

Modelos de avaliação de desempenho de atividades parlamentares no Brasil: uma análise crítica

Antônio Augusto de Queiroz
Marco Antônio C. Teixeira

Resumo

O presente artigo tem por objetivo desvendar as conexões dos cinco principais modelos de avaliação de desempenho de atividade parlamentar no Brasil, os rankings políticos, a partir de sua narrativa, seus critérios e resultados. O texto descreve e analisa a importância dos rankings para a confiança nas instituições políticas e na legitimidade do sistema democrático ao mesmo tempo em que aponta problemas, subjetividades e falta de transparência de algumas das metodologias. Analisa a atuação parlamentar na extensão das atividades inerentes aos Parlamentos, incluindo as funções de representar, legislar, alocar recursos públicos, fiscalizar e controlar os atos governamentais. Conclui que não existe metodologia ideal, que abarque ou seja capaz de captar todas as dimensões da atuação parlamentar, mas que a avaliação dos rankings cumpre uma função importante no aperfeiçoamento da qualidade da governança pública.

Abstract

This article aims to unveil the connections of the five main models of performance evaluation of parliamentary activity in Brazil, the po-

litical rankings, based on their narrative, criteria and results. The text describes and analyzes the importance of the rankings for confidence in political institutions and the legitimacy of the democratic system while pointing out problems, subjectivities and lack of transparency of some of the methodologies. It analyzes parliamentary performance in the scope of activities inherent to parliaments, including the functions of representing, legislating, allocating public resources, overseeing and controlling governmental acts. It concludes that there is no ideal methodology, which covers or is able to capture all the dimensions of parliamentary activities, but that the evaluation of the rankings plays an important role in improving the quality of public governance.

O presente artigo objetiva descrever e analisar 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, como mecanismos de mensuração da qualidade da representação parlamentar.

Para esse fim, partimos do pressuposto de que os *rankings* políticos são parciais, têm problemas de subjetividade e apresentam vieses ou excessos, mas apesar disso 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.

A partir desses pontos de vista, são analisados os cinco principais *rankings* de avaliação parlamentar: Os “Cabeças do Congresso”, editado pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP); a “Elite do Congresso”, editada pela empresa de consultoria política Arko Advice; os “Melhores Parlamentares”, publicado pelo portal Congresso em Foco; o “Ranking dos Políticos”, divulgado pelo portal com o mesmo nome; e o *Ranking* 5D, publicado pelo portal Atlas Político.

Analisando as metodologias empregadas por cada um dos *rankings* selecionados, é possível 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.

Com esse propósito, elaboramos uma análise qualitativa, com base em pesquisas documental e bibliográfica, bem como promovemos a aplicação de *survey*. O exame dos dados obtidos foi feito com base nos modelos majoritários e consensual desenvolvidos por Lijphart (2003).

No percurso do artigo, situamos a avaliação de desempenho das atividades parlamentares no campo da governança, descrevemos os modelos da avaliação de desempenho institucional e individual e detalhamos os critérios e as características dos cinco *rankings* de avaliação parlamentar objetos deste artigo.

2. Governabilidade *Versus* Governança

Um primeiro aspecto a ser abordado é a avaliação de desempenho a partir da perspectiva da sua contribuição para a governabilidade e governança.

Para Viana e Oliveira (2018, p. 15), a governabilidade tem a ver com 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.

Nas palavras de Diniz (1996, p. 22), governabilidade expressa as condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma 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.

Para Bresser Pereira (1998, p. 82-83), por sua vez, governabilidade é a capacidade do Estado de governar, respaldada em sua própria legi-

timidade e na relação do governo com a sociedade, enquanto a governança (1998, p. 78) se configura quando um governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma.

Para o autor (p. 83), 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. Assim, 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 tempo. Segundo ela, a capacidade governativa¹ 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 e Legislativo, os sistemas partidário e eleitoral, além da relação entre os

1 Wearer e Rochman (1993), citados por Tsebelis (1997), listam 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 degenera numa guerra civil.

três níveis de governo e a forma ou o grau de interação do público com os privados na definição e condução das políticas governamentais.

Para a autora (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.

Fukuyama (2013), por outro lado, associa ou explica o conceito de governança a partir da teoria do principal-agente². Ele afirma que a qualidade da governança é diferente dos fins que a governança deve cumprir. Para ele, governança consiste na execução e está associada ao desempenho dos agentes na realização dos desejos dos principais, e não aos objetivos/metapas que os principais estabelecem/definem. Um regime autoritário pode ser bem governado, assim como uma democracia pode ser mal administrada, na visão do autor.

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 capacidade do Estado implícitas no uso da governança significa que algumas das perspectivas racionalistas sobre o papel dos governos também podem ser questionadas.

2 Jensen e Mackling (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.

3. Referencial teórico

De acordo com Lijphart, cujo modelo democrático foi desenvolvido na obra *Modelos de democracia: desempenho e padrão de governo em 36 países*, publicada em 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 – Banco Central controlado pelo Poder Executivo.

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. No modelo majoritário há um predomínio do Executivo, enquanto o modelo consensual se caracteriza por uma relação mais equilibrada entre Executivo e Legislativo. O modelo majoritário é exclusivo, competitivo e combativo, enquanto o modelo consensual

se caracteriza pela abrangência, a negociação e a concessão (“democracia de negociação”).

A combinação das características do modelo consensual é a que mais se aproxima dos arranjos institucionais brasileiros pós-Constituição de 1988. 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.

3.1 Análise de Desempenho do Parlamento e seus membros: tipos de enfoque

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*³, de 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.

3 *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).

3.1.1 Modelos de Avaliação Institucional dos Parlamentos

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 de regras e arranjos institucionais, mas principalmente do comportamento ou do modo como o Parlamento exerce suas obrigações e prerrogativas.

A produção literária sobre o Poder Legislativo, entretanto, prioriza mais o aspecto institucional do Parlamento e menos os parlamentares individualmente, tanto em nível internacional quanto no Brasil.

Os estudos sobre a dimensão institucional do Parlamento são abundantes. No campo internacional, podemos citar o livro *Presidentes y parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?*, de Mercedes García Montero (2009), que 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, tendo inclusive criado um índice: Índice de Poder Institucional Legislativo (IPIL). Outro exemplo de experiência internacional é o estudo “Um índice para medir a Força do Legislativo”, de autoria de José Álvaro Moises e Sérgio Simoni Jr. (2014), elaborado com o objetivo de mensurar os poderes legislativos dos países da América do Sul em perspectiva comparada.

Em nível de Brasil, podemos citar o estudo “Desempenho do Poder Legislativo: como avaliar?”, de autoria de Magna Inácio e Fernando Meneguim (2014), que 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. Os autores, que estudaram o funcionamento da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, desen-

volveram o Índice de Desempenho Legislativo (IDL) com base numa metodologia que considera 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.

Outro estudo pioneiro na investigação da avaliação institucional dos Legislativos Estadual e Municipal foi desenvolvido por Humberto Dantas e Luciana Yeung, sob o título “Indicadores de desempenho para Parlamento: o desafio de aferir práticas políticas”. 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 subítemos, por sua vez, contará com quatro indicadores com viés prioritariamente quantitativo.

Os quatro modelos de avaliação, 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.

3.1.2 Modelos de Avaliação de Desempenho Individual de Parlamentares

Praça e Dantas (2012b, p. 01), em *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.

O livro *De Olho no Legislativo: um método para acompanhar mandatos parlamentares*, desenvolvido por Dantas (2013), é a principal experiência de avaliação individual de parlamentares na perspectiva da sociedade civil organizada. Trata-se de uma das poucas publicações sobre a avaliação dos membros do Poder Legislativo 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.

De acordo com 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.

Para o autor (2013, p. 28), os indicadores de avaliação devem corresponder a ações distribuídas em cinco grupos de variáveis, nas dimensões de: 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.

4. Desvendando os *rankings* – características e metodologia

No Brasil, destacam-se cinco metodologias de avaliação de desempenho de deputados e senadores, desenvolvidas por entidades e especialistas que acompanham o Congresso. Descreveremos, a seguir, as características de cada uma delas, identificando seus critérios e objetivos, bem como avaliando se contribuem para o aperfeiçoamento da democracia.

Iniciamos com a apresentação de cada uma das instituições da sociedade civil que desenvolveram esses *rankings*, para nos situarmos em relação aos interesses que elas representam.

A mais antiga é o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap), idealizador da publicação “Os Cabeças do Congresso”. Trata-se de uma entidade sem fins lucrativos, de caráter associativo, que foi fundado em 19 de dezembro de 1983 por um conjunto de entidades sindicais de trabalhadores. Sua missão é 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. Segundos os estatutos da entidade, ela é mantida e dirigida por organizações 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.

A Arko Advice, empresa de consultoria política, faz o acompanhamento do Congresso Nacional para o mercado, promove pesquisas e

investigações sobre liderança política, tendo como um de seus produtos a publicação *A Elite Parlamentar*, com pelo menos uma edição em cada legislatura, desde 1996.

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 site (<https://congressoemfoco.uol.com.br>) 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.

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 privilégios, desperdícios e corrupção no poder público. Foi criado em 2011, por Alexandre Ostrowiecki e Renato Feder, autores do livro *Carregando um elefante*, publicado em 2007. O objetivo do *ranking*, segundo seus idealizadores, é instrumentalizar a população para apoiar os políticos ranqueados como “os melhores” e afastar da vida pública aqueles classificados como “os piores”.

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).

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

<i>Rankings</i>	O que pretende medir	Crítérios	Periodicidade
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) privilégios, 2) desperdícios, 3) corrupção, e 4) outros, como opinião sobre temas da agenda política	Recorte por legislatura e por ano, com atualização diária – dinâmico
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.

4.1 Constatações sobre os *rankings*

Pela análise dos portais, das publicações impressas das organizações e de estudos sobre os *rankings*, foi possível identificar as características e os critérios de cada um, o que possibilitou chegar a algumas constatações interessantes a respeito deles.

A primeira constatação é que dos cinco *rankings*, dois medem influência e liderança, casos do Diap e da Arko Advice, e três emitem juízo

de valor sobre o desempenho parlamentar (Atlas Político, Ranking dos Políticos e Congresso em Foco).

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

A terceira 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 quarta constatação é que, nos *rankings* que avaliam influência e liderança, casos do Diap e Arko Advice, 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 certo equilíbrio nas posições políticas entre esquerda e direita, embora o Diap eleja mais parlamentares à esquerda em seu *ranking*, enquanto a Arko Advice escolha mais à direita do espectro político.

A quinta 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 sexta constatação é que, no caso do *Ranking* dos Políticos, o padrão é sempre liberal e fiscal, não sendo possível, por seus critérios, que

algun parlamentar de esquerda, ou que priorize pautas sociais, seja considerado “bom” pelo *ranking*.

4.2 Percepções sobre os *rankings* no *survey*

Para captar as percepções sobre os *rankings*, desenvolvemos um *survey* que foi aplicado, anonimamente, a uma amostra previamente selecionada de 70 participantes, divididos em 7 grupos de 10 indivíduos: parlamentares, jornalistas, profissionais de relações governamentais e institucionais, consultores legislativos, representantes de organizações da sociedade civil, acadêmicos e especialistas, e eleitores.

O questionário do *survey* foi previamente testado e ajustado, sendo submetido aos integrantes da amostra, por meio de mensagem, via *Whatsapp*, encaminhando-se o *link* para preenchimento *on line* no website *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.

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.

Quanto ao nível de isenção dos *rankings*, de acordo com as respostas ao *survey*, todos os *rankings* possuem algum grau de parcialidade. No conjunto da amostra, 61,43% consideram o *ranking* do Diap completamente isento e 32,86% o consideram parcialmente isento, ante 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 total-

mente 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.

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.

Entretanto, dos três *rankings* que emitem juízo de valor (Atlas Político, Congresso em Foco e *Ranking* dos Políticos), apenas o *Ranking* dos Políticos possui critérios claramente enviesados. De fato, durante a pesquisa, ficaram evidentes as distorções desses *rankings*. 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.

Sobre a importância dos *rankings*, Miranda (2015, p. 44) afirma que “os parlamentares utilizam os *rankings* como uma espécie de prestação de contas aos eleitores”. Nas respostas ao *survey*, 25,71% acham que os

rankings servem para valorizar e premiar os parlamentares que melhor representam seus eleitores, 30% admitem que servem para valorizar e premiar os parlamentares com maior visibilidade nos meios de comunicação, independentemente das pautas que defendem, e 24,29% afirmam 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.

5. Conclusões e recomendações

Os *rankings* ou as metodologias de avaliação do desempenho parlamentar são percebidos pela literatura como ferramentas desenvolvidas com o objetivo de melhorar a governança pública e recuperar a confiança nas instituições e no sistema democrático, hipóteses que foram confirmadas pelo *survey* realizado nesta pesquisa. Ou seja, os *rankings* estão associados às grandes questões de governos democráticos. 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. O objetivo da avaliação parlamentar, segundo Bosley (2007), é o fortalecimento público dos Parlamentos e o reconhecimento de sua importância para o processo democrático.

Nesse contexto, os *rankings* políticos possuem duas dimensões importantes: uma como ferramenta de avaliação do desempenho dos agentes políticos, em especial dos parlamentares, e outra de instrumento de resgate da confiança nas instituições políticas, e, em consequência, na própria democracia. Na primeira, busca ampliar a transparência e as prestações de contas dos agentes políticos. Na segunda, busca fortalecer os laços entre representantes e representados, na tentativa de recuperar a confiança nas instituições e nos seus membros como forma de fortalecer o sistema democrático.

O *survey*, nessa mesma perspectiva, trouxe 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. Para 37,14% da amostra, a divulgação dos *rankings* contribui para aumentar o envolvimento ou engajamento político da sociedade. A transparência da atuação parlamentar, segundo a amostra, contribui: a) para aumentar a confiança das pessoas nas instituições e na democracia (75,71%); b) para melhorar a qualidade dos processos de tomada de decisão do governo (45,71%); c) para aumentar a responsabilização dos governantes (47,14%); d) para aumentar a visibilidade dos parlamentares perante seus eleitores (48,57%); e e) para limitar o espaço para a corrupção e improbidade (25,71%). Do mesmo modo, segundo 84,29% da amostra, 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.

A elaboração de *rankings*, por isso mesmo, requer muito cuidado e responsabilidade. 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.

De fato, a complexidade de nosso sistema político, com suas regras eleitorais e decisórias, especialmente a forma como os deputados são eleitos, pelo sistema eleitoral de lista aberta, dificulta a definição de critérios precisos de avaliação. 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.

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 con-

texto 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 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 também é moldada pelas regras constitucionais e regimentais, 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 disso, para ter uma boa performance, o deputado ou senador precisa de iniciativa e habilidade política.

Assim, considerando a complexidade dos aspectos que envolvem a avaliação de desempenho parlamentar e a diversidade de interesse que o deputado ou senador representa, não existe 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 etc.

Conforme Miranda (2015, p. 44), os resultados dos *rankings* ou prêmio são tratados pelos parlamentares como uma espécie de prestação de contas do mandato para sua base eleitoral. Havendo entre os critérios exigências a respeito de integridade, de capacidade de influência, de antidesperdícios, é natural que os parlamentares, na expectativa de serem reconhecidos por esses *rankings*, busquem adequar sua atuação aos respectivos critérios, como aliás recomendam os movimentos de renovação política, como o RenovABR, entre outros.

Os *rankings* de avaliação parlamentar, mesmo com suas imperfeições, são iniciativas louváveis e válidas que precisam ser aperfeiçoadas, tanto porque são levadas em consideração por diversos formadores de opinião (como a imprensa, os cientistas políticos, as instituições econômicas, as agências de *rating*, os trabalhadores, os empresários, o governo, os lobistas e também os eleitores), quanto porque, de algum modo, contribuem para o aperfeiçoamento da representação parlamentar e para uma melhor compreensão do papel dos representantes do povo no desenvolvimento político, econômico e social do País.

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; 6) de integridade, ética, transparência e accountability. Quanto aos efeitos que os *rankings* possam ter em relação 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, 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 vie-

ses, que podem distorcer a avaliação e produzir informação de má qualidade para o público interessado.

6. Referencial bibliográfico

BRESSER PEREIRA L. Reforma do Estado nos Anos 90 – lógica e mecanismos de controle, **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, nº. 45, (1998).

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

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.

DANTAS, Humberto (org.). **De olho no Legislativo: um método para acompanhar mandatos parlamentares**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer e Movimento Voto Consciente, 2013.

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.

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.

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.

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, Mercedes. **Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?** Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.

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.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MIRANDA, Juliana P. **Uma análise dos modelos de avaliação de desempenho parlamentar.** Monografia (Especialização em Ciência Política) – Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2015

MOISÉS, José Álvaro; SIMONI JÚNIOR, Sérgio. Um índice para medir a força do Legislativo. *In*: 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, p. 11-31, 2014.

NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy J. (org.) **Instituições Representativas no Brasil: balanço e reforma.** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

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.

PRAÇA, Sergio; DANTAS, Humberto. **A fiscalização de parlamentares por organizações nacionais e internacionais.** São Paulo: Voto Consciente, 2012.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Relações Institucionais e Governamentais: o que é, como é onde se faz.** Brasília: Diap, 2015.

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.

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.

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.

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.

Antônio Augusto de Queiroz · Jornalista, consultor e analista político, mestre em Políticas Públicas e Governo pela FGV/DF, ex-diretor de Documentação do Diap e sócio-diretor das empresas “Queiroz Assessoria em Relações Institucionais e Governamentais” e “Diálogo Institucional Assessoria e Análise de Políticas Públicas”.

Marco Antônio C. Teixeira · Mestre e doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP. É professor adjunto da FGV EAESP e colaborador da FGV EPPG em Brasília. Leciona nos cursos de graduação, Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo e, também, no Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas.