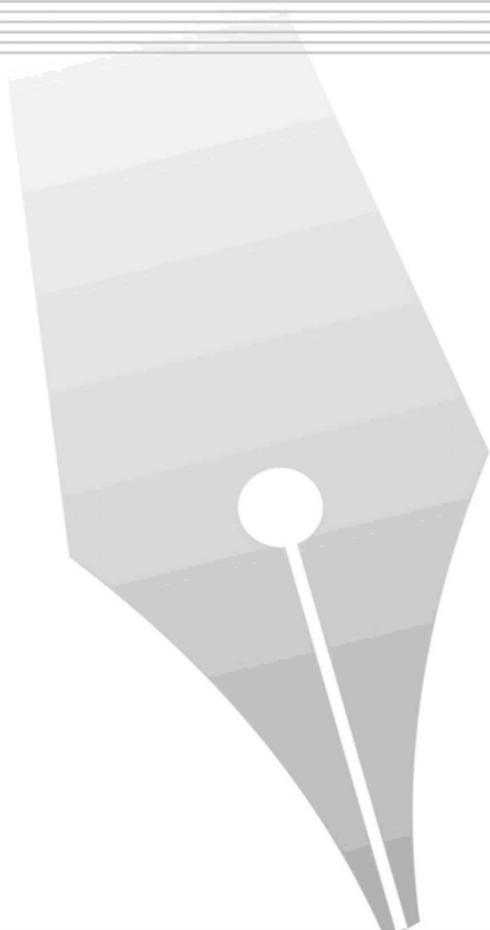


Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



**DESEMPENHO DO PODER
LEGISLATIVO: como avaliar?**

Magna Inácio
Fernando Meneguim

Textos para Discussão

155

Setembro/2014

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Diretor-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Fernando B. Meneguim – Consultor-Geral Adjunto

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

MENEGUIM, F. B.; MAGNA, I. **Desempenho do Poder Legislativo: como avaliar?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Setembro/2014 (Texto para Discussão nº 155). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 Set. 2014.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

DESEMPENHO DO PODER LEGISLATIVO: como avaliar?

RESUMO

O estudo aborda criticamente as metodologias de avaliação do desempenho do Poder Legislativo e propõe uma abordagem global e dinâmica do funcionamento das instituições legislativas. Argumenta-se que as hipóteses sobre o caráter reativo dos legislativos – em particular nos países da América Latina – devem ser revistas com foco na dinâmica do trabalho legislativo em suas diferentes fases e instâncias decisórias. Nesta linha, propõe deslocar o *core* do conceito de “influência do legislativo” no processo decisório para o conjunto de ações legislativas, com vista a superar as abordagens centradas na produtividade legislativa. A estratégia de avaliação busca mensurar o desempenho do Poder Legislativo na produção legal, considerando as capacidades institucionais de cada Assembleia, a dinâmica processual da atividade legislativa e os resultados/impactos da produção legal.

PALAVRAS-CHAVE: Poder Legislativo, metodologia de avaliação do desempenho, ações legislativas.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	5
2	PRODUTIVIDADE COMO MÉTRICA DO DESEMPENHO DO LEGISLATIVO	7
3	O DESAFIO DE AVALIAR O LEGISLATIVO: DIMENSÕES CRÍTICAS PARA UMA ABORDAGEM GLOBAL DA INFLUÊNCIA NA PRODUÇÃO LEGAL	11
4	A CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE DE DESEMPENHO LEGISLATIVO.....	22
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	29
	REFERÊNCIAS	30
	ANEXO	32

DESEMPENHO DO PODER LEGISLATIVO: como avaliar?¹

Magna Inácio (Universidade Federal de Minas Gerais)²

Fernando Meneguim (Senado Federal)³

1 INTRODUÇÃO

Avaliar o papel do Poder Legislativo no processo decisório persiste como um dos mais instigantes temas na área de estudos legislativos. Em parte, o desafio se renova com as mudanças nada triviais na dinâmica de produção de políticas públicas nas democracias contemporâneas. Se, por um lado, essas mudanças apontam para o aumento exponencial da atividade legislativa (POLSBY, 1975), por outro, isso se deu paralelamente ao incremento da atuação legiferante de outros atores e à importância cada vez maior das fases não legislativas de tomada de decisão (HUBER; MCCARTHY, 2006).

Nesse quadro percebe-se a consolidação de uma visão restritiva de desempenho do Legislativo. Em boa medida, esta visão pode ser descrita em termos da preocupação crescente com os *outputs* do processo legislativo e a capacidade do Legislativo em moldá-los. Assim, a produtividade legislativa tornou-se a métrica do desempenho da instituição.

¹ O projeto reúne pesquisadores do Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais e consultores legislativos do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal e da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Da elaboração da metodologia proposta participaram, além dos autores deste artigo, Sabino Fleury, Guilherme Ribeiro, Flávia Pessoa Santos, Maria Regina Alves Guilmarães e Gabriela Mourão (ALMG). Contamos ainda com a colaboração de diversos consultores em diferentes momentos de seu desenvolvimento, aos quais agradecemos pelas sugestões e ponderações, especialmente aos consultores Legislativos Gustavo Ponce de Leon (SF) e José Alcione Bernardes Junior (ALMG). Também, agradecemos o apoio institucional da Escola do Legislativo da ALMG que viabilizou o trabalho de assistência à pesquisa realizada por Breno Gomes e Ana Clara Fernandes.

² Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2006), com pós-doutorado pela University of Oxford (2012). Professora do Departamento e do Programa de Pós-Graduação de Ciência Política da UFMG.

³ Doutor em Economia pela UnB. Consultor Legislativo e Diretor do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa.

A importância desta métrica, tanto nos meios acadêmicos como nos jornalísticos, não pode ser dissociada da atuação ostensiva de outros atores institucionais na produção legal. Em diversas democracias, a expansão das ações governamentais e do aparato estatal dilatou a agenda legislativa do Executivo e, paulatinamente, dotou este Poder de recursos estratégicos para aprová-la (MOE, 2002; HOWELL; RUDALEVIGE, 2002; LAROUCA, 2006). Além das prerrogativas institucionais, as vantagens informacionais do Executivo e das burocracias alteraram as condições de influência deste Poder no processo legislativo. A construção de metodologias focadas no “sucesso legislativo” de cada Poder na aprovação de suas agendas sinaliza para o fortalecimento institucional do Executivo, redirecionando avaliação do desempenho do Legislativo nos mesmos termos.

Esta abordagem de desempenho, focada na produtividade, tem limites claros quando se trata de lidar com as consequências substantivas das mudanças destacadas acima. Mais importante do que medir como esse novo cenário tem afetado o sucesso de cada agente na produção legal, cabe avaliar como essas mudanças redefinem as condições de exercício da influência política na arena legislativa.

Este artigo pretende apresentar uma estratégia alternativa de mensuração do desempenho do Poder Legislativo. O objetivo principal é elaborar uma metodologia com foco nas condições institucionais e nos resultados efetivos observados nas casas legislativas, para além da produtividade legislativa. Neste momento, apresentaremos os fundamentos e o desenho da metodologia de avaliação do Legislativo e as simulações iniciais de aplicação do índice construído, com foco na atividade legislativa⁴. O artigo está organizado da seguinte forma: na primeira seção, nós discutimos os limites do foco na produtividade e algumas metodologias alternativas recentes; na segunda, apresentamos as dimensões privilegiadas na estratégia de avaliação do Legislativo; na sequência, a terceira seção descreve a operacionalização da metodologia, em especial do índice de desempenho legislativo (IDL) e, na última seção, discutimos os resultados preliminares.

⁴ A estratégia adotada pelo projeto consistiu em focalizar, nessa primeira etapa, a atividade legislativa desempenhada pela instituição. Embora esse recorte aponte para os limites dessa proposta em termos da abordagem global do desempenho do Legislativo – à medida que não inclui a atividade de controle horizontal – a sua adoção foi por razões meramente operacionais. A metodologia, como se verá adiante, está organizada em módulos, permitindo a incorporação da avaliação do desempenho do Legislativo no campo do controle político na etapa seguinte deste projeto.

2 PRODUTIVIDADE COMO MÉTRICA DO DESEMPENHO DO LEGISLATIVO

A avaliação do desempenho dos legislativos contemporâneos não é tarefa simples. A questão de Mezey (1968) sobre a influência do Legislativo na elaboração de políticas (*how much policy-making power does a legislature have?*) persiste como um ponto de partida importante para qualquer tentativa de mensuração deste poder.

A questão interessa pela diversidade de respostas que tem suscitado. Como assinala Arter (2006), a produção sobre o tema tem focalizado dimensões específicas da atuação deste poder, dirigindo o foco da avaliação ora para a capacidade legislativa, ora para a operação efetiva dessa estrutura institucional ou, ainda, para os resultados que ela produz. O ponto central é que esses focos seletivos acabam por produzir uma visão fragmentada da dinâmica da organização legislativa, dificultando a modelagem sobre o conjunto das atividades parlamentares.

Exemplo desta fragmentação são as avaliações focadas nos *outputs* do processo legislativo, que mobilizam uma noção de desempenho institucional centrada no problema da eficácia da atividade legislativa. Em boa medida, a avaliação concentra-se na capacidade da instituição, assumida como ator unitário, de perseguir e aprovar a sua agenda legislativa.

Importa salientar que a mensuração da produtividade legislativa – operacionalizada como a proporção de proposições legislativas aprovadas no total daquelas apresentadas – ganhou centralidade na medida em que forneceu uma dupla medida de desempenho. Em primeiro lugar, por ser uma estratégia mais estrita de mensuração do sucesso legislativo do Parlamento na conversão de suas iniciativas em decisões. De forma geral, busca-se captar o impacto de movimentos diversos dos legisladores no processo decisório, como a extensão em que o Legislativo propõe e aprova as suas iniciativas legislativas; o volume de políticas públicas relevantes iniciadas e aprovadas pelo Legislativo e seu sucesso em proteger as suas decisões (derrubada de veto). Em segundo lugar, essa medida ganhou importância pela sua plasticidade, ou seja, a produtividade legislativa – focada na relação entre o volume de iniciativas legais e as decisões finais – permite avaliar o sucesso de qualquer agente legislativo⁵. O potencial de comparação do sucesso de diferentes atores na arena legislativa, decorrente deste foco na produtividade, pode ser assinalado como um

⁵ Mesmo no contexto em que atores institucionais como o Executivo estão formalmente impedidos de iniciar proposições legislativas, como nos EUA.

elemento que fortaleceu essa visão restritiva de desempenho institucional no que se refere à atividade de legislar.

A fragilidade dessa abordagem, assim como daquelas que focalizam uma única fase, está no fato de não captar a dinâmica de exercício da influência dos legisladores ao longo da cadeia decisória que o processo legislativo envolve. Os achados dos estudos comparados sobre os legislativos (MORGERSTEN; NACIF, 2002; DÖRING, 1995; POWER; ERA, 2006) reforçam esse ponto. Diferenças nos arranjos institucionais implicam modalidades distintas de distribuição de poderes e recursos legislativos entre os membros da instituição e entre os atores institucionais, com impactos não triviais sobre as escolhas acerca das principais arenas e os procedimentos mais estratégicos aos olhos desses competidores (Tsebelis, 2002). Mais recentemente, estudos sobre a revisão legislativa da agenda do executivo tem lançado luz sobre como o processo legislativo acaba por materializar a influência dos legisladores sobre a produção legal (MARTIN; VANBERG, 2005; CARROL; COX, 2005; FORTUNATO, 2010).

A perspectiva adotada neste trabalho busca lidar com esses limites e alinha-se às tentativas de modelar a avaliação do Poder Legislativo de forma a captar os efeitos das variações institucionais. Dois supostos informam a proposta apresentada a seguir: primeiro, o desempenho varia de acordo com a matriz de incentivos e constrangimentos institucionais que define o contexto de atuação do Legislativo. Assume-se aqui que o *core* desta matriz é a distribuição dos poderes de agenda e de veto entre os atores institucionais (SHUGART; CAREY, 1992; ARGELINA; FIGUEIREDO, 1999; 2008; CHEIBUB; ELKINS, 2009). Segundo, o desempenho é o resultado da combinação das macro e micro-instituições que, em cada caso, gera uma estrutura de incentivos sobre o processo decisório. Em outras palavras, para se entender como a influência do Legislativo se materializa é necessário deslocar o foco para essas oportunidades institucionais e a capacidade dos legisladores de aproveitá-las.

Tais oportunidades decorrem de diferenças nas regras tanto no nível macro – do ordenamento da relação Executivo-Legislativo ou entre diferentes níveis de governo – quanto no nível micro-institucional, ou seja, às regras organização interna da arena parlamentar. Estas últimas expressam, em boa medida, soluções endógenas adotadas pelos Legislativos, sendo que as diferenças observadas entre Legislativos inseridos em um mesmo contexto institucional podem refletir diferentes condições políticas, de

desenvolvimento institucional e de aprendizado organizacional. Este ponto é absolutamente crucial, como se haverá adiante, para a estratégia de avaliação proposta.

Desde a distinção dos legislativos como arena ou como organizações transformadoras proposta por Polsby (1975), é recorrente que a pauta de avaliação do Legislativo tenha uma visão dual do desempenho, centrada na atuação pró-ativa ou reativa dessa organização na produção legal.

O foco na dinâmica processual da atividade legislativa orientou parte importante das tentativas de comparação dos legislativos, seja com foco na alocação de poderes de agenda negativos ou positivos entre os Poderes e entre os agentes legislativos⁶. Um exemplo disso é a tipologia proposta por Cox e Morgenstern (2002) que identifica os legislativos latino-americanos como reativos, dados os amplos poderes de agenda do Poder Executivo na região. A despeito disso, Morgenstern (2002) busca identificar variações nesse desempenho mediante modalidades de *hidden influence* exercidas por essas organizações na região. O resultado é uma tipologia dos legislativos que transita de um desempenho “recalcitrante” ao “subserviente”, incluindo, como posição intermediária, aqueles que empreendem alguma modalidade de barganha com o Executivo⁷. A tipologia baseia-se em variáveis políticas e institucionais, diferenciando os legislativos em termos do desempenho de cada legislatura, sendo sensível à reconfiguração política da assembleia a cada eleição. Neste contexto, o fluxo da atividade legislativa é moldado pela dinâmica de vetos bilaterais entre o Executivo e o Legislativo, sendo que o primeiro conta com forte controle da agenda decorrente de seu status de *first-mover* no jogo legislativo.

A despeito de captar nuances da reatividade dos legislativos latino-americanos, esta estratégia acaba por se localizar no campo das teses que reservam o termo pró-ativos aos legislativos com alta capacidade de iniciativa e produtividade legislativa, os quais obstam ou mitigam as vantagens do Executivo com o *first-mover* no jogo legislativo.

⁶ Nos termos de Cox (2005, 2006) o poder de agenda negativo refere-se à capacidade de impedir que uma proposição seja considerada, enquanto o poder de agenda positivo remete à capacidade de colocar uma matéria na agenda e definir os procedimentos a partir dos quais ela será apreciada.

⁷ As posições intermediárias dizem respeito aos legislativos *workable*, cujo apoio ao Executivo envolve algum tipo de negociação ou compromisso mútuo, e aos legislativos paroquiais, cujas barganhas com o Executivo envolvem algum tipo de demanda por pagamentos laterais. Incentivos eleitorais, partidários a distribuição de poderes constitucionais estão na base da diferenciação desses tipos.

Estudos recentes sobre o Poder Legislativo chamam a atenção para os fatores indutores de autonomia e de desenvolvimento de capacidades institucionais desta organização. Para além de escrutinar a distribuição de poderes de agenda e de veto entre os atores institucionais, esses trabalhos destacam os microprocessos de decisão legislativa, concentrando-se no *downstream agenda power* e seus efeitos na definição de fluxos alternativos de elaboração legislativa. O foco nas regras que regulam a discussão das matérias (DÖRING, 1995), nas atividades de emendamento e nos processos de votação (RASCH, 1995; CRISP; DRISCOLL, 2010; HURTADO e TORO, 2010) tem avançado o entendimento sobre a dinâmica intraparlamentar de produção das leis.

O índice de potência legislativa (IPIL), proposto por Garcia Montero (2009), é um exemplo disso. A principal contribuição é a de tentar abordar as conexões entre os condicionantes institucionais dessas microdinâmicas no contexto da relação Executivo-Legislativo. Parte importante da inovação do IPIL decorre da inclusão dos traços organizacionais dos legislativos, além dos seus poderes formais, na mensuração da capacidade de influência dos parlamentares ao longo do ciclo de produção das leis⁸. Dentre essas características, o IPIL inclui 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, etc. Segundo Garcia Montero, as taxas de sucesso e participação do Legislativo e do Executivo na produção legislativa podem ser parcialmente explicadas pela variação na distribuição de poderes formais e institucionais captada pelo IPIL⁹:

“(…) cabe resaltar que el índice institucional elaborado (IPIL) muestra una relación claramente lineal con las dimensiones dependientes [suceso e participación legislativa], de modo que los Presidentes que mantienen valores altos en el índice son aquéllos más *exitosos* y con más influencia legislativa. Por el contrario, los Parlamentos que actúan en contextos institucionales afines a su influencia son los que mantienen porcentajes más altos de *participación* sobre la legislación.” Garcia Montero (2009:227)

Esses resultados sinalizam para o fato de que a mensuração da *hidden influence* dos legislativos requer a incorporação de indicadores das variações no fluxo, sequência

⁸ O que a autora denomina como fases de iniciativa, constitutiva, eficácia e de procedimento legislativo extraordinário.

⁹ Sucesso legislativo refere-se à proporção de leis aprovadas no total de iniciativas propostas por um determinado poder. A participação legislativa diz respeito ao percentual de leis de autoria de um poder no total de leis aprovadas, o que tem sido tratado com dominância legislativa.

e *timing* da produção das leis. Como salienta Alemán (2005) a atividade de emendamento em países da região aponta para um jogo muito mais complexo entre Legislativo e Executivo, inclusive devido ao papel estratégico das comissões parlamentares na materialização do poder de agenda desse último. A atenção a esses microprocessos permite localizar as oportunidades e a atuação dinâmica dos legisladores no processo legislativo, cujo protagonismo aponta para os limites de uma descrição dos legislativos como meramente reativos.

Nessa direção, parece-nos fundamental alinhar dois tipos de preocupação na avaliação do desempenho do legislativo: (i) *quanto* poder tem o legislativo e (ii) *como* ele opera com o poder que detém. Para tanto, é necessário explorar a natureza multidimensional do desempenho do Legislativo. Tal abordagem implica desafios consideráveis, em especial, quanto à natureza exaustiva da estratégia de mensuração do desempenho e à comparabilidade de seus resultados.

3 O DESAFIO DE AVALIAR O LEGISLATIVO: DIMENSÕES CRÍTICAS PARA UMA ABORDAGEM GLOBAL DA INFLUÊNCIA NA PRODUÇÃO LEGAL

A multidimensionalidade do desempenho dos legislativos é o ponto de partida da estratégia de avaliação proposta. Três dimensões foram consideradas críticas e, no conjunto, elas permitem uma abordagem do desempenho do Legislativo sensível à natureza representativa desta instituição e a especificidade de sua dinâmica institucional.

A primeira dimensão diz respeito **ao grau de representatividade das instâncias decisórias** no interior do legislativo.

O caráter crítico dessa dimensão é, de forma recorrente, associado às barreiras erigidas à expressão de interesses e preferências políticas, decorrentes das regras eleitorais e de organização partidária. O foco nesse estudo limita-se às barreiras internas, ou seja, as regras e mecanismos que moldam a influência parlamentar (pós-eleitoral) dos representantes eleitos nas diversas instâncias e fases do processo legislativo. Nesse sentido, busca-se dar maior atenção aos efeitos da distribuição de poderes de agenda e de veto entre os agentes legislativos (parlamentares, partidos, lideranças institucionais, etc.) sobre a representatividade do legislativo.

Nosso argumento é sobre a relevância desse foco, uma vez que parte considerável dos trabalhos sobre o desempenho do legislativo salienta a importância dos

processos de racionalização da organização legislativa¹⁰, sem problematizar como isto afeta a representatividade da instituição. De forma geral, esses estudos enfatizam os ganhos em celeridade, capacidade de decisão e aumento da produtividade decorrentes da introdução de mecanismos de controle do tempo no plenário, da adoção de procedimentos restritivos das proposições legislativas (iniciativa, emendas, requerimentos) e de constrangimento aos movimentos obstrutivos e protelatórios por parte dos legisladores.

Os ganhos de coordenação da ação legislativa, derivados desta estrutura racionalizada, são vistos como elementos decisivos na interação com o Executivo. Mas isso afeta a representatividade do Legislativo? Influencia participação dos diferentes grupos parlamentares no processo legislativo? O componente de desigualdade horizontal introduzido por essas mudanças não é ignorado¹¹, mas os efeitos deste viés pró-maioria sobre a influência do Legislativo são apenas parcialmente explorados.

A perspectiva adotada nesse trabalho é o de que 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. O ponto central é se, e como, a *inalienabilidade da soberania do plenário* (KREHBIEL, 1991; COX, 2006;) é preservada. Nesse trabalho, assume-se que as garantias institucionais de expressão de posições majoritárias e contramajoritárias nas diversas fases do processo legislativo são cruciais para isso. Assim, *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.*

Com o objetivo de diferenciar o desempenho do legislativo por referência ao caráter mais ou menos representativo dessa organização, a metodologia inclui

¹⁰ Este termo é utilizado para descrever mudanças na distribuição de poderes de agenda e de veto entre os legisladores nos parlamentos democráticos contemporâneos, em especial, a centralização desses poderes e o seu controle por agentes legislativos específicos, como partidos, presidentes de comissão, do Parlamento, etc. Como salienta Cox, esse processo indica a saída do estado de natureza do legislativo em direção a uma estrutura endogenamente verticalizada, com legisladores iguais em termos dos direitos de voto, mas desiguais em poderes de agenda (COX, 2006).

¹¹ “Eventually, the equilibrium reached is distinctly inegalitarian: there are office-holders with privileged access to the plenary agenda, who drive the important legislation; and there are non-office – holders with default access to the plenary agenda, who seek legislative accomplishment chiefly through alliance with office-holders (or by becoming office – holders themselves) and who exercise some residual but reduced power of delay”. (COX, 2006).

indicadores relativos às regras que regulam a participação dos agentes legislativos ao longo do processo legislativo e nos diferentes centros com poder de agenda.

Com relação a essa dimensão, foram selecionados cinco indicadores referentes à existência de regras constitucionais ou regimentais com impacto sobre (a) as condições de expressão e contestação por parte de minorias parlamentares e (b) a porosidade do Legislativo às demandas dos cidadãos em matéria legislativa.

Quadro 1 – Indicadores do IDL – dimensão representatividade*

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

O primeiro indicador remete à previsão, dentro da estrutura organizacional do Legislativo, de suporte material (instalações físicas, verbas) e pessoal (*staff*, secretaria, etc.) ao(s) partido(s) na condição de minoria política¹². O segundo indicador busca apreender a representatividade do Legislativo por referência à regra de distribuição, das vagas das comissões parlamentares permanentes entre as bancadas parlamentares. O critério da proporcionalidade partidária é visto com fator que contribui positivamente para a influência do legislativo ao preservar a paridade das bancadas representadas¹³. O terceiro se refere ao direito parlamentar de registro de posições contrárias em decisões legislativas, especificamente o voto em separado¹⁴.

¹² Em direção distinta de outros estudos que incluem a previsão de sessões deliberativas para apreciação de iniciativas dos parlamentares da minoria (Zennaro, 2005), optamos aqui pela inclusão de um indicador que capte a oferta rotineira de condições que amplifiquem a capacidade de intervenção e de coordenação da atividade parlamentar da minoria política.

¹³ A previsão de vagas nas comissões para minorias que não obtêm assento em decorrência de reduzido número de membros, associada à paridade, amplia a representatividade da Casa. Assim, consideramos essa alternativa com valor máximo desse indicador.

¹⁴ Os trabalhos de Mattson & Strom (1995) e Zennaro (2005) incluem a existência do direito das minorias de apresentar parecer em separado sobre matérias legislativas.

Os dois últimos indicadores dessa dimensão captam a existência de mecanismos institucionalizados de participação dos cidadãos na formação da agenda legislativa, mediante o direito de iniciar legislação (iniciativa popular de projetos de lei) ou proposição legislativa mediante sugestões de projetos de lei, emenda, consulta pública, etc. à comissão parlamentar.

A segunda dimensão privilegiada nessa proposta é a *dimensão informacional da deliberação parlamentar*. Este trabalho parte do suposto de que *gaps* informacionais obstam e redefinem o engajamento dos parlamentares na deliberação legislativa, impactando não só a atuação individual, mas a própria centralidade da instituição no processo decisório¹⁵. A inclusão dessa dimensão busca apreender a capacidade de influência do legislativo a partir das condições de produção e de circulação de informações capazes de reduzir as incertezas sobre as políticas (KREHBIEL, 1992).

Uma tendência recorrente no tratamento dessa dimensão para fins de comparação dos legislativos é a de focalizar a presença de regras, estruturas e procedimentos indutores do desenvolvimento de *expertise* parlamentar (GILLIGAN; KREHBIEL, 1987; 1989; 1997; KREHBIEL, 1991). Em boa medida, as análises atentas a essa dimensão concentram-se nos incentivos institucionais à especialização dos legisladores relativamente às áreas de *policies* e ao compartilhamento do conhecimento especializado, evitando o uso estratégico das mesmas pelos agentes legislativos. Cabe salientar, no entanto, que o grau em que os legislativos são capazes de promover a eficiência informacional¹⁶, mediante soluções endógenas à organização legislativa, é ainda um aspecto pouco explorado nos estudos comparados. Ou seja, permanece um problema empírico relevante mapear se, e por meio de quais agentes, o problema informacional é enfrentado nos legislativos.

Com esse objetivo a proposta focaliza as regras, os mecanismos e as características organizacionais dos legislativos que ampliam a capacidade de emissão e

¹⁵ Como extensamente discutido na literatura, sob certas condições, as incertezas políticas incentivam a delegação de poderes para outros atores institucionais, como o Executivo ou agências regulatórias. Epstein & O'Halloran, 1999.

¹⁶ "Informational efficiency refers to the precision of the inference the legislature draws from the committee's equilibrium behavior, that is, the clarity of the received signal. Maximal informational efficiency is obtained when the legislature can infer precisely the committee's private information. Minimal efficiency is obtained when the committee's actions contains no information whatsoever and thus fails to change the legislature's beliefs. A committee is informative to the degree that the equilibrium is informationally efficient, that is, to the degree that the committee's private information becomes public throughout the play of the game." (Krehbiel, 1992: 269.)

recepção de sinais informacionais pelos agentes legislativos, seja por meio do incentivo ao desenvolvimento da *expertise* parlamentar, ou pela interação com os cidadãos. Para aferir o impacto desse desenho institucional sobre a microdinâmica legislativa, foram também considerados indicadores relativos à operação efetiva dessas regras.

Assim, a hipótese subjacente a essa dimensão é que a influência do legislativo será maior quanto mais extensamente as suas atividades forem apoiadas em (a) um sistema de comissão parlamentar especializado e pró-ativo, com jurisdições definidas e capazes de instruir a decisão do plenário; (b) consultoria especializada prestada por *staff* próprio e profissional e (c) formas de interlocução com os agentes externos.

No que tange ao sistema de comissão foram incluídos três indicadores acerca do formato do sistema comissional, que buscam apreender os incentivos institucionais à especialização – via delimitação das jurisdições de cada comissão e descentralização de suas atividades – e ao monitoramento de suas atividades pelos pares e pelo público externo. Além deste, três indicadores sobre a operação deste sistema nos ajudam a captar a efetividade deste arranjo, por exemplo, em termos da pró-atividade das comissões na superação dos *gaps* informacionais, mediante a realização de audiências públicas, e sua eficácia sobre a decisão do plenário, na forma de aprovação dos pareceres por elas emitidos.

A análise acerca da profissionalização dos legislativos tem se apoiado extensamente em indicadores acerca da provisão individual de *expertise* parlamentar, favorecida por carreiras legislativas longas e recompensas à especialização, como a regra de senioridade¹⁷. Em consequência, é recorrente a visão da alta renovação parlamentar como um elemento mitigador da *expertise* parlamentar. A previsão, na estrutura organizacional, de órgãos de assessoria especializada à atividade parlamentar, prestada por quadro técnico próprio, é um traço destacado nas análises sobre a institucionalização dos legislativos (POLSBY, 1975; Squire, 2002), paralelamente à profissionalização dos próprios políticos (FISH; KROENING, 2009). Não é claro, no entanto, se, e como a provisão institucional de *expertise* relativiza o efeito da renovação parlamentar, propiciando condições de deliberação informada mesmo em ambientes de

¹⁷ O Índice de Capacidades do Legislativo, proposto pelo IADB (2006), inclui indicadores deste tipo, além de uma medida sobre a força do sistema de comissão: a experiência legislativa, em média, do parlamentar; o percentual de parlamentares com educação superior; a percepção dos parlamentares sobre a importância do congresso para a carreira política e medidas de autopercepção dos parlamentares acerca de sua *expertise*.

alta circulação dos legisladores. Assim, optamos por apreender a provisão institucional de expertise por meio da existência de órgão próprio de consultoria legislativa.

O terceiro componente desta dimensão refere-se à operação efetiva de mecanismos de interlocução com agentes externos: número de eventos institucionais e temáticos realizados, meios efetivamente utilizados para divulgação e prestação de contas das atividades parlamentares realizadas e ofertados para a participação remota dos cidadãos para apresentação de sugestões de ação legislativa.

A última dimensão busca apreender a influência do legislativo a partir das microdinâmicas do processo legislativo e dos resultados que elas propiciam. Esta dimensão pode ser descrita como **fluxo da atividade legislativa**, uma vez que busca captar como a distribuição de poderes e direitos legislativos entre Executivo e Legislativo e entre as instâncias decisórias modelam a sequência e o encadeamento das fases do processo legislativo.

Quadro 2 – Indicadores do IDL – Dimensão Informacional*

	Regras	Resultados
Sistema comissional	Existência de comissões temáticas permanentes (6)	Número de comissões temáticas permanentes (7)
	Existência de subcomissões (8)	Número de audiências públicas realizadas por comissões (6)
	Grau de abertura do trabalho das comissões (14)	Proporção de pareceres de comissão mantidos (13)
Consultoria especializada	Existência de assessoria técnico-especializada prestada por profissionais do legislativo (12)	
Interlocução e publicidade		Frequência de eventos institucionais temáticos destinados à discussão com a sociedade (10)
		Existência de instrumentos de participação remota (11)
		Mecanismos de publicidade das atividades parlamentares (15)

A centralidade da dimensão informacional para a produção de decisões estáveis sob a regra majoritária tem sido demonstrada pela literatura de forma reiterada (WEINGAST, 1992; SHEPSLE e WEINGAST, 1995; DÖRING, 1995). Atenção

especial é dada às regras que dotam determinados agentes legislativos da capacidade de moldar o processo legislativo, notadamente pelo controle de sua sequência e *timing*. A produção recente sobre as diferenças nos procedimentos e regras adotados pelos legislativos tem sinalizado para a diversidade dos movimentos permitidos aos legisladores e, por consequência, para a variação nas formas de exercício da influência do legislativo sobre a produção legal.

A nossa proposta alinha-se a essa perspectiva. Propõe-se, assim, 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. Distanciamo-nos, assim, de uma abordagem do Legislativo como ator unitário ao tentarmos conectar sua influência na produção legal à competição entre múltiplos agentes no interior da arena parlamentar.

O primeiro componente desta dimensão são os poderes de agenda do Executivo em matéria legislativa. Para avaliar a influência do Legislativo na produção legal é imprescindível tratar da distribuição deste tipo de poder entre os atores institucionais, particularmente a integração do Executivo ao processo legislativo. O foco na iniciativa legislativa não é novo, uma vez que deter essa prerrogativa implica vantagens estratégicas na definição da sequência e *timing* do processo decisório (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; COX; MORGENSTERN, 2002). Garcia, na análise desagregada dos componentes do IPIL, chama a atenção para o grande impacto do que ela descreve com a fase de iniciativa para o sucesso legislativo de cada ator. O diferencial da influência do Poder Executivo, por exemplo,

“En relación al peso de cada una de las etapas del procedimiento legislativo sobre la actividad legislativa, el estudio puso de manifiesto que la etapa de iniciativa incide de forma clara en los diferentes grados de *éxito* presidencial y de *participación* legislativa del Ejecutivo. Los escenarios institucionales que facilitan a los Presidentes la introducción de leyes y el control de los temas y cambios en la agenda legislativa aumentan sus tasas de *éxito*.” (Garcia Montero, 2009:271)

Com relação a esse componente o IDL também inclui indicadores sobre a regulação dessa prerrogativa (normas constitucionais e regimentais) e os resultados derivados. A hipótese aqui é que a influência do Legislativo é maior quanto menos extensos forem os poderes de iniciativa do Executivo e as restrições ao emendamento destas proposições.

No tocante à iniciativa legislativa, os indicadores buscam avaliar o escopo do poder de iniciativa do Executivo (iniciativa exclusiva e poderes de decreto) e as provisões institucionais que dificultam a alteração de suas proposições pelos legislativos (restrições constitucionais e infraconstitucionais ao emendamento de matérias de iniciativa concorrente e privativa). Estes últimos nos indicam o grau de proteção em que as iniciativas do Executivo podem ser revestidas e os constrangimentos que acabam por interpor às estratégias dos legisladores (ARNOLD, 1996). Para captar os efeitos dessa capacidade potencial de proteção da agenda do Executivo, o IDL inclui indicadores sobre a sua efetividade, centrados no resultado do processo legislativo, relativos à definição do fluxo do processo legislativo, via regime de urgência, e ao grau de dominância legislativa do Executivo.

Uma inovação do IDL é a de tentar relativizar esse desempenho do Executivo com base nas alterações das iniciativas do Executivo realizadas pelos legisladores¹⁸. No estudo do processo legislativo, a apresentação de emendas a proposições em tramitação, por parte de parlamentares individuais, lideranças partidárias ou comissões, indica a existência de interesses específicos, sejam eles distintos ou mesmo convergentes, do agente que iniciou o processo legislativo e dos demais atores legitimados para a intervenção em etapas subsequentes do processo. Em termos substantivos, importa considerar a natureza das emendas parlamentares. Uma vez admitida a possibilidade de emendamento, e excluídas as emendas corretivas de forma, é necessário estar atento às distintas modalidades das emendas. Elas podem ser aditivas, supressivas ou modificativas. Combinações específicas entre amplitude e natureza podem derivar de interesses distintos e gerar consequências diferentes nas relações políticas¹⁹.

Quanto à amplitude, as emendas podem incidir sobre um (ou mais de um) item específico da proposição ou sobre a sua integralidade, caso em que substituem a proposta original. A escolha da forma de apresentação está sujeita a decisões políticas: um texto substitutivo muitas vezes facilita o processo de votação, dificultando a utilização de recursos de obstrução por parte do grupo que se opõe à iniciativa sob deliberação. Por outro lado, a apresentação de emendas a uma única proposição,

¹⁸ Nesse sentido, não foram incluídos indicadores de obstrução ou bloqueio dessa agenda, mas apenas de modificação de seu conteúdo.

¹⁹ Por exemplo, pode-se presumir que uma emenda supressiva tenda a indicar um conflito mais acirrado entre o autor original da proposição e o proponente da emenda do que uma emenda aditiva, que pode, muitas vezes, decorrer de uma convergência de interesses e representar a correção de uma omissão na proposta original.

realizada por parte de vários atores, pode indicar uma mescla entre divergência e de convergência de interesses entre o ator que apresentou a proposição e os que pretendem modificá-la, dadas as naturezas específicas das emendas.

No contexto do IDL, o processo de emendamento é analisado em conjunto com as prerrogativas constitucionalmente atribuídas ao Legislativo e Executivo no processo legislativo²⁰. Alemán (2005) chama a atenção para o impacto das regras de emendamento sobre a dinâmica interna dos Legislativos, como mudanças substantivas no conteúdo das decisões em decorrência da latitude dos movimentos permitidos aos atores. Nessa direção, foram incluídas medidas de influência do Legislativo sobre a agenda do Executivo, ou seja, a sua capacidade de emendar os projetos de lei oriundos deste último e de aprová-los na forma de substitutivos.

O segundo componente remete à dinâmica assumida pelo processo legislativo, particularmente no que diz respeito à relação entre o sistema comissional e plenário. A hipótese mobilizada aqui é: *a influência do Legislativo aumenta na medida em que as decisões apoiam-se em um fluxo de deliberação que transita da apreciação das matérias por instâncias especializadas para a decisão em plenário*. O IDL inclui dois indicadores sobre as regras de funcionamento destas instâncias (comissões parlamentares), relativos à precedência da deliberação pela comissão e à sua prerrogativa de conclusão terminativa (*gatekeeping power*). Com relação aos resultados, a avaliação do fluxo (e da centralidade das comissões) é captada por três indicadores. O primeiro deles mensura o volume de pareceres *ad hoc* em plenário, em decorrência da não deliberação pela comissão no prazo regulamentar. Assumimos que a influência do Legislativo diminui na medida em que o recurso a tal expediente aumenta, pois este se baseia na supressão ou abreviação da deliberação parlamentar e no que isso possa implicar em se ter novos aportes de informação para a avaliação de mérito da proposição. Foram previstos, ainda, dois indicadores sobre a participação das comissões na formação da agenda legislativa, ou seja, o volume de iniciativas de autoria dessas instâncias no total de projetos de leis apresentados e no total de leis aprovadas.

²⁰ A Constituição brasileira de 1988, por sua vez, no art. 61, atribui a outros agentes que não os membros do Legislativo a faculdade de apresentação de proposições. E, mais do que isso, determina matérias em que a iniciativa é privativa desses agentes (presidente da República, tribunais), o que significa que há restrições intransponíveis para a iniciativa dos parlamentares. As prerrogativas do Executivo no processo legislativo brasileiro, inexistentes no Congresso norte-americano, determinam variações significativas na relação entre os poderes, quando comparados os dois países.

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

	Regras	Resultados
Poderes de agenda do Executivo	Escopo da Iniciativa exclusiva do Executivo (17)	Percentual de projetos do Executivo do total de leis aprovadas (16)
	Extensão do Poder de decreto do Executivo (18)	
	Restrições constitucionais ao emendamento de matérias de iniciativa comum do Executivo (24)	Percentual de projetos do Executivo emendados (23)
	Restrições constitucionais ao emendamento de matérias de iniciativa privativa do Executivo (25)	Percentual de projetos do Executivo aprovados com substitutivo (29)
	Restrições infraconstitucionais ao emendamento de matérias de iniciativa comum do Executivo (26)	Proporção de projetos que tramitaram em regime de urgência no total de projetos de autoria do Executivo (30)
	Restrições infraconstitucionais ao emendamento de matérias de iniciativa privativa do Executivo (27)	Proporção que tramitaram em regime de urgência no total de projetos de projetos de autoria do Executivo aprovados (31)
Fluxo interno	Apreciação prévia das matérias pelas comissões (19)	Proporção de projetos com pareceres <i>ad hoc</i> por esgotamento de prazo (21)
	Previsão de Poder terminativo de comissões (20)	Proporção de proposições de autoria das comissões no total de projetos de lei apresentados (22)
		Proporção de projetos de autoria das comissões no total de leis aprovadas (23)
Procedimento de Votação	Prerrogativa de definição de pauta de votação (32)	
	Maioria necessária para alteração na ordem da pauta de plenário (33)	
		Frequência de utilização de votação simbólica (34)
		Proporção de votações nominais provocadas por requerimento de deputados (35)
		Forma de divulgação dos resultados das votações nominais (36)
Veto e Insistência	Maioria necessária para rejeição de veto (37)	Percentual de vetos derrubados (38)
		Número de resoluções destinadas a sustar atos do Executivo (39)

O controle da agenda legislativa e os procedimentos de votação consistem no terceiro componente desta dimensão. No contexto desta proposta, espera-se que a *influência do Legislativo aumente na medida em que as prerrogativas de definição da ordem do dia e da pauta de votações são menos concentradas*. Ou seja, há mais oportunidades de barganha e negociação entre os agentes legislativos. Assim, como o IPIL (2009), o IDL inclui um indicador relativo ao tamanho da maioria necessária para a modificação da ordem do dia e outro sobre o grau de concentração do poder de definir a pauta de votação, que parte deste a prerrogativa exclusiva do presidente da casa até formas mais colegiadas de decisão sobre essa agenda. No tocante aos resultados observados nessa etapa, o IDL busca captar a capacidade dos legisladores de alterar o contexto decisório a partir dos procedimentos adotados. Os efeitos do controle da pauta de votação sobre a aprovação das matérias podem ser mitigados por procedimentos de votação que aumentem os custos de decisão, por exemplo, via conversão de decisões simbólicas em nominais. Com o objetivo de mensurar o uso desse recurso pelos legisladores, o IDL inclui três indicadores sobre as votações em plenário: frequência do uso de votação simbólica, proporção de votações nominais provocadas por requerimento dos legisladores e o acesso do público aos resultados das votações.

O último componente abarca a capacidade do legislativo de manter as suas decisões mediante a derrubada de vetos do Executivo às leis aprovadas. Além do indicador relativo à maioria requerida para derrubada de vetos, há um indicador sobre o desempenho do Legislativo nessa fase, ou seja, percentual de vetos derrubados. Além destas medidas da capacidade de insistência do Legislativo, o IDL inclui um indicador sobre a capacidade de este Poder sustar atos do Executivo que extrapolem as competências e as prerrogativas que lhes são conferidas.

Na seção seguinte, nós apresentamos a metodologia de construção do IDL. Obviamente, o potencial do IDL para uma análise mais exaustiva dos legislativos supõe uma abordagem comparada. Neste momento, será conduzida apenas uma simulação do comportamento do índice, baseado em condições hipotéticas e um estudo de um legislativo subnacional no Brasil, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, a ALMG.

Entre as assembleias estaduais, a ALMG destaca-se pela profissionalização de seus quadros técnicos e racionalização de suas estruturas organizacionais e,

principalmente, pela adoção de um conjunto de inovações institucionais que buscam ampliar os meios de interlocução entre legisladores e cidadãos. Segundo Anastasia (2001), estas inovações respondem pela redução das assimetrias de informação no interior do legislativo, propiciando um ambiente informacional mais plural e consistente de elaboração legislativa. Assim, a experiência da ALMG oferece a oportunidade de avaliarmos o desempenho com base nas regras – que são relativamente fixas para os legislativos estaduais no Brasil – e na operação efetiva da assembleia, à qual é informada não apenas pelos constrangimentos institucionais, mas também por recursos e incentivos relativos à dinâmica organizativa da Casa. Como o IDL pode ser decomposto em relação às regras e aos resultados, o caso da ALMG é de especial interesse uma vez que nos permitirá identificar se, em que medida, há esta congruência. Para fins dessa simulação, nós utilizamos os dados da ALMG relativos à legislatura de 2007-2011²¹.

4 A CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE DE DESEMPENHO LEGISLATIVO

No presente trabalho, conforme mencionado anteriormente, pretende-se aferir o desempenho legislativo em três dimensões: a representatividade das instâncias decisórias, que será denotada por x , as condições informacionais da deliberação legislativa, representada pela letra y , e o processo legislativo, denotado por z .

Para a geração dos indicadores, foi organizado um instrumento de coleta de dados, composto por 39 questões que se distribuem por essas três dimensões na seguinte proporção:

- representatividade das instâncias decisórias (x) – 5
- condições informacionais da deliberação legislativa (y) – 10
- processo legislativo (z) – 24

Algumas perguntas constantes do questionário possibilitam a construção de indicadores binários, fornecendo resultado 0 ou 1. Em outros indicadores, no entanto, a pontuação varia entre 0 e 5. Esse número maior de pontos para determinada questão não significa que seja um indicador mais importante do que aqueles cuja cotação seja de apenas 0 ou 1. Para resolver esse dilema, o critério

²¹ Agradecemos à Diretoria de Processo Legislativo da ALMG que viabilizou o trabalho de consulta e coleta dos dados legislativos para produção dos indicadores do IDL.

adotado foi dividir os pontos de cada questão pelo máximo da pontuação daquele indicador, de forma que todas as perguntas, com a ponderação ao final, tenham valores entre 0 e 1.

A metodologia desenhada para esta avaliação considera também que as três dimensões têm igual importância na aferição do desempenho legislativo. Dessa maneira, para que a ponderação não seja enviesada em função da diferença do número de questões em cada dimensão, propôs-se, de forma análoga ao realizado com as questões, dividir a pontuação conseguida pela casa legislativa em cada dimensão pelo total de pontos daquela dimensão.

Dessa forma, o índice de desempenho legislativo (IDL) será uma função linear de x , y e z , podendo variar entre 0 e 3, sendo que sua fórmula é dada por:

$$I = \frac{x}{5} + \frac{y}{10} + \frac{z}{24}, \quad \text{sendo } 0 < x < 5; 0 < y < 10; 0 < z < 24$$

Na tabela a seguir, o valor do IDL foi simulado para seis casas legislativas hipotéticas, uma com a pior aferição possível, uma com exatamente a média em cada dimensão, três em situações intermediárias (perguntas binárias sendo todas positivas ou negativas e os demais indicadores valendo 50% ou 75%) e uma que seria a casa legislativa ideal conforme o modelo desenhado (máximo da aferição).

Foi ainda calculado o IDL para uma experiência concreta, a da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG). Apesar dos constrangimentos constitucionais interpostos à participação ativa dos legislativos estaduais na produção legal, a ALMG tem deliberadamente implementado inovações para potencializar a atuação parlamentar em face destes constrangimentos²².

²² Um dos traços do sistema decisório vigente no Brasil atualmente é a forte concentração de competências legislativas nas mãos do legislador federal. Estes constrangimentos constitucionais reduzem significativamente o escopo da atuação legislativa dos legisladores estaduais. Ademais disso, o arranjo institucional brasileiro confere amplos poderes legislativos ao Poder Executivo, o que concorre para o esvaziamento ainda maior da atividade parlamentar em relação à elaboração legislativa.

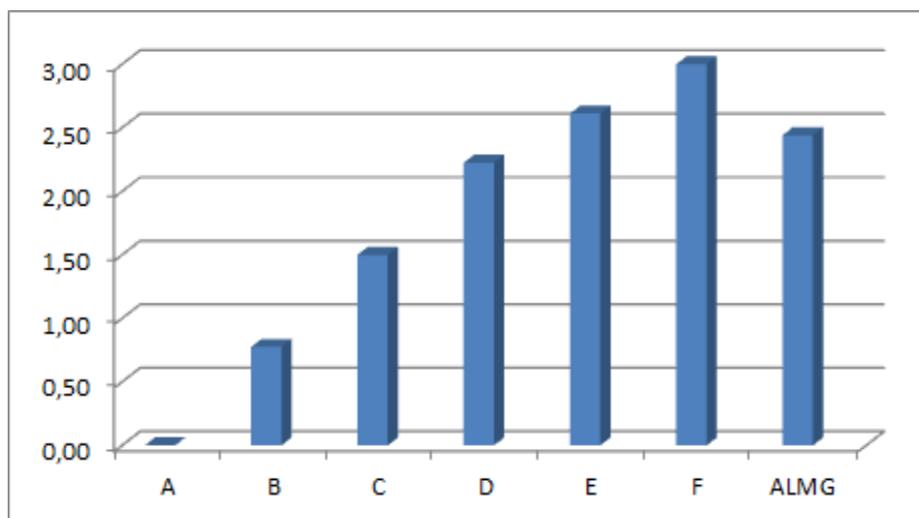
Tabela 1 – Simulação para o Índice de Desempenho Legislativo (IDL)

Casos	A mínimo	B binárias=0 50%	C média	D binárias=1 50%	E binárias=1 75%	F máximo	ALMG
Pontuação nas dimensões	Representatividade das instâncias decisórias (x)						
	0,00	0,50	2,50	4,50	4,75	5,00	4,50
	Condições informacionais da deliberação legislativa (y)						
	0,00	3,00	5,00	7,00	8,50	10,00	8,33
Índice de Desempenho Legislativo (IDL = x/5 + y/10 + z/24)	Processo legislativo (z)						
	0,00	9,00	12,00	15,00	19,50	24,00	17,00
Índice de Desempenho Legislativo (IDL = x/5 + y/10 + z/24)	0,00	0,78	1,50	2,23	2,61	3,00	2,44

Fonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais –ALMG, 2011. Elaboração própria.

A visualização fica mais clara graficamente, conforme a seguir. Os valores do IDL em que os indicadores foram cotados no mínimo, no máximo e na média são previsíveis, uma vez que a função é linear.

Gráfico 1 – Simulação para o Índice de Desempenho Legislativo



Fonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais – ALMG, 2011. Elaboração própria.

A Assembleia Mineira é tida, em âmbito nacional, como um Legislativo atuante e produtivo. Essa avaliação intuitiva é confirmada pelo índice de desempenho legislativo, pois o valor da avaliação da ALMG alcançou 81,3% do valor máximo do índice.

No total dos 39 indicadores básicos, a ALMG obteve pontuação igual ao valor máximo possível em 24 itens. Inicialmente, é importante salientar a obtenção

pela ALMG de pontuação máxima em quesitos relacionados à interlocução com a sociedade organizada e a atuação pró-ativa dos legisladores no emendamento dos projetos de lei oriundos do Poder Executivo, tanto em relação às regras quanto aos resultados observados. Uma pontuação inferior ao máximo foi observada em 15 questões. Na dimensão relativa à representatividade das instâncias decisórias, a ALMG não registrou o máximo apenas em relação ao indicador sobre o critério de distribuição de vagas nas comissões permanentes. Na segunda dimensão, relativa às condições informacionais da deliberação parlamentar, o desempenho foi inferior ao máximo possível nos itens relativos à descentralização do trabalho das comissões e realização de eventos institucionais com a sociedade organizada. O maior número de itens nos quais a ALMG obteve desempenho inferior ao valor máximo estipulado diz respeito à terceira dimensão, que abarca a dinâmica do processo legislativo. Chama a atenção, neste caso, que o desempenho é afetado não só pelas regras – como é o caso da concessão de poderes de iniciativa exclusiva de determinadas matérias e o de editar decretos – mas também pela dinâmica que o processo legislativo assume na casa: alta proporção de votações nominais na última legislatura; reduzido número de votações nominais realizadas a partir de iniciativa dos próprios deputados; reduzido número de rejeição de veto e de projetos para sustar atos normativos expedidos pelo Executivo.

Tabela 2: Pontuação da ALMG nos 39 itens do IDL

Dimensões	Questões (1)	F	ALMG
		máximo	
Representatividade das Instâncias Decisórias (x)	1	1	1
	2	2	1
	3	1	1
	4	1	1
	5	1	1
Condições Informacionais da Deliberação Legislativa (y)	6	1	1
	7	3	3
	8	1	0
	9	3	3
	10	3	1
	11	1	1
	12	1	1
	13	4	4
	14	4	4
15	5	5	
Processo e Produção Legislativos (z)	16	3	3
	17	2	1
	18	4	3
	19	1	1
	20	1	1
	21	4	3
	22	4	1
	23	4	1
	24	1	1
	25	1	1
	26	1	1
	27	1	1
	28	3	3
	29	3	3
	30	4	3
	31	4	4
	32	3	0
	33	4	4
	34	3	0
35	3	0	
36	2	2	
37	4	3	
38	3	1	
39	3	2	

(1) Ver no anexo a relação das questões enumeradas nesta coluna.

Além do índice de desempenho legislativo, conforme a metodologia explicada anteriormente, os mesmos indicadores podem ser aproveitados para avaliar distintamente o desempenho decorrente de regras e dos resultados, uma vez que, para cada uma das dimensões, os indicadores foram classificados como pertencentes às categorias regras ou resultados.

Novamente, o denominador de cada dimensão é o número total de indicadores que ela inclui. A única diferença é que, neste ponto, os indicadores estão agregados conforme a natureza do indicador, ou seja, referem-se às regras que regulam a atividade legislativa ou aos resultados do processo de elaboração legal. A consolidação dos indicadores relativos às regras é feita no índice I_{RGR} e daqueles referentes aos resultados, no I_{RST} .

O índice relativo às regras é fruto de 20 questões (sendo 5 relativas à representatividade, 4 relativas às condições informacionais e 11 relativas ao processo legislativo). Em complemento, o índice centrado em resultados é composto de 19 questões (6 da dimensão de condições informacionais e 13 acerca do processo legislativo). Dessa maneira, as respectivas fórmulas são dadas por:

$$I_{RGR} = \frac{X_{RGR}}{5} + \frac{Y_{RGR}}{4} + \frac{Z_{RGR}}{11}$$
$$I_{RST} = \frac{Y_{RST}}{6} + \frac{Z_{RST}}{13}$$

O indicador baseado em regras varia de 0 a 3, de forma análoga ao índice geral; no entanto, o indicador baseado em resultados poderia receber um valor entre 0 e 2, pois é composto de somente duas dimensões (não há indicadores de resultado na dimensão de representatividade das instâncias decisórias). Para contornar essa diferença, aplica-se um multiplicador de 1,5 no índice de resultados para manter a semelhança.

Importante enfatizar que, na formação do IDL, as três dimensões têm pesos iguais. Vale, no entanto, observar que os indicadores baseados em regras têm um pequeno sobrepeso na formação do IDL porque uma das dimensões, a representatividade das instâncias decisórias, possui questões que são integralmente relacionadas com regras.

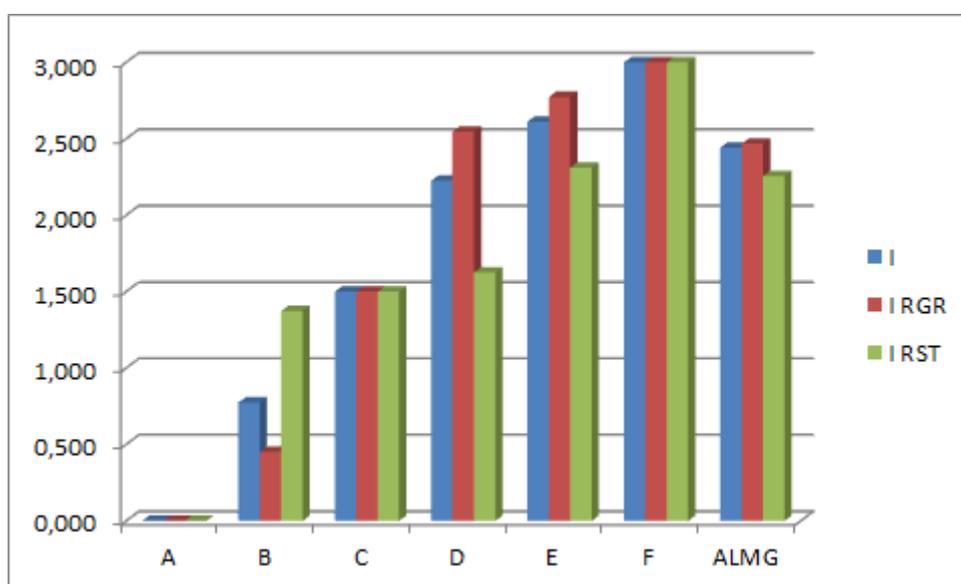
A seguir, apresentam-se os valores conforme a distinção entre os indicadores relativos às regras e aos resultados, além de um gráfico para se comparar os índices entre si.

Tabela 3 – Simulação para o Índice Centrado em Regras e Resultados

Casos	A	B	C	D	E	F	ALMG
I	0,000	0,775	1,500	2,225	2,613	3,000	2,442
I RGR	0,000	0,452	1,500	2,548	2,774	3,000	2,468
I RST	0,000	1,375	1,500	1,625	2,313	3,000	2,256

Fonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais – ALMG, 2011. Elaboração própria.

Gráfico 2 – Simulação para os Índices relativos às Regras e aos Resultados



Fonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais – ALMG, 2011. Elaboração própria.

Uma observação interessante dessa comparação é o fato de que se pode perceber que as regras têm a capacidade de potencializar os resultados e, conseqüentemente, o desempenho geral. A separação dos indicadores também é útil para complementar a interpretação do índice geral, pois podemos ter as seguintes situações: pode haver uma Casa Legislativa cujo desempenho seja bom em decorrência de apresentar excelentes regras, apesar de os resultados não serem tão satisfatórios. Também pode acontecer a situação contrária: o Índice de Desempenho Legislativo ser relativamente razoável em virtude de a produtividade da Casa ser muito boa, apesar de as regras estruturais não proverem incentivos para a atuação assertiva do Legislativo na produção legal.

Especificamente sobre a ALMG, tem-se que, em termos somente de regras, a Assembleia teve seu IDL cotado em 82,3% do máximo. Quando se atém apenas aos resultados, esse percentual cai para 75,2%, ou seja, o desempenho foi ligeiramente mais robusto em relação à estrutura institucional que organiza o trabalho legislativo na Assembleia. Apesar de pequena, esta diferença apontada pode ser apreendida com a distância entre a capacidade, um atributo relativo ao potencial de influência política, e a operação efetiva da Casa, que é afetada por outros condicionantes, endógenos ou exógenos ao processo legislativo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi assinalado, um dos aspectos que diferencia o IDL é a tentativa de apreender o desempenho da assembleia a partir da combinação de traços institucionais e resultados obtidos nas diferentes fases do processo legislativo. A influência do Legislativo foi abordada a partir do grau de representatividade, da extensão e diversidade de seu ambiente informacional e das microdinâmicas deflagradas em diferentes etapas do processo legislativo.

As regras reguladoras do processo decisório são, no contexto desta proposta, componentes do desempenho institucional, uma vez que refletem as macro e micro decisões sobre como desempenhar as funções atribuídas a este Poder em cada sistema. A confrontação entre regras e resultados, base da metodologia proposta, nos permite descontar do resultado final a capacidade de influência, potencializada pelas regras, que não é efetivamente mobilizada. Os indicadores sintéticos, construídos a partir das regras constitucionais ou regimentais que regulam o processo decisório, podem perder o seu poder discriminante justamente por não captarem as condições e a forma como estas regras formais moldam o comportamento legislativo. A combinação entre regras e resultados proposta pelo IDL busca minimizar essa deficiência.

A correção deste viés contribui para explicitar a *hidden influence* dos legislativos, trazendo à tona os movimentos efetuados pelos legisladores. Esta inflexão é particularmente importante para qualificar a noção de legislativos reativos. Para além de salientar os constrangimentos ao ativismo parlamentar – de novo a questão de Mezey sobre quanto poder o Legislativo detém – cabe jogar luz sobre a forma pela qual os legisladores usam o poder que dispõem. A atenção a esse ponto é um passo decisivo em direção a metodologias de avaliação de desempenho com maior poder discriminante das variações efetivamente existente entre os legislativos.

REFERÊNCIAS

- ALEMÁN, Eduardo (2005). “Legislative Rules and The Amending Process in Argentina, Chile and Mexico: Theory and Evidence. *Draft*.
- ANASTASIA, Fátima. (2001). Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: divergência e convergência*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- ARTER, David (2006). “Introduction: Comparing the legislative performance of legislatures”, *The Journal of Legislative Studies*, 12: 3, pp. 245-257.
- CARROLL, R.; COX, G. W. (2008). Shadowing ministers: monitoring partners in coalition governments.
- CHEIBUB, J. A; ELKINS, Z. (2009). A hibridização de formas constitucionais: a Constituição brasileira em perspectiva comparada in: INÁCIO, M. & RENNÓ, L. *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, pp. 55-76.
- COX, G. (2006): “The organization of Democratic Legislatures”, en Weingast, B. y Wittman, D. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- COX, Gary W. e McCUBBINS, Mathew D. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- CRISP, Brian F.; DRISCOLL _Amanda. The Importance of Legislative Voting Procedures. Prepared for presentation at the *American Political Science Association*, 2010. Annual Meeting and Exhibition, September 2-5, 2010, Washington, DC.
- FISH, M. Steven; KROENIG, Matthew (2009). *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey* (New York: Cambridge University Press.
- DÖRING, Herbert. (1995). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt/New York, Campus/St. Martin’s.
- FORTUNATO, David (2010). Legislative Review and Party Differentiation in Coalition Governments. August, APSA 2010 Annual Meeting Paper. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1642438>.
- GILLIGAN, Thomas W. e KREHBIEL, Keith.(1987), “Collective Decision-Making and Standing Committees: An Informational Rationale for Restrictive Amendment Procedures”. *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 3, no. 2, pp. 287-335.
- GILLIGAN, Thomas W. e KREHBIEL, Keith (1997). “Specialization Decisions within Committee”. *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 13, no. 2, pp.366-386.
- GILLIGAN, Thomas W.; KREHBIEL, Keith (1989), “Asymmetric Information and Legislative Rules with a Heterogeneous Committee”. *American Journal of Political Science*, vol. 33, no. 2, pp. 459-490.

HUBER, J. D. & MCCARTY, C. R. (2006). Bureaucratic Capacity and legislative performance in: ADLER & LAPINSKI, *Macropolitics of Congress*. Princeton University Press, pp. 50-78.

MARTIN, Lanny w. & VANBERG, Georg. (2005). Coalition Policymaking and Legislative Review. *American Political Science Review*. Vol. 99, no. 1, February.

MELO, Marcus. (2006). “Emendas Parlamentares”, em AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (orgs). *Reforma Política para o Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

MEZEY, M. (1979). *Comparative Legislatures* (Durham, NC: Duke University Press).

MOE, T. & CALDWELL, M. (1994). “The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems.” 1994. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150/1: pp. 171-195.

MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito, ed., (2002). *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

POLSBY, Nelson W. (1975). “Legislatures” *Handbook of Political Science* in: Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby. Reading, MA: Addison-Wesley, pp. 257-319.

POWER, T.; RAE, N. C. (2006). *Exporting Congress? The influence of the U.S. Congress on world legislatures*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.

RUDALEVIGE, Andrew (2002). *Managing the President's Program*. Princeton: Princeton Press, pp. 18-40 (cap.2).

SHEPSLE, K.; WEINGAST, B. (eds.) (1995). *Positive Theories of Congressional Institutions*. The University of Michigan Press.

WEINGAST, Barry R. 1992. “Fighting Fire with Fire: Amending Activity and Institutional Change in the Post reform Congress” in *The Post reform Congress*, ed. Roger H. Davidson. New York: St Martin's Press.

ZENNARO, Sara (2005). *Measuring Parliamentary Performance: Executive-Legislative Relations in Fourteen EU Legislatures*. Paper prepared for presentation at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Granada, Spain (April 14-19).

ANEXO

MAPA DE INDICADORES: DESEMPENHO DO PODER LEGISLATIVO

DIMENSÃO 1: REPRESENTATIVIDADE DAS INSTÂNCIAS DECISÓRIAS

1. Existe alguma estrutura institucional para dar apoio parlamentar à minoria política?
Sim (1)
Não (0)

2. Qual é o principal critério utilizado para a distribuição das vagas nas comissões permanentes?
Igualmente distribuídas entre os partidos (0)
Proporcionalidade partidária (1)
Proporcionalidade partidária com reserva de vaga para as minorias parlamentares (2)

3. Existe a possibilidade regimental de as minorias parlamentares, ou outras lideranças, apresentarem voto em separado?
Sim (1)
Não (0)

4. Existe a possibilidade regimental de a população iniciar o processo legislativo, como no caso das proposições de iniciativa popular?
Sim (1)
Não (0)

5. Existe a possibilidade regimental de entidade da sociedade civil propor ação legislativa?
Sim (1)
Não (0)

DIMENSÃO 2: CONDIÇÕES INFORMACIONAIS DA DELIBERAÇÃO LEGISLATIVA

6. Existem comissões legislativas permanentes e temáticas, com atribuições definidas regimentalmente?
Sim (1)
Não (0)

7. Qual o número de comissões permanentes existentes ao final da última legislatura?
1 a 3 comissões (0)
Número de comissões = _____ 4 a 6 comissões (1)
7 a 9 comissões (2)
10 ou mais comissões (3)

8. Existem subcomissões legislativas vinculadas às comissões permanentes?
- Sim (1)
 Não (0)
9. Na última legislatura, quantas audiências públicas foram realizadas pelas comissões permanentes?
- Número de audiências = _____
- | | |
|------------|-----|
| Nenhuma | (0) |
| 1 a 10 | (1) |
| 10 a 30 | (2) |
| Mais de 30 | (3) |
10. Na última legislatura, houve a realização de quantos eventos institucionais temáticos com grupos organizados da sociedade?
- Mais de vinte (3)
 De dez a dezenove (2)
 De um a nove (1)
 Não houve (0)
11. Há instrumentos de participação remota dos cidadãos, como possibilidade de oferecimento de sugestões pela internet?
- Sim (1)
 Não (0)
12. Existe assessoramento técnico-especializado composto por servidores de carreira para a elaboração de pareceres e estudos para os parlamentares?
- Sim (1)
 Não (0)
13. Em relação ao total de leis aprovadas, qual o percentual das que mantiveram o parecer da última Comissão, no decorrer da última legislatura?
- % = _____
- | | |
|------------|-----|
| Nenhuma | (0) |
| 0,1 a 10% | (1) |
| 10,1 a 30 | (2) |
| 30,1 a 50 | (3) |
| Mais de 50 | (4) |
14. A participação nas reuniões das comissões permanentes são:
- Privativas dos membros da comissão (0)
 Privativas com participação dos líderes partidários (1)
 Privativas com participação de todos os legisladores (2)
 Abertas somente aos meios de comunicação (3)
 Abertas ao público em geral (4)

15. Assinale as alternativas de divulgação das atividades parlamentares em funcionamento na Casa Legislativa durante a última legislatura?

Relatórios periódicos ou atas impressos (1)

Internet (1)

Televisão (1)

Rádio (1)

Jornal institucionais (1)

Somatório = _____

DIMENSÃO 3: PROCESSO LEGISLATIVO

16. Qual o percentual de propostas legislativas oriundas do Poder Executivo aprovadas em relação ao total de propostas aprovadas na última legislatura?

Mais de 75% (0)

% = _____ De 50,1 a 75% (1)

De 25,1 a 50% (2)

Menos de 25% (3)

17. O Executivo detém poderes de iniciativa exclusiva?

Poderes de iniciativa exclusiva em diferentes áreas de decisão legislativa (0)

Poderes de iniciativa exclusiva apenas em matéria orçamentária e administrativa (1)

Não detém poderes de iniciativa exclusiva (2)

18. O Poder Executivo detém poderes de legislar sem aprovação prévia do Poder Legislativo?

Por ato normativo próprio, em situações de relevância e urgência, sem restrições (0)

Por ato normativo próprio, com validade limitada e em áreas previamente definidas, em situações de relevância e urgência e sujeito à aprovação pelo Legislativo (1)

Por ato normativo próprio, mediante delegação do legislativo, sem restrições (2)

Por ato normativo próprio, mediante delegação do Legislativo, com restrições (3)

Executivo não detém poderes de legislar por ato normativo próprio (4)

19. Normalmente as proposições tramitam nas comissões antes do Plenário?

Sim (1)

Não (0)

20. Há comissões com poderes terminativos (que sustam a tramitação por algum tipo de vício) na apreciação das proposições?

Sim (1)

Não (0)

21. Na última legislatura, qual o percentual de projetos de lei cujo parecer foi dado por relator *ad hoc*, em plenário, devido a esgotamento do prazo regimental para deliberação da matéria pela(s) comissão(ões) permanentes?

	Nenhum	(4)
% = _____	0,1 a 10%	(3)
	10,1 a 30%	(2)
	30,1 a 50%	(1)
	Mais de 50%	(0)

22. Na última legislatura, em relação às proposições iniciadas, qual o percentual de projetos que foram de autoria das comissões?

	Não pode iniciar legislação	(0)
% = _____	Menos de 30%	(1)
	De 30 a 49%	(2)
	De 50 a 79%	(3)
	Mais de 80%	(4)

23. Na última legislatura, em relação ao total de leis aprovadas, quantas foram de iniciativa das comissões?

	Nenhuma	(0)
% = _____	0,1 a 10%	(1)
	10,1 a 30%	(2)
	30,1 a 50%	(3)
	Mais de 50%	(4)

24. Existem restrições constitucionais (Constituição Estadual, Lei Orgânica) para emendamento em matérias de iniciativa comum do Poder Executivo?

Sim	(0)
Não	(1)

25. Existem restrições constitucionais (Constituição Estadual, Lei Orgânica) para emendamento em matérias de iniciativa privativa do Executivo?

Sim	(0)
Não	(1)

26. Existem restrições infraconstitucionais (regimentos) para emendamento em matérias de iniciativa comum do Executivo?

Sim	(0)
Não	(1)

27. Existem restrições infraconstitucionais (regimentos, LDO) para emendamento em matérias de iniciativa privativa do Executivo?

Sim	(0)
Não	(1)

28. Na última legislatura, qual foi o percentual de projetos emendados em relação ao total de projetos de autoria do Poder Executivo?

% = _____	Nenhum	(0)
	1 a 10%	(1)
	10,1 a 20%	(2)
	Mais de 20%	(3)

29. Na última legislatura, qual o percentual de projetos aprovados na forma de substitutivo em relação ao total de autoria do Poder Executivo?

% = _____	Nenhuma	(0)
	1 a 10%	(1)
	10,1 a 20%	(2)
	Mais de 20%	(3)

30. Na última legislatura, em relação ao total de proposições do Poder Executivo, qual o percentual de projetos que tramitaram em regime de urgência?

% = _____	Nenhum	(4)
	0,1 a 10%	(3)
	10,1 a 30%	(2)
	30,1 a 50%	(1)
	Mais de 50%	(0)

31. Na última legislatura, em relação ao total de projetos aprovados, quantos tramitaram em regime de urgência?

% = _____	Mais de 90%	(0)
	70,1 a 90%	(1)
	50,1 a 70%	(2)
	25,1 a 50%	(3)
	0 a 25%	(4)

32. A definição da pauta de votações é prerrogativa exclusiva da Presidência da Casa Legislativa?

Exclusivo da Presidência da Casa Legislativa	(0)
Há certa influencia de outras lideranças	(1)
A pauta é uma decisão coletiva de todas as lideranças	(2)
A pauta é decidida pelo plenário	(3)

33. Qual é a maioria necessária para alterar a ordem de votação da pauta do Plenário?

Não pode ser alterada pelo plenário	(0)
2/3 dos membros	(1)
2/3 dos presentes	(2)
Maioria absoluta dos membros	(3)
Maioria simples dos presentes	(4)

34. Na última legislatura, a votação simbólica foi utilizada com qual frequência?
- | | |
|----------------------------|-----|
| Mais de 75% das votações | (0) |
| De 50,1 a 77% das votações | (1) |
| De 25,1 a 50% das votações | (2) |
| 25% ou menos das votações | (3) |
35. Na última legislatura, qual a proporção de votações nominais em Plenário que foram provocadas por requerimento de parlamentares ou partidos em relação ao total de votações nominais?
- | | |
|----------------------------|-----|
| Mais de 75% das votações | (3) |
| De 50,1 a 75% das votações | (2) |
| De 25,1 a 50% das votações | (1) |
| 25% ou menos das votações | (0) |
- % = _____
36. A divulgação do resultado da votação nominal sobre proposições legislativas é feita através de quais meios?
- | | |
|--|-----|
| Não é realizada | (0) |
| Divulgado apenas nas atas das reuniões | (1) |
| É divulgado em atas e pelo website da casa legislativa | (2) |
37. Qual a maioria necessária para a rejeição de veto:
- | | |
|--|-----|
| Sem possibilidade de rejeição | (0) |
| Rejeição requer maioria maior que 2/3 do quórum | (1) |
| Rejeição requer maioria de 2/3 do quórum | (2) |
| Rejeição requer maioria absoluta da assembleia ou maioria extraordinária menor que 2/3 | (3) |
| Rejeição por maioria simples | (4) |
38. Qual o percentual de vetos derrubados em relação ao total de leis vetadas?
- | | |
|---------------|-----|
| Mais de 75% | (3) |
| De 50,1 a 75% | (2) |
| De 25,1 a 50% | (1) |
| Menos de 25% | (0) |
- % = _____
39. Na última legislatura, qual foi o número de projetos de resolução apresentados visando sustar atos normativos expedidos pelo chefe do Poder Executivo?
- | | |
|------------|-----|
| Nenhum | (0) |
| De 1 a 5 | (1) |
| De 6 a 10 | (2) |
| Mais de 10 | (3) |