro entre os escolhidos, havia a prevalência dos mais expostos e com postura política nos extremos do espectro político, tendência que passou a ser majoritária, quase total, na segunda fase, conforme se demonstra no tópico específico dos eleitos pelo público no *ranking* do Congresso em Foco.

A quinta hipótese – a de que os modelos favorecem os ocupantes de postos-chave na estrutura do legislativo – foi parcialmente confirmada (Pergunta nº 6). Nos *rankings* que avaliam influência e liderança (Diap e Arko), assim como na escolha do Júri do Congresso em Foco, a hipótese foi integralmente confirmada, mas nos demais *rankings* (*Ranking* dos Políticos e Atlas Político), assim como na escolha do público e dos jornalistas, no Prêmio Congresso em Foco, a hipótese foi rejeitada. Ou seja, os melhores desses *rankings* não são majoritariamente ocupantes de postos-chave na estrutura da casa. Para 38,57% da amostra, conforme respostas à Pergunta nº 6 do *survey*, as metodologias de avaliação parlamentar favorecem os ocupantes de postos na estrutura da casa legislativa a que pertença, enquanto 35,71% acham que favorecem os parlamentares com maior exposição na mídia e nas redes sociais e 14,29% entendem que favorecem os parlamentares que estão nos extremos do espectro político.

### 6.2.1 Testando as sub-hipóteses.

A primeira, que parte de suposição de que todos os *rankings* apresentam lacunas e inconsistências, foi confirmada, tanto na literatura que analisa esses *rankings*, quanto no resultado do *survey*. De acordo com os respondentes à Pergunta nº 12 do *survey*, todos apresentam lacunas e inconsistências. Os *rankings* com maior subjetividade são: o Congresso em Foco, com 37,14%, o *Ranking* dos Políticos, com 30%, o Atlas Político, com 27,14%, a Arko Advice, com 18,57%, e o Diap, com 12,86%. De acordo com as respostas à Pergunta nº 12 do *survey*, os *rankings* que mais favorecem interesses específicos seriam: o *Ranking* dos Políticos, com 37,14%, o Congresso em Foco, com 27,14%, a Arko Advice, com 22,86%, o Atlas Político, com 20%, e o Diap, com 12,86%. Observa-se, porém, que há maior percepção, quanto à presença de subjetividade, entres os profissionais de RIG e os eleitores comuns, seguidos pelos especialistas. Diversamente, os próprios parlamentares e representantes de organizações da sociedade não identificaram a subjetividade com a mesma intensidade; e ela foi bem menos percebida pelos jornalistas e consultores legislativos.

Ainda segundo as respostas à Pergunta nº 12, os *rankings* menos transparentes são: o Atlas Político, o Congresso em Foco e o *Ranking* dos Políticos, todos com 18,57%, contra a Arko Advice, com 17,14%, e o Diap, com 2,86%.

A segunda sub-hipótese, segundo a qual os *rankings* que medem influência no processo decisório são mais isentos do que aqueles que fazem juízo de valor, também se confirmou. De acordo com a análise dos resultados dos *rankings* que avaliam influência e liderança, foi confirmada integralmente, na medida em que ficou patente que a escolha por esses *rankings* é mais plural, com a presença equilibrada da distribuição parlamentar por partido, por estado, por ideologia e por posicionamento, se de oposição ou de situação, conforme detalhado nos tópicos 5.1.1 (Diap) e 5.1.2 (Arko) do Capítulo 5. No *survey*, entretanto, a hipótese foi confirmada parcialmente, conforme resposta à Pergunta nº 5. Para 61,43% da amostra, o ranking do Diap é totalmente isento e parcialmente isento para 32,86%, enquanto o ranking da Arko Advice é parcialmente isento para 37,14% e totalmente isento para 28,57% dos respondentes, tornando a sub-hipótese parcialmente confirmada. Há, entre os *rankings* que emitem juízo de valor, um que supera a Arko Advice em isenção. Trata-se do Congresso em Foco, que recebe o mesmo percentual de 41,43% para as perguntas totalmente isento e parcialmente isento, de acordo as respostas à Pergunta nº 5.



A terceira sub-hipótese, de que os *rankings* que fazem juízo de valor possuem viés ideológico, foi confirmada, tanto de acordo com os resultados apontados nos tópicos 5.1.3 (Congresso em Foco), 5.1.4 (*Ranking* dos Políticos) e 5.1.5 (Atlas Político) do Capítulo 5, quanto pelas respostas do *survey* à Pergunta nº 5 do questionário. Porém, é preciso registrar que todos os *rankings*, de algum modo, apresentam esse viés, ainda que de forma mais tênue no caso dos que avaliam influência e liderança, conforme registrado na análise das metodologias. A percepção quanto à existência de viés significativo, no conjunto dos modelos, indica também variação por categorias: a percepção por parte de parlamentares, consultores legislativo, jornalistas e profissionais de RIG foi substantivamente mais elevada do que a verificada entre eleitores e membros de organizações da sociedade civil.

A quarta sub-hipótese, segundo a qual os critérios dos *rankings* priorizam aspectos quantitativos e favorecem os parlamentares situados nos extremos do espectro político, possui duas dimensões: uma diz respeito à supervalorização de aspectos quantitativos e éticos, e outra se refere à opção pelos extremos no caso da escolha do público. Na primeira dimensão, com exceção do Diap e da Arko, a sub-hipótese foi confirmada parcialmente, pois todas as demais metodologias atribuem um grande peso ao número de proposição e, também, aos aspectos éticos ou de integridade, conforme documentado no Capítulo 5. Entretanto, quanto à segunda dimensão, a sub-hipótese é confirmada na análise dos resultados, mas negada nos resultados do *survey*, conforme as respostas à Pergunta nº 6, nos termos descritos na análise da quarta hipótese.

Por fim, nas respostas à Pergunta nº 13, há algumas revelações sobre quem deve elaborar e manter *rankings* políticos. 75,71% dos respondentes discordam totalmente de o próprio Congresso Nacional desenvolver e divulgar *rankings*. Quanto ao desenvolvimento e divulgação de *rankings* exclusivamente por entidades sem fins lucrativos, 41,43% concordam parcialmente e 37,14% concordam integralmente. Sobre a elaboração de *rankings* por veículos de comunicação privados, 11,43% manifestam concordância integral e 50% parcial, contra 31,43% que discordam totalmente. Para 20%, os rankings devem ser mantidos por qualquer instituição privada, posição com que concordam parcialmente outros 51,43%; já 24,29% discordam totalmente dessa possibilidade. Essas posições refletem, de certa maneira, a preocupação dos participantes com a isenção dos *rankings*, que estaria menos comprometida se dissociados dos interesses econômicos ou políticos imediatos.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS

O desenvolvimento de metodologias de avaliação do desempenho de atividades político-parlamentares que sejam confiáveis, simples e replicáveis, é um enorme desafio, talvez ainda maior do que a observação de um fenômeno, como a política, que é dinâmica por natureza.

Para Miranda (2015, p. 44), 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 atuam nossos representantes.

Na literatura, as metodologias de avaliação de desempenho de atividades parlamentares são percebidas como ferramentas desenvolvidas com a finalidade de melhorar a governança pública e recuperar a confiança nas instituições e no sistema democrático, hipóteses que foram confirmadas pelo *survey* realizado nesta pesquisa. O objetivo da avaliação parlamentar, segundo Bosley (2007), é o fortalecimento público dos Parlamentos e o reconhecimento de sua importância para o processo democrático.

Assim, os *rankings* políticos e a medição de atuação parlamentar estão associados às grandes questões de governos democráticos, e, conforme demonstrado no tópico 2.1, situam-se no campo da governança. De acordo com Maria da Conceição Couto da Silva (2016, p. 14), a governança da administração pública luta com problemas de representação, de controle político da burocracia e com a legitimidade democrática das instituições e redes. Para ela, a governança reencontra as atividades dos administradores públicos para lidar com os problemas provocados pelo contexto de mudança.

Nessa perspectiva, os *rankings* políticos possuem duas dimensões importantes: uma como ferramenta de avaliação do desempenho dos agentes políticos, em especial dos parlamentares, que busca ampliar a transparência e a prestação de contas dos agentes políticos, e outra como instrumento que busca fortalecer os laços entre os representantes e representados, na tentativa de recuperar a confiança nas instituições e nos seus membros, como forma de legitimar e fortalecer o sistema democrático.

Na primeira dimensão, chegamos a alguns achados no curso da pesquisa, entre os quais, o viés e o tipo de padrão de atuação de cada ranking, conforme detalhado no tópico 6.1 (constatações e evidências); a descoberta de que os parlamentares eleitos com apoio dos movimentos cívicos são reconhecidos como relevantes ou mais atuantes em algum dos rankings, conforme descrito no tópico 5.2; e a revelação de que os parlamentares e formadores de opinião valorizam os rankings como elemento importante para efeito de tomada de decisão.

Na segunda dimensão, o *survey* captou algumas revelações importantes sobre o papel e a importância dos *rankings* para o envolvimento político dos cidadãos e a defesa da democracia. Para 64,29% da amostra, os *rankings* são percebidos como instrumentos que ajudam a melhorar a representação política, conforme resposta à Pergunta 3 do *survey*, em anexo. Para 37,14% da amostra, a divulgação dos *rankings* contribui para aumentar o envolvimento ou engajamento político da sociedade, conforme respostas à Pergunta nº 9. De acordo com as respostas à Pergunta nº 10, para 75,71% dos respondentes, a transparência da atuação parlamentar contribui para aumentar a confiança das pessoas nas instituições e na democracia; para 45,71% contribui para melhorar a qualidade dos processo de tomada de decisão do governo; outros 47,14% entendem que contribui para aumentar a responsabilização dos governantes; 48,57% acreditam que a transparência amplia a visibilidade dos parlamentares perante seus eleitores; e, para 25,71%, é eficaz para limitar o espaço para a corrupção e improbidade. Do mesmo modo, para 84,29% da amostra, na resposta à pergunta nº 11, o acesso a informações sobre a forma como os parlamentares decidem os temas de interesse da sociedade também contribui para aumentar a confiança nas instituições e na democracia, e, para 52,86%, contribui para limitar a corrupção e a improbidade, na medida em que expõe o modo como as decisões são tomadas.

A pesquisa também permitiu identificar que, em sociedades plurais, como a brasileira, o desenvolvimento de rankings requer muito cuidado e responsabilidade, tanto pela complexidade das variáveis envolvidas, especialmente o sistema político e suas regras, quanto pelo uso que os distintos públicos fazem desses *rankings*. Os *rankings* políticos precisam considerar o que o público, em geral, e os eleitores, em particular, esperam dos políticos e da política. E isto não é trivial, considerando que as percepções mudam de acordo com a conjuntura ou o contexto político.

Os *rankings* supõem que os eleitores compõem um corpo homogêneo, mas que é, na verdade, muito heterogêneo e diverso. Mensurar expectativas dos eleitores em relação aos seus

representantes, sob qualquer ponto de vista, é desafiador. Se a definição de critérios objetivos para mensurar desempenho de públicos específicos e com interesse comum pode parecer fácil, para públicos abrangentes com valores e visões distintas, como é o caso do conjunto dos eleitores, não é uma tarefa simples. Os valores do eleitor de um parlamentar evangélico, de um representante do agronegócio ou de um parlamentar alinhado às propostas de armar a população e defender a pena de morte, que geralmente estão situados no campo conservador ou de direita no espectro político, por exemplo, são muito diferentes dos valores professados por eleitores de parlamentares de esquerda, comumente de postura progressista e mais associados a pautas sociais.

De fato, trata-se de desafio complexo, a começar pelo nosso sistema político, com suas regras eleitorais e decisórias, especialmente a forma como os deputados são eleitos, pelo sistema eleitoral de lista aberta. Se, por um lado, na eleição proporcional, o sistema eleitoral facilita, em certo sentido, a eleição de parlamentares especialistas, que podem colher votos em toda a circunscrição eleitoral, ele dificulta a definição de critérios precisos de avaliação, e que sejam equânimes. Para Praça e Dantas (2012b, p. 5), por exemplo, os parlamentares não sabem quem os elegeram. Não conhecem as preferências de seus eleitores. Não podem, assim, agir dentro do Legislativo de maneira a atender preferências de eleitores que não conhecem. Dessa forma, tendem a se manter, inicialmente, fiéis às “agendas temáticas” que, creem, lhes garantiram a eleição.

Para além disto, a medição do desempenho parlamentar, tanto na esfera institucional quanto na individual, é influenciada por pelo menos quatro grupos de variáveis que o avaliador não controla, como: 1) o contexto de governança, especialmente o modo como se dá a relação entre o Estado, o Mercado e a Sociedade Civil; 2) a cultura parlamentar, ou o conjunto de crenças e práticas motivadoras ou restritivas; 3) a capacidade organizacional do Parlamento, nos aspectos políticos e administrativos; e 4) as linhas de atuação ou prioridades do parlamentar, dentro das dimensões possíveis nos campos técnico-político-administrativo-legislativo-parlamentar. De acordo com Mercedes García Montero (2009), o desenho institucional pode favorecer o Executivo ou o Legislativo na distribuição de poder, mas o sucesso ou o fracasso das estratégias dos poderes também depende das características contextuais, como a conformação política do Parlamento e do Governo.

Outra evidência da dificuldade para a definição de metodologias de avaliação é que a atuação parlamentar é moldada, além das regras constitucionais e regimentais, também pelos

arranjos institucionais e pelos incentivos e restrições partidárias. Para Mercedes García Montero (2009), o tamanho e o nível de coesão da base do governo, formada pelos partidos políticos, são determinantes para os resultados. E, além disto, para ter uma boa performance, o deputado ou senador precisa de iniciativa e habilidade política, além de dominar as “regras do jogo” parlamentar.

Por fim, a presença de viés ou mesmo o excesso em seus critérios pode distorcer as finalidades dessas metodologias de aferição de desempenho, fazendo com que parcela de parlamentares seja excluída da possibilidade de ser bem avaliada ou mesmo de ser avaliada. Os *rankings* dos Políticos e do Congresso em Foco são dois bons exemplos. No primeiro caso, do ranking dos Políticos, desenvolvido por Alexandre Ostrowiecki e Renato Feder, autores do livro “*Carregando o Elefante: como transformar o Brasil no País mais Rico do Mundo*”, constata-se claramente um viés pró-mercado. De acordo com os critérios desse *ranking*, conforme registrado no tópico 6.1, página 142, desta dissertação “nenhum parlamentar situado à esquerda do espectro político ou que priorize uma pauta social, mesmo que seja o primeiro colocado em outros *rankings*, consegue ser considerado bom parlamentar”. No segundo caso, o Prêmio do Congresso em Foco, existe evidência do excesso de rigor. Por seus critérios, estão excluídos da possibilidade de avaliação pelos seus três públicos (júri especializado, internautas e jornalistas), e, portanto, da participação no prêmio, todos os parlamentares sob investigação por suspeita de práticas criminosas e os que respondem a ações penais em andamento. Excluir parlamentares efetivamente condenados por essas práticas, em qualquer grau de jurisdição, seria o mais justo, já que nem todos que são investigados ou respondem a ações penais são culpados, pois parte deles pode ter sido vítima de processo por adversários na cotidiana luta política. Parlamentares como o senador Antônio Anastasia (PSD-MG) e a deputada Marília Arraes (PT-PE), por exemplo, estão impedidos de participar do prêmio por responderem a processos.

Apesar de seus problemas, os *rankings* são iniciativas louváveis e válidas, sendo importantes e valorizados tanto para os que são avaliados ou ranqueados, quanto para aqueles que fazem uso deles (*rankings*). Conforme Miranda (2015, p. 44), os resultados dos *rankings* ou prêmios são tratados pelos parlamentares como uma espécie de prestação de contas do mandato para sua base eleitoral.

A importância para os avaliados é de tal dimensão que muitos parlamentares se esforçam para se enquadrar nos critérios dos *rankings*, não apenas buscando mais informações sobre os seus critérios, mas também questionando esses critérios ou buscando ajustar sua

conduta para figurar no *ranking* com avaliação positiva. Isso é relevante a ponto de os movimentos de renovação política produzirem orientações para os parlamentares eleitos com seu apoio, como é o caso do “Guia prático para liderar seu mandato”<sup>42</sup>, elaborado pelo CLP-liderança e o RenovaBR, com informações sobre os *rankings*.

Assim, os *rankings*, mesmo com suas imperfeições, são levados em consideração por diversos formadores de opinião (como a imprensa, os cientistas políticos, as instituições econômicas, as agências de *rating*, os trabalhadores, os empresários, os lobistas e também os eleitores), assim como por organismos internacionais e autoridades dos três poderes da República, em suas tomadas de decisão.

Entretanto, para contribuir de modo efetivo para melhorar a representação parlamentar, para ampliar a compreensão do papel dos representantes do povo no desenvolvimento político, econômico e social do País, e, em consequência, reduzir a distância entre os políticos e a sociedade, é preciso melhorar a qualidade das informações e aperfeiçoar os critérios de avaliação. Daí a importância do aprofundamento de pesquisas com essa finalidade.

É importante registrar que os *rankings* são elaborados a partir de indicadores e critérios, que são métricas com recortes muito bem definidos. Essas métricas se constituem numa espécie de atalho informacional e, como tal, do mesmo modo que mostram determinadas dimensões da atuação parlamentar, também omitem ou escondem outras, mesmo que involuntariamente. O desafio, em futuros estudos, é identificar não apenas o que os *rankings* mostram, mas também, o que deixam de mostrar.

Nessa perspectiva, recomendamos novas investigações que aprofundem o estudo de ferramentas de aferição do desempenho dos parlamentares em seus aspectos qualitativos e quantitativos, a partir de índices e indicadores que possam avaliar o exercício do mandato parlamentar nas funções ou dimensões: 1) inerentes às atividades legislativas; 2) relativas à habilidade de liderança e influência; 3) de representação política; 4) de alocação de recursos públicos; 5) de fiscalização, supervisão e controle; e 6) de integridade, ética, transparência e *accountability*. Por fim, quanto aos efeitos que os *rankings* possam ter quanto ao próprio desempenho dos membros do Parlamento e suas carreiras, pesquisas futuras poderão aferir o quanto os seus resultados influenciam as decisões partidárias, ou dos próprios parlamentares,

---

<sup>42</sup> <https://conteudo.clp.org.br/guia-pratico-para-liderar-seu-mandato>

quanto à sua viabilidade política como candidatos a postos no Executivo, ou em outras posições que dependam de indicação partidária.

Finalmente, considerando a complexidade dos aspectos que envolvem a avaliação de desempenho parlamentar e a diversidade de interesses que os deputados ou senadores representam, podemos dizer, à guisa de conclusão, que embora não exista uma metodologia ideal, que abarque ou seja capaz de captar todas as dimensões da atuação parlamentar – como as de representar, legislar, alocar recursos públicos, fiscalizar e controlar os atos governamentais – novos estudos e investigações devem ser realizados na perspectiva de aperfeiçoamento desses mecanismos de avaliação de desempenho de atividades parlamentares. O desafio é reduzir ou eliminar a subjetividade e, em consequência, os riscos de vieses, que podem distorcer a avaliação e produzir informação de má qualidade para o público interessado. Uma das formas eficazes de corrigir desvios, distorções ou omissões passa pela identificação dos interesses econômicos, políticos, ideológicos ou de outra natureza dos idealizadores dos *rankings*, bem como a decomposição dos indicadores e critérios, com a explicitação clara do recorte que o *ranking* pretende mensurar e, indiretamente, o que pretende esconder. Com essas duas condições, é possível dar clareza aos *rankings* e evitar dissimulações, ampliando sua confiabilidade e utilidade para o fortalecimento da democracia.

## 8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU JÚNIOR, Diogo Alves de. **As lideranças partidárias na Câmara dos Deputados**. Monografia (especialização) - Curso de Especialização em Processo Legislativo, - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010, 83 p.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 31, nº 1, p. 5-34, 1988.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Federalismo e processo de governo: a hipertrofia dos Executivos estaduais brasileiros**. São Paulo: CEDEC, mimeo, 1994.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da Federação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, vol. 33 nº 94, p. 165-83, 1994.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A cooperação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, nº. 24, p. 41-67, jul. 2005.
- AGUIAR, Osmar de Oliveira. Os atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes. **E-legis**, Brasília, vol. 6, nº 12, p. 137-152, 2013.
- ALMEIDA, Sílvio Luiz. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.
- AMES, Barry. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.
- AMES, Barry. **Os Entraves da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- AMORIM NETO, Octávio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 43, nº 3, p. 479-519, 2000.
- AMORIM NETO, Octávio. O Poder Executivo, centro de gravidade do Sistema Político Brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2ª ed., São Paulo: Unesp, p. 131-140, 2007.
- AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. A conexão presidencial: facções pró e antigovernos e disciplina partidária no Brasil. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 44, nº2, 2001.
- AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. A Produção Legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A Democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 91-139, 2002.
- AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Deputies. **Legislative Studies Quarterly**, Saint Louis, Vol. XXVIII nº 4, p. 449-479, 2003.
- AMORIM NETO, Octávio; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 1, p. 5-38, 2002.
- ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. **Governabilidade e representação política na América do Sul**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer/Fundação Unesp, 2004
- ANASTASIA, Fátima et al. (Orgs.). **Elites Parlamentares na América Latina**. São Paulo: Argumentus, 2009.
- ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. A reforma da representação. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora



UFMG, p. 17-33, 2006

ARAGÃO, Murillo de. **Elite parlamentar: Câmara dos Deputados e Senado Federal (2001/2002)**. Brasília: Arko Advice, 2002.

ARAÚJO, Sérgio. Conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. **Textos para discussão ENAP** nº 45, Brasília: ENAP, 2002.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; SILVA, Rafael Silveira e. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. **Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos**, vol. 2 nº 1, p. 58-74, 2012.

**Estudos Legislativos**, vol. 2 nº 1, p. 58-74, 2012.

ARRETCHE, Marta. The Veto Power of Sub-national Governments in Brazil: Political Institutions and Parliamentary Behaviour in the Post-1988 Period. **Brazilian Political Science Review**, Campinas, nº, 2, p. 40-73, 2007.

ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 47, nº 3, p.549-576, 2004.

BAAKLINI, Abdo I. **O Congresso e o Sistema Político do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra Editora, 1993.

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves. A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 23, nº 3, p. 714-753, 2017.

BARBOSA, Gisele Heloise. Uma Breve Discussão sobre a Análise das Instituições na Ciência Política. **Revista Rumos da Pesquisa em Ciências Empresariais, Ciências do Estado e Tecnologia**, Patrocínio, vol. 3, nº 1, 2018. Disponível em: <https://www.unicerp.edu.br/revistas/rumos/2018-n3/ART01-RUMOS-VOL-3-2018-1.pdf>.

BARROS, Antônio Teixeira.; BERNARDES, Cristiane Brum; RODRIGUES, Malena Rehbein. O discurso fundador das mídias legislativas da Câmara dos Deputados. **E-Legis**, Brasília, vol. 7, nº 14, p. 7-25, 2014.

BARROS, Antônio Teixeira.; BERNARDES, Cristiane Brum; RODRIGUES, Malena Rehbein. Atuação parlamentar virtual: as estratégias dos deputados federais em seus websites. **E-Legis**, vol. 8, nº 6, p. 18-42, 2015.

BEVIR, Mark. **Governance: A Very Short Introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

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

BOSLEY, John. **A review of parliamentary Scorecards in Africa**. ACBF Working paper. 4<sup>th</sup> Annual Meeting of Technical Advisory Panels and Networks (TAP-NETs) 28-30 mar 2007, Bamako-Mali. Harare: The African Capacity Building Foundation, 2007.

BOVAIRD, Tony; LOFFLER, Elke. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. **International Review of Administrative Sciences**, vo. 69, nº 3, p. 312-328, 2003

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, nº 45, p. 49–95, 1997.

BRITO, Marina; CYPRIANO, Breno. Conectando deputados, partidos e governo sob o presidencialismo de coalizão no Brasil e no Chile. In: ANASTASIA, Fátima et al. (Orgs.).

- Elites parlamentares na América Latina.** São Paulo: Argumentus, p. 179-201, 2009
- BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Governança Pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Revista Organizações & Sociedade**, Iturama, vol. 27 nº 94, p. 370-395, 2019.
- BRASIL. SENADO FEDERAL. **Índice de Transparência Legislativa. Relatório de Aplicação. 2018.** Brasília: Senado Federal/Secretaria de Transparência, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/arquivos/itl/itl-relatorio-senado-2018/>
- BRASIL. SENADO FEDERAL. **A Tecnologia da Informação e o Processo Legislativo do Futuro.** Relatório Técnico do Programa de Modernização dos Sistemas de Legislativos e Parlamentares. Brasília: Comissão Senado do Futuro/Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3780759&disposition=inline>
- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionais ao Tribunal de Contas da União.** 3ª ed., Brasília: TCU, 2020.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **O Poder Legislativo na Sociedade Contemporânea. Segunda Conferência Internacional sobre Desenvolvimento do Poder Legislativo,** patrocinada pelo Congresso Nacional Brasileiro e pela Universidade do Estado de Nova Iorque, Albany, EUA, em 1975, Brasília: Câmara dos Deputados, 1976.
- CAREY, John M.; REINHARDT, Gina Yannitell. Impacto das instituições estaduais na unidade das coalizões parlamentares no Brasil. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 46, nº 4, p. 773-804, 2003.
- CARVALHO, Francisco Cristiano Noronha. **O Crescimento do PT na Câmara dos Deputados entre 194 e 2002.** Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília – UnB, Instituto de Ciência Política – IPOL, 2002.
- CASTRO SANTOS, Maria Helena. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 40, nº 3, pp. 335-376, 1997.
- CAVALCANTE, Carolina Miranda. A economia institucional e as três dimensões das instituições. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, vol. 18 nº 3, p. 373-392, 2014.
- CHEIBUB, José A; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando **Presidential Agenda Power and decision-Making in Presidential Regimes: governors and political parties in the Brazilian Congress. Annual Meeting of the American Political Science Association.** Boston, August 29-September, 2002.
- COMMONS, John R. Institutional Economics. **American Economic Review**, vol. 21, 1931, pp. 648-657.
- CORADINI, Odaci Luiz. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 18 nº 36, p. 241-256., 2010
- CÔRTEZ, Clemar Pereira Gonçalves da Silva. Reprodução eleitoral, especialização ou cartelização legislativa? A Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados em pauta. Brasília. **E-legis.** Brasília, vol. 3, nº 4, 2010.
- COSTA, Lucas Nascimento Ferraz. O *lobby* dos trabalhadores no processo constituinte de 1987-88: um estudo sobre a atuação do DIAP. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, vol. 29, nº 59), p. 767-786, 2016.
- COX, Gary; MCCUBBINS, Mathew. **Legislative Leviathan: party government in the House.** Berkley: University of California Press, 1993.
- COX, Gary; MCCUBBINS, Mathew. **Legislative leviathan: party government in the House.**

- 2ª ed., Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2007.
- CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto** / John W. Creswell ; tradução Luciana de Oliveira da Rocha. - 2. ed. - Porto Alegre: Artmed, 2007.
- DANTAS, Humberto (org.). **De olho no Legislativo: um método para o acompanhamento de mandatos parlamentares**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer e Movimento Voto Consciente, 2013. Disponível em: <http://www.votoconsciente.org.br/wp-content/uploads/2013/02/LIVRO->
- DANTAS, Humberto. **Como avaliar um parlamentar? Parte 1**. São Paulo: FGV-CEPESP, 2012. Acessado em 6/08/2021. Disponível em: <http://www.cepesp.io/humberto-dantas-como-avaliar-um-parlamentar/>.
- DANTAS, Humberto; YEUNG, Luciana. Indicadores de desempenho para parlamento: o desafio de aferir práticas políticas. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, vol. 15, nº 24, 2013.). Disponível em: <https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/seer/index.php/cadernos-ele/article/view/149>.
- DIAP. **Os cabeças do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes no poder Legislativo**. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, 2020.
- DINIZ, Eli. Em Busca de um Novo Paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90, **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, vol. 10, nº 4, out/dez, 1996.
- FARHAT, Saïd. **Dicionário Parlamentar e Político: o processo político e legislativo no Brasil**. São Paulo: Fundação Peirópolis, 1996.
- FELISBINO, Riberti de Almeida. Atores e práticas: a produção de leis da elite parlamentar da Câmara dos Deputados nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). **Revista Pensamento Plural**, Pelotas, Ano 3, nº 5, p. 103-128, jul-dez. 2009.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. O Processo Legislativo e a Produção Legal No Congresso Pós-Constituinte. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, nº 38, p. 3-38, 1994.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Os Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 38, nº 3, pp. 497-526, 1995.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, nº 44, p. 81-106, 1998
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Formulação e Execução do Orçamento Federal**. Trabalho apresentado na reunião anual da Associação Brasileira de Ciência Política ABCP, São Paulo, 2000.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **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**. Brasília, nº 8, pp. 6-33, 1º semestre 2012.
- FILGUEIRAS, Fernando. Além da Transparência: *Accountability* e Política de Publicidade. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, nº 84, p. 353-364, 2011.
- FILGUEIRAS, Fernando. A política pública de transparência no Brasil. In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abilio; FILGUEIRAS, Fernando. (orgs.). **Democracia Digital: Publicidade, Instituições e Confronto Político**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 79-112, 2016.
- FLICK, Uwe. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, nº 21, jun. 2000.
- FUKUYAMA, Francis. **What is Governance?** CGD Working Paper 314. Washington, DC: Center for Global Development, 2013. Disponível em <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906>.
- GARCÍA MONTERO, M. **Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?** Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009..
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4º ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GODOY, Arlinda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas – ERA**. São Paulo, vol. 35, nº 2, p. 57-63, mar./abr. 1995
- GOMES, Fábio de Barros Correia. Cooperação, liderança e impasse entre o Legislativo e o Executivo na produção legislativa do Congresso Nacional do Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 55, nº 4, p. 911-950, 2012.
- GOMES, Antonio Manoel Timbó Lima. Metodologia de avaliação e planejamento parlamentar: um estudo de caso sobre o seu impacto na elaboração de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, vol. 54, nº 215), p. 179-193, jul./set. 2017. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril\\_v54\\_n215\\_p179](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p179)
- GROHMANN, Luiz Gustavo Mello. **O Veto Presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000**. Texto (Doutorado em Ciência Políticas, IUPERJ, Rio de Janeiro, 2003.
- GRUMM, John. **Um modelo de Avaliação para os Sistemas Legislativos**. In CÂMARA DOS DEPUTADOS). **O Poder Legislativo na Sociedade Contemporânea. Segunda Conferência Internacional sobre Desenvolvimento do Poder Legislativo**, patrocinada pelo Congresso Nacional Brasileiro e pela Universidade do Estado de Nova Iorque, Albany, EUA, em 1975. Brasília: Câmara dos Deputados, 1976.
- HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, nº 58, p. 193-223, 2003.
- HODGSON, Geoffrey. A evolução das instituições: uma agenda para pesquisa teórica futura. **Revista Econômica**, vol. 3, nº 1, p. 97-125, jun. 2001.
- INÁCIO, Magna. Engajamento parlamentar no Brasil. In: POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar (Orgs.). **O Congresso por ele mesmo: autopercepções da elite política brasileira**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- INÁCIO, Magna; BRITO, Marina; CYPRIANO, Breno. Conectando deputados, partidos e governos sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil e no Chile. In: ANASTASIA, Fátima et al. (Orgs.). **Elites Parlamentares na América Latina**. São Paulo: Argumentus, 2009, p. 179-210.
- INÁCIO, Magna; MENEGUIN, Fernando. **Desempenho do Poder Legislativo: como avaliar?** Núcleo de Estudos da Consultoria Legislativa - Textos para Discussão nº. 155, Brasília: Senado Federal, p. 3-37, set. 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td155/view>.
- JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure. **Journal of Financial Economics** vol. 3, nº 4, p. 305–360, 1976.
- KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; ZOIDO-LOBATÓN, Pablo. **Governance matters**. In: WORLD BANK. Policy research working paper 2196. Washington: World Bank, 1999.
- KRIPKA, Rosana Maria Luvezute; SCHELLER, Morgana; BONOTTO, Danusa de Lara. Pesquisa Documental: considerações sobre conceitos e características na Pesquisa Qualitativa.

- 4º Congresso Ibero-Americano em Investigação Qualitativa e 6o Simpósio Internacional de Educação e Comunicação. Aracaju, Sergipe, Agosto de 2015. **Investigação Qualitativa em Educação/Investigación Cualitativa en Educación**, Vol. 2, 2015.
- LEMONS, Leany Barreiro. O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 44, nº 3, p. 561-630, 2001.
- LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 9, nº 1, p. 44- 67, 2003.
- LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **BIB - Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais** nº 37, p. 3-38, 1994.
- LOPES, Fábio Almeida. **Princípios do processo legislativo: uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica**. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento – CEFOR. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009, 97 p.
- MAINWARING, Scott P. **Rethinking Party Systems in the ThirdWave of Democratization: The Case of Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil**. Trad. Vera Pereira, Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- MESSENBERG, Débora. A elite parlamentar brasileira: um recorte sociocultural. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 16, nº 30 p. 17-28, jun. 2008.
- MIRANDA, Geralda L. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 18, p. 201-261, 2010.
- MIRANDA, Juliana P. **Uma análise dos modelos de avaliação de desempenho parlamentar**. Monografia (Especialização em Ciência Política) – Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2015 Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/517010>.
- MOISÉS, José Álvaro. Cidadania, Confiança e Instituições Democráticas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, 65, pp.7-94, 2005.
- MOISÉS, José Álvaro. Cultura Política, Instituições e Democracia – lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 23, nº 66, p.11-44, fev. 2008.
- MOISÉS, José Álvaro (org.). **O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung: NUPPs, 2014. p. 11-31.
- MOISÉS, José Álvaro. O desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão (1995 – 2006). In: MOISÉS, José Álvaro (org.). **O papel do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2011.
- MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel. Introdução: Efeitos da Desconfiança Política para a Legitimidade Democrática. In: MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel (Org.). **A Desconfiança Política e os seus impactos na Qualidade da Democracia: O Caso do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2013.
- MOISÉS, José Álvaro; CARNEIRO, Gabriela Piquet. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, nº1, p.1-42, 2008.
- MOISÉS, José Álvaro; SIMONI JÚNIOR, Sérgio. Um índice para medir a força do Legislativo.

- In: MOISÉS, José Álvaro (org.). (2014). **O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung: NUPPs, p. 11-31, 2014.
- MÓNICO, Lisete S. et al. A Observação Participante enquanto metodologia de investigação Qualitativa. **Atas CIAIQ2017 - Investigação Qualitativa em Ciências Sociais / Investigación Cualitativa en Ciencias Sociales**, vol. 3, 2017.
- MORITZ, Maria Lúcia Rodrigues de Freitas. A atuação parlamentar dos partidos de esquerda: legislando para quem e em nome de quem (1995- 1999). **Pensamento Plural**, Pelotas, nº 3, p. 43-75, 2008.
- MUELER, Bernardo; ALSTON, Lee J. Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil. **Journal of Law Economics and Organization**, Oxford, vol. 22, nº 1, 87-114, 2006.
- NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, nº 1, jan-jun 2009, p. 95-121.
- NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os Modelos da Organização Legislativa: distributivo, informacional e partidário. **Revista Política Hoje**, Recife, vol. 19, nº 2, dez. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3826>.
- NICOLAU, Jairo. Como controlar os representantes? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 2, p. 219-236, 2002.
- NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.
- NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy J. (Orgs.). **Instituições Representativas no Brasil: balanço e reforma**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.
- NORTH, Douglass Cecil. **Understanding the process of economic change**. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- OFFE, Claus. OFFE, C. How can we trust our fellow citizens? In: WARREN, Mark. **Democracy and trust**. Cambridge: Cambridge University Press. 2001, p. 42-87.
- OLESZEK, Walter L. **Congressional Procedures and the Policy Process**. 4<sup>th</sup> ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1996.
- OCDE. **Estrutura de Política sobre Governança Pública Sadia: Características Básicas de Governos que Funcionam Bem**. Paris: OCDE Publishing, 2020.
- OSBORNE, Stephen P. The New Public Governance? **Public Management Review**, vol. 8, nº3, pp. 377-387, 2006.
- OSBORNE, Stephen P. (Ed.). **The new public governance? emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. London: Routledge, 2010.
- PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 43, nº 3, p. 580-691, 2000.
- PEREIRA, Celina. **Medindo a Governabilidade no Brasil: o presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma**. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Brasília: Unb, 2017.
- PEREIRA, Carlos; MELO, Marcus André. The Surprising Success of Multiparty Presidentialism. **Journal of Democracy**, Washington, vol. 2, nº 3, p. 156-70, 2012.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro. **Revista Brasileira da Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 15, nº 43, p. 45-67, 2000.

- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 2, p. 265-301, 2002.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 46, nº 4, p. 735-771, 2003.
- PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 44, nº 2, p. 133-172, 2001.
- PESSANHA, Charles. **Relações entre Poderes Executivo e Legislativo no Brasil**, São Paulo: Tese de doutoramento-USP. São Paulo: USP, 1997
- PETERS, Bernard Guy. A Garbage Can Perspective. Institute for Advanced Studies, **Political Science Series** 84, Viena, 2002.
- PETERS, B. Guy. PIERRE, John. **Governance, Politics and the State**. Londres: Palgrave Macmillan, 2000.
- PICUSSA, Roberta. **O Que Esperar dos Deputados Federais Eleitos por Grupos de Renovação Política no Brasil? I Seminário Discente de Ciência Política (SDCP) Programa de Pós-Graduação em Ciência Políticas (PPGCP)**, 20-21 de agosto de 2020. Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2020. Disponível em [https://web.archive.org/web/20201024083756id\\_/https://eventos.ufpr.br/SDCP/SDCP2020/paper/viewFile/3095/915](https://web.archive.org/web/20201024083756id_/https://eventos.ufpr.br/SDCP/SDCP2020/paper/viewFile/3095/915). Acessado em 02.09.2021.
- PIERRE, Jon. Governance and Institutional Flexibility. (2012) In LEVI-FAUR, David. (Ed). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre. Governança e Capacidades Estatais: Uma Análise Comparativa de Programas Federais. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 24, nº 58, p. 121-143, jun. 2016.
- PINHO, José. A. G. SACRAMENTO, Ana R. S. *Accountability*, já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 43, nº 6, p. 1343-1368, 2009.
- PRAÇA, Sergio; DANTAS, Humberto. **O Acompanhamento parlamentar pelo Movimento Voto Consciente**. São Paulo: Voto Consciente, 2012. Disponível em: <http://www.votoconsciente.org.br/wp-content/uploads/2012/11/TEXTO-1-Projeto-MVC-MVC-historico-e-nucleos.pdf>.
- PRAÇA, Sergio; DANTAS, Humberto. **A fiscalização de parlamentares por organizações nacionais e internacionais**. São Paulo: Voto Consciente, 2012. Disponível em: <http://www.votoconsciente.org.br/wp-content/uploads/2012/11/TEXTO-2-Projeto-MVC-Acompanhamento-Internacional-e-Academico1.pdf>.
- QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Por Dentro do Processo Decisório: como se fazem as leis**. Brasília: Diap, 2006.
- QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Avanços da transparência, do controle e do combate à corrupção**. Brasília: Congresso em Foco, 2014. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/opinia0/colunas/avancos-da-transparencia-do-controle-e-do-combate-a-corrupcao>. Acessado em 08/09/2021
- QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Relações Institucionais e Governamentais: o que é, como é onde se faz**. Brasília: Diap, 2015. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/send/12-relacoes-institucionais-e-governamentais-o-que-e-como-e-onde-se-faz/420-relacoes-institucionais-e-governamentais-o>

que-e-como-e-onde-se-faz.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Sistema Político e suas instituições**. Brasília: Diap, 2018. Disponível em: <https://cnte.org.br/images/stories/2018/cartilha-sistema-politico-e-suas-instituicoes.pdf>

QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Produção Legislativa no primeiro ano dos governos FHC, Lula, Dilma e Bolsonaro**. Sisejufe, 2020. Disponível em <https://sisejufe.org.br/artigos/producao-legislativa-no-primeiro-ano-dos-governos-fhc-lula-dilma-e-bolsonaro/>. Acessado em 13/10/2021:

QUEIROZ, Antônio Augusto de; SANTOS, Luiz Alberto dos. **Ciclo Laboral no Serviço Público. Reforma Administrativa**. Cadernos da Reforma Administrativa - Caderno 2. Brasília: Fonacate, 2020. Disponível em: <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Cadernos-Reforma-Administrativa-N.-2.pdf>

RAPOSO, Erivan da Silva. **Controle parlamentar e papéis parlamentares: O Legislativo brasileiro a partir da atuação dos deputados federais (1995-2014)**. Tese de Doutorado - Instituto de Ciência Política (IPol) da Universidade de Brasília – UnB. Brasília: UnB, 2015

RENNÓ JÚNIOR, Lúcio. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Conscritos ou Individualmente Dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

RIBEIRO FILHO, Wander Fernandes ; VALADARES, Josiel Lopes. Governança: Uma Nova Perspectiva de Gestão Aplicada à Administração Pública. **The Journal of Engineering and Exact Sciences**, vol. 3, nº 5, 2017, pp. 721–723.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol.46 nº 4, p. 699-734, 2003.

SARAIVA, Paulo Lopo. A função judicante do Poder Legislativo no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Ano 32, nº 127, p. 43-48, jul-set 1995.

SANTOS, Fabiano. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 42, nº 1, p. 111-138, 1999.

SANTOS, Fabiano. Novas e velhas verdades sobre organização legislativa e as democracias. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, vol. 41, nº 4, p. 863-873, 1998.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 2, p. 237-264, 2002.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2003.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 40 nº 3, pp. 465-492, 1997.

SANTOS, Fabiano; RENNO, Lúcio. The Selection of Committee Leadership in the Brazilian Chamber of Deputies. **The Journal of Legislative Studies**, London, vol. 10 nº 1, p. 50-70, 2004.

SANTOS, Manoel Leonardo. Teoria e método nos estudos sobre o Legislativo brasileiro: uma Revisão da Literatura no Período 1994-2005. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, nº. 66, p. 65-90, 2.º semestre de 2008.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reforma da administração pública. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, vol. 43, nº 2, p 347-369, 2009.

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, Maria da Conceição Couto da. **A governança nas Instituições de Ensino Superior:**



- o caso da Universidade Federal de Pernambuco.** Dissertação de Mestrado - Universidade Federal de Pernambuco. Recife: IFP, 2016.
- SILVA, Rafael Silveira e. **Construindo e gerenciando estrategicamente a agenda legislativa do executivo: o fenômeno da apropriação.** Tese de Doutorado em Ciência Política -IPOL/ Universidade de Brasília. Brasília: Unb, 378 p., 2013.
- SILVA, Rafael Silveira e; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Apropriação da agenda do Legislativo: Como aferir esse fenômeno? – **Centro de Estudos da Consultoria Legislativa. Texto para Discussão nº 76.** Brasília: Senado Federal, 2010.
- SILVA, Rafael Silveira e; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos *agenda holders* no Congresso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 21, nº 48, p. 19-50, 2013.
- SOUZA, Celina. Intermediação de interesses Regionais no Brasil. O impacto do Federalismo e da Descentralização. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 41, nº 3, po. 569-591, 1998.
- STIGLITZ, Joseph. **On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life.** Oxford Amnesty Lecture. Oxford: U.K. January 27, 1999, 32 p.
- TAYLOR, Andrew J. **Congress: a Performance Appraisal.** Boulder: Westview Press, 2013.
- TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança Pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, vol. 70, nº 4, p. 519-550, out-dez 2019.
- TSEBELLIS, George. Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 12, nº 34, 1997. Disponível em [http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/34/rbcs34\\_06.pdf](http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/34/rbcs34_06.pdf).
- VIANA, João Paulo Saraiva Leão; OLIVEIRA, Vítor. Governabilidade e governança no presidencialismo de coalizão. In: DANTAS , Humberto (org.) **Governabilidade: para entender a política brasileira.** Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung. pp. 13-23, 2018
- VIDAL, Thiago Schwinke Souto de Mello. **Governança no poder legislativo: uma análise exploratória sobre a popularização da governança pública no Brasil.** Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília – UnB, 2020.
- WEBER, Max. Economia e Sociedade – Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Brasília: Ed. Unb, Vol. 1, 464 p., 2004.
- YEUNG, Luciana. Indicadores de desempenho para parlamento: o desafio de aferir práticas políticas. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, vol. 15, nº 24, 2013.
- YEUNG, Luciana; DANTAS, Humberto; LAZZARINI, Sérgio. **Medindo o desempenho de um parlamento brasileiro: o caso da Câmara Municipal de São Paulo.** Insper Working Paper vol. 206. São Paulo: Insper - Instituto de Ensino e Pesquisa, 2013.

## 9 Anexo I – Questionário do *Survey*

### Questionário

Prezad@s

Essa pesquisa integra a Dissertação de Mestrado de Antonio Augusto de Queiroz para a Fundação Getulio Vargas e objetiva coletar dados sobre a avaliação do desempenho e função dos rankings parlamentares.

Por favor, responda o questionário a seguir. Desde já fico imensamente grato pela sua colaboração.

A pesquisa é 100% anônima e não tomará mais do que 10 minutos do seu tempo para ser preenchida.

#### 1. Marque a alternativa que corresponde à sua área de atuação como profissional ou em razão do interesse no tema:

Escolha apenas uma alternativa entre as seguintes:

- ☐ Jornalista
- ☐ Especialista (pesquisador, acadêmico, jurista, etc).
- ☐ Parlamentar
- ☐ Consultor Legislativo (Câmara ou Senado)
- ☐ Representante ou membro de Organização Não Governamental
- ☐ Profissional de relações institucionais e governamentais;
- ☐ Eleitor

#### 2. Como você avalia o seu grau de conhecimento sobre os rankings parlamentares a seguir?

Escolha apenas uma alternativa em cada linha:

	<b>Conheço bastante</b>	<b>Conheço pouco</b>	<b>Desconheço totalmente</b>
Atlas Político – Ranking 5D	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arko Advice – Elite Parlamentar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
DIAP – Cabeças do Congresso	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Prêmio “Congresso em Foco” – melhores parlamentares	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ranking dos Políticos – melhores e piores políticos.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

#### 3. Como você percebe os rankings de avaliação parlamentar?

Escolha apenas uma alternativa entre as seguintes:

- ☐ Como um instrumento de manipulação política dos eleitores.
- ☐ Como um instrumento eficaz de avaliação do desempenho parlamentar, que ajuda a melhorar a representação política
- ☐ Como mera informação sobre atuação parlamentar, porém com baixa eficácia para melhorar a representação política.
- ☐ Outra. Qual?:
- 

**4. Em sua opinião, os rankings de avaliação parlamentar existentes no Brasil são utilizados para:**

Escolha apenas uma alternativa entre as seguintes:

- ☐ Para valorizar e premiar os parlamentares que melhor representam seus eleitores
- ☐ valorizar e premiar os parlamentares que mais se destacam nos meios de comunicação, independentemente das pautas que defendem
- ☐ fiscalizar o desempenho parlamentar na perspectiva da população
- ☐ Para promover o apoio a interesses específicos dos patrocinadores do rankings mencionados na pergunta 2
- ☐ Outra. Qual?:
- 

**5. Como você classifica os rankings parlamentares a seguir, quanto a sua isenção ou viés político ou econômico?**

Escolha apenas uma alternativa em cada linha a seguir:

	<b>Totalmente isento</b>	<b>Parcialmente isento</b>	<b>Enviesado ou a serviço de ideologia ou interesses</b>	<b>Nao sei opinar</b>
Atlas Político – Ranking 5D	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arko Advice – Elite Parlamentar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
DIAP – Cabeças do Congresso	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Prêmio “Congresso em Foco” – melhores parlamentares	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ranking dos Políticos – melhores e piores políticos.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**6. Em sua percepção, a quem as metodologias de avaliação de desempenho parlamentar favorecem majoritariamente?**

Escolha apenas uma alternativa entre as seguintes:

- ☐ Aos parlamentares que estão nos extremos do espectro político (esquerda x direita; situação x oposição)
- ☐ Aos parlamentares com maior exposição na mídia e/ou nas redes sociais
- ☐ Aos parlamentares que ocupam postos na estrutura da casa, como líder, vice-líder, presidente de comissão, membros da Mesa Diretora, etc.
- ☐ Outra. Qual?:

-----

**7. Em sua percepção, quais metodologias de avaliação parlamentar são mais úteis à sociedade?**

Escolha apenas uma alternativa entre as seguintes:

- ☐ As que medem influência e liderança política, por critérios fixos e sem juízo de valor, como as do Diap e da Arko Advice;
- ☐ As que emitem juízo de valor e classificam os políticos entre melhores e piores, por critérios dinâmicos, como o Atlas Político e o Ranking dos Políticos;
- ☐ A que delega aos internautas, ao juri especializado e aos jornalistas a eleição dos melhores deputados e senadores, caso do Congresso em Foco;
- ☐ Nenhuma das metodologias é útil à sociedade;
- ☐ Outra. Qual?:

-----

**8. Em sua opinião, o que é mais eficaz à cidadania em termos de avaliação ou monitoramento da atuação parlamentar?**

Escolha apenas uma alternativa entre as seguintes:

- ☐ O monitoramento, com informação sobre atitudes, comportamento e votos de cada parlamentar, sem juízo de valor;
- ☐ A avaliação do desempenho parlamentar, inclusive com nota sobre a atuação, ranqueando os melhores e os piores;
- ☐ A informação sobre o nível de influência e liderança, independentemente de visão ideológica do parlamentar;
- ☐ A identificação clara do perfil ideológico ou das preferências políticas dos parlamentares.

**9. Em sua opinião, a avaliação e divulgação do desempenho dos parlamentares contribuem para:**

Escolha apenas uma alternativa entre as seguintes:

- ☐ Aumentar a confiança das pessoas na instituição legislativa;
- ☐ Aumentar o envolvimento ou engajamento político da sociedade;
- ☐ Aumentar o interesse pela política;
- ☐ Diferenciar os bons dos maus congressistas;
- ☐ Não traz nenhuma contribuição.
- ☐ Outra Qual?:

-----



Prêmio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
“Congresso em Foco” – melhores parlamentares							
Ranking dos Políticos – melhores e piores políticos.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**13. Escolha a alternativa que melhor reflete a sua opinião sobre os itens a seguir:**

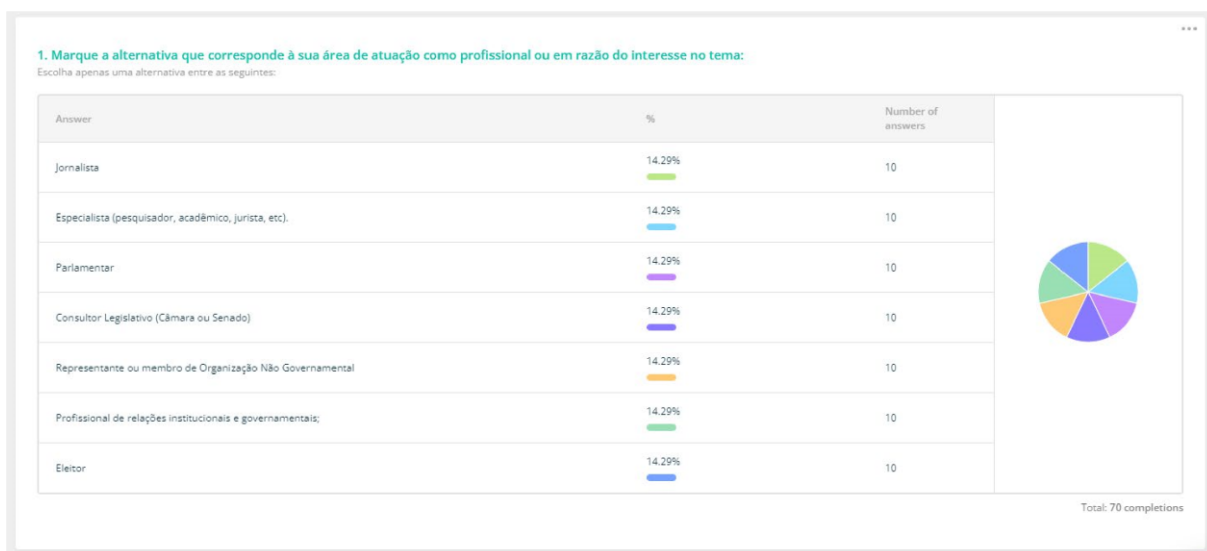
Escolha apenas uma alternativa em cada linha.

	<b>Não tenho opinião</b>	<b>Discordo totalmente</b>	<b>Concordo/discordo em parte</b>	<b>Concordo totalmente</b>
Os rankings são necessários ao aperfeiçoamento da democracia representativa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Os rankings atuais são suficientes para a avaliação do desempenho parlamentar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Os rankings deveriam ser mantidos pelas próprias instituições do Congresso Nacional	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Os rankings devem ser mantidos exclusivamente por instituições sem fins lucrativos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Os rankings devem ser mantidos por veículos de comunicação privados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

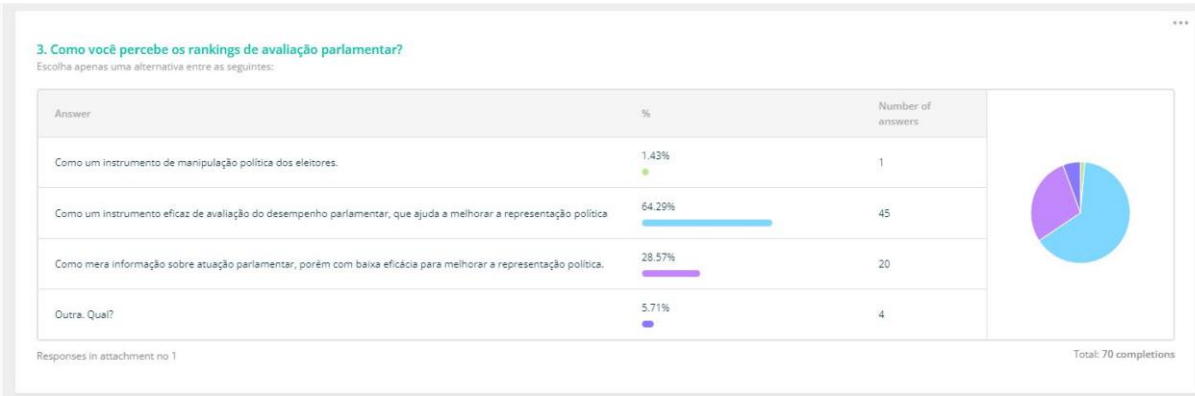
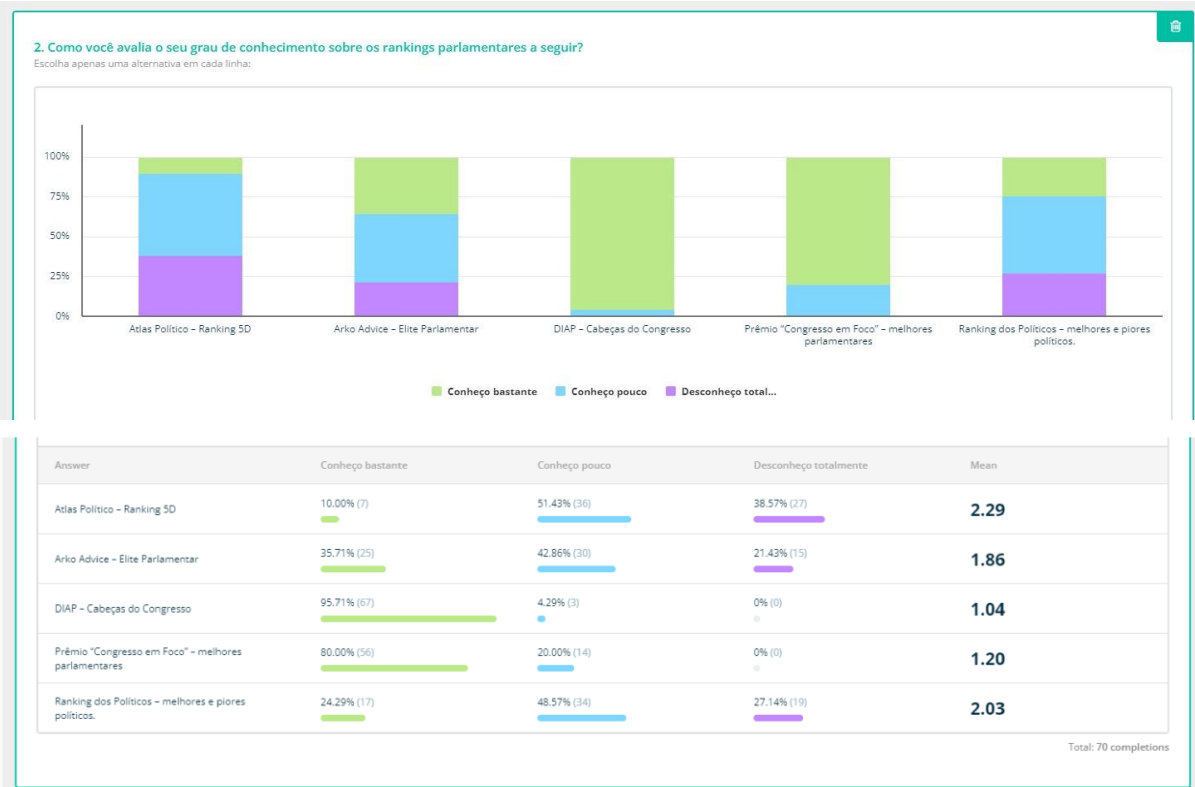
Os rankings ☐ ☐ ☐ ☐  
devem ser  
mantidos por  
qualquer  
empresa ou  
organização  
privada.

## 10 Anexo II – Relatório do *Survey*

### Relatório Survey Rankings Parlamentares – 29.09.2021

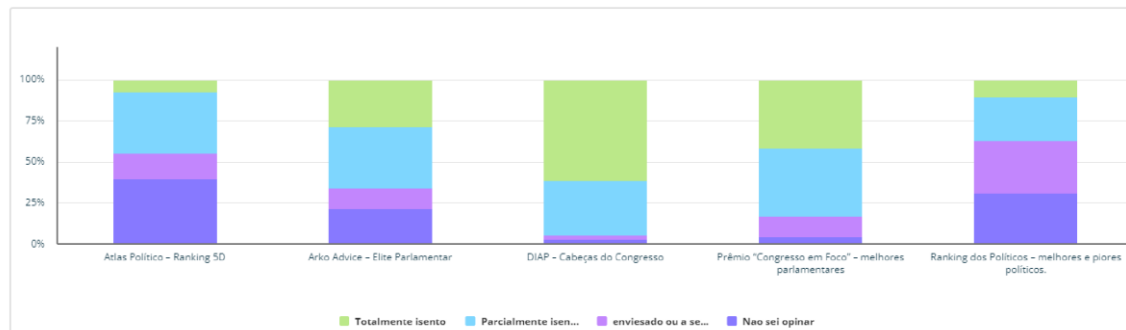






### 5. Como você classifica os rankings parlamentares a seguir, quanto a sua isenção ou vies político ou econômico?

Escolha apenas uma alternativa em cada linha a seguir:



Answer	Totalmente isento	Parcialmente isento	enviesado ou a serviço de ideologia ou interesses	Não sei opinar	Mean
Atlas Político - Ranking 5D	7.14% (5)	37.14% (26)	15.71% (11)	40.00% (28)	2.89
Arko Advice - Elite Parlamentar	28.57% (20)	37.14% (26)	12.86% (9)	21.43% (15)	2.27
DIAP - Cabeças do Congresso	61.43% (43)	32.86% (23)	2.86% (2)	2.86% (2)	1.47
Prêmio "Congresso em Foco" - melhores parlamentares	41.43% (29)	41.43% (29)	12.86% (9)	4.29% (3)	1.80
Ranking dos Políticos - melhores e piores políticos.	10.00% (7)	27.14% (19)	31.43% (22)	31.43% (22)	2.84

Total: 70 completions

### 6. Em sua percepção, a quem as metodologias de avaliação de desempenho parlamentar favorecem majoritariamente?

Escolha apenas uma alternativa entre as seguintes:



Responses in attachment no 3

Total: 70 completions

### 7. Em sua percepção, quais metodologias de avaliação parlamentar são mais úteis à sociedade?

Escolha apenas uma alternativa entre as seguintes:



Responses in attachment no 4

Total: 70 completions

#### 8. Em sua opinião, o que é mais eficaz à cidadania em termos de avaliação ou monitoramento da atuação parlamentar?

Escolha apenas uma alternativa entre as seguintes:

Answer	%	Number of answers
O monitoramento, com informação sobre atitudes, comportamento e votos de cada parlamentar, sem juízo de valor;	47,14%	33
A avaliação do desempenho parlamentar, inclusive com nota sobre a atuação, ranqueando os melhores e os piores;	11,43%	8
A informação sobre o nível de influência e liderança, independentemente de visão ideológica do parlamentar;	27,14%	19
A identificação clara do perfil ideológico ou das preferências políticas dos parlamentares.	14,29%	10



Total: 70 completions

#### 9. Em sua opinião, a avaliação e divulgação do desempenho dos parlamentares contribuem para:

Escolha apenas uma alternativa entre as seguintes:

Answer	%	Number of answers
Aumentar a confiança das pessoas na instituição legislativa;	14,29%	10
Aumentar o envolvimento ou engajamento político da sociedade;	37,14%	26
Aumentar o interesse pela política;	15,71%	11
Diferenciar os bons dos maus congressistas;	21,43%	15
Não traz nenhuma contribuição.	5,71%	4
Outra Qual?	5,71%	4



Total: 70 completions

#### 10. A transparência na atuação parlamentar e no Poder Legislativo pode contribuir para:

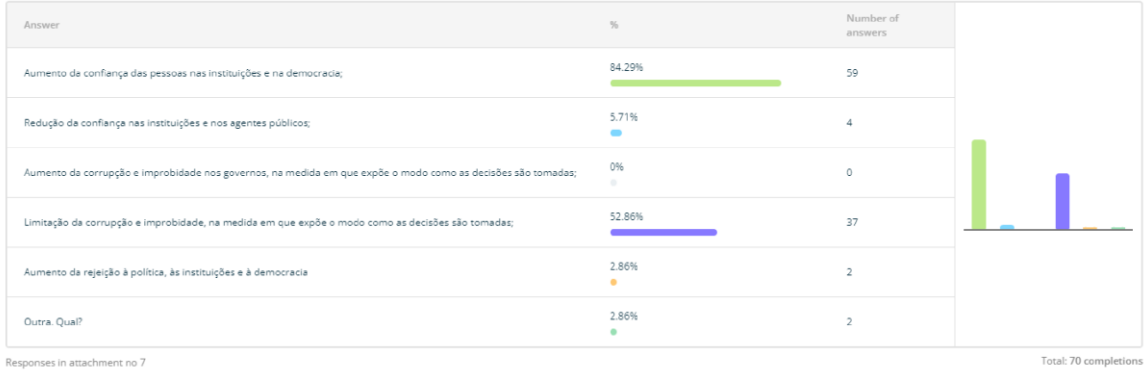
(escolha quantas alternativas desejar)

Answer	%	Number of answers
Aumentar a confiança das pessoas nas instituições e na democracia;	75,71%	53
Melhorar a qualidade dos processos de tomada de decisão do governo;	45,71%	32
Aumentar a responsabilização (accountability) dos governantes;	47,14%	33
Aumentar a visibilidade dos parlamentares diante do eleitorado;	48,57%	34
Limitar o espaço para corrupção e improbidade;	25,71%	18
Promover o crescimento econômico.	4,29%	3
Outra Qual?	1,43%	1

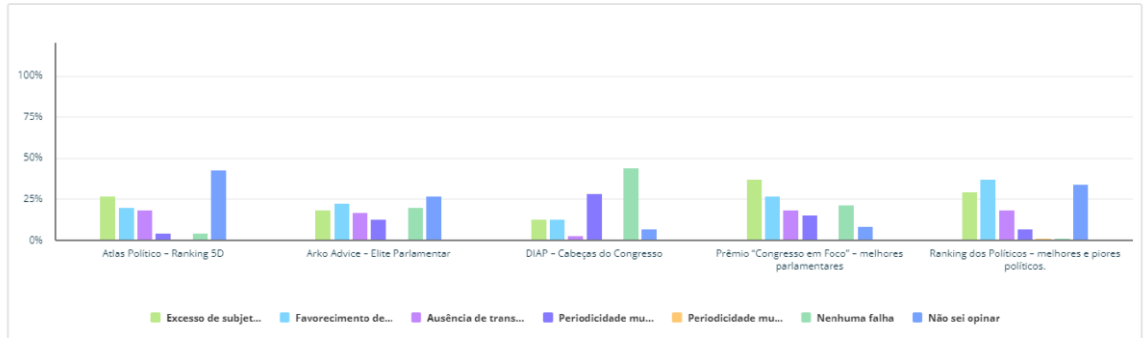


Total: 70 completions

**11. O maior acesso a informações sobre como os parlamentares decidem os temas de interesse da sociedade, pode resultar em:**  
(escolha quantas alternativas desejar)



**12. Assinale quais são, na sua percepção as principais falhas ou deficiências de cada um desses modelos:**  
Escolha quantas alternativas desejar em cada linha.

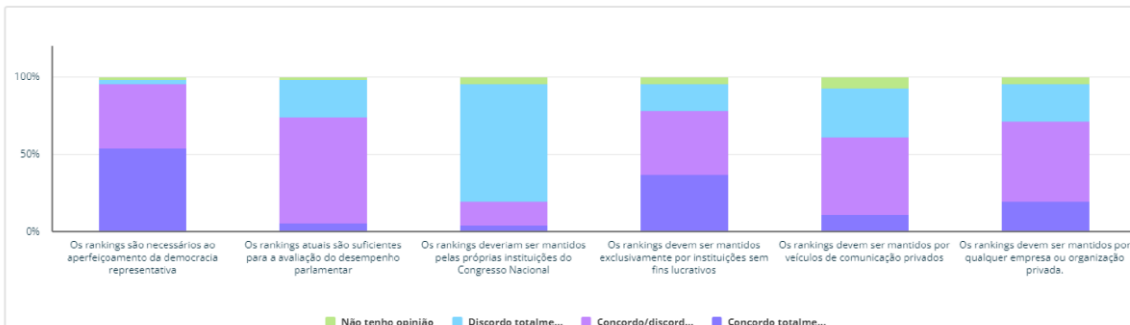


Answer	Excesso de subjetividade na avaliação	Favorecimento de visões de interesses específicos ou grupos políticos	Ausência de transparência nos critérios de avaliação	Periodicidade muito longa entre avaliações	Periodicidade muito curta entre avaliações	Nenhuma falha	Não sei opinar
Atlas Político - Ranking 5D	27.14% (19)	20.00% (14)	18.57% (13)	4.29% (3)	0% (0)	4.29% (3)	42.86% (30)
Arko Advice - Elite Parlamentar	18.57% (13)	22.86% (16)	17.14% (12)	12.86% (9)	0% (0)	20.00% (14)	27.14% (19)
DIAP - Cabeças do Congresso	12.86% (9)	12.86% (9)	2.86% (2)	28.57% (20)	0% (0)	44.29% (31)	7.14% (5)
Prêmio "Congresso em Foco" - melhores parlamentares	37.14% (26)	27.14% (19)	18.57% (13)	15.71% (11)	0% (0)	21.43% (15)	8.57% (6)
Ranking dos Políticos - melhores e piores políticos.	30.00% (21)	37.14% (26)	18.57% (13)	7.14% (5)	1.43% (1)	1.43% (1)	34.29% (24)

Total: 70 completions

### 13. Escolha a alternativa que melhor reflete a sua opinião sobre os itens a seguir:

Escolha apenas uma alternativa em cada linha.



Answer	Não tenho opinião	Discordo totalmente	Concordo/discordo em parte	Concordo totalmente	Mean
Os rankings são necessários ao aperfeiçoamento da democracia representativa	1.43% (1)	2.86% (2)	41.43% (29)	54.29% (38)	3.49
Os rankings atuais são suficientes para a avaliação do desempenho parlamentar	1.43% (1)	24.29% (17)	68.57% (48)	5.71% (4)	2.79
Os rankings deveriam ser mantidos pelas próprias instituições do Congresso Nacional	4.29% (3)	75.71% (53)	15.71% (11)	4.29% (3)	2.20
Os rankings devem ser mantidos exclusivamente por instituições sem fins lucrativos	4.29% (3)	17.14% (12)	41.43% (29)	37.14% (26)	3.11
Os rankings devem ser mantidos por veículos de comunicação privados	7.14% (5)	31.43% (22)	50.00% (35)	11.43% (8)	2.66
Os rankings devem ser mantidos por qualquer empresa ou organização privada.	4.29% (3)	24.29% (17)	51.43% (36)	20.00% (14)	2.87

Total: 70 completions