

Samy Chafic Abou Jaber

**DESEMPENHO DAS FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS DO PODER LEGISLATIVO:
ANÁLISE DAS DIMENSÕES PROMOVEDORA, COOPERADORA,
FISCALIZADORA, TRANSPARENTE E ADMINISTRATIVA DA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS
NO PERÍODO DE 2011 A 2013.**

Belo Horizonte

2015

Samy Chafic Abou Jaber

**DESEMPENHO DAS FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS DO PODER LEGISLATIVO:
ANÁLISE DAS DIMENSÕES PROMOVEDORA, COOPERADORA,
FISCALIZADORA, TRANSPARENTE E ADMINISTRATIVA DA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS
NO PERÍODO DE 2011 A 2013**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de Concentração: Administração Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Simone Cristina Dufloth

Belo Horizonte

2015

Jaber, Samy Chafic Abou
J118d Desempenho das funções constitucionais do Poder Legislativo: análise das dimensões promovedora, cooperadora, fiscalizadora, transparente e administrativa da Assembleia Legislativa de Minas Gerais no período de 2011 a 2013 / Samy Chafic Abou Jaber. – Belo Horizonte, 2015.
177 p. : il

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientador: Simone Cristina Dufloth

Referência: f. : 170-177

1. Poder Legislativo – Minas Gerais. 2. Administração Pública. 3. Assembleia Legislativa – Minas Gerais. 4. Avaliação de desempenho. I. Dufloth, Simone Cristina. II. Título.

CDU 342.52(815.1)

Samy Chafic Abou Jaber

Desempenho das funções constitucionais do Poder Legislativo: análise das dimensões promovedora, cooperadora, fiscalizadora, transparente e administrativa da Assembleia Legislativa de Minas Gerais no período de 2011 a 2013

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de Concentração: Administração Pública.

Banca examinadora

Profa. Dra. Simone Cristina Dufloth
Orientadora

Prof. Dr. Bruno Lazarotti Diniz Costa
Avaliador

Prof. Dr. Tarso Duarte de Tassis
Avaliador Externo

Belo Horizonte, ____ de março de 2015.

*Este trabalho é dedicado a
todos aqueles que acreditam
e lutam por um Brasil mais fraterno, justo e igual.*

AGRADECIMENTOS

Brasileiro apaixonado, mineiro com orgulho e valadarense de coração, muito e a muitos devo agradecer, pois a trajetória de uma pós-graduação *strictu sensu* é longa e requer esforço, persistência e foco. Sem as menções abaixo, este trabalho estaria fadado ao vazio; sem eles, não seria capaz e nada valeria a pena.

Agradeço a Deus, acima de tudo, pelas bênçãos e pela luz permanente ao longo de toda a minha caminhada;

Agradeço ao meu pai, à minha mãe e ao meu irmão, por fazerem parte da minha vida, e aos meus sobrinhos, pelo simples fato de existirem e, assim, de alegrarem os lares de toda a minha família;

À Maria Clara, amiga, companheira, amante, o meu muito obrigado pela compreensão, apoio, lealdade e, sobretudo, pelas valorosas e inestimáveis contribuições dadas a este Trabalho;

Agradeço à minha querida Faculdade de Direito Milton Campos, berço da minha formação profissional, onde fui e sou acolhido, escola das leis e da vida; à Professora Lúcia Massara, exemplo de profissionalismo e de competência; ao saudoso Professor Sidney Safe, exemplo de liderança austera e sensível; ao Diretório Acadêmico Orozimbo Nonato, palco de debates, de práticas ideológicas, de amizades eternas, da inesquecível militância estudantil e da concepção efetiva do espírito coletivo e da luta pelo bem comum;

Aos amigos da Fundação João Pinheiro, devo, de igual maneira, agradecer. Mais que a alegria por concluir esta pesquisa de Mestrado, envaideço-me por fazer parte de tão nobre e apaixonante Instituição, celeiro de talentos e da esperança por uma gestão pública mais qualificada e efetiva! Agradeço a todos os renomados Professores que me cederam parte do seu conhecimento; aos funcionários pela receptividade e presteza. Muito obrigado, especialmente, à Alessandra e aos Professores Bruno Lazaroti e Ricardo Carneiro;

À distinta e capacitada equipe técnica da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, muito obrigado! Por meio de atuações discretas, os servidores dessa Casa são, certamente, corresponsáveis pela sua projeção e pelo seu funcionamento. Ao realizar este trabalho, tive como desafio apurar inúmeros dados sobre a realidade do parlamento mineiro. Testemunho que, em todos os setores por onde passei, fui recepcionado com extrema eficiência e

comprometimento. Obrigado, Evânia, Marcela, Eliziane, Leonardo Carneiro, Marcelo, Bia, Christiane, Vanessa, Ana Maria, Rafaela, Joice, Gabriela, Renata e tantos outros essenciais para a conclusão deste estudo. Agradeço, especialmente, aos amigos Sabino Fleury, Pedro Chagas, Jorge Caixeta, Carlos Navarro, José Geraldo, Carlos Morato, Karina Kristian, Eduardo, Roberto Sorbili e a toda a assessoria da Maioria, da Minoria, da Liderança de Governo e da Oposição da 17ª Legislatura. A real democracia é aquela capaz de abrigar, harmonicamente, em sua arena, diferentes atores e posicionamentos políticos. Ao longo do meu trabalho, junto à Assembleia mineira e a essas pessoas, pude vivenciar a máxima de que, em Minas, divergem as ideias, mas não as pessoas.

Ao Professor Antônio Augusto Junho Anastasia, agradeço, com entusiasmo, pela sua notória capacidade técnica, pelo seu elevado espírito público e, sobretudo, por tão nobre e respeitosa convivência a mim propiciada.

Agradeço imensamente à Professora Maria Coeli Simões Pires, mulher de fibra, exemplo de conduta retilínea, de superação e de competência! Em sua pessoa, estendo os meus agradecimentos a toda a equipe da Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais. Agradeço, em especial, à Mila Batista, entusiasta, encorajadora e incentivadora deste projeto! Obrigado, Virna, Elisângela, Camila e André, pelo companheirismo e amizade.

Agradeço, enormemente, à Professora Simone Dufloth, por me orientar, por me incentivar, por me alertar, por me advertir, por me fazer crescer, enfrentar as adversidades e, sobretudo, por torcer e por acreditar no êxito deste trabalho!

Agradeço aos amigos de infância e de vida! Felizmente, são muitos e estão todos devidamente citados em minha memória e em meu coração.

Muito obrigado, por fim, e distintamente, a João Pinto Ribeiro. Empresário de sucesso, homem de bem, íntegro, inspirador e conselheiro de todas as horas – sobretudo, das mais difíceis –, João é mais que um amigo, é um exemplo de família, de garra, de força, de fé inabalável, de liderança, de superação e de vitórias. Honrosamente, desfruto da sua convivência e do acolhimento da sua família. Obrigado, João Pinto!

“Não há judeu nem grego, escravo nem livre, homem nem mulher; pois todos são um em Cristo Jesus.”

Gálatas, 3: 28.

“Todos são iguais perante a lei [...]”

Artigo 5º da Constituição da República.

RESUMO

Este trabalho investigou o desempenho da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, no decorrer do período estabelecido entre 2011 e 2013, quanto ao exercício das suas prerrogativas constitucionais. Os instrumentos metodológicos utilizados consistiram em um estudo exploratório, baseado em pesquisa bibliográfica e documental. Inferiu-se que as funções do Poder Legislativo não se restringem apenas ao dever de legislar e de fiscalizar, mas são multifacetárias e sustentam-se por meio de um emaranhado de interações junto a diversos atores e instituições, na arena legislativa e nos demais Poderes, apresentando, pois, diferentes dimensões, tais como: a promotora, a cooperadora, a fiscalizadora, a transparente e a administrativa. Baseado nos mais recentes estudos doutrinários acerca da avaliação de desempenho institucional dos parlamentos e dos parlamentares desenvolveu-se uma metodologia própria de mensuração dos propósitos deste estudo, através da elaboração de um conjunto de variáveis e de indicadores aptos a analisar empiricamente o caso do legislativo mineiro ao longo do lapso temporal assinalado. Constatou-se que o Poder Legislativo estadual apresentou resultados satisfatórios quanto as capacidades-meio ou de suporte. Quanto às dimensões essencialmente constitucionais, notou-se que o parlamento mineiro mostrou-se ativo quanto ao seu papel legiferante, mas pouco atuante quanto às suas funções fiscalizadoras.

Palavras-chave: Poder Legislativo. Avaliação de Desempenho. Parlamento. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Funções Constitucionais. Capacidades Legislativas. Interlocução com o Poder Executivo.

ABSTRACT

This study investigated the performance of the Legislative Assembly of Minas Gerais, during the period established between 2011 and 2013, with regard to the exercise of its constitutional prerogatives. The methodological tools used consisted of an exploratory study based on bibliographic and documentary research. It was inferred that the legislature functions are not restricted to the duties to legislate and monitor the Executive, but are multifaceted and are supported by lots of interactions with the various actors and institutions, in the legislative arena and in other branches. Being so, the legislative presents different dimensions, such as putting forward laws, cooperate with the Executive, supervise, manage and being transparent. Based on the latest doctrinal studies on the assessment of institutional performance of parliaments and parliamentarians, was developed a new methodology to measure the performance of the Legislative, by drawing up a set of variables and indicators that were able to empirically analyze the case of the legislative of Minas Gerais along the indicated period. It was found that the state legislature had satisfactory results on the “capacities-means” or support. Regarding the essentially constitutional dimensions, it was noted that the parliament of Minas Gerais is active as its legislating role, but not very active about their supervise functions.

Keywords: Legislative. Performance Evaluation. Parliament. Legislative Assembly of Minas Gerais. Constitutional functions;. Legislative capabilities., Interlocution with the executive branch.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALMG –	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
BSC –	<i>Balanced Scorecard</i>
CONFAZ –	Conselho Nacional de Política Fazendária
CPI –	Comissões Parlamentares de Inquérito
DCI –	Diretoria de Comunicação Institucional
DPL –	Diretoria do Processo Legislativo
GPL	Gerência-Geral de Apoio ao Plenário
CRFB –	Constituição da República Federativa do Brasil
GDI	Gerência-Geral de Documentação de Informação
GCT –	Gerência-Geral de Consultoria Temática
GPI –	Gerência Geral de Projetos Institucionais
IDL –	Índice de Desempenho Legislativo
INSPER –	Instituto de Pesquisa e Ensino de São Paulo
LDO –	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA –	Lei Orçamentária Anual
MATE –	Matérias em Tramitação
MP –	Medida Provisória
PEC –	Proposta de Emenda Constitucional
PL –	Projetos de Lei
PMDI –	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PPAG –	Plano Plurianual de Ação Governamental
PRO-CONFINS –	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Comércio Exterior
PLE –	Proposta de Ação Popular
PLC –	Projetos de Lei Complementar
SEC –	Secretaria de Estado de Cultura
SECTES –	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

SEE –	Secretaria de Estado de Educação
SEF –	Secretaria de Estado de Fazenda
SEGOV –	Secretaria de Estado de Governo
SEMAD –	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SEPLAG –	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SES –	Secretaria de Estado de Saúde
SIAFI-MG –	Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais
TC –	Tribunal de Contas
TV –	Televisão

LISTA DE TABELAS

1 –	Projeto de alto impacto de origem no Legislativo – Minas Gerais – 2011-2013	105
2 –	Emendas parlamentares às proposições, de origem no Poder Executivo, aprovadas – Minas Gerais – 2011-2013	108
3 –	Execuções das emendas orçamentárias – Minas Gerais – 2011-2013	110
4 –	Atividades das comissões permanentes – Minas Gerais – 2011-2013	113
5 –	Índice das atividades das comissões permanentes da Assembleia Legislativa – Minas Gerais – 2011 - 2013	115
6 –	Índice compilado – Dimensão Promovedora – Minas Gerais – 2011-2013	116
7 –	Projetos, de iniciativa do Poder Executivo, aprovados – Minas Gerais – 2011-2013	120
8 –	Total de projetos, advindos do Poder Executivo, aprovados sem emendas parlamentares – Minas Gerais – 2011-2013	122
9 –	Proposições, de origem do Poder Executivo e com pedido de urgência, aprovadas – Minas Gerais – 2011-2013	125
10	Percentual das proposições de alto impacto aprovadas na Assembleia Legislativa, originadas no Legislativo e no Executivo, analisadas – Minas Gerais – 2011-2013	128
11 –	Tempo médio da tramitação das proposições – Minas Gerais – 2011-2013	128
12 –	Tempo médio da tramitação das proposições – Minas Gerais – 2011-2013	129
13 –	Índice consolidado da Dimensão Cooperadora – Minas Gerais – 2011-2013	131
14 –	Índice de pedidos de informação ao Executivo atendidos – Minas Gerais – 2011-2013	134

15 –	Índice de convites a membros do Poder Executivo atendidos – Minas Gerais – 2011-2013	137
16 –	Índice de CPI's encerradas – Minas Gerais – 2011-2013	139
17 –	Pedidos de informações, enviados ao Tribunal de Contas de Minas Gerais, atendidos – 2011-2013	141
18 –	Índice consolidado da Dimensão Fiscalizadora – Minas Gerais – 2011-2013	142
19 –	Total de projetos, originados da sociedade, aprovados pelo Legislativo – Minas Gerais – 2011-2013	146
20 –	Índice de audiências públicas realizadas pelas Comissões Permanentes – Minas Gerais – 2011-2013	147
21 –	Índice de informações disponibilizadas no site da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – 2011-2013	149
22 –	Número de eventos abertos ao público – Minas Gerais – 2011-2013	151
23 –	Índice de eventos abertos aos públicos – Minas Gerais – 2011-2013	152
24 –	Instrumentos de transparência disponibilizados pelo parlamento – Minas Gerais – 2011-2013	153
25 –	Índice consolidado da Dimensão Transparente – Minas Gerais – 2011-2013.....	154
26 –	Produtividade dos funcionários efetivos e celetistas – Minas Gerais – 2011-2013.....	156
27 –	Produtividade dos funcionários ocupantes de cargos de livre provimento em comissão – Minas Gerais – 2011-2013	158
28 –	Índice do custo da lei – Minas Gerais – 2011-2013	159
29 –	Promoção da Dimensão Transparente – Minas Gerais – 2011-2013	169

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
2 O PODER LEGISLATIVO: FUNÇÕES E DIMENSÕES NO CONTEXTO DA DIVISÃO DOS PODERES E DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	22
2.1 As funções constitucionais do Poder Legislativo brasileiro	26
2.2 As dimensões das funções constitucionais atribuídas ao Poder Legislativo	27
2.2.1 Dimensão Promovedora	28
2.2.2 Dimensão Cooperadora	34
2.2.3 Dimensão Fiscalizadora.....	38
2.2.4 Dimensão Transparente	42
2.2.5 Dimensão Administrativa	46
2.3 A Estrutura das casas legislativas	49
2.3.1 O Poder Legislativo federal – composição e premissas básicas de funcionamento.....	49
2.3.2 O Poder Legislativo em Minas Gerais – composição e premissas básicas de funcionamento	51
3 PODER LEGISLATIVO SOB AVALIAÇÃO: MÉTODOS E INDICADORES DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL.....	54
3.1 Poder Legislativo: por que avaliar o seu desempenho?	54
3.2 Métodos e indicadores do desempenho dos parlamentos e dos parlamentares: identificação, mensuração e análise das dimensões das funções legislativas à luz da literatura	58
3.2.1 Considerações e variáveis da análise de desempenho do parlamento propostas por Figueiredo e Limongi (1995).....	58

3.2.2 A relevância da avaliação de desempenho da Dimensão Administrativa na visão de Coutinho (2009) e da Assembleia Legislativa de Minas Gerais	61
3.2.3 A produção legislativa <i>versus</i> a eficácia produtiva – a análise qualitativa como instrumento de avaliação de desempenho da função legiferante do parlamento na visão de Rodrigues (2014).....	64
3.2.4 As dimensões de representatividade e transparência à luz de Inácio, Anastasia e Santos (2010)	66
3.2.5 Princípios e indicadores de avaliação individual de desempenho do parlamentar – Lafer et al. (2013).....	70
3.2.6 Parâmetros para a construção do Índice de Desempenho Legislativo na visão de Inácio e Meneguim (2014).....	74
3.2.7 As dimensões das funções constitucionais do Poder Legislativo como critérios de análise de desempenho do parlamento – Dantas, Yeung e Lazzarini (2013)	79
 4 METODOLOGIA	 89
4.1 Da Dimensão Promovedora	93
4.2 Da Dimensão Cooperadora.....	95
4.3 Da Dimensão Fiscalizadora.....	97
4.4 Da Dimensão Transparente	99
4.5 Da Dimensão Administrativa	102
 5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA	 104
5.1 Dimensão Promovedora	104
5.1.1 Índice de projetos de alto impacto, de iniciativa do Poder Legislativo, aprovados no ano.....	104
5.1.2 Índice de emendas legislativas aos projetos, de origem do Executivo, aprovados	107

5.1.3 Índice das emendas orçamentárias, de origem do Poder Legislativo, executadas (individuais ou coletivas).....	110
5.1.4 Índice das atividades das comissões permanentes.....	113
5.1.5 Índice compilado da Dimensão Promovedora.....	116
5.2 Dimensão Cooperadora	119
5.2.1 Índice das proposições, de origem no Poder Executivo, aprovadas na Assembleia Legislativa de Minas Gerais	119
5.2.2 Índice das proposições, de iniciativa do Poder Executivo, aprovadas sem emendas parlamentares	122
5.2.3 Índice de proposições, de origem do Poder Executivo e com pedido de urgência, aprovadas	124
5.2.4 Índice de proposições, de origem do Poder Executivo, aprovadas abaixo da média de velocidade do Poder Legislativo	128
5.2.5 Índice consolidado da Dimensão Cooperadora	132
5.3 Dimensão Fiscalizadora	133
5.3.1 Índice de atendimento, por parte do Poder Executivo, dos pedidos de informação oriundos do Poder Legislativo	134
5.3.2 Índice de convites, a membros do Poder Executivo, atendidos.....	136
5.3.3 Índice de Comissões Parlamentares de Inquéritos, afetas ao Poder Executivo, instauradas e encerradas.....	139
5.3.4 Índice de atendimento a pedidos de auditoria do Tribunal de Contas do Estado sobre a aplicação do orçamento	141
5.3.5 Índice consolidado da Dimensão Fiscalizadora.....	143
5.4. Dimensão Transparente	144
5.4.1 Índice de projetos aprovados, pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, com origem na sociedade.....	145
5.4.2 Índice de audiências públicas realizadas	148
5.4.3 Índice do volume de informações disponibilizado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais.....	149

5.4.4 Índice de eventos abertos ao público realizados pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais	151
5.4.5 Índice de instrumentos de transparência disponibilizados pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais	154
5.4.6 Índice consolidado da Dimensão Transparente	155
5.5 Dimensão Administrativa	157
5.5.1 Índice de produtividade dos funcionários efetivos e celetistas.....	157
5.5.2 Índice de produtividade dos funcionários ocupantes de cargos de livre provimento em comissão.....	159
5.5.3 Índice do custo da lei	160
5.5.4 Índice da promoção da Dimensão Transparente	161
 6 CONCLUSÕES	 163
 REFERÊNCIAS	 171

1 INTRODUÇÃO

No contexto normativo brasileiro, as funções constitucionais típicas do Poder Legislativo consolidam-se nas funções legislativa e fiscalizadora. A função legislativa abrange as espécies normativas consagradas no artigo 59 da Constituição da República (à exceção das medidas provisórias e das leis delegadas), e a função fiscalizadora, envolve as ações fiscalizatórias em relação às atividades dos outros Poderes, especialmente do Poder Executivo, através de mecanismos previstos na Carta Magna.

Segundo Carvalho (1997), ao lado das funções típicas do legislativo, a Constituição atribui ao Poder Legislativo outras funções atípicas consubstanciadoras da concepção do sistema de freios e contrapesos, inerentes às relações entre os Poderes do Estado. O autor revela, assim, que a especialização das funções estatais, decorrentes do princípio da separação de Poderes, é relativa, pois, na prática, equivale a uma predominância, e não à exclusividade de dada função.

Nesse diapasão, constata-se que as funções do Poder Legislativo não se restringem apenas às atividades de elaboração legislativa e de fiscalização, mas são multifacetárias e sustentam-se por meio de um emaranhado de interações junto a diversos atores e instituições, na arena legislativa e nos demais Poderes, apresentando, pois, diferentes dimensões.

Com efeito, os parlamentares desempenham atividades variadas, que envolvem, em maior ou menor grau, deliberações e decisões políticas e, muitas vezes, interações continuadas com outros atores, tais como os líderes de coalizões, os titulares de cargos no Poder Executivo e os cidadãos comuns.

Nesse contexto de pluralidade de atribuições, o desempenho das atividades dos parlamentares e do próprio parlamento podem enfatizar diferentes dimensões ou perspectivas no que se refere às funções típicas ou atípicas, mais evidenciadas no seu contexto de atuação.

Desta forma, a análise das diferentes dimensões das atividades dos parlamentos, em que pese a sua atuação decorrente das funções típicas, estabelecidas por meio dos princípios constitucionais e identificadas como as funções de legislar e de fiscalizar, constata-se outras funções quanto à atuação das casas legislativas, relacionadas, por exemplo, à função administrativa do próprio parlamento, além da função de interlocução com entes governamentais de outros Poderes e com a sociedade, de modo geral.

Para Cheibub, Figueiredo e Limongi (200, p. 264), “as casas legislativas são os *loci* naturais onde interesses regionais”, em maior ou menor grau, podem se expressar. Os legisladores devem considerar, pois, como pressupostos para determinar o seu comportamento, não apenas suas preferências pessoais, mas também as de seu eleitorado, as de seus partidos, assim como as dos líderes de governo regionais e nacionais.

As referidas funções de interlocução e de representação para com a sociedade estabelecem-se por meio da transparência das ações do Poder Legislativo e da aproximação do parlamento com segmentos sociais representativos. Por outro lado, a função interlocutora configura-se também nas articulações com representantes de outros Poderes, especialmente do Poder Executivo.

Esse cenário desperta, pois, a seguinte indagação sobre a atuação do Poder Legislativo, no que se refere às suas funções típicas, ou constitucionais, e atípicas, inerentes às demais atividades desempenhadas: partindo-se da premissa da indispensabilidade da atuação legislativa no quadro democrático e da interferência de fatores exógenos e endógenos, bem como de uma intrincada teia de relacionamentos estabelecida entre diversos atores e instituições, o Poder Legislativo mineiro mostrou-se capaz de exercer as suas funções constitucionais ao longo do período estabelecido entre 2011 e 2013?

A resposta a esse questionamento remete ao estudo do desempenho institucional da atuação do Poder Legislativo nas dimensões ou perspectivas de atuação relacionadas às suas funções legislativa e fiscalizadora, típicas do poder legislativo, bem como das funções administrativas e de interlocução, aqui desmembradas em função transparente (representação e interlocução com a sociedade em geral) e colaboradora (interlocução com outros entes governamentais).

Por qualquer ângulo que se mire o Poder Legislativo – e a sua complexa e interligada rede de atores e de instituições –, seja pelo olhar da mídia e da sociedade ou do meio acadêmico-científico, logo se vê que, para mensurar o seu desempenho institucional, torna-se primordial, essencial, estabelecer uma metodologia baseada em variáveis e indicadores aptos a traduzir uma análise empírica da realidade encontrada.

Em momento anterior a todo o processo, é imperioso, ainda, apurar, com clareza, o que se espera desse Poder, ou seja, quais são as suas atribuições constitucionais e as dimensões dela decorrentes.

O objeto de análise escolhido para o presente trabalho foi o Poder Legislativo mineiro, sob o ponto de vista da atuação articulada junto aos demais Poderes, instituições e

atores, bem como o seu impacto na atuação parlamentar e na formulação da agenda, apresentando-se referenciais normativos e doutrinários brasileiros e estrangeiros acerca do tema. Cabe aqui salientar que o envolvimento com o tema no processo investigatório trará respostas que serão gradativamente construídas, considerando-se que a realidade é sempre mais complexa que a resposta sugerida *a priori*, sobretudo em virtude da complexidade da questão.

É nesta perspectiva que ganha relevo o debate ora pretendido, motivo pelo qual este trabalho apresenta o seguinte objetivo geral: analisar o desempenho das funções constitucionais da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, bem como das dimensões multifacetárias daí decorrentes, no período de 2011 a 2013.

Especificamente, pretende-se: (a) identificar e caracterizar as funções constitucionais dos parlamentos, bem como as dimensões e capacidades legislativas delas decorrentes; (b) apurar os indicadores e variáveis de mensuração empírica do exercício das funções legislativas, baseados em estudos e metodologias recentes e (c) classificar e categorizar as dimensões predominantes quanto à atuação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, no decorrer do período de 2011 a 2013.

Os instrumentos metodológicos utilizados na pesquisa para a checagem da relação entre as hipóteses e a realidade envolvem a utilização de recursos qualitativos e quantitativos. O trabalho caracteriza-se por ser uma pesquisa exploratória, baseada em levantamento bibliográfico e documental. Optou-se por se desenvolver um estudo de caso aplicado à Assembleia Legislativa de Minas Gerais no período entre 2011 e 2013. A partir da análise das funções do Poder Legislativo e da aplicação de instrumentos metodológicos de avaliação de parlamentos disponíveis na literatura, buscou-se apurar a atuação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais no que tange ao desempenho das suas funções constitucionais.

No que se refere à sua estrutura, o trabalho é organizado por seis capítulos. Seguido por esta apresentação, a seção **2** introduz a teoria da Separação de Poderes, desenvolvida por Montesquieu. Após, apresenta uma revisão bibliográfica e normativa acerca das funções constitucionais atribuídas ao Poder Legislativo. Partindo do pressuposto multidisciplinar de tais funções, identifica e apura as dimensões legislativas delas decorrentes à luz da literatura especializada.

A seção **3** apresenta diversos e recentes estudos teóricos a respeito das avaliações de desempenho do Poder Legislativo. Pretendeu-se, com base nos respectivos trabalhos, compilar e caracterizar os principais indicadores e variáveis aptos a mensurar empiricamente

as atividades legislativas realizadas, além de analisar os instrumentos metodológicos utilizados, com vistas a compatibilizá-los com os propósitos traçados por este estudo.

Em seguida, a seção 4 dedica-se a apresentar os recursos metodológicos utilizados para a consecução deste trabalho, explicitando como se deu a construção de metodologia própria para a apuração dos resultados almejados, além da discriminação da sua origem doutrinária.

A seção 5 externa todo o conjunto de indicadores e variáveis aplicados ao caso da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, no decorrer do período de 2011 a 2013, seguido da análise de cada tabela, mediante citação bibliográfica e resumida conclusão individualizada, baseada na análise empírica dos dados.

Por fim, a seção 6 apresenta as conclusões finais deste trabalho, baseadas nas análises realizadas no capítulo anterior, devidamente relacionadas à revisão bibliográfica realizada nos capítulos iniciais do estudo.

2 O PODER LEGISLATIVO: FUNÇÕES E DIMENSÕES NO CONTEXTO DA DIVISÃO DOS PODERES E DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O Brasil é uma República, presidencialista, federativa, bicameral, com representação proporcional e multipartidarismo. Anastasia e Inácio (2006) lembram que tais características do arranjo institucional brasileiro são conducentes à dispersão de poder e, portanto, coerentes com o modelo consensual de democracia de Lijphart.

Neste tipo de arranjo institucional, asseveram Anastasia, Ranulfo e Santos (2004), é comum que presidentes sejam eleitos em minoria no Congresso. Para governar, necessitam, pois, de recorrer a coalizões, que se estabelecem mediante o estabelecimento de interlocuções político-partidárias e de barganhas políticas.

Os autores inserem no debate, portanto, o presidencialismo de coalizão, modelo efetivado pelo Chefe do Executivo, sobretudo, por deter o controle do processo orçamentário, o poder de veto, a capacidade de legislar por decreto e a, via de regra, a predominância em relação à agenda do Legislativo (CHEIBUB, 2007).

No mesmo sentido, Figueiredo e Limongi, (1999) asseveram que a Constituição de 1988 abriga um conjunto de mecanismos que resulta na concentração de poderes de agenda e de veto no Presidente, e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados garante, às lideranças partidárias, determinados recursos e atribuições parlamentares que lhes facultam o controle e a disciplina de suas respectivas bancadas.

Situação similar ocorre nas unidades da Federação. Se, por um lado, tais mecanismos contribuem para a governabilidade e para a estabilidade política, por outro, podem afetar negativamente os demais atributos desejáveis da democracia, tais como a representatividade, a fiscalização e a legitimidade da manifestação popular (ANASTASIA; INÁCIO, 2006).

Por outro lado, a atuação excessiva do Poder Executivo pode acarretar reflexos importantes na atuação parlamentar, estabelecendo uma relação verticalizada entre os atores desses Poderes, mediante o uso de mecanismos diversos inerentes ao sistema de interlocução e ao arranjo constitucional vigente.

É sabido que a mais simples acepção do Estado Democrático de Direito pressupõe uma rígida observância à hierarquia das normas, aos direitos fundamentais, à separação dos poderes e à soberania popular.

Segundo Coelho (2007), já se anunciava na Grécia antiga - séculos II a VI - que o Estado tinha como funções elementares estabelecer regras para a convivência dos seus membros (função legislativa), sancionar os cidadãos que não se comportassem adequadamente (função judiciária) e organizar a estrutura criada para a sua atuação (função administrativa).

Teoricamente, como um resultado da convivência em sociedade, o poder deveria ser desempenhado em prol do conjunto de membros de um agrupamento social. Contudo, desde a antiguidade clássica, os mais influentes pensadores já alertavam para os efeitos nefastos decorrentes da concentração do poder estatal. Neste sentido, Silva (2007) demonstra que Aristóteles já se atentava para a concentração de poderes em um só indivíduo e considerava temerária a situação. O filósofo, ao vislumbrar a forma mais ideal de governo, esboçou, ainda que preliminarmente, o que, mais tarde, mediante colaborações de outros teóricos, viria a constituir as três funções precípua dos Poderes.

Para Canello (2008), Locke foi um importante precursor da Teoria da Separação Dos Poderes no ainda incipiente pensamento liberal e no mais amplo contexto da filosofia política. O autor ensina que o pensador inglês dividiu os Poderes do Estado em três: o Legislativo, soberano em sua opinião, ao qual incumbiam as atividades de edição de leis; o Executivo, ao qual caberia a execução as leis, dentro dos seus limites; e o Federativo, que abarcava as relações diplomáticas com outras nações, Estados ou pessoas estrangeiras. A concepção de Locke não expressava uma rígida separação dos Poderes, de maneira que o filósofo apresentava um modelo de divisão dual dos mesmos: de um lado, o Legislativo; do outro, o Executivo-Federativo.

No entanto, foi através de Montesquieu, em 1748, que a Teoria da Separação dos Poderes foi desenvolvida. A concepção do filósofo francês traduzia a ideia de que o poder deveria ser controlado pelo próprio poder, mediante uma expressa divisão de competências e uma interdependência harmônica entre os mesmos. Montesquieu afirmava claramente a necessidade de divisão dos poderes como forma de constituição do Estado moderno:

Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas, e o de julgar os crimes ou a divergências dos indivíduos. (MONTESQUIEU, p. 168).

Montesquieu formulou, ainda, a teoria de equilíbrio dos três Poderes, distinguindo a faculdade de estatuir da faculdade de impedir, em razão da dinâmica das forças, antecipando assim a noção do sistema dos freios e contrapesos (*checks and balances*). Em relação ao referido instituto, Silva (2010) esclarece que os atos praticados exclusivamente pelo Poder Legislativo, consistentes na emissão de regras gerais e abstratas, limitam o Poder Executivo, que permanece adstrito à norma geral. Para coibir a exorbitância de qualquer dos Poderes, em relação aos seus limites e competências, dá-se a ação fiscalizadora do poder Judiciário.

A *Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão*, inserida na Constituição Francesa de 1789, consagrou a Teoria da Separação dos Poderes e dispôs em seu art. 16: “Toda sociedade em que a garantia dos direitos não é assegurada, nem a separação dos poderes determinada, não tem Constituição” (NAÇÕES UNIDAS, 1789).

Silva (2007) explica que a proposta da separação dos poderes tinha duas bases fundamentais: a proteção da liberdade individual e aumentar a eficiência do Estado, haja vista uma melhor divisão de atribuições e competências. O objetivo final era o de diminuir o absolutismo dos governos.

Sob essa compreensão de Estado, Mello (2010) assevera que, nas democracias contemporâneas, as funções legislativas, administrativas (ou executivas) e judiciais estariam distribuídas entre três blocos orgânicos, denominados “Poderes”, que são explicitamente mencionados em suas constituições. Tais unidades orgânicas absorveriam com manifesta predominância as funções correspondentes aos seus próprios nomes, quais sejam: Legislativo, Executivo e Judiciário.

Em relação ao Brasil, a Constituição da República preconiza em seu artigo 2º: “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” (BRASIL, 1988).

Influenciado pelo contexto exposto, constata-se que, no Brasil, os Poderes da União dividem-se em Legislativo (expressão máxima da representação popular, que visa à criação das normas a serem aplicadas à sociedade e a todos os Poderes); Executivo (órgão que executa as leis e gerencia as políticas públicas), e Judiciário (órgão responsável por aplicar as leis vigentes e julgar as lides estabelecidas).

Dessa forma, as ações dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário devem ser, em tese, autônomas e complementares. Todos os Poderes devem atuar, concomitantemente, com vistas a regular os seus excessos, de modo a evitar a transposição e a interferência abusiva nas competências previamente estabelecidas.

Segundo Mello (2010),

Essa trilogia não reflete uma verdade, uma essência, algo inexorável proveniente da natureza das coisas. É pura e simplesmente uma construção política invulgarmente notável e muito bem sucedida, pois recebeu amplíssima consagração jurídica. Foi composta em de um claro proposto ideológico do Barão de Montesquieu, pensado ilustre que deu forma explícita à ideia da tripartição. A saber: impedir a concentração de poderes para preservar a liberdade dos homens contra abusos e tiranias dos governantes. (MELLO, 2010, p. 31).

Vale registrar, no entanto, que o transcurso temporal e as novas conjunturas político-institucionais trazidas consigo alteraram, ainda que parcialmente, a interpretação e efetividade conferidas à separação dos Poderes. Nesse sentido, Mendes, Coelho e Branco (2009), sugerem que o referido modelo assume novas feições quando interpretado de modo sistêmico e constitucionalmente adequado. Explica-se: esse processo de modernização, assim intitulado pelos juristas, decorre da necessidade de o velho dogma (separação dos poderes) ter que se flexibilizar diante da necessidade de ceder espaço para novas realidades. A título de exemplo, mencionam a legislação emanada do Poder Executivo, por meio de Medidas Provisórias – que são editadas como lei – bem como a legislação judicial, decorrente da atividade de juízes e tribunais, sobretudo das cortes constitucionais, onde é frequente a criação de normas de caráter geral.

Como se viu, a Constituição da República de 1988, em seu artigo 2º, atribuiu funções determinadas a cada um dos Poderes. No entanto, com o passar do tempo, as dimensões dos Poderes foram se flexibilizando, conforme a realidade político-institucional de cada Estado. Com efeito, tais competências não podem ser consideradas exclusivas, de modo a se depreender que, além das funções típicas, os Poderes possuem também atribuições atípicas, ora exercidas para suas finalidades principais, ora para impor limites à atuação dos demais Poderes.

Considerando o sistema de freios e contrapesos, a flexibilização da separação dos Poderes, bem como a complexa relação institucional entre os mesmos, este capítulo visa não somente a descrever as funções constitucionais atribuídas ao Poder Legislativo brasileiro – dado o comando da Carta Magna de 1988 –, como também a discorrer sobre as dimensões multifacetárias das atividades legislativas advindas de tais competências, conforme reconhecido pela literatura especializada. Ao final, aborda-se, objetivamente, a organização política do parlamento mineiro.

2.1 As funções constitucionais do Poder Legislativo brasileiro

A função legislativa constitui um traço essencial dos sistemas políticos e, neles, encontra-se presente, de forma institucionalizada ou não, de modo autoritário ou representativo, latente ou manifesta. Conforme descrito anteriormente, trata-se de uma função essencial do Estado em se estabelecer regras de conduta.

No âmbito da divisão de poderes, o Poder Legislativo destaca-se pela função primordial da elaboração de leis, sendo muito lembrada também sua atuação na fiscalização do executivo. Em todas as esferas – federal, estaduais, municipais e distrital – o legislativo é responsável pelo exercício da função legislativa do Estado e pelo controle institucional externo da função administrativa (Poder Executivo). Formalmente, o parlamento representa a vontade do povo e a pluralidade ideológica da sociedade, tendo em vista que seus membros têm os mandatos legitimados pelo voto popular, secreto, periódico, representando as diversas tendências políticas existentes no seio do povo (SIRAQUE, 2004).

A função legislativa é aquela responsável pela elaboração das leis, o que significa a formulação das normas gerais, abstratas e impessoais que inovam no mundo jurídico. Destina-se, portanto, à criação e atualização das leis. A Constituição Federal de 1988, na Seção VIII, do Título IV, Capítulo I, artigos 59 a 69, regulamenta o processo legislativo no Brasil. Entre outras normas, determina a competência para a origem ou iniciativas de projetos, indica o quórum mínimo para deliberação de Emendas à Constituição e leis complementares e os detalhes do trâmite do processo legislativo. O artigo 59 estabelece que o processo legislativo é compreendido de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

Além de legislar, a Constituição Federal determina também a função fiscalizadora do Poder Legislativo. Esta se encontra enunciada nos artigos 31 (no caso dos Municípios) e 49, V, X e 71 da Constituição (no caso da União). Já a função fiscalizadora dos Legislativos dos Estados e do Distrito Federal é exercida conforme as determinações das respectivas Constituições estaduais e da Lei Orgânica da Capital da República, levando-se em consideração as prescrições da Constituição Federal (SIRAQUE, 2004).

Em Minas Gerais, a Constituição do Estado determina em seu artigo 61: “Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 62, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado” (MINAS GERAIS, 2014), mostrando a função primordialmente legislativa desse poder. Em seguida, no inciso XXXI, do

seu artigo 62, determina tratar-se de função privativa da Assembleia: “fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” (MINAS GERAIS, 2014).

As leis originadas no Poder Legislativo trazem em seu conteúdo diretrizes e determinações de políticas públicas, como de saúde, educação, segurança, meio ambiente, transporte, habitação, comércio, indústria, atividade econômica que deseja incentivar ou restringir, organização administrativa, política tributária, participação e controle (SIRAQUE, 2004). Assim sendo, a função legislativa do Estado determina também o âmbito da atividade administrativa.

Além das funções típicas de legislar e fiscalizar, de acordo com Mendes, Coelho e Branco (2009), o parlamento desempenha ainda outras funções:

O Poder Legislativo, porém, de modo não típico, também exerce funções de administrar (ao prover cargos da sua estrutura ou atuar o poder de polícia, p. ex.) e de julgar (o Senado processa e julga, por crimes de responsabilidade, o Presidente da República e o Vice-Presidente da República, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes das três Forças Armadas, nos crimes de mesma natureza conexos com os praticados pelo Chefe do Executivo; também processa e julga, por crimes de responsabilidade, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros dos Conselhos Nacionais da Justiça e do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União). (MENDES, COELHO, BRANCO, 2009, p. 847).

O presente trabalho possui por objetivo caracterizar as funções típicas do Poder Legislativo pátrio, bem como avaliar o parlamento de Minas Gerais, quanto ao seu caráter legislador e fiscalizador. Para tanto, serão analisadas as dimensões compreendidas dentro dessas duas funções, que contribuem para o seu efetivo desenvolvimento, conforme as determinações constitucionais.

2.2 As dimensões das funções constitucionais atribuídas ao Poder Legislativo

No item anterior, foram descritas as funções constitucionais típicas atribuídas ao Poder Legislativo, nos moldes da Carta Magna de 1988, à luz do que é fartamente abordado por renomados autores.

As funções constitucionais típicas do Poder Legislativo consistem no ato de legislar ou de produzir os atos normativos primários, por meio do processo legislativo, que instituem direitos e criam obrigações e de fiscalizar, de modo a possibilitar que o povo, titular

da soberania, saiba, por meio de seus representantes, como está sendo gerida a riqueza do país.

No entanto, partindo-se da premissa de Coelho (2007), no sentido de que as funções do Poder Legislativo não se restringem apenas às atividades de elaboração legislativa e de fiscalização, depreende-se que as mesmas são multifacetárias e, assim, apresentam diferentes dimensões. No Brasil, os parlamentares desempenham atividades variadas, que envolvem, em maior ou menor grau, deliberações e decisões políticas e, muitas vezes, interações continuadas com outros atores, tais como os líderes de coalizões, os titulares de cargos no Poder Executivo e os cidadãos comuns.

Nesse sentido, parcela significativa dos estudos e das pesquisas acadêmicas sobre o tema reconhece, cada qual mediante critérios e enfoque próprios – que serão objetos de estudo – cinco dimensões principais que envolvem as ações legislativas, quais sejam: as dimensões promovedora, fiscalizadora, cooperadora, transparente e administrativa.

Em linhas gerais, a dimensão promovedora abrange a produção dos atos normativos pelo Parlamento, com o objetivo de garantir direitos e impor obrigações, em observância às necessidades da sociedade. A dimensão fiscalizadora decorre do dever de fiscalizar as ações do Executivo e das entidades vinculadas. A dimensão cooperadora encontra-se intimamente ligada à temática da relação institucional entre os Poderes, especialmente, entre o Executivo e o Legislativo, e apresenta divergências doutrinárias quanto à interpretação: de cooperação ou de submissão ao Poder Executivo. A dimensão transparente, por fim, confunde-se com os pressupostos da representatividade, de modo a primar pela transparência e legitimidade dos atos legislativos, para que os titulares da soberania sejam capazes de acompanhar, participar e, assim, fiscalizar as suas atividades.

Além dessas dimensões, parte da literatura destaca que as atividades administrativas despendidas pelas Casas Legislativas, embora não constituam uma função típica atribuída ao Poder Legislativo, são indubitavelmente necessárias para o sucesso das atividades parlamentares.

Nos itens subsequentes, discorre-se acerca de cada dimensão legislativa ora mencionada.

2.2.1 Dimensão Promovedora

Inicialmente, pondera-se que o termo “promovedor” ora indicado é compreendido pelo pesquisador, com o devido respaldo acadêmico de Yeung, Dantas e Lazzarini (2013), sob a premissa básica de que o Legislativo deve o seu papel de legislar e, assim, atender aos anseios da população. Com efeito, espera-se que um parlamento cumpra a sua função de dar origem a projetos de lei, discutir, votar e aprovar matérias de interesse da população.

A função promovedora, na acepção ora indicada, consiste em função constitucional típica do Poder Legislativo, que, ao editar atos normativos primários, por meio do processo legislativo, institui direitos e obrigações.

Holthe (2009) explica que o processo legislativo consiste no conjunto de atos (iniciativa, discussão, votação, sanção ou veto, promulgação e publicação) realizados pelos órgãos legislativos visando à formação das espécies normativas previstas pela Constituição da República em seu artigo 59, quais sejam: (a) emendas à Constituição; (b) leis complementares; (c) leis ordinárias; (d) leis delegadas; (e) medidas provisórias; (f) decretos legislativos; e (g) resoluções.

Desta forma, para a devida compreensão dos indicadores de avaliação propostos nesta pesquisa como instrumento de apuração dos seus propósitos, qual seja, o de mensurar a efetividade das dimensões legislativas praticadas pela Assembleia Legislativa Mineira, entre 2011 e 2013, faz-se necessário perpassar pelas diretrizes gerais do processo legislativo.

Carvalho (1997) ensina que a iniciativa é o primeiro ato processual, que deflagra e impulsiona o trâmite legislativo. Uma vez publicado, o projeto segue para a discussão nas comissões e no Plenário do parlamento, ocasiões em que pode receber alterações por meio de emendas ou de substitutivos, sendo estes facultados ao parlamentar ou ao Poder Executivo.

Após analisada pelas comissões e pelo Plenário, a proposição é encaminhada para a votação. No caso do Poder Legislativo federal, deve a mesma ser apreciada pela Câmara ou pelo Senado ou por ambos, conforme disposições constitucional ou regimental. No caso das assembleias estaduais, a proposição pode tramitar em um ou dois turnos, de acordo com a natureza da sua matéria.

Conforme descrito por Carvalho (1997), após aprovada, a proposição segue para a apreciação do Chefe do Executivo, que corresponde à sua aquiescência em relação à matéria tramitada no âmbito do Legislativo. A manifestação governamental corresponde à sanção ou ao veto. Em caso de sanção, o próprio Poder Executivo trata de publicar a matéria. Ocorrendo o veto, o texto vetado retorna ao parlamento para que seja por ele apreciado, podendo ser

rejeitado, através de votação da maioria absoluta dos congressistas, ou mantido no todo ou em parte. Todos os atos citados, vale dizer, são publicados por meio da imprensa oficial.

Vale ressaltar, conforme observado por Alexandrino e Paulo (2010), que a Constituição de 1988 faculta a iniciativa de lei a qualquer membro ou comissão do parlamento, ao chefe do poder Executivo (presidente, governador ou prefeito), ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador Geral da República e aos cidadãos.

Ao longo do seu artigo 59, a Constituição Federal enumera os tipos de espécies normativas que são apreciadas pelo Poder Legislativo. Uma delas diz respeito às emendas à Constituição.

Salvo em situações excepcionais, como a vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio, a Constituição da República, embora revestida de um forte caráter de rigidez, é passível de alteração, por meio de Proposta de Emenda Constitucional (PEC). Em virtude do princípio de supremacia da Constituição, o processo legislativo para aprovação de emendas é diferenciado, e apresenta maiores exigências formais, tais como o quórum qualificado. Vale registrar que o parlamento possui preponderância no processo legislativo para aprovação das PEC's, de maneira que o Chefe do Executivo não possui ingerência sobre o procedimento – exceto a possibilidade de iniciativa da proposta – ao contrário da maioria das outras espécies normativas. Cabe ao próprio Poder Legislativo, portanto, promulgar e publicar as emendas aprovadas. (LEMOS, 2008).

Excetua-se ao disposto, as cláusulas pétreas da Carta Magna, que não são objetos de emendamento, tais como a supressão da forma federativa, a abolição da separação dos poderes, o voto direto, secreto, universal e periódico ou os direitos e garantias individuais.

Já as Leis Complementares diferenciam-se das demais por tramitarem em processo legislativo mais rigoroso para sua aprovação do que o previsto para as Leis Ordinárias (LEMOS, 2008). Mendes, Coelho e Branco (2010) explicitam que estas se distinguem por exigir *quorum* de maioria absoluta para serem aprovadas, nos termos do artigo 69 da Constituição, e o seu domínio normativo estende-se apenas às situações para as quais o mesmo dispositivo exige.

O processo para elaboração das Leis Ordinárias é “o mais geral previsto na Constituição Federal, também com o maior número de legitimados para a sua propositura, inclusive com a possibilidade de iniciativa popular” (LEMOS, 2009). Para aprovação, estas exigem a maioria simples dos votos, presente a maioria absoluta dos membros da casa legislativa – artigo 47 da CRFB/1988.

As Leis Delegadas são aquelas elaboradas e promulgadas pelo Poder Executivo, mediante a autorização concedida pelo Congresso para tanto. Sobre esse tema, discorrem Mendes, Coelho e Branco (2010, p. 922): “Entre as espécies normativas enumeradas no art. 59 da Constituição figuram as leis delegadas. Por meio delas, o Chefe do Executivo exerce o poder que recebeu, temporariamente, do Legislativo, de editar normas primárias em caso específico”.

Os autores advertem que a delegação legislativa é instituto de índole excepcional, de modo que a inobservância aos seus requisitos pode suscitar problemas jurídicos. Os autores atentam-se para as restrições formais e materiais contidas no artigo 68 da Constituição da República:

A delegação, em primeiro lugar, deve ser solicitada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional. A expressão *solicitar* indica que o Presidente da República não tem direito à delegação, ficando a cargo do Congresso Nacional a decisão política de anuir ou não ao pedido. (MENDES; COELHO; BRANCO, 2010, p. 922).

Os autores observam, ainda, que a resolução do Poder Legislativo que efetua a delegação deve especificar o conteúdo da matéria colocada à disposição legislativa do Presidente e estabelecer os termos para o seu exercício, para que a delegação não se confunda com uma espécie de renúncia da função de legislar. O Congresso não autoriza plenos poderes ao Presidente, ressalvam. Ao revés, estabelece, preliminarmente, os padrões mínimos a serem discriminados na lei delegada. Assim, o Congresso dota-se de parâmetros para controlar objetivamente o uso da delegação conferida.

Outra característica dessa espécie legislativa, conforme ilustram os autores, é o caráter transitório da delegação, de modo que a Constituição denota os marcos temporais dentro dos quais o chefe do Executivo pode editar a lei.

As medidas provisórias são descritas no artigo 62 da Constituição Federal, que estabelece que, em casos de relevância e urgência o Chefe do Executivo poderá lançar mão de dispositivo igualmente emergencial e temporário, com força de lei (LEMONS, 2009). Esse dispositivo constitucional determina um “caráter excepcional no quadro da separação dos Poderes, e, no âmbito federal, apenas o Presidente da República conta o poder de editá-las” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2010).

Espécies legislativas como as Medidas Provisórias e as Leis Delegadas constituem objeto de polêmica e interpretações divergentes por parte da literatura especializada. Esses

mecanismos são, em parte, concebidos como um dos instrumentos que conferem ao Executivo força e influência exacerbada junto ao Poder Legislativo (Figueiredo e Limongi, 1995), capaz de desequilibrar as relações entre os Poderes e de garantir maior predominância do Chefe do Poder Executivo.

Já os decretos legislativos são aquelas espécies normativas que não exigem a remessa ao Poder Executivo para sanção ou veto, tendo a função de veicular matérias de competência exclusiva do Legislativo. São normas, portanto, que possuem efeitos externos ao parlamento (MENDES; COELHO; BRANCO, 2010).

Por fim, as resoluções apresentam natureza semelhante aos decretos legislativos, também destinados a disciplinar matéria de competência exclusiva do parlamento, porém com efeitos internos (COELHO, 2007).

Outro tipo de contribuição específica da função promovedora relaciona-se com as Leis Orçamentárias, que serão objetos de análise pela pesquisa. Estas são constituídas por: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual, que também possui formação legislativa especial (COELHO, 2007). A iniciativa de propositura desses instrumentos normativos é exclusiva do Chefe do Executivo, mas os parlamentares possuem a prerrogativa de emendar o texto das leis, influenciando a forma de alocação dos recursos e, portanto, as políticas públicas a serem implementadas pelo governo.

Sanches (2002) explicita essa característica, ao arguir que a Constituição de 1998 assegurou ao Poder Legislativo ampla e relevante participação no orçamento, através da apreciação e aprovação do Plano Plurianual e dos planos nacionais, regionais e setoriais, bem como do detalhamento de políticas públicas ou da determinação das prioridades e metas dos programas estabelecidos nas leis de diretrizes orçamentárias. O planejamento governamental, assevera, constitui, afinal, um dos instrumentos básicos de sistematização das políticas públicas.

O autor detalha ainda a participação do Poder Legislativo na implementação de políticas públicas, através do emendamento do orçamento emanado do Poder Executivo:

No que se refere à sua atuação nas alocações de recursos *in concreto*, por meio do orçamento (com base no poder de emenda assegurado pelos arts. 165 a 167 da Constituição), é algo de importância evidente, visto que sem ela a participação do Legislativo no processo de planejamento assume caráter ficcional, sobretudo em nossa cultura, em que, por várias razões, os planos têm padecido do vício da generalidade (tão detalhados e abrangentes que qualquer iniciativa pode ser relacionada a uma das amplas categorias em que se acham estruturados). A alocação de recursos, neste caso, tem a haver com própria implementação das políticas

públicas delineadas pelo planejamento governamental ou fixadas por leis específicas, constituindo a expressão material da capacidade de estabelecer decisões com vistas à prestação de serviços, à ampliação dos atendimentos a certas clientelas, à realização de empreendimentos e à solução de problemas com o máximo de efetividade e de economia de recursos (SANCHES, 2002, p. 8).

No entanto, Sanches (2002) pondera que a atuação do Poder Legislativo no processo orçamentário ainda enfrenta restrições, de modo a compreender que as emendas parlamentares estariam limitadas ao simples detalhamento dos programas, o que restringiria a possibilidade de participar da formulação de políticas públicas de interesse nacional, regional e setorial. Além disso, o fracionamento das relatorias em vários também dificultaria a atuação do Legislativo, pois geraria grande volume de documentos, reduziria a transparência do processo e ampliaria o conflito entre os que disputam recursos.

Outro ponto criticado pelo doutrinador é o direcionamento de emendas coletivas para o Projeto de Lei Orçamentário, em detrimento do privilégio dos projetos relativos ao Plano Plurianual Anual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias. Por fim, indica que o caráter genérico das normas relativas à regionalização das aplicações também dificulta a atuação dos congressistas sobre o processo orçamentário.

Crítica semelhante é realizada por Figueiredo e Limongi (2005):

As emendas individuais não são privilegiadas pelo Legislativo. Os regulamentos internos do Congresso garantem às emendas coletivas e às das relatorias a apropriação da maior parcela dos recursos alocados.

Emendas individuais representam uma pequena parcela da intervenção legislativa na alocação final dos recursos (pouco mais de 15% do total das emendas). E isso ocorre sem a intervenção do Executivo. Ou seja, como essa é uma decisão interna do próprio Poder Legislativo, tal fato coloca sob suspeição a noção de que o processo orçamentário é orientado basicamente para atender interesses locais ou particularistas de clientelas dos parlamentares. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005, p. 765).

A participação do Poder Legislativo no campo das políticas públicas advém, conforme mencionado, da prerrogativa que lhe é constitucionalmente conferida de alocar emendas no orçamento do Poder Executivo. A consequência direta desse processo é a intervenção parlamentar nas políticas públicas direcionadas às mais variadas localidades e parcelas da população.

Nesse sentido, a despeito da possibilidade de aprimoramento do processo, autores como Figueiredo e Limongi (2005) e Sanches (2002) reconhecem que a apresentação de emendas parlamentares ao orçamento do Executivo constitui uma atividade de inegável

legitimidade inserida no rol das funções típicas do Legislativo. O primeiro autor enfatiza o caráter distributivo decorrente das emendas e o seu caráter complementar, e não conflitivo, à agenda do Governo. O segundo explicita que tal prerrogativa democratiza o acesso aos investimentos, além de se mostrar capaz de corrigir eventuais erros da proposição e de propiciar maior interação processual entre os membros de ambos os Poderes envolvidos.

Assim, as emendas parlamentares ao orçamento são vistas como um instrumento de barganhas e de negociações largamente utilizado pelo Poder Executivo junto aos parlamentares. As prerrogativas conferidas pela medida são intrinsecamente relacionadas ao emaranhado de relações institucionais estabelecidos entre os atores de ambos os Poderes e ao presidencialismo de coalizão, capaz de mobilizar lideranças e influenciar votações. Trata-se de tema que desperta enorme interesse de parlamentares e das suas bancadas, haja vista o seu potencial em favorecer localidades do seu interesse. Registre-se, no entanto, que os estudos desenvolvidos por Figueiredo e Limongi (2005) não encontraram constatações empíricas sobre a influência das emendas no comportamento dos parlamentares no Congresso Nacional.

Releva registrar que a quantitativa parte da literatura sobre o tema concentra os seus estudos no Poder Legislativo federal e nas relações decorrentes nessa esfera de Poder. A rejeição, o veto, o contingenciamento ou a não execução das emendas não são raros na esfera do Poder Central.

No âmbito da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, no entanto, a cultura alusiva ao processo de emendamento do orçamento anual, mostra-se diferente, de modo que grande parte das emendas são aprovadas pelo Legislativo, publicadas e efetivamente executadas. Daí infere-se que a apuração empírica mostra-se essencial para a compreensão da efetiva realidade vivenciada pelo parlamento mineiro, motivo pelo qual o tema ganha relevo ao longo do estudo.

Por todo o exposto, mediante a análise do processo legislativo, das espécies normativas previstas e das prerrogativas constitucionais atribuídas ao Poder Legislativo, verifica-se que uma das dimensões mais presentes e visíveis à atuação parlamentar é a capacidade promovedora do parlamento, consubstanciada no seu *mister* de elaborar normas de conduta aplicáveis à população e de incrementar proposições oriundas dos demais Poderes.

2.2.2 Dimensão Cooperadora

Conforme exposto no item anterior, é consensual o entendimento literário de que os Poderes Legislativo e Executivo nutrem, entre si, permanente interlocução ao longo do processo de produção das leis. A própria teoria da separação dos poderes, dentre outros aspectos já mencionados, ao contemplar a formação e competência dos “blocos orgânicos”. Mello (2010) prevê o relacionamento harmônico entre os mesmos. O objeto de estudo, no entanto, de grande parte da doutrina especializada concentra-se no limiar da referida interlocução, ou seja, na tentativa de se apurar se a referida relação acarreta a predominância de um Poder sobre o outro e, em caso positivo, de identificar quais são os seus pressupostos.

Em seus estudos sobre o Legislativo, a serem apresentados mais detalhadamente no próximo capítulo, o prestigiado autor Fernando Limongi (1995, 2010) discorre amplamente sobre a forma como a agenda do Legislativo é fortemente influenciada pelo Executivo. O pesquisador estatui que as proposições originadas desse Poder são aprovadas, em regra, em tempo menor do que aquelas propostas pelo próprio parlamento. A possibilidade de o Chefe do Executivo publicar medidas provisórias, na esfera federal, ou leis delegadas, na esfera estadual, aduz o pesquisador, impele os congressistas a analisar com maior urgência as pautas advindas daquele Poder.

Sobre as medidas provisórias, alguns autores apresentam pontos de vista bastante críticos, como Azevedo (2001, p. 178): “As medidas provisórias representam o câncer que consome, lenta e gradualmente, a saúde de nossa democracia”. Prudente (1998) explicita como o chefe do Executivo pode extrapolar a adoção dessa prerrogativa legal, utilizando-se de citação de Fernando Henrique Cardoso enquanto senador federal durante o Governo Collor:

O Executivo abusa da paciência e da inteligência do país, quando insiste em editar medidas provisórias sob o pretexto de que, sem sua vigência imediata, o Plano (econômico Collor) vai por água abaixo, e, com ele, o combate à inflação. Com esse ou com pretextos semelhantes, o governo afoga o Congresso numa enxurrada de ‘medidas provisórias’. O resultado é lamentável: a Câmara e o Senado nada mais fazem que apreciá-las aos borbotões (PRUDENTE, 1998, p. 239).

Guedes (2012) também critica fortemente a interferência do Executivo na prerrogativa legiferante:

Em relação ao Poder Legislativo, o que se observa é uma usurpação da sua função precípua por parte do Executivo. Este Poder utiliza-se da prerrogativa legiferante que lhe fora concedida constitucionalmente para ser usada com excepcionalidade corriqueiramente. Com isso, ocorre o desvirtuamento da função inicial da medida provisória; instituto que, a priori, tem caráter extraordinário, não sendo este caráter observado na dinâmica estatal brasileira (GUEDES, 2012, p. 8).

Baseando-se nos resultados de um estudo aplicado em parlamentos de quatorze Estados, Abrucio (1998) adota posicionamento idêntico, fazendo expressa menção a um sistema ultrapresidencialista de governo. Para ele, as assembleias legislativas estaduais brasileiras são instituições frágeis e dominadas pelo protagonismo do poder Executivo. Dessa forma, pontua que os governadores ocupam o lugar central do processo de governo e acabam por celebrar uma espécie de “pacto homologatório” com o Legislativo estadual, que aprova facilmente as iniciativas do Executivo, em detrimento de barganhas de políticas clientelistas. O autor ainda sustenta que os legisladores não participam e não se responsabilizam pelas políticas públicas desenvolvidas pelo governo.

Santos (1997), por sua vez, ameniza as críticas referentes à fragilidade do Poder Legislativo:

Dessa forma, se é verdade, no período pós-Constituinte, que o Executivo tem o domínio do processo legislativo, determina a agenda do Congresso e detém a iniciativa dos projetos relevantes para o reordenamento socioeconômico do país, não é menos verdade que é obrigado a negociar com o Congresso, muitas vezes arduamente, tendo, frequentemente, de construir maiorias a cada votação. Em outras palavras, o Executivo predomina, mas o Congresso não é de forma alguma irrelevante, e muito menos é cooperativo como regra geral. Em que circunstâncias e que variáveis explicam o estabelecimento de padrões de interação envolvendo os dois Poderes, de natureza mais ou menos conflituosa ou mais ou menos coooperativa, é questão empírica ainda incipientemente investigada. Almeida (1996) chama a atenção para o grau de coincidência da distribuição de preferências dos parlamentares com a agenda reformista dos governos pós-1990. O meu próprio trabalho enfatiza a importância de variáveis conjunturais em determinada combinação, incluindo-se aí os atributos das lideranças do governo, da oposição e

até mesmo da equipe econômica. É razoável supor também que quanto maiores e mais diversificados os interesses envolvidos, e quanto maior a importância estratégica dos atores em jogo o que varia com a *issue area* em foco menores são as chances de que se estabeleçam padrões de interação de natureza cooperativa entre o Executivo e o Legislativo. (SANTOS, 1997, p. 362-363).

Em relação à hipótese do “ultrapresidencialismo” difundida por Abrúcio (1998), Fátima Anastasia, através de pesquisa realizada na Assembleia Legislativa mineira (Santos, 2001), verificou que a preponderância do Poder Executivo vem sendo contrabalançada pela adoção de um novo conjunto de regras e de inovações institucionais, com efeitos sobre a distribuição de recursos e de preferências entre os atores. Tais recursos serão melhor explorados quando da análise da dimensão transparente, por ser afeto ao tema. Fato é que a autora conclui que a hipertrofia do Poder Executivo não ofusca a produção legal do parlamento mineiro.

De forma mais extrema que Santos (1997), Moraes (2001) defende que a falta de cooperação entre os poderes pode paralisar o Estado. O autor entende que, se o Legislativo possui poderes para vetar medidas propostas pelo Executivo, e o Executivo nada puder contra o Legislativo, a situação estimularia o surgimento de confrontos, de impasses e, por consequência, da ingovernabilidade.

Adotando a compreensão exposta pelos autores Yeung, Dantas e Lazzarini (2013), este pesquisador compartilha do entendimento de haver, mesmo que de forma implícita, uma função de cooperação do Poder Legislativo junto ao Poder Executivo. Esta seria compreendida sob a ótica de entendimentos institucionais, sobretudo entre lideranças parlamentares e representantes do Governo, acerca de temas de interesse da Administração Pública e poderia ser constatada em todos os níveis da federação, especialmente no âmbito do Legislativo Estadual.

No entanto, deve-se atentar, de igual maneira, à luz do que assevera Santos (1997), para a importância da análise das circunstâncias e variáveis que norteiam tal relacionamento, de modo a compreender se a interlocução entre os Poderes mostra-se colaboradora ou conflituosa.

Sob essa ótica, seria imprudente considerar, de plano, que o apoio dado ao chefe do Executivo, em matérias do seu interesse no parlamento, pudesse reduzir a relevância do Legislativo. Yeung, Dantas e Lazzarini (2013) estabelecem, com enorme nítida clareza, que, na prática, espera-se que o Poder Executivo seja um grande legislador.

Os autores justificam o seu entendimento, sob os argumentos principais de que a sociedade, ao participar do processo eleitoral, elege as propostas de políticas públicas advindas dos candidatos aos cargos executivos; que estes apresentam, no decorrer das campanhas, planos que requerem a colaboração do Legislativo para serem implementados; e que o Poder Executivo possui corpo técnico mais qualificado e em maior número para o desenvolvimento de pesquisas e planejamentos. Desta forma, concluem que as atividades de cooperação às ações do Poder Executivo devam ser esperadas por parte do Poder Legislativo.

Sanches (2002), ao discorrer sobre as diretrizes traçadas no seu estudo acerca do processo de tramitação das Leis Orçamentárias, anui com os avanços ocorridos quanto à interlocução institucional entre os Poderes Legislativo e Executivo. Segundo o autor, o peso e a densidade da atuação do Parlamento nesse processo de interlocução tem adquirido crescente legitimação pelo seu caráter institucional.

Entende-se, assim, que o contínuo e equilibrado aprimoramento da dimensão cooperadora resultará em atuações cada vez menos contrapostas entre os Poderes Executivo e Legislativo, na medida em que se for consolidando a compreensão sobre as prerrogativas legais e demandas institucionais de cada Poder, e ensejar uma atuação mais representativa e eficiente de cada um dos órgãos.

Portanto, pelo exposto, constata-se a necessidade da identificação e da apuração empírica das variáveis capazes de mensurar o estabelecimento das relações institucionais entre os Poderes Executivo e Legislativo estaduais. Somente assim, mediante uma abordagem analítica sobre tais indicadores, poder-se-á verificar a natureza da interlocução estabelecida: se de conflito ou de efetiva colaboração.

2.2.3 Dimensão Fiscalizadora

Como consectário lógico do regime republicano, é dado ao povo, titular da soberania, saber em qual medida seus mandatários regem a riqueza do País. Assim, dentre outras previsões, a Constituição da República atribuiu ao Congresso Nacional (norma esta replicada, na medida de suas competências, pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais), a competência para fiscalizar, contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonialmente, a União e as entidades da administração direta e indireta, “quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas (art.70 da CF)”.

Sanches (2002) assevera que as normas da Constituição brasileira estabelecem não somente as bases para um Poder Legislativo independente e ativo na produção das leis, mas também nas atribuições de controle da Administração e detentor de prevalência no processo decisório governamental. O autor sustenta que os níveis de competência e instrumentos de intervenção constitucionalmente previstos assemelham-se aos dos mais expressivos parlamentos do mundo desenvolvido.

Carvalho (1997) leciona que o sistema de controle externo é exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio de um órgão especializado, qual seja, o Tribunal de Contas (da União, estaduais, distrital e municipais). A posição constitucional do Tribunal de Contas, no desenho institucional brasileiro, é, portanto, a de auxiliar o Poder Legislativo no controle da execução do orçamento e da aplicação do dinheiro público. Assim, a despeito da controversa literatura quanto à sua natureza jurídica, o autor esclarece que o Tribunal de Contas não é órgão do Poder Executivo, nem do Poder Judiciário, o que se depreende da sua própria colocação topográfica no capítulo destinado ao Poder Legislativo da Constituição da República.

O Tribunal de Contas da União é constituído por nove Ministros. Holthe (2009) destaca as atribuições do órgão previstas no artigo 71 da Constituição Federal de 1988:

- a) apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- b) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as funções e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- c) realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissões técnica ou de inquérito, inspeções, auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
- d) fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou Município;
- e) aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- f) sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal (HOLTHE, 2009, p. 490-491).

O artigo 75 da Constituição da República atribui às Constituições Estaduais a competência para dispor sobre os respectivos Tribunais de Contas, que serão integrados por sete Conselheiros. Assim, em Minas Gerais, as atribuições desse Tribunal seguem critérios semelhantes, e visam a fiscalizar o orçamento, auditar as contas públicas e atestar sobre a adequada aplicação das proporções vinculadas das receitas estaduais, sobretudo nas áreas da educação e da saúde.

Por fim, convém mencionar que às Casas Legislativas são conferidas a prerrogativa de realizar pedidos de auditoria aos Tribunais de Contas, a respeito da aplicação do orçamento por parte do Poder Executivo. Trata-se, portanto, de relevante ferramenta de fiscalização facultado ao Poder Legislativo, conforme apontam Yeung, Dantas e Lazzarini (2013) e Lafer *et al.* (2013).

Ainda sob a seara fiscalizatória, poderão as Casas Legislativas, especialmente a Assembleia Legislativa Mineira, por meio de quaisquer das suas comissões, mediante autorização expressa do artigo 54 da Constituição do Estado, recepcionado pelo artigo 100 do seu Regimento Interno, convocar chefes das pastas temáticas ou quaisquer titulares de órgãos direta ou indiretamente vinculados ao Executivo para prestarem informações, pessoalmente, sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a sua ausência injustificada.

Compete, ainda, no mesmo sentido exposto anteriormente, aos parlamentares e às comissões da Assembleia mineira, mediante aprovação em Plenário, realizar requerimento de informações ao Poder Executivo, acerca das matérias legislativas em trâmite ou quanto a fato sujeito a controle e fiscalização do parlamento, cuja inobservância, por parte da autoridade oficiada, pode acarretar crime de responsabilidade. Os pedidos de informação, constituem, assim, importante variável de mensuração da dimensão fiscalizadora (LAFER *et al.*, 2013).

Outro instrumento de enorme relevo para o exercício da capacidade fiscalizatória do Legislativo é a previsão de instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), que possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias, além de outros previstos no Regimento Interno das instituições.

Paim (2008) demonstra que, para a instauração de uma CPI, a Constituição Federal determina alguns critérios definidos, já que serão concedidos ao Poder Legislativo, os poderes próprios do Judiciário, a saber: (a) interesse público, (b) requerimento de pelo menos um terço dos membros do parlamento, (c) fato determinado e (d) prazo definido de duração.

A despeito da relevância das Comissões Parlamentares de Inquérito, remanescem, na literatura, estudos acadêmicos com vistas a verificar empiricamente a sua eficácia fiscalizatória, em detrimento do seu apelo político. O trabalho de Souza (2006) ilustra essa preocupação:

A pesquisa realizada apurou que entre 1989 e 2005 foram criadas, no Senado e no Congresso Nacional, 92 comissões parlamentares de inquérito, entre CPIs no Senado e mistas entre esta casa e a Câmara dos Deputados. Dessas, apenas 35 concluíram seus trabalhos com a apresentação de relatório final aprovado por seus membros, o que significa uma média de cerca de duas comissões de sucesso por ano. O número de comissões de inquérito que, apesar de criadas, não chegam nem mesmo a serem instaladas, equivalem a mais da metade do total: 50 em 91, ou 54,9%.

A diferença entre os resultados apurados entre CPIs e CPMIs aponta um maior grau de insucesso nas comissões criadas no Senado, 33,3% em comparação com um índice de 41,8% para as comissões mistas (SOUZA, 2006, p).

Em Minas Gerais, tais comissões, estabelecidas mediante o requisito constitucional de, ao menos, um terço dos membros da ALMG, possuem o intuito de apurar fato determinado e por prazo certo. Ao final, as conclusões da investigação, conforme o caso, poderão ser encaminhadas ao Ministério Público, ou a outra autoridade competente, para que se promova a responsabilidade civil, criminal ou administrativa dos supostos infratores. Trata-se, portanto, de instrumento investigatório de notória importância para o equilíbrio do já mencionado sistema de freios e contrapesos.

A função fiscalizadora do Parlamento se destacaria, ainda, pelo seu papel na formulação de políticas públicas e no processo orçamentário. Além das prerrogativas já mencionadas, Sanches (2002) destaca outras prerrogativas articuladas pela Constituição de 1988 que corroborariam tal assertiva, dentre as quais merecem realce: a) a de realizar o acompanhamento e a fiscalização de gastos públicos por meio de comissões permanentes; b) a de fiscalizar e controlar os atos do Executivo (podendo sustar os que exorbitem o poder regulamentar ou os limites da delegação legislativa); c) a de dispor sobre o sistema tributário e arrecadação; e d) a de exercer o controle sobre garantias a empréstimos externos e sobre os acordos internacionais.

Vê-se, portanto, que a dimensão fiscalizatória constitui uma das mais relevantes facetas inerentes às funções constitucionais atribuídas ao Poder Legislativo, de maneira a consolidar-se, na prática, por meio de mecanismos constitucionais e regimentais especificamente previstos.

2.2.4 Dimensão Transparente

Outra acepção cuja análise perfaz o objeto de estudo deste trabalho é a de representação política, modelo responsável por organizar as democracias contemporâneas. A relação entre democracia e representação política é objeto de importantes trabalhos dentro do campo da ciência política, e neles se expressam diferentes perspectivas sobre a relação entre governo representativo e democracia.

Conforme explica Ornelas (2012), em seu trabalho sobre o tema, autores como Dahl (1989, 1992, 1998 e 2001), Sartori (1994), Bobbio (1986), Manin (1995), dentre tantos outros, entendem que a representação política deva ser compreendida como condição *sine qua non* da democracia, dados o tamanho e a complexidade característicos das sociedades contemporâneas. Bobbio (1986), por exemplo, chega a ser taxativo ao afirmar que não existem alternativas à democracia representativa.

O governo representativo sustentar-se-ia, na acepção de Manin (1995) e Sartori (1994), numa dimensão vertical que implica uma relação em que os representantes mantêm certo grau de independência e distanciamento diante dos representados. Segundo Manin (1995), os princípios do governo representativo foram elaborados no século XVIII e permanecem inalterados até os dias de hoje. A título de compreensão, seriam eles: (a) a escolha dos governantes pelos governados em eleições periódicas; (b) a relativa autonomia dos representantes frente às preferências dos eleitores; (c) a liberdade de expressão política; e (d) a necessidade de debate entre os eleitos previamente a tomada de decisões.

Grande parte da doutrina afirma que o Legislativo é o Poder que melhor representa os cidadãos devido à composição plural dos parlamentos. Nesse contexto, as Casas Legislativas, como proposta de Anastasia e Inácio (2006), estariam diante do desafio de se constituírem um *loci* privilegiados de expressão do melhor interesse dos cidadãos, onde os representantes eleitos estariam conscientes de suas responsabilidades públicas, e expostos, em suas ações e omissões, aos julgamentos do público que eles têm por dever representar. Nessa hipótese, o Parlamento teria que se preocupar em criar e reproduzir as condições adequadas para que o processo decisório fosse a expressão e a resultante do debate e da deliberação pública e não a mera agregação de preferências dadas.

Lemos (2005) endossa o entendimento de que os parlamentos são instituições inclusivas e plurais, que refletem melhor a diversidade cultural de um país e seus processos de

tomada de decisão, são mais transparentes e menos insulados do que os poderes Judiciário e Executivo. Essa pluralidade, aliada a um mínimo de estrutura organizacional, pode favorecer a identificação de abusos, irregularidades e ineficiências da administração. Não por acaso, dentre as funções dos congressos em geral estão, para o autor, além de legislar, acompanhar a implementação de políticas públicas e impedir a exacerbação de poderes. Para isso, contam com instrumentos e procedimentos descritos em suas constituições e estatutos e capacidade de acionar direta ou indiretamente, via judiciário, o poder Executivo. Tais direitos, aliados à representação de minorias nos parlamentos, cumpririam o papel fundamental de impedir a tirania da maioria, por ter essa minoria os maiores incentivos para o exercício do controle.

Sob a mesma ótica, Bovero (2002) demonstra com clareza a pluralidade do parlamento e a sua importante representatividade:

O ato de representar entra propriamente no jogo democrático apenas se o significado de “agir em nome e no lugar” se sobrepõe um dos significados originários (mantido vivo, sobretudo na linguagem filosófica): aquele de “espelhar, refletir, reproduzir fielmente”. Os eleitos para o parlamento “representam” os cidadãos eleitores *de forma democrática* não apenas porque são por eles designados a substituí-los nas fases conclusivas do processo decisório, mas na medida em que o parlamento em seu todo, em suas várias partes componentes, espelha as diversas tendências e orientações políticas presentes no país globalmente considerado, sem *exclusões*, e nas respectivas *proporções*. (BOVERO, 2002, p. 61).

A partir da breve análise exposta, pode-se perceber que a dimensão que mais distingue o Poder Legislativo dos demais Poderes é, portanto, a representativa, pois, em tese, defende e articula os interesses sociais por uma questão de direito, e não de simples conveniência (AZEVEDO, 2001).

No entanto, analisando-se a representatividade sob o enfoque da relação agente-principal, na qual os cidadãos, na condição de principais, delegam aos seus representantes, seus agentes, por meio de processo eleitoral, autoridade para agirem em seu nome e interesse, constata-se que poucos são os instrumentos de sinalização de preferências ou de fiscalização das ações dos governantes à disposição da sociedade ao longo do período estabelecido entre as eleições (Anastasia e Azevedo, 2002).

Nesse contexto, Yeung, Dantas e Lazzarini (2013) trazem importante contribuição. Partindo da premissa de que a concretização da representatividade pressupõe a compreensão e acompanhamento, por parte da sociedade, das ações levadas a efeito no parlamento, os autores relacionam tal instituto à transparência das ações do Legislativo, considerando essa característica como uma das dimensões do mencionado Poder.

No contexto da representatividade e da transparência do Legislativo, um importante mecanismo de participação popular destaca-se: as audiências públicas. Em Minas Gerais, o instrumento, que será objeto de análise por este trabalho, está previsto na Constituição do Estado, em seu Capítulo II, Seção I, Subseção III, Art. 60:

Art. 60 – A Assembleia Legislativa terá comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma do Regimento Interno e com as atribuições nele previstas, ou conforme os termos do ato de sua criação.

§ 2º – Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

II – realizar audiência pública com entidade da sociedade civil;

III – realizar audiência pública em regiões do Estado, para subsidiar o processo legislativo, observada a disponibilidade orçamentária;

IV – convocar, além das autoridades a que se refere o art. 54, outra autoridade estadual para prestar informação sobre assunto inerente às suas atribuições, constituindo infração administrativa a recusa ou o não-atendimento no prazo de trinta dias. (MINAS GERAIS, 1988).

Trata-se, portanto, de instrumento de participação popular previsto pela Lei Maior desta Unidade da Federação, de maneira a conferir às comissões do parlamento mineiro a competência para realizar tais sessões.

Releva destacar duas importantes características trazidas pelo dispositivo acima. A primeira delas é a menção expressa, em meio ao rol de competências descrito pelo legislador estadual, de se conferir às comissões parlamentares competência para realizar os encontros no interior do estado, com vistas a subsidiar o processo legislativo.

A referida prerrogativa é considerada um importante avanço democrático de participação e transparência, na medida em que está inserida no texto constitucional, com vistas a garantir a interiorização das atividades legislativas e, assim, maior proximidade com a sociedade mineira e com as suas demandas.

Outro aspecto que merece relevo é a competência conferida aos autores das audiências públicas para convidar e convocar autoridades. A primeira modalidade refere-se ao chamamento à audiência pública, feita pelos seus patrocinadores, às autoridades de Estado que, de alguma forma, relacionam-se ou possuam conhecimento acerca do tema em baila. Ao receber o convite, a autoridade pode utilizar-se do instituto da representação, enviando à casa legislativa, na impossibilidade do seu comparecimento, algum indicado para participar da solenidade como se ele próprio o fizesse. Em relação à segunda hipótese, tem-se que a convocação constitui uma prerrogativa constitucional conferida ao parlamentar mediante

aprovação na respectiva comissão. Vale dizer: uma vez aprovado o pedido de convocação, a autoridade convocada passa a receber o crivo da obrigatoriedade do seu comparecimento à solenidade designada para prestar esclarecimentos sobre dado assunto.

Nesse contexto, convém lembrar, o Poder Legislativo exerce, também o seu poder de fiscalização dos atos do Executivo ou dos demais Poderes. Inegavelmente, tal instituto, embora pouco utilizado na prática – conforme se verá – possui enorme importância no contexto democrático ora debatido.

Novamente, percebe-se o poder fiscalizatório atribuído ao Legislativo, fato que pode contribuir para a participação da sociedade, na medida em que o pedido de informação, por vezes, decorrer do andamento e das manifestações levadas e efeito na própria audiência pública.

Outra forma de participação da população nos processos legislativos é através do acesso à informação. Inácio, Anastasia e Santos (2010) ressaltam a importância da inovação como instrumento de incremento na transparência do Poder Legislativo. Segundo os autores, investimentos na área fazem-se necessários para tornar o Poder mais acessível ao público. Assim, citam como exemplos a divulgação dos votos dos parlamentares, salvo raras exceções, das informações referentes às ações do parlamento e à tramitação das proposições, a disponibilização de canais de opiniões, reclamações, a criação de portais de transparência, dentre outras iniciativa similares.

Em linhas gerais, Santos (2001) ensina que as inovações institucionais em curso na ALMG são tão relevantes, que chegam a afetar as relações entre agentes e principais e “incidem positivamente sobre os graus de *responsiveness* e de *accountability* do Legislativo mineiro perante os cidadãos” (SANTOS, 2001, p. 25). A autora aponta a inovação do parlamento quanto à adoção de mecanismos institucionais de interlocução com segmentos organizados da sociedade civil, que constituem canais de comunicação entre os processos de participação e de representação políticas.

A autora destaca ainda elementos importantes presentes na casa legislativa mineira como: assessorias técnicas especializadas e a tecnologias de informação; produtividade dos parlamentares mineiros, mesmo diante de altos índices de aprovação das proposições oriundas do Executivo e a criação de importantes instrumentos de interlocução com a sociedade.

Por fim, Yeung, Dantas e Lazzarini (2013) apontam, ainda, como instrumento de essencial participação da sociedade, a prerrogativa, que lhe é atribuída, da iniciativa de leis.

Trata-se de faculdade conferida pela Constituição do Estado, ao estabelecer, no seu artigo 67, que, salvo as hipóteses de iniciativa privativa e de matéria indelegável, a iniciativa popular pode ser exercida mediante a apresentação de projeto de lei à Assembleia Legislativa, desde que subscrito por, no mínimo, dez mil eleitores do Estado.

O indicativo, por si só, constitui um legítimo mecanismo de participação direta do cidadão no processo legislativo mineiro e mostra-se capaz de traduzir, nessa condição, o perfil transparente e representativo da casa legislativa.

A dimensão transparente, portanto, decorre e relaciona-se umbilicalmente com o caráter de representatividade dos parlamentos e torna-se elemento indispensável para a efetiva e eficaz atuação do Poder Legislativo, quaisquer que sejam as suas instâncias – federal, estaduais e municipais.

2.2.5 Dimensão Administrativa

É certo que o desempenho de uma casa legislativa não decorre, tão somente, da ação dos parlamentares eleitos. Para que toda a organização mostre-se capaz de exercer as funções que lhe são impostas constitucionalmente, uma gama de fatores internos deve orquestrar-se de maneira a viabilizar a consecução dos seus processos institucionais e dar guarida à sua atuação. Nesse sentido, o corpo de servidores da casa legislativa, efetivos ou comissionados, a estrutura física das instalações, o custo administrativo total, bem como a produtividade institucional constituem importantes variáveis para a devida efetividade e eficiência de todas as demais capacidades legislativas.

A sociedade vem, cada vez mais, cobrando das organizações governamentais novas posturas na administração dos recursos públicos, aproximando-se da iniciativa privada. Os contribuintes reivindicam maior responsabilidade e compromisso, exigindo retorno dos seus investimentos no governo e, por consequência, uma forma gerencial mais eficiente, moderna e adequada (SILVA, 2003).

Os trabalhadores efetivos do parlamento gozam de estabilidade, que consiste na garantia constitucional concedida ao servidor público, cujo ingresso nas atividades deu-se por meio de concurso público, com vistas a impedir o seu desligamento da Administração Pública de forma arbitrária (FERREIRA; PEREIRA, 2012). A Constituição Federal de 1988 disciplina o tema em seu artigo 41.

Apesar de criticada por parte da população por supostamente incentivar que os funcionários não se esforcem na execução de suas funções (uma vez que não correm o risco de serem demitidos), a estabilidade é defendida por alguns autores como forma de melhorar a qualidade do serviço público: “a estabilidade não é simplesmente uma garantia do servidor público, visa também assegurar a continuidade de prestação do serviço público, e também melhorar sua qualidade, gerando tranquilidade e maior experiência no desempenho das funções públicas” (Ferreira e Pereira, 2012).

Meirelles (2001) também explicita essa característica da estabilidade:

Com efeito, vale lembrar que, criada pela Carta de 1938, a estabilidade tinha por fim garantir o servidor público contra exonerações, de sorte a assegurar a continuidade do serviço, a propiciar um melhor exercício de suas funções e, a obstar aos efeitos decorrentes da mudança do Governo. De fato, quase como regra, a cada alternância do poder partidário o partido que assumia o Governo dispensava os servidores do outro, quer para admitir outros do respectivo partido, quer por perseguição política. (MEIRELLES, 2001, p. 412).

Outra parte dos servidores, que não gozam de estabilidade, são aqueles que ocupam cargos comissionados, cujo ingresso no setor público não se deu por concurso. Estes são indicados diretamente pelos políticos eleitos e são alvos de críticas. É senso comum na sociedade que órgãos públicos muitas vezes se transformam em “cabides de emprego”: sem o conhecimento técnico necessário para desempenhar a função que lhe foi designada, os servidores advindos de recrutamento amplo são indicados apenas para suprir acordos políticos. A necessidade preencher os anseios políticos, mas garantindo a capacidade técnica na gestão, criam um desafio para os governos, conforme descrito por Moraes, Silva e Costa (2009):

A filiação política é natural nos níveis de direção e assessoramento estratégicos, responsáveis pela condução do governo em consonância com o programa referendado pela eleição. Funções de direção intermediária e de caráter tático-operacional e funções profissionais operacionais têm que ser profissionalizadas. O grande desafio que se coloca é garantir, por um lado, o legítimo comando político do Governo eleito e, por outro, o preparo necessário para a gestão pública [...]. (MORAES; SILVA; COSTA, 2009, p. 10).

Para minimizar esses aspectos negativos, é necessário adotar modelos de avaliação dos servidores. Coutinho (2009) sustenta que, embora tratado com ceticismo, a avaliação de desempenho é um dos mecanismos de que as organizações dispõem para

desenvolverem seus talentos e tornarem-se cada vez mais bem sucedidas na consecução dos seus objetivos.

O autor salienta que a avaliação de desempenho deve atender duas finalidades básicas: julgamento, que permite que a promoção dos colaboradores por critérios técnicos, e o para que as pessoas conheçam as suas virtudes e fraquezas e, assim, desenvolvam os talentos necessários para o alcance dos objetivos organizacionais.

Atualmente, o Poder Legislativo federal possui mecanismos de avaliação próprios na Câmara e no Senado. A Assembleia Legislativa de Minas Gerais, por sua vez, também possui instrumento próprio de avaliação dos seus servidores.

O instrumento referenciado constitui, na visão de Yeung, Dantas e Lazzarini (2013) um dos indicadores necessários para a viabilização da eficiência administrativa. Os autores compreendem que, para que as casas legislativas possam “criar leis”, faz-se necessário um índice satisfatório de produtividade dos seus servidores administrativos. Ademais, os autores sugerem que variáveis como a produtividade dos funcionários efetivos, celetistas e comissionados, o custo total da lei e a promoção da dimensão transparente das casas legislativas devam ser mensuradas com o intuito de aprimorar a capacidade administrativa dos parlamentos.

Inácio e Meneguim (2014) fazem coro aos autores acima mencionado, no sentido de conceberem em uma das dimensões avaliadas para elaboração do seu Índice de Desempenho do Legislativo (IDL), a intitulada dimensão informacional da deliberação parlamentar, a importância de análise de variáveis como o suporte material (instalações físicas, verbas) e pessoal (*staff*) destinadas às minorias, dentre outros aspectos. Denotam, assim, ainda que sob o âmbito de outro indicador, relevância ao aspecto administrativo das Casas Legislativas, tal qual aqui dimensionado.

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais também confere relevância para a dimensão administrativa do parlamento. Através de um estudo publicado no ano de 2012 (MINAS GERIS, 2012), a ALMG procurou mensurar o grau de satisfação com os destinatários dos seus serviços com o produto por ela desenvolvido.

Assim, a doutrina especializada e as práticas institucionais dos próprios parlamentos vêm conferindo crescente preocupação com o aprimoramento das suas esferas organizacionais administrativas, com o intuito de colaborar e potencializar as dimensões inerentes às funções constitucionais impostas ao Poder Legislativo.

2.3 A Estrutura das casas legislativas

Uma vez expostas as funções constituições que regem as ações do Poder Legislativo pátrio, bem como as dimensões das atividades legislativas que delas decorrem, o pesquisador passa a abordar a estrutura organizacional do aludido Poder, no que tange aos níveis federal e estadual.

2.3.1 O Poder Legislativo federal – composição e premissas básicas de funcionamento

Dada a autonomia legislativa conferida aos entes da federação brasileira, pressuposto este basilar de um Estado Federal, o Legislativo opera por meio do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas Estaduais e das Câmaras Municipais.

O Congresso Nacional é bicameral, visto que composto por duas Casas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. A Câmara dos Deputados é a casa dos representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional em cada Estado e no Distrito Federal, cujo mandato é de quatro anos. Já o Senado Federal é composto por três representantes de cada Estado e do Distrito Federal, eleitos pelo sistema majoritário, e desempenham suas funções pelo período de oito anos (CARVALHO, 1997).

As Assembleias Legislativas Estaduais e as Câmaras Municipais, por outro lado, são unicamerais. Os representantes de ambas as casas – respectivamente Deputados e Vereadores – são eleitos por meio do sistema proporcional para um mandato de quatro anos, cujo número de cadeiras é definido conforme o número de cidadãos de cada ente.

O trabalho Legislativo desenvolve-se ao longo de legislaturas, que compreendem o período de quatro anos e constituem o mandato dos deputados e vereadores. Durante a legislatura, ocorrem as sessões legislativas, sendo elas ordinárias – quando correspondem ao período normal de trabalho previsto na Constituição, ou extraordinárias, quando correm no período de recesso (COELHO, 2007).

A sessão legislativa ordinária é dividida em dois períodos legislativos: no Congresso Nacional, o primeiro compreende-se entre 2 de fevereiro e 17 julho, e o segundo entre 1º de agosto e 22 de dezembro (Art. 57 da CF). Observa-se que, nos termos do §2º do art. 57 da CRFB/88, a sessão legislativa não se interrompe até que aprovado o projeto de lei

de diretrizes orçamentárias. Nos intervalos dos períodos descritos ocorrem os recessos parlamentares, período em que os congressistas poderão se reunir por convocação extraordinária, desde que observadas às hipóteses para tanto.

Nessa hipótese, conforme advertem Mendes, Coelho e Branco (2009) a sessão legislativa extraordinária distingue-se da ordinária não apenas pelas peculiaridades que marcam a sua instauração, como, igualmente, pelos assuntos que nela se tratam. Nos termos do art. 57, §§ 7º e 8º, o ato de convocação extraordinária deve declinar a matéria que motiva a convocação e somente sobre ela e sobre medidas provisórias em vigor na data da convocação é que poderá haver deliberação.

As decisões tomadas nas casas legislativas deverão observar o quórum constitucionalmente previsto para a matéria em análise, conforme já descrito anteriormente, devendo ser observado, ainda, o quórum de instalação da sessão e de deliberação. A Sessão Ordinária na Câmara dos Deputados é instalada com a presença de pelo menos a décima parte do número total de congressistas, desprezada a fração. Já o *quorum* de deliberação pressupõe a presença da maioria absoluta dos membros da casa legislativa, ou seja, o primeiro número inteiro depois da metade. As deliberações serão tomadas pelo voto da maioria simples, apurado entre os presentes na reunião.

Deve-se ressaltar, contudo, a exigência *quorum* qualificado e maioria absoluta em relação a determinadas matérias, tais como cassação de mandatos parlamentares, rejeição de veto, aprovação de projeto de lei complementar. Para aprovação de proposta de emenda à Constituição é necessário o voto positivo de três quintos da casa, dois terços dos membros da Câmara dos Deputados para a autorização de instauração do processo por crimes comum e de responsabilidade contra o Presidente da República, bem como do Senado Federal para a sua condenação por este último crime (CARVALHO, 1997).

Junto às Casas Legislativas, funcionam as Comissões, sejam elas permanentes ou temporárias disciplinadas conforme regulamento interno de cada parlamento. Mendes, Coelho e Branco (2009) explicam que as Comissões são formadas de modo a espelhar o quadro de forças políticas existente em cada Casa a que se vinculam. Essas Comissões, nos termos do art. 58 da CR/88, formam uma interface da casa legislativa com entidades da sociedade civil, que podem ali ser ouvidas, por exemplo, em audiências públicas. Estão legitimadas, ainda, para receber petições, reclamações e queixas de qualquer pessoa, contra atos e omissões de autoridades e entidades públicas, podendo, ainda, tomar depoimentos de qualquer autoridade ou cidadão.

As comissões, ainda, são responsáveis por apreciar projetos cujas matérias são a elas afetas, emitindo parecer e, caso assim entendam, emendas ou substitutivos. São competentes também para votar aqueles projetos que, na forma regimental, dispensam a competência do Plenário (Procedimento Legislativo Abreviado).

2.3.2 O Poder Legislativo em Minas Gerais – composição e premissas básicas de funcionamento

Observada a sua autonomia como ente federado, compete ao Estado de Minas Gerais legislar sobre a organização e competências de sua casa legislativa, desde que não confrontantes com a Constituição da República. Assim, está previsto no art. 52 da Constituição Mineira que o Poder Legislativo é exercido pela Assembleia Legislativa, composta por representantes do povo mineiro.

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais é composta, atualmente, por setenta e sete deputados estaduais e possui como órgão deliberativo o Plenário – local de discursos, debates e apreciação dos projetos de lei, de lei complementar e de emendas constitucionais.

Para uma melhor compreensão do processo legislativo e das relações institucionais a ele inerentes e, em especial, da análise sobre as eventuais contribuições que o mesmo acarreta para a gestão pública, mostra-se relevante expor, brevemente, alguns conceitos que lhe são inerentes, mostrados nos parágrafos que se seguem.

Conforme o artigo 73 do Regimento Interno da ALMG, Líder é o porta-voz de uma bancada e atua como sua intermediária junto aos órgãos da Assembleia. Os líderes da Maioria, da Minoria, das bancadas e dos blocos parlamentares formam o Colégio de Líderes.

Bancada é o grupo composto por, no mínimo, cinco deputados de um mesmo partido, enquanto o Bloco Parlamentar é o agrupamento de partidos sob liderança comum, desde que as representações partidárias não possuam número de parlamentares inferior a 16.

Maioria é a bancada ou o bloco parlamentar integrado pelo maior número de membros, e a Minoria é a bancada ou o bloco parlamentar de composição numérica imediatamente inferior que, em relação ao Governo, expresse posição oposta à da Maioria.

Líder do Governo é o parlamentar indicado pelo Governador do Estado à Mesa da Assembleia para atuar como seu interlocutor na casa legislativa. Releva destacar que essa

relevante figura possui respaldo institucional, com a incumbência de representar e disseminar, legitimamente, os interesses do Poder Executivo em relação aos processos legislativos.

Ressalta-se que, diferentemente do Congresso Nacional, as sessões legislativas ocorrem nos períodos compreendidos entre os dias 1º de fevereiro e 18 de julho e 1º de agosto e 20 de dezembro.

De acordo com o artigo 14 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, são consideradas reuniões preparatórias àquelas destinadas à posse dos Deputados, à eleição da Mesa da Assembleia para o 1º biênio e à instalação da 1ª sessão ordinária legislativa. São ordinárias as reuniões de Plenário que ocorrem uma vez por dia, em dias úteis, às terças, quartas e quintas-feiras, durante qualquer sessão legislativa, iniciando-se às 14:00h. São reuniões extraordinárias as realizadas em horários ou dias diversos dos fixados para as ordinárias. As reuniões especiais são as que se destinam às eleições da Mesa para o 2º biênio, à exposição de relevantes assuntos de interesse público e a comemorações e homenagens. Por fim, as solenes são reuniões estabelecidas para a instalação e o encerramento das sessões legislativas – salvo a primeira, que será realizada por reunião preparatória – e para dar posse ao Governador do Estado e Vice.

Em relação às reuniões das comissões, tem-se por ordinárias as realizadas em dias e horários previamente designados por cada uma, nos termos do artigo 125 do Regimento Interno. De acordo com o artigo 123 do mesmo Caderno, as extraordinárias são todas as demais reuniões realizadas em horário ou dia diverso dos fixados para as ordinárias. As especiais são àquelas destinada à eleição do Presidente e Vice ou à exposição de assunto de relevante interesse público.

As Comissões da ALMG possuem por objetivo opinar sobre as matérias que nela tramitam, de maneira a orientar a votação levada a efeito no Plenário e podem apresentar diversas naturezas. Atualmente, há 21 comissões permanentes no parlamento estadual, que, além de integrar o processo legislativo, realizam estudos, fiscalizam os atos de Governo e recebem reuniões, debates e audiências públicas acerca de proposições ou de temas de interesse da sociedade.

Todas as proposições de lei, uma vez protocolizadas e publicadas, são distribuídas para as Comissões afetas à matéria, que emitem um parecer sobre o texto. Após, o texto é remetido ao Plenário, onde os relatórios proferidos pelas Comissões são votados, até que se alcance a formatação final do projeto ou a sua rejeição.

Conforme já mencionado, é justamente no âmbito das Comissões que se desenvolvem as mais diversas audiências públicas patrocinadas pela Assembleia Legislativa mineira, seja por iniciativa da própria comissão, como um todo, ou pelo requerimento de determinado parlamentar que a compõe.

Por toda a exposição realizada ao longo da seção, procurou-se individualizar e demonstrar as funções constitucionais conferidas ao Poder Legislativo, bem como as dimensões legislativas decorrentes de tais funções, à luz da literatura especializada. Em seguida, buscou-se apresentar a organização básica do Poder Legislativo em suas esferas federal e estadual.

Para atender os propósitos desta pesquisa, cumpre, no capítulo que se segue, explicitar os principais trabalhos de avaliações de desempenho do parlamento existente na doutrina, com o objetivo de identificar os principais indicadores, variáveis e metodologias capazes de medir a eficácia das casas legislativas.

3 PODER LEGISLATIVO SOB AVALIAÇÃO: MÉTODOS E INDICADORES DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL

A literatura moderna apresenta uma série de estudos e de trabalhos científicos, cujo tema central é a avaliação do Parlamento. Conforme os objetivos almejados, as análises desenvolvem-se sob diversos prismas – desde aspectos administrativos das casas legislativas até aspectos políticos e organizacionais. Os métodos de análise, por sua vez, distinguem-se entre qualitativos, com base nas principais funções do parlamento, e quantitativo, mediante a compilação de dados e estatísticas, visando a criar índices para avaliações institucionais.

É bem verdade que a fatia majoritária dos trabalhos acadêmicos sobre o tema é voltada para o estudo e a análise do Poder Legislativo federal – Câmara e Senado Federal – e o emaranhado de funções e relações que daí surgem em relação ao próprio Poder, aos demais Poderes, à sociedade, aos eleitores, dentre outros. No entanto, ainda que em menor número e grau de complexidade, é possível, também, verificar estudos voltados para os legislativos estaduais e municipais.

Nos itens que se seguem, será realizada uma breve abordagem aos conceitos, características e relevância do trabalho de avaliação de desempenho do parlamento. Questões atinentes à participação popular nas instituições democráticas, à cobertura e à análise crítica da mídia especializada e ao juízo de valor comum feito pela população em relação ao Poder Legislativo serão objetos de pesquisa. Em seguida, serão apresentados principais estudos de avaliação de desempenho dos parlamentos aplicáveis ao presente trabalho. O intuito é identificar e definir critérios instrumentais aptos a ensejar a verificação acadêmica ora proposta.

3.1 Poder Legislativo: por que avaliar o seu desempenho?

No decorrer dos últimos anos, o parlamento brasileiro tem protagonizado reiterados escândalos de corrupção amplamente repercutidos pela mídia. Os casos noticiados envolvem parlamentares das diversas esferas e unidades federativas do Legislativo (CINNANTI, 2011). A autora avalia que a banalização desses eventos levou o Poder Legislativo ao descrédito generalizado e ensejou uma percepção comum e negativa da sua imagem perante a opinião pública. A baixa avaliação ocorre também, segundo a pesquisadora,

dentro das próprias instituições legislativas, de maneira que os servidores ora absorvem a avaliação negativa gerada, ora buscam dissociar-se da organização, como se dela não fizessem parte, evitando uma identificação pessoal com as práticas que reprovam. As informações são atestadas por pesquisas de valores e de clima organizacional realizadas no âmbito do Legislativo.

Por outro lado, a exposição excessiva do Poder Legislativo na mídia nacional, aliada à ausência de rigor técnico para a sua avaliação – tanto por parte dos órgãos divulgadores das notícias relacionadas, quanto dos receptores das informações –, por vezes, compromete a sua compreensão das dimensões desse Poder e pode induzir, de uma forma ou outra, a um juízo de valor equivocado sobre as suas ações.

Até mesmo para defender a sua teoria democrática minimalista, Schumpeter (1961) assevera que:

Em particular, ficamos ainda obrigados por necessidade prática a atribuir à vontade do indivíduo uma independência e uma qualidade racional que são absolutamente irrealistas. Para argumentar que a vontade do cidadão per se é um fator político digno de respeito, essa vontade deve, em primeiro lugar, existir. Ou melhor, deve ser algo mais do que um conjunto indeterminado de impulsos vagos, circulando frouxamente em torno de slogans e impressões errôneas. O homem teria de saber de maneira definida o que deseja defender. Essa vontade clara teria de ser complementada pela capacidade de observar e interpretar corretamente os fatos que estão ao alcance de todos, e selecionar criticamente as informações sobre os que não estão” (SCHUMPETER, 1961, p. 304).

E conclui:

Tudo isso o cidadão modelo teria de fazer sozinho e independentemente da pressão de grupos e da propaganda, pois vontades e inferências impostas ao eleitorado evidentemente não podem ser aceitas como condições últimas do processo democrático. (SCHUMPETER, 1961, p. 304).

Campos (2009), por sua vez, aborda o caráter da complexidade, no que tange à relação entre a opinião pública e as políticas públicas em sociedades democráticas. Na sua visão, a complexidade que decorre dos múltiplos atores e interesses envolvidos, de modo a existir uma relação dialética entre a opinião pública e as políticas públicas, que se afetam mutuamente. O autor corrobora a hipótese de que a opinião pública decorre, em larga escala, da influência dos meios de comunicação sobre os julgamentos e atitudes dos indivíduos. No

entanto, as próprias ações do Governo também influenciam a formação de juízo de valor na população, motivo pelo qual deve haver uma adequada divulgação das suas ações.

As Casas Legislativas são apontadas, por grande parte dos cientistas políticos, como órgãos máximos da soberania do povo, cujos mandatários são eleitos para realizar a sua suposta vontade (MARTORANO, 2007). Além disso, conforme já explorado à saciedade no capítulo anterior, as funções constitucionais atribuídas ao Poder Legislativo compreendem, dentre outras, um nítido aspecto de representatividade. A efetiva consecução dessa capacidade legislativa, por sua vez, demanda a adoção de instrumentos de participação popular nos processos legislativos, canais de comunicação com os cidadãos, coerência partidária dos congressistas eleitos, dentre outros pressupostos, para que a vontade popular seja exercida na prática.

Assim, por qualquer ângulo que se analise, a necessidade de discernimento do cidadão comum torna-se elemento indispensável para a sua participação nos processos políticos da sua comunidade e, em última análise, constitui instrumento fundamental para a percepção e o efetivo gozo da democracia. No entanto, conforme ilustrado, a assimetria de informações geradas na sociedade, em especial, decorrente do complexo emaranhado de normas, regras e múltiplas relações que envolvem os “jogos políticos”, associado a um significativo volume de informações midiáticas, em parte, penderes de rigor técnico-acadêmico acaba por comprometer o esclarecimento e a real aceitação das ações e deficiências apresentadas pelos atores políticos em suas respectivas arenas.

Os critérios de avaliação de desempenho comumente utilizados pela população em geral e por parte da mídia podem apresentar imperfeições em sua interpretação. Afinal, como atribuir uma avaliação positiva a um congressista, pelo simples fato de que o mesmo apresentou um elevado número de proposições, sem antes verificar o nível de impacto que os mesmos proporcionarão à sociedade e o índice de aprovação dos mesmos? No mesmo sentido, como se pode atribuir uma boa qualificação a determinado parlamentar, sob a alegação de alta assiduidade no parlamento, sem antes se averiguar se, da sua atuação direta, foram produzidas leis de proveito para a comunidade ou, mesmo, se o político utilizou-se da tribuna para suscitar questões relevantes para a sua base eleitoral?

A despeito de as questões acima referirem-se a critérios de avaliações individuais – objeto não abrangido pelos propósitos deste trabalho – o mesmo pode ser aplicado às Casas Legislativas: é correto afirmar que determinado parlamento cumpre, satisfatoriamente, as suas funções constitucionais? Em caso positivo, sob quais parâmetros? Quais são as dimensões das

funções legislativas mais preponderantes em determinada casa legislativa? Exerce a mesma a sua capacidade fiscalizadora? Está o parlamento subjugado aos anseios do Poder Executivo? Possui o mesmo mecanismo de interlocução com a sociedade?

Com o intuito de responder as indagações suscitadas, dentre outras, inúmeros e recentes esforços têm sido depreendidos pela doutrina especializada, quanto à elaboração e aplicação de instrumentos científicos de análise de desempenho do parlamento. Mais que um simples emaranhado de estatísticas e dados, muitos estudos desenvolveram, também, índices de avaliação qualitativos voltados para a mensuração das atividades e do papel efetivamente exercidos pelo Poder Legislativo.

Embora variem em determinados critérios, tais como a simplicidade ou a complexidade dos indicadores previstos, a natureza qualitativa ou quantitativa dos estudos e a delimitação do objeto analisado – individual ou institucional – fato é que os trabalhos apresentados vêm convergindo quanto à relevância acadêmica de se estabelecer metodologias replicáveis em outras instituições legislativas, no intuito de viabilizar, quando possível, a padronização de instrumentos, com vistas à análise comparada das Casas Legislativas nacionais – sejam as mesmas das esferas municipais, estaduais ou federal.

Castro (2007, p. 3) afirma que: “A atividade de avaliar um objeto compreende a comparação de suas características com um determinado parâmetro ou referencial; aprecia-se aquele objeto em função de critérios ou valores estabelecidos”.

É justamente nessa seara que se situa o presente trabalho, cujo objetivo central constitui-se pela apuração das dimensões legislativas efetivamente exercidas pela Assembleia Legislativa mineira, ao longo dos anos de 2011, 2012 e 2013, inerentes às funções constitucionais atribuídas ao Poder Legislativo, através da obtenção de dados e estatísticos estabelecidos por metodologia própria baseada em estudos similares.

No item seguinte, serão apresentados inúmeros estudos de avaliação de desempenho do Poder Legislativo constante da literatura atual. Os trabalhos contribuíram para a elaboração da metodologia desta pesquisa e para o estabelecimento dos indicadores construídos.

3.2 Métodos e indicadores do desempenho dos parlamentos e dos parlamentares: identificação, mensuração e análise das dimensões das funções legislativas à luz da literatura

Conforme já mencionado, inúmeros estudos e trabalhos voltados para a análise de desempenho dos parlamentos, bem como dos parlamentares, vêm sendo desenvolvido pela literatura especializada. Sob diversos prismas, critérios e referenciais teóricos, os mesmos estabeleceram inúmeras contribuições a este trabalho.

3.2.1 Considerações e variáveis da análise de desempenho do parlamento propostas por Figueiredo e Limongi (1995)

Figueiredo e Limongi (1995) desenvolveram um estudo denominado *Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional*, com o objetivo de elucidar a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil (instância federal) entre 1989 e 1994, mostrando como tal relação influenciava o funcionamento e impactava o desempenho do parlamento. No referido estudo, os autores apresentam uma série de dados e indicativos que se mostram relevantes para essa análise e merecem ser destacados.

A primeira variável analisada foi o número de leis ordinárias aprovadas no período em estudo, destacando qual a origem de cada projeto: Judiciário, Executivo ou Legislativo. A análise dos dados mostrou que o Poder Executivo foi responsável pela iniciativa de mais de 75% do total de leis sancionadas no período de 1989 a 1994.

Em seguida os autores apresentaram uma tabela mostrando o número de medidas provisórias enviadas ao Congresso em cada ano, discriminando as que foram aprovadas sem modificações, com alterações e as que foram rejeitadas. Nos anos de 1992, 1993 e 1994, o parlamento não rejeitou nenhuma Medida Provisória (MP's) propostas. No período integral, a proporção de MP's rejeitadas foi de apenas 6%.

Argelina Figueiredo e Fernando Limongi avaliaram, então, o tempo médio de tramitação das leis nas casas legislativas federais e demonstraram que as medidas provisórias foram as proposições que apresentaram o menor tempo médio de tramitação (30 dias), seguidas pelas leis orçamentárias propostas pelo Executivo (54 dias). Em contraste, as leis

propostas pelo próprio Legislativo demonstraram tempo médio de tramitação cerca de três vezes superior.

Ao discorrer sobre o tema, o autor apresenta uma tabela que sublinha um interessante dado sobre realidade do Congresso Nacional à época em que foi pesquisado: o Legislativo apresentou um número de projetos de leis dezesseis vezes maior do que o número de projetos apresentados pelo Executivo. Isso se deveu especialmente à apresentação individual das proposições por parte dos parlamentares, a despeito de projetos propostos por partidos, comissões ou grupos informais de deputados. Segundo os autores, imputa-se a essas propostas um maior tempo de tramitação, pois se trata também de um processo de apreciação e seleção, ao passo que os projetos do Executivo já chegam ao Congresso prontos e, em muitos casos, até mesmo negociados.

Em seguida, o estudo apresenta os projetos recusados pelo Plenário e classifica-os conforme a origem. Mostra-se que a proporção de proposições rejeitadas de origem no próprio Legislativo é consideravelmente superior do que as que possuem origem no Executivo. Os dados então “deixam bem claro que os projetos de origem do Executivo recebem um tratamento privilegiado no interior do Legislativo: andam mais rápido e têm mais altos índices de aprovação” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, p. 20).

O artigo aborda, ainda, o alto índice de pedidos de urgência na tramitação de projetos de origem da presidência, tanto na Câmara quanto no Senado federal.

Assim sendo, os autores inferem que o Executivo teve o poder de definir a agenda do Legislativo entre 1989 e 1994, enquanto o Congresso se mostrava incapaz de aprovar os seus próprios projetos, sendo o Executivo o responsável por determinar o conteúdo da produção legal.

Os autores salientam que um dos pressupostos estabelecidos para a constatação empírica encontrada é, dentre outros, o fato de que a Constituição da República de 1988 preservou, para o Presidente da República, a competência sobre relevantes prerrogativas legislativas, tais como a exclusividade quanto à legislação orçamentária, a possibilidade de opor vetos às proposições advindas do Poder Legislativo, a edição de medidas provisórias, os pedidos de urgências, além de outros instrumentos capazes de viabilizar a predominância do Poder Executivo quanto à produção legislativa.

Há uma forte e, em geral, pouco notada, continuidade legal entre o período autoritário e o atual no que diz respeito às regras que regulam as relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Ao contrário do que normalmente se afirma, os

poderes presidenciais, no tocante a sua capacidade de influenciar e dirigir os trabalhos legislativos, não foram limitados de maneira acentuada pela nova Constituição. Eles são infinitamente superiores àqueles de que dispunham os presidentes do período 46/64 e não estão assim tão distantes daqueles que detinham os presidentes do período militar. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, p. 34).

Limongi (2010) aborda, novamente, a temática em pauta. Por meio de uma revisão bibliográfica de diversos estudos referentes ao Legislativo, o autor retoma a análise sobre a influência do Executivo sobre o Legislativo, novamente destacando a prioridade com que os projetos propostos pela Presidência tramitam na Câmara e no Senado federal. Entretanto, a análise dessa influência é relativizada, não sendo interpretada necessariamente como um vício do parlamento ou como o seu subjugo:

Contudo, a preponderância legislativa do Executivo não implica fraqueza do Poder Legislativo e não deve ser tomada nesse sentido. O sucesso e a dominância do Executivo só são possíveis se este contar com o apoio do Legislativo. Importa, portanto, saber como este é organizado e como a maioria é estruturada do ponto de vista institucional. A forma como o Congresso é organizado facilita a coordenação das ações da maioria. A definição interna da pauta dos trabalhos legislativos é altamente centralizada, sendo definida basicamente pela Mesa e pelo Colégio de Líderes. (LIMONGI, 2010, p. 8).

E justifica essa alteração de visão tendo em vista os novos estudos realizados:

Os estudos da área contribuíram para a revisão da forma tradicional de equacionar as relações entre o Executivo e o Legislativo, deixando de vê-las como expressão de um conflito institucional latente e passando a concebê-las como manifestação de envolvimento na coordenação da maioria. Se o presidente é o principal legislador, não segue que este subjugue o Congresso. A maioria deve se mostrar capaz de coordenar as ações dos dois ramos do poder e, sendo assim, à maioria legislativa pode interessar delegar a iniciativa legal ao presidente. Dado o quadro institucional vigente, essa é a melhor estratégia para a maioria. Em lugar de usurpação, teríamos um tipo de delegação. (LIMONGI, 2010, p 8-9).

Vale antecipar que Yeung, Dantas e Lazzarini (2013), em recente trabalho de análise de desempenho do parlamento publicado pelo Instituto de Pesquisa e Ensino de São Paulo (INSPER) e que será objeto de estudo deste trabalho em item próprio, fazem remissão ao estudo de Limongi (2010), de maneira a creditar a essa nova concepção de relação entre poderes a dimensão da cooperação. Com efeito, ao preconizarem que ao Poder Executivo é dada a competência da promoção das políticas públicas, tarefa esta ansiada pela própria comunidade eleitoral responsável pela escolha dos seus representantes, o Poder Legislativo passa então a ter como um dos elementos inerentes e precípuos ao seu *mister* a função

Cooperadora, que lhe impõe a necessária contribuição com as funções legislativas constitucionalmente atribuídas ao Executivo.

A tênue linha que separa um Legislativo submisso de um Legislativo apoiador, com relação ao Executivo, será muito importante na análise de desempenho proposta pelo presente trabalho. O senador, deputado ou vereador não deve estar submetido, via de regra, às exigências do chefe do Poder Executivo, mas é importante que exista harmonia entre os poderes para que seja garantida a governabilidade, que é de interesse do cidadão. O fator capaz de evidenciar o excesso dessa função cooperadora – o que pode denotar a submissão legislativa – o a sua falta – o que pode se confundir com a ausência de tal função – é, justamente, a adequada seleção e a consequente análise quantitativa e qualitativa de indicadores do parlamento, tais como os que já foram mencionados e aqueles que ainda serão objetos de destaque próprio. Variáveis adotadas por Figueiredo e Limongi (1995) em suas análises, como a quantificação dos projetos aprovados e o tempo de tramitação dos projetos de acordo com a sua origem e o número de pedidos de urgência do Executivo ajudaram a construir a metodologia deste pesquisador, conforme se verá.

3.2.2 A relevância da avaliação de desempenho da Dimensão Administrativa na visão de Coutinho (2009) e da Assembleia Legislativa de Minas Gerais

Na visão de Coutinho (2009) e da Assembleia Legislativa de Minas Gerais é notável que grande parte do desempenho do Legislativo decorre do trabalho dos parlamentares eleitos pela população. Contudo, os servidores (efetivos ou não) são indispensáveis no funcionamento das Casas, prestando essencial suporte técnico e operacional aos políticos, atendendo a população, registrando e divulgando as pautas e os resultados das sessões, mantendo a limpeza e a ordem do espaço físico, realizando análises técnicas dos temas em discussão, executando, enfim, excessivo trabalho logístico e burocrático que viabiliza ao parlamento a execução do seu papel constitucional.

O estudo sobre análises de desempenho dos servidores do Legislativo apresentado por Coutinho (2009), em seu trabalho *Avaliação de Desempenho no Poder Legislativo Federal*, é bastante complexo e traz uma revisão bibliográfica com diversas modalidades de avaliação, por vezes utilizadas no setor privado, com pilares como produtividade, conclusão de metas previamente estabelecidas e gestão de competências.

O autor apresenta ainda os principais critérios de avaliação de servidores aplicados pela Câmara e pelo Senado:

- a) assiduidade e pontualidade: comparecimento ao local de trabalho e cumprimento de horários;
- b) disciplina e urbanidade: comportamento de acordo com as normas e orientações, facilidade de contatos com colegas e público em geral;
- c) iniciativa: agilidade para obter soluções em situações de trabalho;
- d) produtividade: volume de tarefas executadas, exatidão, forma de apresentação dos trabalhos;
- e) responsabilidade: consciência das atribuições do cargo e capacidade de responder por seus atos (COUTINHO, 2009, p. 68).

Outro trabalho bastante interessante sobre a avaliação dos servidores foi formulado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais em 2012, na forma de um guia para a avaliação de desempenho da casa.

O Guia propõe a determinação das entradas, saídas, interações e resultados (positivos ou negativos) de cada processo, como forma de melhor conhecê-lo e avaliá-lo. A entrada diz respeito à “matéria-prima” utilizada na execução de determinada função, ou seja, todas as informações, documentos e materiais que sofrerão alterações ao longo do processo a fim de gerar o resultado. Já o processo em si é o conjunto de atividades interrelacionadas cuja realização tem por objetivo a obtenção de um resultado. O processo se constitui por uma sequência de etapas, que através de agregação de valor convertem uma entrada em uma saída. A saída é o resultado gerado pelo processo, o produto ou serviço entregue ao cliente. (MINAS GERAIS, 2012)

O primeiro indicador de desempenho proposto pelo Guia (2012) diz respeito à satisfação dos destinatários com relação ao produto ou serviço oferecido. A medida da satisfação aplica-se ao processo e à saída. O segundo índice estudado é o erro, que visa a detectar falhas ocorridas na preparação, execução ou entrega do produto ou serviço. Esse indicador pode ser determinado em qualquer parte do desenvolvimento do serviço: entrada, processo e saída. Outros dois índices propostos são a tempestividade – que avalia o efeito real do produto ou serviço, medindo-se os prazos de realização – e a efetividade – que determina o efetivo cumprimento da missão do setor em estudo. Não serão detalhadas as formas de construção desses índices uma vez que os mesmos fogem ao escopo do presente trabalho. Para os objetivos propostos por este pesquisador não será relevante a mensuração da satisfação da população com o trabalho dos servidores da ALMG ou a detecção de falhas individuais na prestação do serviço, bem como o tempo que esses servidores gastam para

cumprir uma determinada tarefa. Não se busca, também, determinar a efetividade individual do setor administrativo nos resultados obtidos pelo parlamento.

O Guia, contudo, apresenta dois indicadores bastante interessantes, que podem ser ampliados ao trabalho de toda a casa legislativa e aplicados ao presente estudo: a produtividade e o custo (MINAS GERAIS, 2012).

Para a produtividade, propõe-se dimensionar a capacidade de um setor para a preparação, execução e entrega de um produto ou serviço tendo em vista a quantidade de recursos disponíveis. Este indicador se aplica à saída, sendo necessário observar o total de produtos ou serviços gerados pelo setor em análise. É imprescindível também a definição de quais são os recursos utilizados para a obtenção das saídas, tais como tempo, custo e número de pessoas. Sendo assim, o Guia propõe uma razão entre total de saídas produzidas e total de recursos utilizados. (MINAS GERAIS, 2012)

Pensando no Poder Legislativo, em sua esfera administrativa, pode-se inferir que o seu principal produto seja a produção de leis, e os recursos utilizados podem ser o número de servidores ou o valor das suas remunerações.

Já o indicador de custos diz respeito aos gastos relativos à preparação, execução ou entrega de algum produto ou serviço. Este será aplicado ao processo e à saída, avaliando o total de produtos obtidos no processo e também todas as fontes de gastos relacionados a estes produtos e serviços. O Guia sugere então uma razão entre o total de gastos do setor e o total de saídas produzidas. Pode-se avaliar também o custo relativo, dividindo-se o total de saídas produzidas com todo o custeio do orçamento da casa legislativa em estudo (e não apenas do setor avaliado) e multiplicando-se por 100 o resultado da razão. Assim, tem-se o percentual do orçamento total que é consumido por aquele processo em específico. (MINAS GERAIS, 2012).

Mais uma vez, tendo-se em vista que o principal produto de um parlamento são as leis que ele produz, pode-se calcular um indicador relativo de custos, através de variáveis como o número final de leis produzidas, o número de servidores da Casa e o custo total administrativo do parlamento.

Embora alguns itens específicos calculados pela equipe da ALMG fujam ao escopo central deste trabalho, ganha relevo em tal estudo e nas contribuições trazidas por Coutinho (2009) a proeminência da dimensão administrativa das funções inerentes ao Poder Legislativo, conforme já sustentado por este pesquisador no capítulo anterior. Em igual sentido,

Sendo assim, variáveis relevantes como o custo total do parlamento, relacionado ao número de servidores da Casa e à sua produção legislativa serão aplicadas à Assembleia Legislativa de Minas Gerais, quanto ao período de 2011, 2012 e 2013, para que se possa mensurar a efetividade da dimensão administrativa por ela executada.

3.2.3 A produção legislativa *versus* a eficácia produtiva – a análise qualitativa como instrumento de avaliação de desempenho da função legiferante do parlamento na visão de Rodrigues (2014)

Realizando-se uma análise preliminar do trabalho legislativo, poder-se-ia inferir, à primeira vista, que, quanto maior o número de projetos de lei propostos e apreciados por um determinado parlamento, mais efetiva seria a sua atuação. A relação entre o número de proposições de origem legislativa em tramitação e a qualidade do parlamento seria, portanto, diretamente proporcional. Essa é a costumeira e simplória avaliação de desempenho dos parlamentos ainda comumente realizada por parte da sociedade civil e da mídia especializada no cotidiano da vida pública nacional. No entanto, para se aprofundar no tema com a devida precisão e clareza, outra variável deve ser essencialmente considerada: a da análise qualitativa sobre as proposições tramitadas.

Rodrigues (2014), na condição de servidor integrante da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, publicou um interessante estudo sobre o tema. O autor leciona que, após reiteradas publicações da literatura, que apontavam o Parlamento brasileiro como um dos mais produtivos do mundo, o meio acadêmico aboliu as críticas anteriormente realizadas quanto ao aspecto da produção legal, de modo a não mais imputá-lo características de ociosidade ou de inoperância.

Ao longo do seu estudo, o Consultor Legislativo avalia a produção legislativa e a análise sobre a eficácia produtiva do Congresso Nacional. Para tanto, analisa, de igual maneira, a produtividade legiferante em sete diferentes países no mundo, que apresentam democracias consolidadas: Canadá, Estados Unidos, Espanha, Dinamarca, Finlândia, França e Inglaterra, comparando-os posteriormente com o Brasil.

Segundo o trabalho citado, o Canadá, apresenta estrutura de governo parlamentarista, inspirada no modelo inglês. Entre 2002 e 2011, o número anual de proposições apresentadas aos parlamentares desse país variou, em média, entre 271 e 594. Já na Espanha, verificaram-se, aproximadamente, 200 projetos apreciados pelos parlamentares

anualmente. O parlamento dinamarquês não produziu mais de 300 projetos a cada ano, e o Legislativo finlandês apresentou entre 150 e 200 projetos para tramitar ao longo de uma sessão legislativa. Na França, o número de projetos de lei analisados pelos parlamentares não passa, em média, de 500, enquanto na Inglaterra esse número não atinge 250 – se incluídos os projetos de iniciativa do Governo. Em todos os casos, o índice de aprovação das proposições de origem legislativa é consideravelmente menor do que a dos projetos de origem no Executivo.

Não se pode olvidar, conforme ressalva o autor, que, o sistema de governo dos países acima – qual seja, parlamentarista – e a própria estrutura governamental explicam a nítida primazia das matérias de governo entre as proposições apresentadas no parlamento, acompanhada de uma já esperada redução no volume de proposições apresentado pelos parlamentares.

Nos Estados Unidos, no entanto, a realidade mostra-se bastante distinta. Presidencialista como o Brasil, o país possui um Legislativo mais propositivo em números absolutos: foram 4 412 projetos apresentados em 2009, 2 158 em 2010, mais de 3 700 em 2011, 2 967 em 2012 e quase 4 000 em 2014. Diferentemente do Brasil, contudo, a iniciativa legislativa é exclusiva do Poder Legislativo, de modo que a constituição do país veda a apresentação de proposições por parte do Presidente.

Já no Brasil, os dados da Secretaria Geral da Mesa da Câmara, conforme demonstra o estudo, demonstram que a produção legislativa ficou em 2 159 projetos apresentados em 2009; 3 874 em 2011; 2 232 em 2012 e 2 907 em 2013.

Em linhas gerais, o trabalho desenvolvido pelo servidor em comento suscita uma questão pertinente aos objetivos desta pesquisa: um número tão grande de proposições apresentadas anualmente, no Congresso Nacional, autoriza-nos a conceber uma alta efetividade dos trabalhos dos legisladores brasileiros?

Embora esclareça que a conceituação do quesito qualitativo não constitua o cerne dos seus estudos, o autor faz remissão a outros autores, no sentido de avaliar a eficácia do Poder Legislativo. Para tanto, Frantzich (1979, RODRIGUES, 2014, , p. 409), em trabalho publicado na revista *Legislative Studies Quarterly*, no qual aduz que se pode “equiparar a eficácia da atividade propositiva dos parlamentares à aprovação das proposições apresentadas”. Sob essa ótica, poder-se-ia dizer que a produção legislativa da Câmara dos Deputados brasileira apresenta baixíssima eficácia, pois o número de aprovações sequer chega a 1% das proposições legislativas.

Embora não pretenda discutir as hipóteses causais do fenômeno descrito, o trabalho mencionado, conforme já dito, traz à tona a discussão sobre um requisito fundamental para a análise de desempenho das Casas Legislativas: a da análise qualitativa das proposições apresentadas e aprovadas. Somente assim, poder-se-á concluir se o legislativo poderá ser considerado eficaz quanto ao seu aspecto promovedor.

Apenas a título de registro, vale mencionar que a qualidade das leis produzidas e a sua efetividade na sociedade vem ganhando significativo espaço na literatura ao longo das últimas décadas. A disciplina da Legística, que se propõe a realizar tal análise, busca, em uma nova abordagem, considerar o contexto anterior à tomada da decisão legislativa, visando a avaliar, dessa forma, qual será o seu impacto e o seu efeito real sobre a realidade social (MADER, 2007).

Diante do exposto, conforme se verificará, o Pesquisador, ao acolher as contribuições do trabalho de Rodrigues (2014), inseriu como um dos parâmetros para se avaliar as dimensões das funções legislativas exercidas pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, no período correspondente a 2011, 2012 e 2013, a dissociação dos projetos considerados de alto e de baixo impacto para a sociedade mineira. Adicionalmente, mais que avaliar o número de projetos de lei tramitados na Casa, é imperioso discriminar qual o número de proposições efetivamente sancionadas. Esse critério também será importante na definição da metodologia a ser proposta no presente trabalho.

3.2.4 As dimensões de representatividade e transparência à luz de Inácio, Anastasia e Santos (2010)

Inácio, Anastasia e Santos (2010) mapearam as tendências do parlamento em relação a quatro temas principais: (a) Agenda, Processo e Produção Legislativa; (b) Controle e Fiscalização do Poder Executivo; (c) Interlocução com a Sociedade; e (d) Transparência no Exercício da Atividade Legislativa. O estudo baseou-se na identificação de novos procedimentos, práticas e tecnologias adotadas pelas casas legisladoras para a melhor execução de suas funções constitucionais e ampliação de sua natureza democrática.

Inicialmente, os autores buscaram compreender quais foram as mudanças observadas no Legislativo que de fato contribuíram para o seu desenvolvimento institucional, isto é, as atividades que culminaram no fortalecimento de suas capacidades legislativa, representativa e de controle. Esse desenvolvimento, sustentam, pode ocorrer a partir de fatores

endógenos à própria Casa, com o aprendizado ou inovação institucional, ou motivada por fatores exógenos ao parlamento, por meio de indução ou difusão de novos processos e tecnologias.

Autonomia institucional, racionalização dos processos e profissionalização das estruturas organizacionais são consideradas pela literatura especializada como dimensões críticas da institucionalização dos processos legislativos. Assim sendo, Inácio, Anastasia e Santos (2010) destacam seis capacidades relevantes para o desenvolvimento institucional dos parlamentos:

- (i) de provisão e compartilhamento de informação;
- (ii) de definição de agendas prioritárias;
- (iii) de coordenação de ações;
- (iv) de reforço mútuo dos processos de trabalho;
- (v) de interlocução ampliada com a sociedade
- (vi) de rastreabilidade das atividades legislativas e parlamentares. (INÁCIO; ANASTASIA; SANTOS, 2010, p. 134).

Para o desenvolvimento do trabalho, as principais fontes de informação utilizadas pelos autores foram documentos e instrumentos de natureza normativa (acordos, instruções e relatórios) produzidos por órgãos políticos ou governamentais, a produção acadêmica sobre o tema - especialmente aquelas resultantes de análises empíricas - e os bancos de dados públicos sobre a organização interna, processos e resultados das casas legislativas.

Do ponto de vista da agenda, processo e produção legal, os autores observaram que as principais mudanças ocorridas a nível mundial dizem respeito à produção de leis mais condizentes com as necessidades dos cidadãos e mais efetivas com relação aos seus resultados. A primeira tendência identificada nesse sentido foi a introdução de modalidades de avaliação de impacto de novas leis e análise de eficiência, melhorando a capacidade de priorização de iniciativas legislativas e a articulação das decisões antes e depois da implementação de políticas públicas. Argumenta-se que a qualidade da legislação é positivamente afetada quando são observados princípios como a necessidade efetiva de novas leis ou atos normativos sobre um determinado tema, a proporcionalidade entre os custos associados à adoção das decisões legislativas e as vantagens que serão geradas à sociedade, o incentivo para tomada de decisão no nível mais próximo do cidadão, a consulta pública transparente nos processos decisórios, a identificação dos agentes implicados pelas decisões, a inteligibilidade e a simplicidade da legislação.

Na segunda linha de inovações que buscam aumentar a efetividade das decisões parlamentares destaca-se a avaliação de impacto das leis. Essa análise pode ser realizada de forma prospectiva ou retrospectiva, por meio de um processo que vem sendo chamado de “produção legal baseada em evidências” na literatura. Os estudos analisados por Anastasia, Inácio e Santos (2010) destacam o papel dos legislativos na melhoria da qualidade das leis por meio de avaliações de impacto ao longo de todo o ciclo da política pública.

Os autores retomam em seguida tema já exposto no presente capítulo: o controle da agenda legislativa. Por vezes, o Executivo possui poderes constitucionais para legislar ou regulamentar, além de praticar forte influência na tramitação das matérias de seu interesse. Esse fortalecimento da posição institucional do Executivo na produção legal vem sendo sustentado por mudanças em sua estrutura organizacional, tais como a melhoria da capacidade de coordenação central das ações governamentais, alinhamento das políticas setoriais à agenda do chefe do Executivo e a institucionalização de estruturas especializadas na formulação de políticas públicas.

Na seara de um Executivo fortemente legislador, os parlamentos tendem a reorganizar sua estrutura interna, buscando a racionalização do processo legislativo, o alinhamento das comissões às agendas ministeriais e a criação de órgãos para assessoria e consultoria especializada. Os autores do artigo em comento observaram uma tendência dos parlamentos à adoção de estratégias para desenvolvimento de capacidades técnicas em áreas estratégicas de ação governamental, como o planejamento orçamentário.

Ainda avaliando a relação com o Executivo, o mapeamento de tendências identificou inovações interessantes de suporte à atividade parlamentar, como auditorias operacionais como forma de instruir as ações de controle. Pode-se verificar que a fiscalização do Executivo tende a ter foco no desempenho da gestão, utilizando a expertise de órgãos de controle auxiliares ao parlamento.

Com relação à interlocução com a sociedade, a tendência mais importante diz respeito ao desenvolvimento da Tecnologia da Informação, originando a “participação eletrônica” da sociedade em um “governo eletrônico”. Foram desenvolvidos portais na internet dos parlamentos, das comissões e dos legisladores, divulgadas nas redes petições eletrônicas, blogs e plataformas sociais. Foram desenvolvidos ainda grupos de discussão *on-line*, através dos quais os cidadãos podem expor suas opiniões sobre os diversos temas tratados pelos parlamentares. As Casas Legislativas possuem ainda tecnologias de áudio e

vídeo para transmitir ao vivo sessões plenárias e reuniões de comissões, além de disponibilizar conteúdos educativos, boletins de notícias e similares.

Nota-se uma forte tendência de institucionalização de procedimentos e ferramentas de interação com a população, inclusive com a possibilidade que os cidadãos ofereçam propostas de leis, acolhidas pelas comissões temáticas pertinentes. As audiências públicas dessas comissões também passaram a ser um importante instrumento de participação popular no trabalho legislativo. Em parlamentos como da Austrália e Reino Unido, ilustram os autores, os cidadãos podem ainda encaminhar petições para seus representantes, que são analisadas por comissões destinadas exclusivamente a receber e encaminhar essas petições.

Ainda mais inovadores, alguns parlamentos adotaram medidas para tornarem públicas todas as propostas submetidas às comissões legislativas por cidadãos ou grupos organizados, de modo a garantir que a totalidade das proposições cheguem a seus destinatários. Esse procedimento de distribuição da informação por meio de canais institucionalizados assegura a transparência do processo e evita que interesses organizados e grupos poderosos se utilizem dessa ferramenta em detrimento de seguimentos que possuem menores recursos.

Outra tendência mostrada no estudo é a ampliação da interlocução entre diferentes casas legislativas nos âmbitos estadual, nacional e internacional, com a troca de experiências e a cooperação. Essa atitude permite a inserção de novos temas e conteúdos à agenda legislativa, bem como a adoção de novos procedimentos e ferramentas para aprimoramento do trabalho dos parlamentos. Nota-se uma crescente troca de experiências entre casas legislativas de diferentes regiões ou países, bem como o compartilhamento de indicadores e metas.

Característica adicional observada no mundo foi o fortalecimento da transparência da atividade legislativa. A divulgação pública das decisões de voto dos parlamentares foi uma importante conquista para a transparência do processo legislativo. Salvo em situações especiais, como cassação de outro membro do parlamento e decisões eleitorais internas, os cidadãos passaram a ter acesso à escolha de seus representantes diante dos projetos em votação no plenário. Também foi adotada a divulgação pública de interesses e de bens dos parlamentares.

Partindo do pressuposto de que um bom parlamento é aquele que busca o aprimoramento constante das suas atividades e o pleno desenvolvimento das suas atribuições constitucionais, as tendências descritas por Inácio, Anastasia e Santos (2010) foram de extrema relevância a este pesquisador para a avaliação de desempenho do Legislativo.

Em resumo: chama-nos a atenção que o estudo acima identifica, caracteriza e analisa, com considerável grau de relevância, as dimensões de representação e de fiscalização interentes às funções constitucionais do Poder Legislativo. Tais capacidades constituem um ponto nevrálgico a ser pesquisado neste trabalho, em especial, no que tange à atuação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, ao longo do período de 2011, 2012 e 2013, no afã de se verificar a efetividade das funções constitucionais praticadas pelo referido parlamento.

Para tanto, o Autor da pesquisa utilizará as contribuições do trabalho de Inácio, Anastasia e Santos (2010) como indicadores de mensuração e avaliação da dimensão representativa do parlamento mineiro no decorrer do citado período. Questões suscitadas pelos autores como a adoção de canais de transparência; a divulgação de dados institucionais – tais como as votações parlamentares, as proposições em tramitação, os custos legislativos, dentre outros –; a disponibilização de instrumentos de participação popular seja na atividade legislativa em si ou na manifestação de ideias e opiniões; a realização de audiências públicas; e a manutenção de um portal permanentes de informações servirão de parâmetros avaliativos para se alcançar os propósitos ora idealizados.

3.2.5 Princípios e indicadores de avaliação individual de desempenho do parlamentar – Lafer et al. (2013)

Um interessante método de análise do Legislativo foi desenvolvido por Lafer *et al.* (2013), no estudo *De olho no legislativo: um método para acompanhar mandatos parlamentares*. Com o objetivo de auxiliar os eleitores a avaliar os parlamentares e contribuir para o voto consciente, o autor desenvolve uma metodologia simples e direta para analisar o desempenho individual de um parlamentar – vereador, deputado ou senador.

Os autores iniciam o estudo determinando os critérios básicos que nortearão os indicadores de sua pesquisa. Apesar de carregar limitações, uma vez que nem tudo é passível de quantificações, definiu-se que as variáveis em estudo deveriam possuir caráter quantitativo e não qualitativo. Essa característica dos indicadores foi de enorme valia para se atingir outro critério importante na pesquisa: a objetividade. As análises subjetivas, sustentam, enfraquecem os resultados e retiram a credibilidade do indicador. Os autores sugeriram que a avaliação desenvolvida fosse replicável às mais diversas casas legislativas brasileiras, para que parâmetros de comparação pudessem ser estabelecidos. Segundo a visão apresentada, os indicadores deveriam ainda carregar um caráter simples, pois os índices dessa natureza,

argumentam, são mais eficientes que dados excessivamente complexos. Como em qualquer avaliação e modelagem, poderão ocorrer perdas mínimas pelas simplificações, mas os indicadores não serão simplórios e carregarão o máximo de informações possíveis.

Outro critério discutido por Lafer *et al.* (2013, p. 25) foi a relativização do sistema de avaliação, em detrimento da determinação de índices absolutos. Os autores consideraram a relativização uma forma justa de avaliação, na medida em que determina o desempenho dos legisladores dentro das suas realidades: “parece razoável atribuir grandes notas para quem atingiu os maiores resultados naquela conjuntura, comprovando que ali aquilo era possível”.

Os estudiosos propõem ainda a adoção de caminhos distintos na construção dos índices, de modo que determinadas variáveis poderão ser escolhidas dentro de um contexto e outras podem ser desprezadas. Em parlamentos muito pequenos, por exemplo, têm-se uma enorme dificuldade para a manutenção de comissões permanentes, portanto, não parece justo avaliar esse indicador. Para Assembleias Legislativas estaduais, no entanto, a determinação desse número é indispensável para se avaliar o desempenho da casa - sustentam.

O estudo em comento propõe ainda que a avaliação do trabalho do parlamentar deve basear-se em suas funções constitucionais – legislar, fiscalizar e zelar pela transparência – e também em aspectos éticos.

Os pesquisadores sugerem a criação de uma lista classificatória com o nome dos parlamentares avaliados segundo os critérios apresentados. Segundo Humberto Dantas, as pesquisas devem ser realizadas e divulgadas em um prazo que não seja menor que um semestre e nem maior que um mandato, isto é, quatro anos. Todos os parlamentos são passíveis de avaliação, desde Câmaras Municipais até Assembleias Legislativas, Câmara e Senado Federal.

Definidos os critérios de avaliação, os autores desenvolvem os índices que devem ser estudados, tendo em vista, sob a sua concepção, as três funções constitucionais básicas do parlamento: legislar, fiscalizar e ser transparente. São acrescentadas ainda duas funções relacionadas a gestão e coerência.

Relativo ao caráter legislador do parlamentar, Lafer *et al.* (2013) propõe a avaliação do número de projetos propostos ou sancionados, à escolha do eleitor, e também não determina se projetos de baixo impacto devem ou não ser desconsiderados, facultando ao avaliador a determinação do índice que melhor lhe atende. Já a avaliação da presença do parlamentar nas votações nominais que efetivamente ocorreram na casa legislativa é obrigatória para entender o seu engajamento com a atividade legislativa e não deve ser

desconsiderada sob nenhuma hipótese. A presença do legislador nas reuniões ordinárias das comissões permanentes também é indispensável para o aprofundamento e aperfeiçoamento das ideias. A relatoria de projetos também deve ser considerada: “uma coisa é propor projetos, a outra é relatar tais projetos e lançar pareceres sobre eles. Tal atividade é muito relevante e exige conhecimento e empenho dos parlamentares” (LAFER *et al.*, 2013, p. 40).

Em sentido convergente a outras literaturas já citadas neste tópico, os autores consideram relevante compreender a relação do Legislativo com o Executivo durante a avaliação do parlamento, e propõem que sejam avaliados os números de emendas propostas pelo legislador nos projetos de iniciativa do Poder Executivo.

Com relação à função fiscalizadora do Legislativo, são apresentadas propostas de avaliação do número de pedidos de informação ao Executivo realizado pelos parlamentares, bem como as convocações de membros desse poder para prestação de esclarecimentos na casa legislativa. Humberto Dantas propõe que podem ser considerados tanto os pedidos de informação e convocações protocolados quanto aqueles efetivamente atendidos pelo Executivo.

Outro instrumento importante para a fiscalização são as comissões de inquérito. Daí, os pesquisadores entendem que deva ser analisado o número de comissões propostas ou às quais o parlamentar aderiu, bem como verificar aquelas que foram efetivamente foram instaladas para a investigação de ações suspeitas do Executivo.

Os autores estabelecem a premissa de que o Tribunal de Contas (municipal, estadual ou federal) é o órgão responsável por acompanhar a aplicação dos recursos, e de que aos parlamentares é conferida a prerrogativa de enviarem ofícios à referida instituição solicitando esclarecimentos acerca do cumprimento da Lei Orçamentária. Com efeito, inferem que, quanto maior o número de pedidos de informações enviados ao Tribunal de Contas pelo parlamentar, maior deve ser o seu interesse em acompanhar a aplicação dos recursos da forma correta, exercendo, assim, de maneira efetiva, junto ao Poder Executivo, a dimensão fiscalizatória inerente ao às funções constitucionais do Poder Legislativo.

Por fim, a Constituição da República prevê que o Legislativo deve atuar de forma transparente, e a melhor maneira de executar essa função, na opinião externada no trabalho ora analisado, é oferecer à população o maior número possível de informações acerca do trabalho do parlamento. Sendo assim, os legisladores que possuem portais na *internet*, de modo a tornar público a sua agenda e as suas ações, possibilitam aos cidadãos acompanhar a sua atuação. Ademais, o parlamentar deve ser capaz de receber pedidos de informações de

grupos que acompanham o Legislativo e responder devidamente aos questionamentos realizados.

Outro instrumento que as casas legislativas possuem para manter a sua atuação transparente é a realização de audiências públicas. Por isso, avaliar a presença do parlamentar nessas audiências é importante para determinar o engajamento do legislador com a transparência dos trabalhos.

Apesar de não ser uma função típica descrita na Constituição, Lafer *et al.* (2013) propõem que um bom parlamentar deve ser também um bom gestor, e essa qualidade pode ser avaliada através da capacidade do legislador em liberar emendas solicitadas ao longo do processo de construção do orçamento. Segundo o autor, a “questão estará relacionada à sua visão de gestor público, capaz de solicitar recursos para ações e áreas relevantes e atreladas aos temas de seu interesse” (LAFER, 2013, p. 59).

Por fim, o último critério que os autores propõem-se a avaliar é a coerência. Por vezes, o parlamentar não é eleito pelo número absoluto de votos recebidos, mas devido à votação obtida pela coligação que integrou. Com efeito, um importante critério de coerência do político seria a sua permanência no mesmo partido em que foi eleito até o fim do seu mandato. Parte-se do pressuposto que o candidato foi eleito pelo cidadão para defender um grupo de ideias propostas por uma coligação, e, ao mudar de partido durante o seu mandato, sustenta-se que o legislador abandonaria as proposições realizadas no curso do processo eleitoral e responsável pelo exercício do seu mandato.

Ao totalizar, enfim, os resultados da avaliação parlamentar após a quantificação de cada um dos índices analisados, Lafer *et al.* (2013) propõem pesos distintos para cada uma das funções avaliadas. Na opinião dos autores, legislar e fiscalizar são os critérios mais relevantes e devem compor 30% do índice cada, enquanto a função transparente é intermediária e deve receber peso de 20% do número final. Já as características de gestão e coerência têm peso de 10% na constituição do índice.

Em suma, o trabalho em questão estabelece alguns princípios norteadores de um estudo de avaliação de desempenho parlamentar, tais como o critério da relativização dos resultados e a adoção de caminhos distintos para a obtenção de determinado índice. Tais princípios, conforme já demonstrado, mostram-se relevantes e apropriados, de maneira que serão adotados quando da aplicação da metodologia desenvolvida por este Mestrando.

Como parâmetros da avaliação, os autores entenderam por bem utilizar como embasamento teórico as funções constitucionais de legislar, fiscalizar e zelar pela

transparência – inerentes, segundo sustentam, ao Poder Legislativo. A partir de então, e em sintonia com outros autores abordados ao longo deste capítulo, este Mestrando também se valerá de tais dimensões legislativas, sem prejuízo da adoção de capacidades legislativas adicionais.

O lapso temporal de avaliação adotado por Lafer *et al.* (2013) foi delimitado entre seis meses e um mandato. Ao fazer coro à premissa, o autor deste estudo enquadrou-se no referido critério, pelo que optou por dimensionar a sua pesquisa ao período estabelecido entre 2011 e 2013.

Após estabelecerem as dimensões legislativas, os autores adotaram os respectivos indicadores, com a finalidade de apurar o desempenho individual dos parlamentares. Apesar de o estudo ater-se à análise individual dos deputados – face a análise institucional ora proposta – este pesquisador adotou como parâmetro inúmeros critérios percorridos, bem como as dimensões legislativas a eles referentes. O número de emendas legislativas aos projetos de iniciativa do Executivo será considerado como critério de mensuração da dimensão cooperadora da ALMG; o quantitativo de pedidos de informação, de convites/convocação para prestar esclarecimentos na casa legislativa, de comissões parlamentares de inquérito instauradas e de ofícios de esclarecimentos ao Tribunal de Contas do Estado serão computados como integrantes da dimensão fiscalizadora da função legislativa. A existência de um portal de divulgação da agenda e das ações legislativas será considerada para avaliar a dimensão de representatividade, assim como a realização de audiências públicas – embora esta também possua intercessão com a dimensão fiscalizatória do Poder Legislativo.

Por fim, os autores desenvolvem, ainda, um interessante raciocínio voltado para a apuração de uma espécie de índice de fidelidade partidária, sob a argumentação de que, ao serem eleitos como representantes de parcela da população, esta o faz através da análise partidária-ideológica anunciada pelo político ao longo da sua jornada eleitoral. O indicador mostra-se de significativa valia para este estudo. Parece-nos mais razoável, no entanto, atrelá-lo, conforme os objetivos aqui traçados, à dimensão representativa da função legislativa, por possuir maior interface teórica com o mesmo.

3.2.6 Parâmetros para a construção do Índice de Desempenho Legislativo na visão de Inácio e Meneguim (2014)

Dando continuidade à exposição de estudos e indicadores utilizados na literatura como instrumentos de avaliação de desempenho e mensuração das funções exercidas pelo Poder Legislativo – federal, estadual e municipal –, pode-se citar o recente e complexo trabalho desenvolvido por Inácio e Meneguim (2014). No artigo *Desempenho do Poder Legislativo: Como Avaliar?*, os autores estabelecem uma série de requisitos qualitativos e quantitativos sobre a atuação legislativa, a estrutura institucional do parlamento, os dispositivos normativos vigentes, seus principais atores, lideranças, bem como as intrincadas relações institucionais daí decorrentes. Ao final, uma vez compilados e analisados os dados, é apresentado o intitulado Índice de Desempenho Legislativo (IDL).

Com vistas à avaliação do parlamento, o trabalho propõe a análise de três grandes dimensões do Poder Legislativo, sensíveis à natureza representativa deste tipo de instituição e à especificidade da sua dinâmica institucional. Essas dimensões são subdivididas em trinta e nove indicadores, que, por sua vez, são convertidos em perguntas para a sua melhor compreensão e análise. Algumas dessas perguntas possibilitam a construção de indicadores binários, fornecendo resultado 0 ou 1. Em outros indicadores, no entanto, a pontuação varia entre 0 e 5, de modo que um maior de pontos para determinada questão não significa que o grau de relevância do indicador seja superior àquele cuja cotação esteja entre 0 e 1. Por isso, os autores adotam o critério da proporcionalidade e dividem 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.

As três dimensões avaliadas também são entendidas como igualmente relevantes no desenvolvimento do índice de desempenho. Como algumas dimensões possuem um número maior de questões do que outras, foi proposto pelos autores, de forma análoga ao realizado com as questões, dividir a pontuação conseguida pela casa legislativa em cada dimensão pelo total de pontos daquela dimensão. O índice obtido ao final da avaliação, portanto, é um número que varia de 0 a 3, de forma que, quanto mais próximo de 3 for a pontuação que o parlamento obtiver, melhor será o seu desempenho.

A primeira dimensão avaliada por Inácio e Meneguim (2014) diz respeito ao grau de representatividade das instâncias decisórias no interior do legislativo. Esta se refere às regras, mecanismos e barreiras internas que determinam a influência dos representantes eleitos nas diversas instâncias e fases do processo legislativo. Os autores buscaram quantificar os efeitos da distribuição de poderes de agenda e de veto entre os agentes legislativos

(parlamentares, partidos, lideranças institucionais, etc.) sobre a representatividade do legislativo.

Com relação à primeira dimensão, foram desenvolvidos cinco indicadores que se referem à existência de regras constitucionais ou regimentais que influenciam as condições de expressão e contestação por parte de minorias parlamentares, bem como a capacidade de o Legislativo atender às demandas dos cidadãos em matéria legislativa. Avaliou-se, assim, a existência, dentro da estrutura organizacional do Legislativo, de suporte material (instalações físicas, verbas) e pessoal (*staff*, secretaria, etc.) aos partidos na condição de minoria política.

Buscou-se ainda depreender a representatividade do Legislativo avaliando as regras de distribuição das vagas das comissões parlamentares permanentes entre as bancadas parlamentares. Aferiu-se também o direito parlamentar de registro de posições contrárias em decisões legislativas, especificamente o voto em separado. Por fim, os indicadores dessa dimensão captaram a existência de mecanismos institucionalizados de participação dos cidadãos na agenda legislativa, como o direito da iniciativa popular de projetos de lei ou sugestões de emendas e consultas públicas nas comissões parlamentares.

Constata-se, portanto, que a primeira dimensão estabelecida pelo trabalho citado objetivou permear a função da representatividade exercida pelo Poder Legislativo. O referido quesito, largamente abordado pela literatura, também é pauta do estudo de Yeung, Dantas e Lazzarini (2013) e será demonstrado no presente capítulo. Trata-se de essencial dimensão das funções constitucionais atribuídas ao Poder Legislativo, de modo que o estudo em questão traz inúmeras contribuições quanto à identificação de importantes indicadores de mensuração acerca da efetividade de tal função.

A segunda dimensão proposta pelos autores é a dimensão informacional da deliberação parlamentar. Nesta, dez indicadores buscam avaliar os mecanismos e as características presentes na organização das casas legislativas que ampliam a capacidade de emissão e recepção de informações pelos agentes legislativos, seja por meio do incentivo ao desenvolvimento da *expertise* parlamentar, ou pela interação com os cidadãos.

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 (INÁCIO; MENEGUIM, 2014, p. 14).

No âmbito da segunda dimensão, para se verificar o desempenho do sistema de comissões, foram incluídos três indicadores que têm por objetivo avaliar o formato do sistema comissional, apreender os incentivos institucionais à especialização – por meio da delimitação das jurisdições de cada comissão e descentralização de suas atividades – e ao monitoramento das atividades pelos pares e pelo público externo. Além destes, outros três indicadores sobre a operação das comissões buscam captar a efetividade do sistema, avaliando-as em termos da proatividade destas na superação das lacunas de informações, mediante a realização de audiências públicas, e sua eficácia sobre a decisão do plenário, na forma de aprovação dos pareceres por elas emitidos.

O terceiro componente das dimensões propostas refere-se aos mecanismos disponíveis para a efetiva interlocução do parlamento com agentes externos: número de eventos institucionais e temáticos realizados, meios utilizados para divulgação e prestação de contas das atividades parlamentares realizadas, exposição à sociedade dos meios ofertados pela casa legislativa para a participação dos cidadãos nas ações do parlamento.

O referido componente, tal qual descrito pelos autores, mostra-se bastante relevante, pois traduz a necessária interface do parlamento junto ao ambiente exógeno. Esta atividade, no entanto, parece confundir-se, ainda que em parte, com as dimensões de representatividade das casas legislativas, especificamente, no que toca à transparência das suas ações. O indicador, de toda sorte, mostra-se, também, indispensável para a apuração proposta por esta pesquisa, pelo que foi incorporado à metodologia traçada para esse fim.

A última dimensão busca verificar a influência do parlamento, sob a avaliação da dinâmica do processo legislativo e dos resultados obtidos. Esta dimensão é descrita pelos autores como “fluxo da atividade legislativa”, visto que apreende a forma de distribuição de poderes e direitos legislativos entre os poderes Executivo e Legislativo e entre as instâncias decisórias que determinam a sequência e o encadeamento das fases do processo legislativo.

Essa é a mais complexa dimensão e apresenta vinte e quatro indicadores, que buscam mostrar o poder de agenda do Executivo sobre a matéria legislativa, avaliam uma vez mais as comissões parlamentares, buscando determinar a sua relação com o Plenário, apreendem os mecanismos disponíveis para controle da agenda legislativa e os procedimentos de votação, e abarca ainda a capacidade do legislativo de manter as suas decisões mediante a derrubada de vetos do Executivo às leis aprovadas.

O exemplo prático de aplicação do IDL utilizado por Meneguín e Inácio (2014) foi exatamente o parlamento estudado por este pesquisador, ou seja, a Assembléia Legislativa

de Minas Gerais. O índice final calculado pelos autores foi 2,44, o que representa 81,3% do valor máximo do índice. A ALMG é, portanto, avaliada como um parlamento atuante e produtivo, de acordo com a metodologia e o índice entabulados pelos autores.

Em linhas gerais, o trabalho mostra-se extremamente complexo e robusto, de maneira que o índice construído traz à tona componentes bastante relevantes, capazes de proporcionar a avaliação da atuação do legislativo sob o ponto de vista administrativo, operacional e político. O texto privilegia a avaliação do regimento interno e dos processos e procedimentos da instituição.

No entanto, ainda que demasiadamente rico e fundamentado, não constitui objeto do referido estudo a avaliação sobre o número de projetos aprovados na casa legislativa, bem como não se discute a classificação qualitativa das leis produzidas – elementos indispensáveis para a mensuração que se propõe na presente pesquisa, sobretudo, quanto à função promotora do parlamento, decorrente do *mister* constitucional de legislar.

Se, por um lado, a ausência do enfoque acima mencionado dificulta a incorporação de determinados indicadores para este trabalho, lado outro, parte dos elementos suscitados pelos autores apresentam conteúdo intensamente relevante para este pesquisador e serão incorporadas à presente dissertação, pois expõem itens e parâmetros de medição de desempenho relevantes dentre as funções do parlamento. Questões relacionadas à participação popular no processo legislativo, em especial, à sua iniciativa; ao gerenciamento e à disponibilização da informação; à viabilização de meios de participação remota dos cidadãos; aos números de audiências públicas realizadas pelas comissões permanentes e aos eventos com participação de grupos organizados da sociedade mostram o quão empenhada está a casa legislativa em ser transparente e em representar efetivamente o cidadão.

Outro ponto bastante relevante no trabalho estudado diz respeito à relação entre o Executivo e o Legislativo. Índices como o percentual de propostas legislativas oriundas do Poder Executivo aprovadas em relação ao total de propostas aprovadas; o percentual de projetos emendados em relação ao total de projetos de autoria do Poder Executivo; o percentual de projetos aprovados que tramitaram em regime de urgência por solicitação do Executivo, em relação ao total de projetos aprovados e o percentual de vetos derrubados em relação ao total de leis vetadas podem denotar o caráter mais cooperador ou mais combativo do Legislativo em relação ao Executivo.

No item subsequente, será desenvolvida e exposta uma metodologia própria de avaliação dos dados. Não obstante, antecipa-se que o conjunto de indicadores e elementos

destacados acima, que foi objeto de abordagem por Inácio e Meneguim (2014), será utilizado como parâmetro avaliativo no presente trabalho.

3.2.7 As dimensões das funções constitucionais do Poder Legislativo como critérios de análise de desempenho do parlamento – Dantas, Yeung e Lazzarini (2013)

Em meio à pesquisa acadêmica acerca de metodologias de análise de desempenho do parlamento, destaca-se o trabalho desenvolvido por Luciana Yeung, Humberto Dantas e Sérgio Lazzarini em 2013 – *Medindo o desempenho de um parlamento brasileiro: o caso da Câmara Municipal de São Paulo*. O estudo detalha os itens que devem ser avaliados para se determinar a efetividade da atuação de um órgão legislativo.

Analogamente aos objetivos desta pesquisa, o artigo de Dantas, Yeung e Lazzarini (2013) não objetiva avaliar individual e nominalmente os representantes do Poder Legislativo. Ao revés, pretende-se obter um índice que represente o desempenho do parlamento como um todo, de modo a possibilitar que o trabalho seja reproduzido em outras câmaras ou assembleias e, assim, possibilite avaliações comparativas.

Um dos dilemas expostos pelos autores foi a utilização do critério da subjetividade na adoção e composição dos índices. Não obstante o aparente descrédito quanto à seleção de critérios que a assertiva possa gerar, os autores advertem que é fundamental compreender o que os indicadores escolhidos são capazes de mostrar, bem como o em que contexto e condições eles são válidos.

Outro dilema descrito, nos moldes do trabalho de Lafer *et al.* (2013), é o caráter simplificado ou complexo do indicador. É fato que, quanto mais complexo um indicador, maior será o número de informações levantadas e mais detalhada será a fotografia mostrada do contexto estudado. Contudo, sustentam, medidas mais simples facilitam a compreensão e são mais replicáveis. O ideal, portanto, é balancear o índice de forma que ele capture adequadamente a realidade por meio de medidas que possam ser facilmente computadas e compreendidas.

Por fim, os autores suscitam o dilema acerca do formato dos indicadores: devem ser medidas quantitativas ou qualitativas? Na primeira opção, corre-se o risco de reduzir ações que carregam amplos significados em dados numéricos. Por outro lado, a coleta e tratamento de indicadores a ponto de qualificar a informação requerem tempo e esforços que podem inviabilizar a lógica da pesquisa, tornando-a demasiadamente detalhada e complexa. Vale

lembrar que indicadores, assim como modelos e mapas, possuem por objetivo captar os principais aspectos do objeto em estudo, mas nunca conseguirá mostrar todos os aspectos, pois perderiam o sentido de sua existência.

Diante dos dilemas expostos, o índice para aferição do desempenho parlamentar foi dividido pelos autores em dois grandes indicadores. Um deles possui por objetivo avaliar o Poder Legislativo com base em seu aspecto administrativo, utilizando medidas de eficiência envolvendo processos internos de aprovação de projetos e custos associados. O outro mede o desempenho do Legislativo em seu aspecto político-organizacional, avaliando o seu papel enquanto órgão inserido na dinâmica da divisão democrática dos poderes: fiscalizar o trabalho do Executivo e legislar.

Para solucionar o primeiro dilema apresentado, foram construídos quatro grandes conjuntos de indicadores, todos com o mesmo peso entre si. Cada um desses conjuntos é composto por quatro índices que também apresentam pesos iguais, pois se concebeu ser inviável determinar maior ou menor grau de importância dentre os itens avaliados.

No que diz respeito à segunda questão levantada, optou-se pela simplicidade do índice, uma vez que o mesmo poderá ser divulgado para a sociedade, sendo indispensável tratar-se de um instrumento de fácil compreensão e que seja replicável a outras realidades.

Para medir o índice de eficiência do Legislativo sob uma ótica política, as funções do parlamento foram divididas em quatro grandes grupos de variáveis, sendo dois relacionados ao caráter de construção de leis e os outros dois associados ao caráter fiscalizador e transparente.

A primeira função proposta por Dantas, Yeung e Lazzarini (2013) é denominada “Função Promovedora”. O termo “promovedor” deve ser compreendido nesse contexto como a capacidade de o Legislativo de cumprir o seu papel de legislar: originar projetos, discutir e votar matérias de interesse da sociedade. Foram propostos quatro índices capazes de descrever essa função.

O primeiro índice proposto dentro da “Função Promovedora” diz respeito aos projetos de alto impacto de iniciativa do Poder Legislativo aprovados e decorre da premissa de que a aprovação de um projeto em Plenário representa a concretização de um ciclo de trabalho do legislativo. Em sentido oposto, os projetos que não são aprovados não representam nenhuma utilidade prática para o cidadão. Dentre todos os projetos aprovados, contudo, existem os que efetivamente impactam a vida dos cidadãos, enquanto outros possuem baixo alcance no dia-a-dia da cidade, estado ou país. Para definir o impacto de um

projeto de lei, foram utilizadas como base discussões já existentes na literatura e, para manter a simplicidade do indicador, adotou-se um critério único: iniciativas como denominação de logradouros, distribuição de títulos honoríficos, instituições de datas comemorativas e similares, foram consideradas de baixa relevância. Todos os demais temas constituem projetos de alto impacto.

O segundo índice proposto guarda relação com as emendas ou substitutivos dos parlamentares aprovados aos projetos. Os pesquisadores afirmam que parte expressiva das matérias de alto impacto aprovadas pelo Legislativo têm origem no Poder Executivo. No mesmo sentido, Figueiredo e Limongi (1995) e Inácio, Anastasia e Santos (2010). Quando os parlamentares debatem e incrementam esses projetos, pode-se dizer que estejam cumprindo o seu papel e, portanto, sendo mais promovedores.

Já o terceiro índice refere-se ao índice de emendas ao orçamento executadas, de origem no Poder Legislativo (individuais ou coletivas), com base no total de apresentadas. É papel do parlamento, ensinam os autores, formular e executar a lei orçamentária, motivo pelo qual quanto mais temas de interesse do Legislativo são postos em prática pelo Executivo, maior a relevância e a participação dos parlamentares na realidade das políticas públicas de uma cidade, estado ou país.

Finalmente, o quarto índice da primeira dimensão avaliada verifica a atividade das comissões permanentes. Uma das principais atividades do Legislativo é o diálogo e o debate constante por meio das reuniões das comissões permanentes, nas quais as reflexões sobre os temas relevantes para a sociedade costumam ser tratadas de forma mais concentrada e técnica. Assim, tem-se por objetivo criar uma taxa anual de realização do conjunto de reuniões dessas comissões, com base no número de semanas úteis no ano (considerando-se que as reuniões acontecem com frequência semanal). Os pesquisadores ressaltam que as comissões provisórias e as comissões de inquérito, muitas vezes, desempenham também papel relevante à função legislativa, mas, diante do fundamento inicial da simplicidade do trabalho, o indicador foi constituído apenas pelas comissões permanentes.

A segunda função descrita por Dantas, Yeung e Lazzarini (2013) é denominada “Função Cooperadora”. Esta deve ser entendida como a aprovação de temas propostos pelo Poder Executivo. Na opinião dos autores, não parece razoável pensar que um parlamento que desempenha bem as suas funções não possa prestar apoio ao prefeito, governador ou presidente em matérias que sejam de seu interesse. Em certa medida, pode-se até pensar o contrário: a sociedade elege com mais clareza os planos de políticas públicas advindas dos

candidatos a cargos executivos, e muitas dessas políticas dependem da aprovação do Legislativo para serem aplicadas. Assim sendo, a população espera do Poder Legislativo certo nível de cooperação com o Executivo.

Para representar esse indicador, foram desenvolvidos mais quatro índices, sendo o primeiro deles bastante direto: a aprovação dos projetos advindos do Poder Executivo. Presume-se que, em um Legislativo cooperador, o Executivo obtém uma alta taxa de sucesso em suas iniciativas.

Em seguida, os autores propõem avaliar o índice de aprovação de projetos do Poder Executivo sem emendas apresentadas, ao argumento de que a aprovação de uma proposição originada pelo Executivo sem ressalvas do Poder Legislativo autoriza a conclusão de que este Poder está sendo cooperador, corroborando, assim, os anseios do chefe do Executivo.

Além de encaminhar matérias de seu interesse para o Legislativo, o Executivo também pode solicitar prioridade na tramitação de seus projetos. Medir a taxa de pedidos de urgência atendidos pelos parlamentares pode indicar, sob o ponto de vista dos autores, o nível cooperador do Legislativo. Sendo assim, o terceiro item a ser avaliado, no âmbito do trabalho em comento, dentro da função cooperadora é o índice de pedidos de urgência aprovados.

Partindo-se do pressuposto elementar de que os projetos possuem uma velocidade média para serem aprovados, a apuração do número de proposições de origem no Executivo que tramitam abaixo dessa média pode mostrar o caráter cooperador do Legislativo. Dantas, Yeung e Lazzarini (2013) propõem que seja avaliado o índice de projetos aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação, com tal intuito.

Em seguida é descrita a função fiscalizadora, que mostra a capacidade de o parlamento fazer uso de suas ferramentas legais para desempenhar o papel de fiscalizar o Poder Executivo. Novamente, o indicador é composto de quatro índices, sendo o primeiro deles relativo ao atendimento às solicitações de informação ao Poder Executivo. Para a composição desse índice, inicialmente deve-se considerar uma dificuldade de ordem qualitativa. Entender o objetivo da informação solicitada e como o parlamentar irá utilizá-la revela-se importante para determinar tratar-se realmente de um gesto fiscalizador. De qualquer maneira, o indicador partirá do pressuposto que todos os pedidos de informação serão úteis para o objetivo de fiscalizar o Executivo.

A segunda variável da função fiscalizadora refere-se à aferição do índice de atendimento aos convites a membros do Poder Executivo. Uma das formas que o Legislativo

dispõe para obter esclarecimentos sobre temas associados à administração pública esclarecem os autores, é o convite de membros do Executivo para comparecerem ao parlamento, podendo indicar que o Poder Legislativo está cumprindo a função de fiscalizar.

As Comissões Parlamentares de Inquérito constituem a ferramenta mais efetiva de fiscalização do Executivo na visão dos pesquisadores. Partindo-se do pressuposto de que existiriam motivos para a instalação de tal instrumento, é necessário verificar o quanto se propôs e o quanto efetivamente se instalou. Assim sendo, uma forma de avaliação das atitudes fiscalizadora de um parlamento é o cálculo do índice de Comissões Parlamentares de Inquérito instaladas que versam sobre temática de impacto sobre o Executivo.

O índice de atendimentos a pedidos de auditoria do Tribunal de Contas sobre aplicação do orçamento é o último componente proposto por Dantas, Yeung e Lazzarini (2013).

Uma das ferramentas que o Legislativo dispõe para fiscalizar a execução do orçamento público por parte do Executivo dá-se através de pedidos de auditorias ao Tribunal de Contas. Uma legislatura que não apresenta nenhum pedido dessa natureza, asseveram, pode indicar um Legislativo pouco atento à sua atividade fiscalizadora, pois é incomum que o Executivo não tenha, de fato, nenhum problema de execução de orçamento.

A quarta função descrita pelos autores é denominada “Função Transparente”. Sob a alegação de que o papel do Poder Legislativo, dentro da democracia, é o de representar os membros da sociedade da qual faz parte, torna-se de extrema importância que os cidadãos saibam como a representação de seus interesses está acontecendo efetivamente dentro do Parlamento. Nesse contexto, a transparência assume grande importância. Em sentido oposto, a inexistência de mecanismos de informação ao cidadão inviabiliza que a sociedade verifique se o parlamento está cumprindo sua missão básica.

Os autores afirmam, ainda, que quaisquer membros da sociedade podem participar de maneira direta e ativa no processo legislativo por meio de grupos de interesse. Para compreender, assim, a influência do cidadão no parlamento, é importante contabilizar o percentual de projetos aprovados pelo Legislativo que tiveram origem na sociedade. Com efeito, os autores propõem avaliar o número de projetos aprovados pelo Legislativo, cuja origem tenha se dado na sociedade.

O número de audiências públicas também deve, à luz do estudo apontado, ser contabilizado, uma vez que estas constituem importante mecanismo de aproximação da

sociedade ao processo legislativo, denotando transparência e permitindo que o cidadão participe da construção da realidade de forma democrática.

Outro aspecto enumerado como relevante para o processo de transparência é o acesso da população à informação de forma simples e direta. Com o avanço da Tecnologia da informação, é dever dos órgãos públicos disponibilizar dados de interesse público a todos os cidadãos, e o volume de informações disponibilizadas nos instrumentos e canais institucionais próprios deve ser avaliado.

Finalmente, deve-se verificar o número de eventos abertos ao público ou envolvendo o público em geral. Nesse quesito, Dantas, Yeung e Lazzarini (2013) propõem a verificação dos eventos de qualquer natureza, que visam a aproximar a sociedade do parlamento, tornando o órgão mais conhecido da população em geral.

Com base nesses índices, os autores propõem um “Indicador Legislativo Consolidado”.

Os conjuntos de indicadores escolhidos são constituídos de dados simples, quantitativos e acessíveis dentro dos parlamentos. Manteve-se, portanto, os princípios da simplicidade e da possibilidade de se replicar o método em diferentes realidades. Contudo, faz-se necessário compreender os indicadores de forma conjunta, e não isoladamente. Os dados verificados em um eixo com quatro pontas, em que todas possuem o mesmo peso, torna possível determinar o efetivo desempenho legislativo sob os parâmetros estabelecidos. Cada um dos quatro indicadores varia de 0 a 10, medida de fácil compreensão, e um parlamento desejável, na concepção dos autores, é o que obtém bons resultados nas quatro funções propostas.

Os pesquisadores concluem que um Legislativo que obtenha três indicadores dentro do intervalo de alto desempenho (a ser definido a seguir) será o parlamento ideal. Se apenas dois dos quatro indicadores estiverem na faixa alto desempenho, a atenção deve ser redobrada. Se três dos indicadores se encontrarem abaixo do esperado, tem-se uma situação considerada preocupante.

No que tange à análise qualitativa, tem-se que, se a função predominante for a cooperadora, a tese advinda da opinião pública de que o Legislativo é subserviente aos interesses do Executivo ganhará força. Se o parlamento for puramente fiscalizador, o órgão estará com as atividades de produção legal paralisadas. Se for somente promovedor, as críticas recairão sobre o Poder Executivo e, tendo alto desempenho apenas na função transparente, somente se preocupará com a opinião pública. Observando-se os quatro

indicadores com rendimento abaixo do esperado, ter-se-ia a total incompetência do Poder Legislativo no âmbito da administração pública.

Os autores sugerem também uma perspectiva visual dos indicadores, exibindo-os em uma tabela na qual cada um dos índices será exposto e receberá uma nota (ou uma cor) dependendo dos níveis de avaliação alcançados. Essa perspectiva se assemelha ao *Balanced Scorecard* (BSC), ferramenta utilizada frequentemente por administradores para avaliações de desempenho. (Quadro 1).

Quadro 1 – *Balanced Scorecard* do Legislativo proposta por Dantas, Yeung e Lazzarini – 2013

Legislativo promovedor	Legislativo cooperador
– Aprovação dos projetos de alto impacto advindos do Poder Legislativo. – Aprovação de projetos emendados advindos do Poder Executivo. – Execução de emendas ao orçamento. – Atividade das comissões permanentes.	– Aprovação dos projetos advindos do Poder Executivo. – Aprovação de projetos do Poder Executivo sem emendas apresentadas. – Aprovação de pedidos de urgência. – Aprovação de projetos abaixo da média de velocidade de tramitação.
Legislativo fiscalizador	Legislativo transparente
– Solicitação de informações ao Poder Executivo. – Convites a membros do Poder Executivo. – CPIs instaladas. – Atendimento a pedidos de auditoria ao Tribunal de Contas.	– Aprovação dos projetos advindos da sociedade. – Audiências públicas realizadas. - Volume de informações disponibilizadas no site – Eventos abertos ao público.

Fonte: DANTAS; YEUNG; LAZZARINI, 2013.

Um último indicador proposto por Dantas, Yeung e Lazzarini (2013) visa a medir o desempenho dos funcionários administrativos. Em função de possuir natureza muito distinta do indicador dos parlamentares, este é medido e divulgado de forma independente.

Ainda que o resultado final do trabalho do *back office* não seja o de criar leis, esse é o produto principal da “empresa” na qual estão empregados os servidores legislativos, de acordo com os pesquisadores. Por isso, para se medir o desempenho dos funcionários administrativos é importante basear-se, de alguma forma, no resultado final.

Sendo assim, foram desenvolvidos quatro indicadores, observando-se os princípios da simplicidade de obtenção dos dados e da facilidade de replicação da pesquisa em distintos contextos: (1) Produtividade dos funcionários efetivos e Celetistas, (2) Produtividade dos Funcionários Ocupantes de Cargos de Livre Provisão em Comissão, (3) Custo Administrativo da Lei, (4) Promoção da Função de Transparência.

Da mesma forma que no indicador legislativo consolidado, também se criou uma espécie de semáforo para mostrar o desempenho da casa em cada um dos indicadores.

O primeiro índice a ser avaliado é a produtividade dos funcionários efetivos e celetistas. As variáveis desse indicador apresentam como objetivo a avaliação do desempenho dos funcionários efetivos e celetistas, medindo a produtividade em relação à criação de leis. Da mesma forma que no indicador legislativo, apenas as leis de alto impacto foram levadas em consideração. Incluiu-se também, no indicador, uma ação fiscalizadora: pedidos de informação ao Executivo. Assim sendo, o indicador deve ser calculado através da seguinte função:

$$PFE = \frac{\text{Nº total de leis aprovadas de alto impacto} + \text{nº de pedidos de informação ao executivo}}{\text{Nº de Funcionários Efetivos e Celetistas no Ano}}$$

Uma diferença significativa entre os indicadores administrativos em relação aos legislativos é que os autores utilizam três médias móveis relativas aos três últimos anos. Assim sendo, as três variáveis desse indicador são calculadas pela média dos três últimos anos.

Em seguida é proposto o cálculo da produtividade dos funcionários ocupantes de cargos de livre provimento em comissão. Semelhante ao indicador anterior, o presente índice procura relacionar a produtividade da casa legislativa com o número de funcionários ocupantes de cargos de livre provimento em comissão.

$$I_{PFC} = \frac{\text{Nº Total de Leis Aprovadas de Alto Impacto} + \text{Nº Pedidos de Informação ao Executivo}}{\text{Nº de Funcionários Ocupantes de Cargos de Livre Provisão em Comissão no Ano}}$$

Dantas, Yeung e Lazzarini (2013) propõem, então, calcular o custo da lei. As variáveis desse indicador buscam avaliar quanto custa administrativamente cada nova lei criada, durante o período de um ano. Nesse caso, todas as leis criadas foram levadas em consideração, não apenas aquelas de alto impacto, conforme abaixo.

$$I_{CL} = \frac{\text{Custo Total Administrativo do Ano}}{\text{Nº Total de Leis Aprovadas}}$$

Por fim, avalia-se a promoção da função de transparência. Grande parte das atividades para promoção da transparência no parlamento, segundo expõem os autores, conta com apoio dos funcionários administrativos. Assim sendo, considera-se na construção desse índice o número de eventos totais abertos ao público em relação a um parâmetro escolhido como base levando-se em consideração o número de semanas úteis do parlamento.

$$I_{FT} = \frac{\text{Nº Eventos Abertos ao Público}}{\text{Nº Total Base de Eventos Abertos ao Público}}$$

A análise do estudo de Dantas, Yeung e Lazzarini (2013) traz significativa contribuição a este trabalho. As dimensões das funções constitucionais atribuídas ao Poder Legislativo enumeradas pelo Autor, ainda que discriminadas a modo próprio, traduzem as observações apontadas por grande parte da literatura especializada sobre o tema.

Os autores em comento consentem que as atribuições conferidas ao Poder Legislativo pela Constituição da República de 1988 apresentam dimensões multifacetárias, de maneira a viabilizar a efetividade das ações legislativas. Ao longo do trabalho, o campo de pesquisa do estudo acabou por abarcar, em linhas gerais, inúmeras variáveis abordadas pelos recursos científicos modernos – devidamente expostos ao longo deste capítulo -, tais como a produtividade legislativa; a categorização das proposições aprovadas, mediante análise qualitativa; a interlocução com o Poder Executivo; as atividades decorrentes do mister fiscalizatório do Poder Legislativo; a preocupação com os institutos da representatividade e da transparência; e a mensuração da produtividade administrativa do parlamento.

Sendo assim, por entender que o trabalho em comento relaciona-se com todos os demais estudos ora citados, apresenta compatibilidade com a literatura específica sobre o tema e aproxima-se dos objetivos traçados para a dissertação, este Mestrando antecipa que adotou,

como fio condutor instrumental da sua análise, as dimensões legislativas propostas por Dantas, Yeung e Lazzarini (2013), notadamente: a promovedora, a cooperadora, a fiscalizadora, a transparente, além da dimensão administrativa, e as suas subdivisões. As variáveis propostas pelo estudo do INSPER também foram consideradas por este trabalho, a despeito de algumas modificações que este autor entendeu por bem realizar, com base nos estudos apresentados e na literatura vigente, para melhor apuração dos propósitos ora estabelecidos. Por fim, o parâmetro de apuração dos resultados finais, foi, de igual maneira, absorvido pelo presente trabalho.

A metodologia do estudo proposto, que inclui as dimensões das funções legislativas e as variáveis utilizadas para a apuração da sua efetividade, no caso da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, ao longo do período correspondido entre 2011 e 2013, será demonstrado na seção subsequente.

4 METODOLOGIA

Gil (1994) define método científico como o “conjunto de procedimentos intelectuais e técnicas adotadas para se atingir o conhecimento”.

Conforme já visto, Castro (2007) leciona que, para avaliar um objeto, impõe-se comparar as suas características com um determinado parâmetro ou referencial; apreciá-lo em função de critérios ou valores estabelecidos. Para o autor, a avaliação legislativa reveste-se de um caráter metódico, não constituindo meras impressões ou apreciações intuitivas. Deve, pois, apoiar-se em dados estabelecidos cientificamente e em técnicas científicas.

Para a realização de uma avaliação, Mader (1991) elucida relevantes premissas. Para o autor, a avaliação deve basear-se em raciocínios fundamentados, que podem ser compreendidos e repetidos por outras pessoas, e sua finalidade é possibilitar que se chegue a conclusões objetivas e isentas de parcialidade.

Constatam-se, pelos ensinamentos do autor, oportunas características a respeito sobre as avaliações: a seu caráter de replicabilidade e a objetividade e imparcialidade quanto às suas conclusões.

Ao abordar mecanismos sobre avaliações legislativas, o autor aponta ainda para alguns importantes elementos de mensuração dos seus efeitos, quais sejam: a efetividade, a eficácia e a eficiência.

Para que haja a configuração do primeiro critério, explica que a conduta dos destinatários das normas legais deve ocorrer em conformidade com o modelo normativo. No entanto, a efetividade da norma somente se concretizará se houver um nexo causal entre os mesmos. A eficácia, por sua vez, refere-se à finalidade do legislador, de maneira a verificar se os seus objetivos foram ou não alcançados. Por fim, o critério da eficiência pressupõe uma relação comparativa entre os benefícios gerados por uma norma, em detrimento dos seus custos, de maneira que uma norma será tanto mais eficiente quanto maiores os seus benefícios, mediante o menor investimento possível.

Convém antecipar que, partindo-se, analogamente, do pressuposto acima, através do qual a efetividade relaciona-se com algum nível de utilitarismo; a eficácia, com o alcance dos objetivos propostos; e a eficiência, com relação custo/benefício, este trabalho adotou o critério da eficácia, com vistas a cumprir os seus objetivos de apurar se a Assembleia Legislativa de Minas Gerais exerceu, eficazmente, as suas funções constitucionais ao longo do período estabelecido entre 2011 e 2013.

Para que os resultados decorrentes da elaboração de um projeto de pesquisa e do desenvolvimento da própria pesquisa – dissertação ou tese – sejam satisfatórios, devem os mesmos embasar-se em um planejamento cuidadoso, em reflexões teóricas sólidas e em conhecimento previamente existentes (SILVA; MENEZES, 2005).

Para as autoras, a metodologia do trabalho deve fornecer o detalhamento da pesquisa, de maneira que a mesma seja reaplicável; os caminhos percorridos para se chegar aos objetivos; a apresentação das especificações técnicas dos materiais utilizados; a indicação de dados da eventual utilização de amostra; os instrumentos de pesquisa utilizados (observação, questionário, entrevistas, dentre outros) e evidenciar como os dados foram tratados e analisados.

Mencionam, ainda, que os resultados devem descrever, analiticamente, os dados levantados, por meio de recursos estatísticos, tabelas e gráficos, se necessário. A análise deve evidenciar as relações entre os resultados e os dados obtidos, o problema da pesquisa e o embasamento teórico dado na revisão da literatura. Os resultados podem estar divididos por tópicos com títulos logicamente formulados.

O trabalho científico, propriamente dito, é avaliado, segundo Demo (1991), pela sua qualidade política e pela sua qualidade formal. A primeira refere-se fundamentalmente aos conteúdos, aos fins e à substância do trabalho; a segunda diz respeito aos meios e formas usados para a sua produção, ao domínio de técnicas de coleta e interpretação de dados, manipulação de fontes de informação, conhecimento demonstrado na apresentação do referencial teórico e apresentação escrita ou oral em conformidade com os ritos acadêmicos

Dentre as grandes partes do corpo do relatório de pesquisa, Gustin e Dias (2010) destacam o relato sobre a coleta de dados e a análise e interpretação de dados e informações. O primeiro deve exprimir, segundo as autoras, a organização para a aquisição dos dados, mapeamentos, codificações e tabulações, bem como a demonstração das dificuldades e com a exiguidade da bibliografia e legislações sobre o objeto da pesquisa. O relato poderá ser colocado em um único capítulo ou parte ou em vários capítulos ou itens do relatório, conforme a necessidade da apresentação.

A análise e interpretação dos dados e informações devem ocorrer por meio de raciocínio claramente apresentados e em face do marco teórico postulado para a fundamentação da pesquisa. Os mesmos podem ter sido coletados a partir de entrevistas, arquivos, legislações, bibliografia, dentre outros, de modo que todos devem ser interpretados de forma crítica e realizando a triangulação metodológica. Assim como no item anterior, a

análise e interpretação de informações podem estar condensadas em um único capítulo ou inseridas em diversas partes do relatório.

Ao final do trabalho, as autoras ensinam que se deve realizar a comprovação ou refutação da(s) hipótese(s) com a apresentação das variáveis analisadas e dos indicadores utilizados, fazendo-se a correlação da hipótese não só com os dados e percepções levantados, como também com o marco teórico e a revisão da literatura, de forma a verificar-se se a comprovação ou refutação da hipótese produz conhecimento novo; nega ou não afirmações teóricas ou confirma teoria emergente que esteja sendo negada nas suas esferas de estudo.

As autoras recomendam, ainda, que os trabalhos acadêmicos sejam redigidos na terceira pessoa, pois se supõe que o autor esteja revisitando inúmeras teorias que poderão estruturar a sua proposição. Assim, fala-se a partir e para a comunidade científica, e não em nome próprio.

Por derradeiro, quanto ao aspecto metodológico, Vergara (1998) explica que uma pesquisa pode ser caracterizada, em relação aos seus fins, como: exploratória, descritiva, explicativa, metodológica, aplicada e intervencionista. Quanto aos meios, o autor destaca que o trabalho pode prever: pesquisa de campo, pesquisa de laboratório, pesquisa documental, pesquisa bibliográfica, pesquisa-ação, estudo de caso, dentre outros.

Pois bem. Este trabalho caracteriza-se por ser um estudo exploratório, baseado em pesquisa bibliográfica e documental, bem como em um estudo de caso aplicado à Assembleia Legislativa de Minas Gerais, no decorrer das sessões legislativas de 2011, 2012 e 2013.

Para construir a metodologia ora exposta, este Autor tomou por base os objetivos gerais do trabalho, quais sejam: o de se analisar a atuação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, no que se refere ao cumprimento eficaz das suas funções constitucionais e das dimensões dela decorrentes.

Com efeito, utilizou-se de ampla literatura sobre o tema, de maneira a: (a) identificar e caracterizar as funções constitucionais atribuídas ao Poder Legislativo, bem como as dimensões dela decorrentes; (b) apurar as variáveis e os indicadores de mensuração das funções legislativas em voga na literatura especializada, especialmente nas metodologias de avaliações de desempenho das Casas Legislativas; e (c) classificar e categorizar as funções predominantes quanto à atuação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, no decorrer das sessões legislativas de 2011, 2012 e 2013.

Para tornar viável a apuração dos objetivos deste trabalho, o presente Pesquisador buscou desenvolver técnica de avaliação própria, baseada em estudos previamente

estabelecidos pela literatura especializada, capaz de produzir resultados confiáveis e que pudessem, de fato, viabilizar uma análise empírica sobre as hipóteses ventiladas para o presente estudo.

Assim, considerando-se a revisão bibliográfica realizada, conforme já demonstrado nas seções anteriores, o Autor estabeleceu um conjunto próprio de indicativos e de variáveis de avaliação de desempenho das Casas Legislativas, com vistas a aplicá-los ao caso do parlamento mineiro, com base no período já mencionado.

Uma vez realizada a pesquisa quanto aos principais estudos de avaliação de desempenho institucionais, entendeu-se por bem utilizar, como fio condutor da presente metodologia, elementos e critérios sugeridos por Yeung, Dantas e Lazzarini (2013), quando da elaboração de estudos de avaliação da Câmara Municipal de São Paulo. No entanto, conforme se verá este autor optou com o intuito de manter-se adstrito aos propósitos ora estabelecidos, por alterar parte dos seus indicadores, baseado na própria literatura consultada.

Assim, este Autor adotou um conjunto de variáveis e de indicadores baseado em cinco dimensões das funções constitucionais atribuídas ao Poder Legislativo, quais sejam: (a) dimensão promovedora; (b) dimensão cooperadora; (c) dimensão fiscalizadora; (d) dimensão transparente; e (e) dimensão administrativa.

Em cada uma das cinco dimensões, foram estabelecidos quatro indicadores a serem avaliados, nos moldes que se demonstrará nos tópicos subsequentes, à exceção da transparente, em relação à qual foram criados cinco indicadores, de modo que o último constitui um rol de oito perguntas.

Em todas as dimensões, ao final de cada indicador, foram estabelecidos índices com base nos resultados apurados. Desta forma, uma vez apurados os quatro índices de cada dimensão (cinco, no caso da dimensão transparente), calculou-se uma média final de aproveitamento, baseada nas notas individuais obtidas, de modo que se atribuiu pesos iguais para todas as variáveis indicadas.

Este trabalho baseou-se nos princípios da replicabilidade da metodologia e da simplicidade na obtenção dos dados, enquanto instrumento de viabilização das pesquisas (Yeung, Dantas e Lazzarini, 2013), bem com o nos princípios da relativização da análise dos dados absolutos obtidos e da adoção de caminhos variados para um mesmo objetivo (Lafer et al., 2013).

Após o estabelecimento das premissas, das dimensões a serem pesquisadas e dos indicadores a serem utilizados, o presente Pesquisador aplicou o estudo de avaliação de desempenho à realidade do Parlamento mineiro, no decorrer dos anos de 2011, 2012 e 2013.

Registre-se que o objetivo inicial da pesquisa constituía na análise de todo o período da 17ª Legislatura da ALMG, qual sejam, as sessões legislativas de 2011 a 2014. No entanto, considerando que o limite temporal atribuído para a entrega deste trabalho recaiu no mês de março de 2015, a apuração e análise dos dados referentes ao ano de 2014 tornar-se-iam inviáveis sob o ponto de operacional.

Os critérios de aproveitamento e de mensuração de resultados foram estabelecidos conforme cada dimensão legislativa estudada – conforme fundamentado quando da análise realizada.

Ao final, foram analisados os resultados, de maneira analítica, mediante correlação permanente com os objetivos gerais e específicos e com o problema propostos, de modo a confirmar ou refutar as hipóteses elencadas.

Abaixo, seguem os critérios adotados para a construção da metodologia de avaliação de desempenho da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, em relação a cada uma das dimensões legislativas verificadas.

4.1 Da Dimensão Promovedora

Figueiredo e Limongi (1995), Rodrigues (2014); Inácio, Anastasia e Santos (2010); Yeung, Dantas e Lazzarini (2013), dentre outros autores, reafirmam, ainda que mediante embasamentos teóricos e entendimentos próprios, que uma das dimensões precípuas – e objeto de especial análise doutrinária – das funções constitucionais do Poder Legislativo é a sua capacidade promovedora, consubstanciada, sem sumo, na sua prerrogativa de produzir leis.

Para a consecução pretendida, quanto à dimensão em comento, buscou-se estabelecer:

a) Índice de projetos de alto impacto, de iniciativa do Poder Legislativo, aprovados no ano

Para a apuração do índice em epígrafe, foram quantificados os projetos de alto impacto, de origem parlamentar, aprovados na ALMG, em relação a todos os projetos de origem parlamentar aprovados em cada ano.

O objetivo traçado foi o de se averiguar o percentual de projetos de alto impacto aprovados - ou seja, de efeitos difusos e impactantes para a sociedade mineira -, em detrimento dos projetos de menor relevância e de alcance limitado. Tal prerrogativa está inserida na função promovedora, uma vez que à ALMG cumpre o papel principal de elaborar leis.

b) Índice de emendas legislativas aos projetos, de origem do Executivo, aprovados

Para a apuração do índice em comento, foram quantificados os projetos, de origem do Executivo, aprovados na ALMG, com emendas parlamentares, em relação a todos os projetos, de origem do Executivo, aprovados na Assembleia, com ou sem emenda, em cada ano.

Baseado no pressuposto básico desta dimensão, o objetivo traçado foi o de verificar como o Legislativo incrementa os projetos de origem do Governador. O emendamento parlamentar em projetos que não são de sua autoria também denota a sua capacidade promovedora.

c) Índice das emendas orçamentárias, de origem do Poder Legislativo, executadas (individuais ou coletivas)

Para a consecução deste índice, apurou-se o montante total das emendas parlamentares apresentadas no projeto de lei orçamentário do Governo e, em seguida, levantou-se o montante efetivamente executado, pelo Governo, daquele que havia sido aprovado no parlamento. A razão entre o valor efetivamente executado, em relação ao que havia sido aprovado, deu origem ao índice.

Novamente, o objetivo foi o de atestar o caráter promovedor do parlamento, uma vez que as emendas orçamentárias constituem elemento essencial de promoção legislativa, bem como de alocação de recursos públicos e, nessa condição, de participação na definição das políticas públicas. O índice será devidamente contextualizado e explicado, quando da sua análise em capítulo próprio.

Registre-se que, inicialmente, objetivou-se apurar o número de emendas executadas (e não o valor), em relação ao número de emendas apresentadas pelos parlamentares. Ocorre que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais não possuía mecanismos de gerenciamento desses dados.

d) Índice das atividades das comissões permanentes

Para a apuração do índice em comento, foram quantificadas todas as reuniões realizadas pelas comissões permanentes da casa legislativa – ordinárias e extraordinárias – bem como as reuniões conjuntas ocorridas – aquelas realizadas com a participação de duas ou mais comissões.

Considerando-se que a ALMG possui, atualmente, vinte e uma comissões permanentes e, estabelecendo-se um parâmetro de que cada uma delas deva reunir-se, ao menos, uma vez a cada duas semanas, adotou-se, como parâmetro de referência para o cálculo do índice, o quantitativo de dez reuniões por cada semana útil de trabalho – assim considerada aquela com, no mínimo, dois dias úteis.

Novamente, vê-se expresso o caráter promovedor do parlamento, na medida em que a tramitação das leis, bem como as discussões a ela atinentes, ocorrem, também, e principalmente, no âmbito das comissões.

4.2 Da Dimensão Cooperadora

Conforme já visto, Figueiredo e Limongi (1995), Meneguim e Magna (2014), Lafer *et al.* (2013), Yeung, Dantas e Lazzarini (2013) exteriorizam, em seus estudos, inúmeras análises e opiniões acadêmicas, comparadas ou não, acerca da relação existente entre os Poderes Executivo e Legislativo. Ainda que sob óticas diversas a respeito da natureza da interlocução institucional – colaboradora ou submissa; convergente ou conflituosa -, fato é que a mensuração dessa dimensão legislativa deve ser apurada, com vistas a possibilitar o devido debate teórico e empírico sobre o tema.

Para a consecução pretendida, quanto à dimensão em comento, buscou-se estabelecer:

a) Índice das proposições, de iniciativa do Poder Executivo, aprovadas na Assembleia Legislativa

Para a apuração do índice em epígrafe, foram quantificados os projetos, de origem no Executivo, aprovados no parlamento, em relação a todos os projetos de origem do Executivo apresentados na Assembleia em cada ano.

O objetivo traçado foi o de se averiguar se o Poder Legislativo mineiro apresenta grau significativo de cooperação junto ao Executivo e, se de alguma forma, a eventual cooperação prejudica o eficaz exercício das funções constitucionais inerentes ao parlamento.

b) Índice das proposições, de iniciativa do Poder Executivo, aprovadas sem emendas parlamentares

Para a apuração do índice ora exposto, foram quantificados os projetos, de origem no Executivo, aprovados na Assembleia Legislativa sem quaisquer emendas parlamentares, em relação a todos os projetos, de origem do Executivo, aprovados na Assembleia em cada ano.

Vislumbrou-se apurar o grau de cooperação do Poder Legislativo estadual ao Poder Executivo, partindo-se da premissa de que a cooperação dá-se na medida em que o Governo encontra facilidade para aprovar os projetos do seu interesse, na forma por ele próprio pretendida.

c) Índice de proposições, de origem do Poder Executivo e com pedido de urgência, aprovadas

Para a apuração do índice em epígrafe, foram quantificados os projetos, de origem no Executivo com pedido de urgência, aprovados no parlamento, em relação a todos os projetos, de origem do Executivo com pedido de urgência, apresentados na Assembleia em cada ano.

O objetivo traçado foi o de se apurar se as proposições tramitadas com pedidos de urgência solicitados pelo Governador foram aprovadas na Assembleia Legislativa de Minas Gerais. A aprovação de matérias dessa natureza caracterizaria a cooperação por parte do parlamento, uma vez que os pedidos de urgência realizados pelo Governo denotam natural interesse do mesmo pela matéria em tramitação.

d) Índice de proposições, de origem do Poder Executivo, aprovadas abaixo da média de velocidade do Poder Legislativo

Para a apuração do índice em epígrafe, objetivou-se quantificar os projetos, de origem no Executivo, aprovados no parlamento em velocidade inferior à média de velocidade

de aprovação dos projetos de origem do próprio parlamento, em relação a todos os projetos de origem do Executivo aprovados na Assembleia em cada ano.

Quanto a este particular, releva registrar que a Assembleia Legislativa mineira não possui sistemas tecnológicos de informação aptos a fornecer os dados desejados. Com efeito, diante do montante de 1 826 projetos aprovados na casa legislativa estadual ao longo do período estudado – número que tornaria inviável a pesquisa -, o Mestrando optou por analisar uma amostra equivalente a 35% das proposições.

Ademais, tomou por base os projetos de alto impacto, ou seja, aqueles que possuem grau de relevância e que impactam a sociedade mineira como um todo. Não são considerados projetos de alto impacto aqueles que se referem a denominações de próprios públicos, doações, estabelecimentos de datas comemorativas e homenagens, os declaratórios de utilidade pública, dentre outros afins. Grande parte desses projetos possuem tramitação deliberativa nas comissões, ou seja, não necessitam de tramitar no Plenário, motivo pelo qual a sua tramitação dá-se de maneira mais célere, o que pode produzir distorções nos objetivos pretendidos.

Também não foram contabilizadas as proposições referentes ao orçamento do Executivo, uma vez que possuem ritos e prazos próprios.

O objetivo traçado foi o de se averiguar se o Poder Legislativo mineiro confere prioridade e, assim, cooperação, com as proposições oriundas do Governador do Estado.

4.3 Da Dimensão Fiscalizadora

Trata-se de dimensão estratégica e inerente às funções constitucionais atribuídas ao Poder Legislativo. Meneguim e Magna (2014), Lafer *et al.* (2013) e Young, Dantas e Lazzarini (2013), de alguma forma, sugerem, em seus estudos, indicadores com o intuito de se mensurar a referida dimensão, dada a sua importância.

Para as finalidades propostas por este trabalho, o Pesquisador optou por adotar os seguintes índices, baseados nos seguintes indicadores:

a) Índice de atendimento, por parte do Poder Executivo, dos pedidos de informação oriundos do Poder Legislativo

Para a apuração do índice, foram quantificados os pedidos de informação, remetidos ao Executivo, devidamente respondidos, em relação a todos os pedidos de informação remetidos a esse Poder em cada ano estudado.

O pedido de informação possui previsão constitucional e constitui um dos elementos fiscalizatórios facultados ao Poder Legislativo. O objetivo, portanto, foi o de atestar se, e em qual grau, o Legislativo utiliza-se de tal mecanismo com vistas a fiscalizar o Poder Executivo e, assim, preservar o sistema de freios e contrapesos.

b) Índice de convites, a membros do Poder Executivo, atendidos

Para a apuração do índice, foram quantificados os convites, remetidos aos servidores do Poder Executivo, devidamente atendidos, em relação a todos os convites realizados a esse Poder em cada ano estudado.

Os convites ao Poder Executivo também possuem previsão constitucional, além da regimental, e constitui um dos elementos fiscalizatórios facultados ao Poder Legislativo, com vistas a obter esclarecimentos sobre a tramitação de proposições, determinadas políticas públicas ou fatos políticos relevantes. O objetivo, assim, foi o de atestar se, e em qual grau, o Legislativo utiliza-se de tal mecanismo com vistas a fiscalizar o Poder Executivo e, assim, preservar o sistema de freios e contrapesos.

Vale registrar, para a adequada compreensão deste estudo, que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais não possui mecanismos de gerenciamento específicos de tais informações. Explica-se: o banco de dados do parlamento apresenta cerca de 36 100 cadastros de pessoas físicas ou jurídicas que, em algum momento, receberam convites para participar das suas atividades. Ocorre que a ALMG alega não ser possível individualizar os convites realizados ao Poder Executivo, nem tampouco, e por óbvio, aqueles que foram respondidos.

Diante de tal impossibilidade, o Mestrando adotou, como amostra, oito Secretarias de Estado tidas como estratégicas, e contabilizou tais dados manualmente, junto à Gerência Geral das Comissões da ALMG (ver 5.3.2).

c) Índice de Comissões Parlamentares de Inquéritos, afetas ao Poder Executivo, Instauradas e Encerradas

Para a apuração do índice, foram quantificadas as Comissões Parlamentares de Inquérito, com objeto afeto ao Executivo, insaturadas e encerradas, em relação a todas as CPI's, com objeto afeto ao Executivo, apenas instauradas.

As Comissões Parlamentares de Inquérito possuem previsão constitucional, além da regimental, e constituem instrumento efetivo e relevante de fiscalização do Poder Executivo, com poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias. O objetivo, ao estabelecer o presente indicador, foi o de atestar se, e em qual grau, o Legislativo utiliza-se de tal mecanismo com vistas a fiscalizar o Poder Executivo.

Ademais, tem-se por parte da doutrina, cientificamente, e da população em geral, por percepção comum, a constatação de que as CPI's possuem baixo índice de efetividade, uma vez que são pouco instauradas e, mesmo nessa condição, poucas são aquelas devidamente encerradas. Daí, a relevância deste índice.

d) Índice de atendimento dos pedidos de auditoria remetidos ao Tribunal de Contas do Estado sobre a aplicação do orçamento por parte do Poder Executivo

Para a apuração do índice, foram quantificados os pedidos de auditoria remetidos ao Tribunal de Contas, sobre a aplicação orçamentária do Poder Executivo, devidamente atendidos, em relação ao total de pedidos de auditoria remetidos àquele Tribunal.

O Tribunal de Contas do Estado constitui um órgão auxiliar do Poder Legislativo, cuja competência, dentre outras, é a de fiscalizar o orçamento e auditar as contas públicas do Estado. O objetivo deste indicador foi o de atestar se, e em qual grau, o Legislativo utiliza-se de tal mecanismo com vistas a fiscalizar o Poder Executivo.

4.4 Da Dimensão Transparente

Meneguim e Magna (2014), Inácio, Anastasia e Santos (2010), Lafer *et al.* (2013) e Yeung, Dantas e Lazzarini (2013) expressam, em seus estudos e análises acerca do desempenho dos parlamentos, especial atenção quanto à relevância de ações legislativas voltadas à sua capacidade de representatividade e de transparência. Mecanismos de inovação, informacionais e canais de participação cidadã são elementos bem avaliados pelos autores.

Para a elaboração do índice de mensuração do referido desempenho, este Pesquisador adotou como parâmetros:

a) Índice de Projetos aprovados, na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, com origem na sociedade

Para a apuração do índice, foram quantificados os projetos de lei, originados na sociedade, aprovados no parlamento em relação ao total de projetos de lei originados na sociedade.

Conforme já sustentado, quando da análise teórica, a prerrogativa da iniciativa legislativa por parte da sociedade advém de previsão constitucional. Em Minas Gerais, o instituto viabiliza-se mediante a assinatura de mais de dez mil eleitores. Trata-se, assim, de ferramenta de participação direta da sociedade no processo legislativo e de suma importância para a representatividade e para o fortalecimento da democracia. O objetivo deste indicador foi o de atestar se, e em qual grau, o Legislativo efetiva tal mecanismo e, ao aprovar os projetos de iniciativa da sociedade, exercita a sua dimensão transparente.

b) Índice de audiências públicas realizadas

Para a apuração do índice, foram, inicialmente, calculados o número de reuniões, ordinárias e extraordinárias, realizadas pelas comissões permanentes da ALMG. Em seguida, com o intuito de estabelecer uma referência para a aplicação do presente índice, este Pesquisador considerou que o número de audiências públicas deveria ser de, no mínimo, metade do quantitativo total das reuniões realizadas pelas comissões, conforme exposto. Afinal, a audiência pública configura um instrumento de participação direta da sociedade nas grandes discussões do parlamento, e este é considerado a Casa do Povo, pelo que assim deve pautar as suas ações. A partir de então, calculou-se o número de audiências públicas realizadas em relação ao número de audiências públicas esperadas.

O objetivo deste indicador foi o de atestar se, e em qual grau, o Legislativo coloca em prática a sua dimensão transparente quanto ao índice de audiências públicas.

c) Índice do volume de informações disponibilizado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais

Para a apuração do índice, quantificou-se o total do volume de informações disponibilizadas no sítio eletrônico do parlamento mineiro cada ano pesquisado. Por informação, tomaram-se por base as notícias relacionadas às atividades do parlamento.

Em seguida, estipulou-se que a ALMG deveria promover, ao menos, dez notícias sobre as suas atividades por semana útil – assim consideradas aquelas com, ao menos, dois dias úteis. Ao multiplicar-se o número de semanas úteis por dez, alcançou-se, assim, o volume de informações minimamente desejável no parlamento.

A partir de então, o índice foi calculado pela razão entre o volume total de informações geradas pelo *site* da ALMG, em relação ao número de notícias esperado.

O objetivo deste indicador foi o de atestar se, e em qual grau, o Legislativo efetiva divulga as suas ações e, assim, contribui para a participação popular, para a representatividade e para a elevação da sua dimensão transparente.

d) Índice de eventos abertos ao público realizados pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais

Para a apuração deste índice, utilizou-se como parâmetro o mesmo raciocínio exposto no item anterior, qual seja, o número de eventos esperado. Para tanto, adotou-se como critério o número mínimo de dez eventos abertos ao público por ano.

Em seguida, fez-se o levantamento de todos os eventos abertos ao público realizados na ALMG, independente da sua origem. Ou seja, foram considerados os eventos de Plenário (reuniões ordinárias, extraordinárias, debates públicos e eventos em geral), Comissões (reuniões ordinárias, extraordinárias, debates públicos e eventos em geral) e os eventos institucionais (campanhas, caminhadas, fóruns, seminários dentre outros).

O índice foi obtido pela relação entre o número de eventos realizados e o número de eventos esperado. Novamente, trata-se de importante item, na medida em que mensura o percentual de eventos abertos ao público realizados. Quanto maior o número de acontecimentos com a participação popular, maior a transparência e a representatividade da casa legislativa.

e) Índice de instrumentos de transparência disponibilizados pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais

Trata-se de índice elaborado exclusivamente pelo pesquisador, no intuito de se apurar as inovações institucionais ou mesmo as práticas já concebidas e relativas à adoção de medidas para conferir maior eficácia na dimensão transparente da casa legislativa.

Para mensurar tal item, foram elaboradas oito perguntas em relação às suas atividades. O peso atribuído às respostas foi considerado de maneira equânime.

As perguntas consideradas foram:

- a) A ALMG possui mecanismos de recepção da opinião popular acerca de determinada matéria?
- b) A ALMG divulga os custos dos gabinetes parlamentares, bem como os auxílios recebidos?
- c) A ALMG disponibiliza estrutura institucional apta a receber sugestões normativas decorrentes da participação popular nos processos orçamentários, tais como PPAG, LDO e LOA?
- d) A ALMG disponibiliza canais institucionais de transmissão e acompanhamento das suas atividades?
- e) A ALMG possui instrumentos institucionais permanentes de intercâmbio de experiências ou de informações com outros parlamentos internacionais?
- f) A ALMG adota, por regra, o instituto do voto aberto e permite a sua divulgação em canais próprios?
- g) A ALMG mantém um portal permanente e atualizado de divulgação das suas atividades?
- h) A ALMG possibilita a participação popular e o encaminhamento de sugestões legislativas decorrentes de populares em audiências públicas?

Para fins de pontuação, foram adotados os critérios de resposta entre “sim” e “não”, de modo que cada sim respondido favorece a realização da dimensão transparente.

4.5 Da Dimensão Administrativa

Coutinho (2009), Assembleia Legislativa de Minas Gerais (2012) e Yeung, Dantas e Lazzarini (2013) denotam a relevância da função administrativa para que as demais possam se configurar, no dia a dia. Tal função relaciona-se com a necessidade de se estabelecer mecanismos de práticas administrativas, com vistas a promover a eficiência no ambiente de trabalho. Institutos como a avaliação de desempenho dos servidores, a sua qualificação, dentre outros aspectos são considerados como variáveis.

Deve-se registrar que os índices finais encontrados nesta dimensão não são, por si, objetos conclusivos. Isso porque, diante da inexistência de dados ou resultados já aplicados, dessa natureza, torna-se inviável realizar uma análise comparativa.

De toda sorte, os índices estabelecidos foram:

a) Índice de produtividade de funcionários efetivos e celetistas

Trata-se de índice que buscou avaliar o desempenho do servidor, conforme a sua produtividade. O resultado final decorre da razão entre o número do total de leis de alto impacto e do número de pedidos de informações ao Executivo em relação ao número de funcionários efetivos e celetistas no ano.

Nota-se que, quanto maior o índice, maior, deduz-se, será a produtividade pesquisada, o que favorecerá o desempenho administrativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

b) Índice de produtividade dos funcionários ocupantes de cargos de livre provimento

Novamente, pretendeu-se medir o desempenho, através da produtividade. O parâmetro de referência é o total de leis aprovadas de alto impacto e de pedidos de informações em relação ao número de funcionários ocupantes de cargos de livre comissão no ano.

De igual maneira, constata-se que a produtividade apurada será tanto maior quanto mais expressivo for o índice.

c) Índice do custo da lei

O objetivo foi o de apurar o custo da lei. Para tanto, apurou-se o custo total do parlamento e promoveu-se a sua divisão pelo número total de leis aprovadas.

Aqui, percebe-se que a eficiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais será inversamente proporcional ao índice. Quanto maior, pois, o indicador, maior será o custo total do parlamento ou menor será a sua produtividade.

d) Índice de Promoção da Dimensão Transparente

O índice em epígrafe possui por objetivo apontar o grau de promoção de iniciativas transparentes do parlamento. Foi calculado com base no número de eventos abertos ao público em relação ao número de eventos abertos ao público esperados – sendo estes equivalentes a dez vezes o número de semanas úteis.

Por fim, quanto maior o índice em comento, maior será a promoção da função transparência e, por conseguinte, melhor será o desempenho da Assembleia Legislativa Mineira quanto à sua função administrativa.

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Ao longo do presente capítulo, serão apresentados e aplicados todos os indicadores anteriormente mencionados, quando da elaboração da metodologia, ao caso da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, em relação ao período estabelecido entre 2011 e 2013, conforme cada dimensão legislativa das funções constitucionais ao Poder Legislativo, nos termos discorridos ao longo da reflexão teórica.

Ao final de cada indicador, serão registradas as fontes de apuração dos dados, bem como uma breve conclusão acerca do mesmo. Ao final das compilações de cada dimensão legislativa, será realizada uma inferência sobre o índice encontrado.

Ao longo de todo o capítulo, serão abordadas, de forma sucinta, as principais doutrinas relacionadas aos temas em análise.

5.1 Dimensão Promovedora

Conforme metodologia exposta no capítulo anterior, o Mestrando objetiva verificar, neste item, se o Poder Legislativo mineiro, ao longo dos três primeiros anos da 17ª legislatura, mostrou-se eficaz quanto à sua capacidade promovedora.

Como feito ao longo deste estudo, serão apresentados e analisados os dados, de modo a permitir uma conclusão ao final do índice consolidado atinente à dimensão legislativa em comento.

5.1.1 Índice de projetos de alto impacto, de iniciativa do Poder Legislativo, aprovados no ano

Com a finalidade de se apurar as atividades precipuamente desenvolvidas pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, tendo como parâmetros as funções inerentes ao Poder Legislativo, deu-se início à mensuração de dados, nos termos desenvolvidos pelas principais avaliações de desempenho do parlamento do gênero, conforme apresentado nos itens anteriores.

Ab initio, cumpre verificar o índice de projetos de alto impacto, de iniciativa do legislativo, aprovados pelo parlamento mineiro ao longo do período de referência, em relação

ao total de projetos, de origem legislativa, aprovados. Nesse sentido, um ponto nevrálgico é estabelecido, qual seja, o de discernir os projetos de alto e de baixo impacto.

A Assembleia Legislativa mineira adota, para fins estatísticos e de balanços anuais, o conceito de normas de efeito concreto, assim sendo aquelas que não apresentam as características de generalidade e abstração inerentes às leis em sentido material e formal (MINAS GERAIS, 2013).

Desta forma, a Assembleia de Minas classifica como normas de efeito concreto as seguintes espécies de leis:

- a) Declarações de Utilidade Pública: assim compreendidas como o reconhecimento, por parte do Poder Público, através de lei, às entidades que prestam serviços públicos relevantes e sem fins lucrativos à comunidade;
- b) Alienação de imóveis: equivalem à autorização conferida pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo para alienar imóveis públicos, por meio de compra, venda, permuta ou doação, conforme o interesse público;
- c) Denominações de próprios públicos e instituição de datas comemorativas: correspondem às leis que dão denominação a próprios públicos, homenageiam cidadãos falecidos e estabelecem datas de comemorações históricas e culturais do Estado; a Ratificação;
- d) Ratificação ou Rejeição de Convênios Celebrados no Âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ): correspondem às ratificações ou rejeições, por parte da ALMG, por meio de resolução, dos convênios celebrados Pelo Poder Executivo no âmbito do CONFAZ, que abrangem a concessão e a revogação de benefícios fiscais do ICMS, com o intuito de evitar conflitos entre os Estados; e
- e) Regimes Especiais de Tributação: são as ratificações da ALMG, por meio de resolução, à concessão de regime especial de tributação, por parte do Estado, com o objetivo de proteger a economia mineira. Tais regimes especiais também são concedidos a empresas signatárias de protocolo de intenções com o Estado, bem como àquelas beneficiadas pelo Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Comércio Exterior (Pró-Confins). (MINAS GERAIS, 2013).

Com efeito, constata-se que as normas descritas acima assemelham-se às leis de baixo impacto previstas no estudo do INSPER, motivo pelo qual serão assim consideradas na respectiva planilha. Lado outro e à luz dos mesmos parâmetros, as demais proposições serão consideradas, por exclusão, leis de alto impacto, intituladas de temáticas pela ALMG. Em resumo, o quadro apresenta o quantitativo de proposições de alto impacto, de iniciativa do Poder Legislativo, aprovadas em relação ao montante total de proposições, também de origem dos parlamentares, aprovadas.

Por fim, registra-se que as proposições contemplam os Projetos de Lei (PL), Projetos de Lei Complementar (PLC), Propostas de Emendas à Constituição (PEC) e Projetos de Resolução aprovados em redação final e transformados em normas jurídicas. (TABELA 1).

Tabela 1 – Projetos de alto impacto de origem no Poder Legislativo – Minas Gerais – 2011-2013

Especificação	2011	2012	2013
Total de projetos, de origem do Legislativo, aprovados no ano (independente do ano da propositura).	470	565	530
Total de projetos de alto impacto, de origem do Legislativo, aprovados no ano (independente do ano da propositura).	36	33	75
Índice de projetos de alto impacto de iniciativa do Poder Legislativo aprovados no ano.	7,7%	5,8%	14,2%

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Verifica-se que os índices obtidos são baixos, o que, à primeira vista, pode sugerir uma tímida atuação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais no que, em aparente tese, deveria constituir a sua ação precípua.

No entanto, por oportuno, urge rememorar o que já exposto, em capítulo próprio, quanto à competência atribuída ao Poder Legislativo. Em apertada síntese, Limongi (2010), assevera que a Constituição da República de 1988 estabeleceu as bases institucionais que definem as relações entre o Executivo e o Legislativo, de modo a considerar o Presidente da República como o principal legislador do país, já que a Constituição lhe assegura esse papel. O autor menciona, ainda, a competência presidencial para editar Medidas Provisórias.

Figueiredo e Limongi (1995), por sua vez, consideram que:

Há uma forte e, em geral, pouco notada, continuidade legal entre o período autoritário e o atual no que diz respeito à regras que regulam as relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Ao contrário do que normalmente se afirma, os poderes presidenciais, no tocante a sua capacidade de influenciar e dirigir os trabalhos legislativos, não foram limitados de maneira acentuada pela nova Constituição. Eles são infinitamente superiores àqueles de que dispunham os presidentes do período 46/64 e não estão assim tão distantes daqueles que detinham os presidentes do período militar. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, p. 192).

Analogamente, o Poder de Agenda do Poder Executivo pode ser aplicado ao caso da Assembleia Legislativa de Minas Gerais no decorrer do período da pesquisa. As reservas de competência ao Chefe do Executivo e determinados instrumentos normativos, tais como leis delegadas, garantem ao mesmo um inevitável predomínio sobre os parlamentares no que tange à produção legislativa de alto impacto. O fato ajuda a explicar a aparente irrisória produção de leis de alto impacto explicitada pelo parlamento mineiro através dos números obtidos.

5.1.2 Índice de emendas legislativas aos projetos, de origem do Executivo, aprovados

Inicialmente impõe-se conceber que, no intuito de se apurar o índice proposto, foram considerados as emendas e os substitutivos apresentados por parlamentares e também pelas comissões, conforme disposto no artigo 100, II e III do Regimento Interno, ao longo da tramitação das matérias aprovadas na Assembleia Legislativa mineira, cuja autoria tenha sido do Chefe do Poder Executivo.

Deve-se advertir, no entanto, que, a despeito das estatísticas apresentadas, uma análise qualitativa faz-se oportuna para conceber, de maneira mais apurada e precisa, qual o efetivo grau de interferência do Poder Legislativo nos projetos de iniciativa do Poder Executivo – fato que foge ao escopo global deste trabalho.

A premissa deriva do fato de que, por vezes, as emendas legislativas foram, tecnicamente, originadas do próprio Executivo. Explica-se: em variados momentos da tramitação processual – e por distintas razões, técnicas ou de articulação política –, o Governador do Estado remete ao Poder Legislativo propostas de emendas ou de substitutivos às proposições da sua própria iniciativa. Após a leitura em Plenário e a publicação dos referidos textos, os relatores das respectivas matérias nas comissões, via de regra, incorporam o seu teor ao parecer de sua autoria, fazendo com que as emendas e os substitutivos apresentados pelo Governador percam o seu objeto e, por conseguinte, sejam arquivados, conforme determinação expressa do artigo 180, I, do Regimento Interno. Como efeito imediato, a autoria formal das emendas é atribuída à Comissão que emitiu o parecer que as incorporou, e não ao Governador do Estado, que, sob o prisma técnico, deu origem a tais dispositivos.

Figueiredo e Limongi (1988) sustentam que os recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para comandar as suas bancadas foram ampliados pelos regimentos internos das Casas Legislativas. De fato, a arquitetura descrita decorre de autorização regimental e é consolidada quando os relatores das matérias em discussão são integrantes da base governista. Os ganhos do Executivo advêm da celeridade do processo e da confiabilidade quanto à aprovação do texto almejado.

Para os fins acadêmicos propostos, este pesquisador limitou-se ao aspecto formal do processo legislativo, de forma que levou em consideração, para a quantificação ora exposta, a autoria regimental da emenda ou do substitutivo, e não a intelectual. No entanto, quando da análise conclusiva-qualitativa dos indicadores, os dados obtidos no presente tópico serão relativizados (LAFER *et al.*, 2013), de maneira a conferir maior legitimidade ao estudo realizado.

Deve-se levar em conta, também, que, com certa frequência, as emendas ou substitutivos de origem parlamentar em proposições de autoria do Executivo visam a adequar o texto à técnica legislativa ou a corrigir equívocos materiais, tais como a retificação de áreas (típicas de projetos de doações, alienações ou permuta de imóveis) ou o remanejamento de artigos para facilitar a compreensão da matéria. Em situações dessa natureza, ao revés do exposto anteriormente, mesmo que pouco contribuindo para o objeto central da discussão, este Mestrando entende que, ao retificar dada informação ou mesmo adaptá-la às normas de redação legislativa, o parlamento incrementa tais dispositivos de maneira relevante, cumprindo o seu papel constitucional. Essas ações, portanto, contribuem para fortalecer o seu papel promovedor, motivo pelo qual serão devidamente contabilizadas.

Quanto aos valores de referência, o aluno considerou todas as proposições de origem do Executivo aprovadas no parlamento, e não somente aquelas de alto impacto. Ainda que, em tese, não se deva esperar que a Assembleia Legislativa emende projetos de baixo impacto, tais como denominação de próprios públicos e doações de imóveis, sob a argumentação de que o seu objeto é suficientemente delimitado e específico, fato é que, na prática, conforme já adiantado, o fato se sucede e, nessa condição, merece ser objeto de quantificação. Ademais, ainda que concisas tais propostas demandam adequada instrução processual e carregam consigo memoriais de justificativas, que contêm um resumo dos dados dos imóveis ou dos homenageados e que são detidamente analisados pela consultoria técnica da casa legislativa quando da elaboração do parecer, podendo ou não ensejar emendas, o que reforça a necessidade da contabilização pretendida. (TABELA 2).

Tabela 2 – Emendas parlamentares às proposições, de origem no Poder Executivo, aprovadas
– Minas Gerais – 2011-2013

Projetos de Origem no Executivo (*a)	2011	2012	2013
Projetos de origem no Executivo aprovados			
com emenda de origem parlamentar	52	36	53
Total de projetos de aprovados com origem no			
Executivo (com ou sem emenda)	78	77	88
Índice de emendas aprovadas aos projetos			
sancionados de origem no Executivo.	66,7%	46,8%	60,2%

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Nota: Pesquisa manual do autor no site: <www.almg.gov.br>.

Pode-se inferir, portanto, da análise dos dados obtidos, que o Poder Legislativo estadual exerce ativamente a sua função promotora, no que tange à promoção de emendas às proposições do Executivo. A média de 58% obtida ao longo do período analisado denota que os parlamentares praticam efetivamente as suas prerrogativas constitucionais voltadas à participação direta na elaboração das leis do Estado. Se, por um lado, parte das emendas são “ditadas” pelo Poder Executivo, não menos verdadeiro é o fato de que a base de cálculo do índice estabelecida por este aluno levou em consideração todas as proposições de origem do Governador – mesmo aquelas de objeto específico e, nessa condição, menos propensas ao emendamento, tais como doações e denominações de próprios públicos. Com efeito, este pesquisador entende que o Legislativo desincumbiu-se do seu ônus promotor quanto a este particular.

Por fim, há de se registrar que os dados foram inicialmente obtidos pela Gerência-Geral de Documentação de Informação (GDI). No entanto, ao realizar alguns testes de conferência, o mestrando verificou que a pesquisa, realizada de maneira textual, apresentava equívocos, a exemplo da contabilização de emendas parlamentares que haviam sido apresentadas e retiradas pelo autor antes mesmo da votação. Por conseguinte, o pesquisador optou por realizar o levantamento por manualmente, através do sistema disponibilizado pelo sítio eletrônico da ALMG, e analisou, individualmente, as 243 (duzentas e quarenta e três)

proposições de origem executiva aprovadas no legislativo, verificando se as mesmas continham emendas e, em caso positivo, qual era a sua origem.

5.1.3 Índice das emendas orçamentárias, de origem do Poder Legislativo, executadas (individuais ou coletivas)

Para Yeung, Dantas e Lazzarini (2013), ao contrário da cultura política predominante na sociedade brasileira, a execução de emendas parlamentares ao orçamento do Poder Executivo ganha relevo no contexto da promoção de políticas públicas pelo Poder Legislativo.

Os modelos que explicam a ocorrência do fenômeno, no entanto, não são consensuais na literatura. Ao afastar a superficialidade das opiniões gerada pela mídia e pela fervorosa militância política, Vasselai e Mignozzetti (2014) aduzem que os indícios empíricos sobre o tema são controversos. Os autores limitam-se a afirmar que não há razões suficientes para consentir que as emendas dos parlamentares ao orçamento do Poder Executivo constituíam moeda de troca para o apoio parlamentar.

Para Pereira e Mueller (2002), a liberação de verbas orçamentárias previstas nas emendas individuais encontra-se intrinsecamente ligada à relação de individualismo e fragilidade na arena eleitoral e ao forte partidarismo na arena parlamentar. Segundo os autores, os deputados apresentam emendas individuais ao orçamento e o fazem de acordo com seus interesses particulares, visando a atender as suas bases eleitorais. Assim, concluem que há relação positiva entre a execução de emendas e o apoio ao Executivo, fato que explica o comportamento dos parlamentares e justifica a relação de barganha entre troca de votos e execução de emendas.

Limongi (2010) apresenta interpretações diversas. Para o autor, o modelo partidário explica mais adequadamente a relação dos parlamentares com as emendas ao orçamento, de modo a atribuir à coalizão de governo a explicação tanto para o comportamento em Plenário como para a execução das emendas. Ou seja, os autores sugerem que os deputados seguem os seus líderes partidários, fato que se comprova quando os mesmos votam a favor do Governo, mesmo em casos em que as emendas não são liberadas.

Para obter os dados, este aluno recorreu à Gerência-Geral de Consultoria Temática (GCT), à qual incumbe, dentre outros, prestar suporte técnico e administrativo na fiscalização das contas públicas e no acompanhamento da execução do orçamento. A unidade

pesquisada foi a Gerência de Finanças e Orçamento. Neste particular, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais gerencia apenas o quantitativo de emendas apresentadas e aprovadas ao longo da tramitação legislativa, de maneira individualizada, seja por autoria, por unidade orçamentária beneficiada ou por objeto do gasto.

No entanto, uma vez aprovada à redação final da Lei Orçamentária Anual, acrescida das respectivas emendas e sancionada pelo Chefe do Poder Executivo, a Gerência de Finanças e Orçamento deixa de acompanhar o número de emendas executadas e passa a gerenciar o montante efetivamente executado em relação àquele aprovado.

Assim, a Assembleia Legislativa Mineira não dispõe, atualmente, de estatísticas referentes ao número de emendas executadas, nem, tampouco, de instrumentos aptos a esse fim. Lado outro, o Parlamento, considerando o valor final decorrente das emendas aprovadas, monitora os recursos efetivamente executados pelo Executivo.

Dados os princípios e os objetivos norteadores deste trabalho, este pesquisador utilizou como parâmetro, para a construção do índice de emendas ao orçamento executadas, a variável do montante total das emendas efetivamente executadas, em detrimento do valor final das emendas aprovadas. A fonte da consulta prestada, segundo o setor de Finanças, foi o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), acessado em 23 de dezembro de 2014.

A medida parece-nos, de fato, mais adequada aos propósitos da pesquisa, uma vez que retrata, com maior grau de fidelidade, a realidade da execução das emendas parlamentares. (TABELA 3).

Tabela 3 – Execuções das emendas orçamentárias – Minas Gerais – 2011-2013

(Continua)

Emendas aprovadas	2011	2012	2013
Nº de emendas ao orçamento aprovadas na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.	503	418	611

Tabela 3 – Execução das emendas parlamentares – Minas Gerais – 2011-2013

(Conclusão)

Emendas ao Orçamento Executadas, de Origem no Legislativo	2011	2012	2013
Total de emendas ao orçamento apresentadas pelo Legislativo executadas (em R\$).	191 027.544	184 160 963	156 875 098
Total de emendas ao orçamento apresentadas pelo Legislativo (em R\$).	195 718 597	205 070 083	172 569 528
Índice de emendas ao orçamento executadas	97,6%	89,8%	90,9%

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Nota: Pesquisa manual do autor no site: <www.almg.gov.br>.

Não bastasse, por fim, a disponibilização dos dados pela Gerência de Finanças e Orçamento, o Mestrando também recorreu, para fins de checagem dos dados obtidos, às Leis 19 418/11, publicada em 4 de janeiro de 2011, 20 026/12, publicada em 11 de janeiro de 2012 e 20 625, publicada em 18 de janeiro de 2013¹, referentes às leis orçamentárias dos anos de 2011, 2012 e 2013, respectivamente. Os dados são convergentes.

Por fim, releva mencionar, sem prejuízo das conclusões finais, que, com base nos dados obtidos e nas observações realizadas pelo pesquisador ao longo da sua rotina de trabalho, constituiu praxe da Assembleia Legislativa de Minas Gerais executar a maior parte das emendas apresentadas pelos parlamentares.

Para fins acadêmicos, há de se ressaltar que, a despeito da ausência de especificação, tais emendas foram liberadas com certo grau de igualdade, tanto para políticos da coalizão governista, como para os da oposição. Na arena parlamentar, notou-se que um dos objetivos do Governo com tal medida não foi exatamente o de obter votos favoráveis aos seus projetos, mas o de assegurar que, diante de um Regimento Interno excessivamente permissivo, a pauta de votações não fosse obstruída pelos parlamentares de oposição.

¹ Disponível em: <(http://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/loa/anteriores.html - acesso em 25/01/2015, às 01:15h)>. Acesso em: 10 fev. 2015.

Assim, vê-se, na prática, aplicado um misto da literatura externada por Limongi (2010), quanto à disciplina partidária, bem como por Pereira e Mueller (2002), no que tange à relação de barganha estabelecida, de modo que “votar com o Governo” não significa, necessariamente, manifestar-se a favor do mesmo, mas tão somente viabilizar o processo de votação de determinadas proposições, evitando a obstrução do feito.

5.1.4 Índice das atividades das comissões permanentes

Os pesquisadores Yeung, Dantas e Lazzarini (2013) entendem que as atividades desenvolvidas pelas comissões da Assembleia Legislativa compreendem diálogos, debates e reflexões acerca de determinada matéria junto à sociedade e, nesta medida, incrementam a função promotora do Poder Legislativo – premissas com as quais este aluno coaduna. Os autores sugerem, ainda, a contabilização apenas das reuniões das comissões permanentes.

O artigo 96 do Regimento Interno da ALMG define como permanentes as comissões que subsistem nas legislaturas e como temporárias aquelas que se extinguem com o término da legislatura, com a consecução dos seus propósitos ou findo o prazo estipulado para o seu funcionamento.

Este trabalho incluiu, além das reuniões ordinárias e extraordinárias, todas as reuniões conjuntas promovidas pelas comissões. Registra-se que as reuniões conjuntas das comissões foram cuidadosamente analisadas, de modo a se considerar, tão somente aquelas realizadas entre comissões permanentes. Ou seja, não foram contabilizadas as reuniões conjuntas que envolvam qualquer comissão temporária. Este mestrando entende que as estatísticas das comissões temporárias podem provocar uma distorção na análise dos dados obtidos, pois o seu caráter provisório pode ensejar, por exemplo, a concentração excessiva de encontros em curto período, elevando, assim, a média geral do índice de reuniões, de forma a mascarar a efetiva realidade cotidiana das comissões permanentes. Somem-se a isso as dificuldades de mensuração do seu período de atuação.

Os resultados da Tabela 4 deverão ser utilizados para a consecução dos indicadores previstos na Tabela 5 e interpretados à luz dos resultados então encontrados, conforme abaixo:

Tabela 4 – Atividades das comissões permanentes – Minas Gerais – 2011-2013

Especificação	2011	2012	2013
Nº de reuniões ordinárias das comissões permanentes.	535	518	532
Nº de reuniões extraordinárias das comissões permanentes.	380	301	480
Nº de reuniões conjuntas entre comissões (apenas entre comissões permanentes) - elaborada para a pesquisa.	65	29	41
Total	915	819	1012

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Para a obtenção dos dados intermediários, as comissões foram quantificadas conforme a previsão do artigo 101 do Regimento Interno da ALMG, dispositivo que enumera as 21 (vinte e uma) comissões permanentes da Casa, além de discriminar as suas competências. Alerta-se para o fato de que, no início de 2013, por meio da Resolução ALMG 5 387, de 07/03/2013, a Comissão de Prevenção e Combate ao Uso de “Crack” e outras Drogas, antes tida como provisória, foi convertida em permanente. Assim, diante da alteração, o pesquisador considerou um total de 20 (vinte) comissões permanentes ao longo dos períodos de 2011 e de 2012 e um total de 21 (vinte e uma) comissões permanentes durante o ano de 2013.

Foram contabilizadas como "semanas úteis" aquelas estabelecidas no período de atividades das sessões legislativas ordinárias de 2011, 2012 e 2013, assim compreendido o lapso temporal estabelecido entre os dias 1º de fevereiro e 18 de julho e 1º de agosto e 20 de dezembro, nos precisos termos do artigo 13, inciso I, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa, que segue as diretrizes do artigo 53, *caput*, da constituição do Estado.

Releva mencionar que, por força dos mesmos dispositivos, a sessão legislativa extraordinária somente ocorrerá quando o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não for aprovado até o dia 18 de julho ou quando não aprovada a Lei Orçamentária Anual

(LOA) até o dia 20 de dezembro de determinado ano, ocasião em que as atividades legislativas serão prorrogadas e, por conseguinte, ensejará um maior número de semanas úteis. Nesses casos, as sessões extraordinárias iniciar-se-ão a partir do dia 19 de julho, até que a LDO seja aprovada, e a partir de 20 de dezembro, até que a LOA seja devidamente votada. Ocorre que, ao longo do período pesquisado, não houve sessões legislativas extraordinárias, de modo que a contabilização das semanas úteis ateu-se às sessões ordinárias da Casa.

Por fim, há de se registrar que este pesquisador considerou como semanas úteis aquelas que continham, ao menos, 2 (dois) dias úteis ao longo do seu período.

O trabalho desenvolvido por Yeung, Dantas e Lazzarini (2013) sugere, com discricionariade, que as comissões permanentes da Câmara do Município de São Paulo, dada a importância das suas reuniões e debates, deveriam reunir-se, ao menos, uma vez por semana. O referido critério foi mantido quando da sua aplicação à Assembleia Legislativa mineira.

Embora a alusiva pesquisa não faça menção, o artigo 54 do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo preconiza que as comissões permanentes do legislativo paulistano reunir-se-ão, ordinariamente, uma vez por semana, em dia e hora por ela designados. Tal dispositivo autoriza-nos a sustentar a razoabilidade do requisito-base estabelecido, qual seja, o de se esperar, minimamente, uma reunião semanal de cada comissão permanente por cada semana útil de trabalho. Afinal, trata-se de expressa determinação regimental.

Há de se notar, no entanto, que o Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais apresenta-se omissso quanto ao aspecto temporal das reuniões ordinárias das comissões permanentes da Casa. O artigo 125 do seu Regimento Interno assevera que as reuniões ordinárias são aquelas realizadas em dias e horários previamente designados por ela. Entretanto, o texto regimental não explicita se os encontros deverão ou não ser semanais.

De toda sorte, a despeito do exposto, reitera-se que o referido item foi aplicado, de maneira a considerar-se o número mínimo de uma reunião por cada uma das comissões permanentes da ALMG por semana útil de trabalho. (TABELA 5).

Tabela 5 – Índice das atividades das comissões permanentes da Assembleia Legislativa –
Minas Gerais – 2011 - 2013

Especificação	2011	2012	2013
Total de reuniões ordinárias e extraordinárias.	915	819	1012
Total esperado (nº comissões x nº semanas úteis).	900	920	945
Total	101,7%	89,0%	107,1%

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2014.

Nota: Dados calculados pelo autor (número de semanas úteis).

Nota-se que o índice final obtido foi bastante expressivo e, ao longo dos anos de 2011 e 2013, extrapolou, inclusive, as metas estabelecidas. Com efeito, ainda que se leve em conta as ponderações feitas pelos autores, no sentido de que a ausência de reuniões pode decorrer de manobras regimentais, no sentido de se obstruir a tramitação de determinados projetos ou de se demonstrar determinada insatisfação política, fato é que se deve esperar, em situações de normalidade, que as comissões executem o seu papel institucional, efetivando-os através da realização de reuniões. Portanto, mesmo anuindo com a hipótese de que, em certos casos, a omissão legislativa pode equivaler-se a uma ação, tem-se que o índice promovedor das comissões permanentes do parlamento estadual foi consideravelmente elevado.

5.1.5 Índice compilado da Dimensão Promovedora

Parâmetros de avaliação final do índice intitulado “Função Promovedora” faixas de aproveitamento da Câmara Municipal de São Paulo. Tais intervalos são divididos da seguinte forma:

- a) Notas acima de 70%: desempenho muito satisfatório (acima do esperado);
- b) Notas entre 50% e 69,9%: desempenho médio;
- c) Notas abaixo de 50%: desempenho ruim (abaixo do esperado).

Este Mestrando entende que há razoabilidade nos critérios sugeridos, de modo a adotá-los para a conclusão do presente índice. No entanto, algumas ressalvas merecerão o devido registro.

Sendo assim, de acordo com os parâmetros estabelecidos, pode-se inferir que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais obteve, ao longo do período pesquisado – 2011, 2012 e 2013 – um desempenho médio, uma vez que os índices obtidos para os três anos pesquisados encontram-se entre 50% a 69,9%. (TABELA 6).

Tabela 6 – Índice compilado – Dimensão Promovedora – Minas Gerais – 2011-2013

Dimensão Promovedora	2011	2012	2013
Índice de projetos de alto impacto de iniciativa do Legislativo aprovados.	7,7%	5,8%	14,2%
Índice de emendas aprovadas aos projetos sancionados de origem no Executivo.	66,7%	46,8%	60,2%
Índice de emendas ao orçamento executadas.	97,6%	89,8%	90,9%
Índice de atividades das comissões permanentes.	101,7%	89,0%	107,1%
Nota Final do Indicador Referente à Dimensão Promovedora.	68,4%	57,9%	68,1%

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Nota: Dados calculados pelo autor.

Ocorre que ao se realizar uma simples análise da planilha, pode-se detectar que há um indicador nitidamente abaixo da média dos demais. Trata-se do índice referente aos projetos de alto impacto, de origem do Poder Executivo, aprovados ao longo do período.

Preliminarmente, verifica-se que, de fato, a produção legislativa de alto impacto é relativamente baixíssima e, nessa condição, merecedora de repreensão por parte da sociedade, que, ávida pela atuação dos seus representantes, vê-se pouco atendida em seus anseios. A questão é agravada na medida em que a função promovedora do parlamento está inserida no âmago das suas competências institucionais, especificamente, a de legislar.

Por outro lado, no entanto, não se deve olvidar o que já anteriormente exposto a respeito das distorções ocorridas no sistema presidencialista brasileiro quanto à tripartição dos Poderes imposta pela Constituição da República de 1988. Significativa parcela da literatura compreende que a rigidez material do sistema de freios e contrapesos, na prática, foi relativizada. Alves (2009) considera que a Constituição delegou competência legislativa ao Executivo em limites bem definidos, conferindo a esse Poder prerrogativas tipicamente legislativas, como a proposição de projetos de lei e de emendas constitucionais; a autonomia para sancionar e vetar, total ou parcialmente, as leis aprovadas pelo Legislativo e, sobretudo, a iniciativa exclusiva no que concerne a determinadas matérias, a exemplo do orçamento anual. Adicionalmente, é dado ao Chefe do Executivo o poder de exercer diretamente a atividade legiferante, através da edição de leis delegadas e de medidas provisórias (CHEIBUB, 2007).

Sendo assim, não se pode perder de vista a competência limitada conferida pela Constituição da República vigente ao Poder Legislativo quanto à iniciativa material das leis. Com efeito, diante da reserva de competência atribuída ao chefe do Executivo, deve-se ressaltar o índice de produção de leis de alto impacto da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, em relação ao período ora apurado, preservando-se, ainda que parcialmente, a produção legislativa demonstrada pelo parlamento. Este posicionamento pode ser corroborado com os índices mais expressivos apurados quando das emendas apresentadas pelo Legislativo aos projetos de origem do Executivo. Afinal, a proposição de emendas, de igual maneira, enquadra-se no campo da produção legislativa.

Registre-se, ainda, que o indicador utilizado como base para o cálculo do índice incluiu o quantitativo de projetos de utilidade pública aprovados, sendo estes de maioria absoluta no total de projetos de iniciativa parlamentar aprovados. Assim, embora, de fato, não provoquem impacto generalizado na sociedade mineira, fato é que os mesmos possuem relativa relevância para a comunidade onde se inserem as instituições beneficiadas, de maneira que a sua contribuição não pode ser desprezada.

Por fim, releva mencionar, a título comparativo, que, no decorrer das sessões legislativas de 2011, 2012 e 2013, o número de proposições, de origem do Poder Executivo, aprovado na Assembleia Legislativa foi de, respectivamente, 40, 37 e 45. Portanto, tal Poder apresentou um quantitativo médio inferior de proposições de alto impacto aprovadas no parlamento, em comparação com os projetos de igual natureza originados do Poder Legislativo, fato que reforça a conclusão ora exposta.

Isto posto, o aluno considera que a Dimensão Promovedora foi satisfatoriamente cumprida pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, nos anos de 2011, 2012 e 2013.

5.2 Dimensão Cooperadora

5.2.1 Índice das proposições, de origem no Poder Executivo, aprovadas na Assembleia Legislativa de Minas Gerais

O índice de aprovação dos projetos advindos do Poder Executivo decorre do entendimento, por parte de Yeung, Dantas e Lazzarini (2013), de que a Ciência Política já aceita a premissa de que o referido Poder possui melhores condições de protagonizar a promoção de políticas públicas e que a função do Poder Legislativo pode estar associada a uma condição mais cooperativa. Para tanto, o trabalho desenvolvido propõe-se a quantificar os projetos do Poder Executivo que foram aprovados e reprovados no parlamento.

Sobre o tema, Limongi (2010) apresenta estatísticas que comprovam que o Poder Executivo domina a produção legislativa ao demonstrar que 75,8% das proposições remetidas ao Legislativo são aprovadas no próprio Governo que as propõe. De Collor a Lula, após a redemocratização nacional, os chefes do Executivo obtiveram alto índice de aprovação das suas proposições. Para o autor, essas características são estruturais e não variam significativamente com as características pessoais do presidente, o controle partidário no Congresso ou o tipo de coalizão formado. A articulação aliada da agenda estabelecida pelo Executivo junto à liderança de Governo induz o apoio da sua base no parlamento, de modo a ensejar as sucessivas votações favoráveis aos seus projetos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007).

Cheibub, Figueiredo e Limongi (2009), em interessante estudo acerca do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, entre 1988 e 2006, destacam duas características relevantes da Câmara: a primeira constata que, antes de uma votação nominal, os líderes quase sempre declaram a posição do partido, ou seja, eles divulgam publicamente como gostariam que os seus liderados votassem; a segunda é que o governo tem seu próprio líder na Câmara, de modo que ele anuncia a posição do governo com relação a determinada matéria.

Corroborando a intensa influência das Lideranças no processo de votação, Sousa (2004) assevera que são os líderes, em conjunto com o Presidente do parlamento, que

determinam a pauta da Ordem do Dia das sessões plenárias. Essa articulação restrita permite aos líderes decidir quando, como e quais matérias vão a votação.

Assim, pode-se inferir que as prerrogativas normativas existentes, que levam à centralização das decisões administrativas no âmbito das casas legislativas, bem como um forte sistema de lideranças partidárias, podem contribuir para o papel cooperador do parlamento estadual.

Para a aplicação do indicador em comento, o Aluno tomou por referências todas as proposições enviadas pelo Executivo à Assembleia Legislativa mineira ao longo do período analisado.

Para construir o presente indicador, este Aluno considerou as importantes contribuições trazidas à baila por Figueiredo e Limongi (1995), quanto à relevância da aprovação de projetos conforme a sua origem.

De igual forma, foram considerados também os critérios elencados pelo estudo de Yeung, Dantas e Lazzarini (2013). No entanto, o Pesquisador optou por alterá-los em parte. Explica-se: o trabalho publicado pelo INSPER calculou o índice de aprovação dos projetos de origem do Poder Executivo através da razão estabelecida pelos projetos aprovados em relação aos rejeitados.

Ocorre que, partindo-se dos pressupostos já consagrados por parte da literatura acerca do tema e já mencionado nesta pesquisa, fato é que o chefe do Executivo obtém, via de regra, alto êxito na aprovação das suas proposições junto ao Legislativo.

Em raciocínio oposto, no entanto, a estatística também autoriza a conclusão de que parte das iniciativas de tal Poder, ainda que em menor número, não são aprovadas nas Casas Legislativas. Com efeito e partindo das observações realizadas por este Mestrando quando do exercício cotidiano do seu mister, tem-se que, em dados momentos, os interesses do parlamento dissociam-se do Poder Executivo, a despeito de todos os instrumentos decorrentes do presidencialismo de coalizão, ou seja, das lideranças, da ampla base governista, dentre outros. Nesse caso, opera-se a indisciplina partidária – ocorrência minoritária, porém fatídica no Poder Legislativo. Afinal, a legislação partidária não prevê nenhum instrumento de controle do partido sobre o comportamento dos seus integrantes, nem, tampouco, confere poder aos líderes partidários para punir os congressistas indisciplinados (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1995).

Em casos dessa natureza, o parlamento adota postura excepcionalmente estratégica diante das proposições remetidas pelo Poder Executivo. Se, por um lado, tais

textos não são rejeitados – fato que corrobora os dizeres de Limongi (2010) -, lado outro, os mesmos não são, de igual maneira, aprovados. Resultado: as referidas proposições deixam de ser apreciadas pelo parlamento. Releva mencionar que, ainda que se faça menção à possibilidade de o Executivo solicitar urgência em tais projetos, deve-se ter em mente que tal instituto possui limitações regimentais. Como exemplo do exposto, podem ser citados o Projeto de Lei 3 078/2012, referente à gestão unificada e uso comum do solo da região metropolitana de Belo Horizonte e a PEC 43, que altera requisitos para a alienação e a concessão de terras públicas: a exemplo de outros, as proposições foram arquivadas ao final da legislatura, já que não tiveram a tramitação encerrada. Não se pretende aqui afirmar, ressalve-se, que tais projetos despertaram o conflito de interesses por parte do Poder Legislativo. Sustenta-se, tão somente, que tais proposições tramitaram por longo período no Legislativo e chegaram a apresentar movimentações importantes, de modo que a sua tramitação, a exemplo de outras, poderia ter se encerrado mediante a apreciação, e não o arquivamento.

O pesquisador também considerou como reprovados os projetos de iniciativa do Executivo que não foram apreciados pelo Poder Legislativo. A fonte dos dados foi a Gerência de Documentação e Informação (GDI) da ALMG. Não obstante, o Aluno realizou a conferência dos números através do sistema de pesquisa eletrônica disponível no sítio da Assembleia. (TABELA 7).

Tabela 7 – Projetos, de iniciativa do Poder Executivo, aprovados – Minas Gerais – 2011-2013

Projetos de iniciativa do Poder Executivo	2011	2012	2013
Aprovados.	78	77	88
Reprovados ou não apreciados.	17	12	29
Total de projetos de iniciativa do Executivo	95	89	117
Índice de aprovação dos projetos advindos do Poder Executivo.	82,1%	86,5%	75,2%

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Por todo o exposto, constatou-se que o índice encontrado mostrou-se bastante elevado, o que corrobora o indicativo de que o Poder Executivo exerceu significativa dominância legislativa sobre o parlamento estadual, no decorrer do período estudado, fato que somente pode ocorrer mediante expressa cooperação do Poder Legislativo.

5.2.2 Índice das proposições, de iniciativa do Poder Executivo, aprovadas sem emendas parlamentares

Para a construção do referido indicador, parte-se de um silogismo inverso ao aplicado na Tabela 2, Yeung, Dantas e Lazzarini (2013) afirmam que, para que a função Cooperadora seja intensificada, o parlamento deve contribuir, dentre outros, com as prerrogativas legislativas exercidas pelo Executivo.

Neste caso, no entanto e em sentido diverso do que estabelecido anteriormente, a contribuição tanto mais se dará quanto maior for o índice de aprovação, pelo parlamento, das leis oriundas do Poder Executivo sem a apresentação de emendas, ou seja, em sua forma original.

Shugart e Carey (1992 *apud* LEVIATHAN, 2011, p. 1-28) demonstraram que alguns tipos de presidencialismos podem contribuir para aumentar a governabilidade entre os Poderes e, conseqüentemente, a longevidade da democracia, levando-se em conta variáveis como os sistemas eleitorais e de partidos, a polarização ideológica e a disciplina partidária. Chasquetti (2001 *apud* LEVIATHAN, 2011, p. 1-28), por sua vez, aduz que as dificuldades de governabilidade parecem se atenuar quando os presidentes formam coalizões majoritárias de governo.

O já invocado presidencialismo de coalizão, efetivado, sobretudo, em função do controle do processo orçamentário por parte do Executivo, pelo poder presidencial de veto e pela capacidade de o Executivo legislar por decreto (CHEIBUB, 2007) não se mostra diferente no que tange ao relacionamento estabelecido entre o Palácio Tiradentes e a Assembleia Legislativa de Minas Gerais. A presença da maioria parlamentar de apoio ao Governo, aliada ao intenso trabalho das lideranças da Casa, proporciona, via de regra, um ambiente político-institucional favorável à cooperação, por parte do Poder Legislativo estadual, às demandas apresentadas pelo Poder Executivo.

No entanto, assim como alertado quando da análise da Tabela 2, alguns fatores devem ser ressaltados. O indicador puramente considerado – ausência de emendas

legislativas em proposições, de iniciativa do Poder Executivo, aprovadas – não se mostra suficiente a nosso ver, para atestar o grau de cooperação do Poder Legislativo.

Conforme já mencionado, uma significativa parcela das emendas apresentadas por parlamentares decorre, na prática, de uma estratégia, permitida pelo Regimento Interno da Instituição, de incorporação de textos apresentados oficialmente pelo Executivo em determinadas matérias. Por isso mesmo, em alguns casos, o emendamento parlamentar constitui, por si, uma efetiva cooperação de parlamentares ao exercício legislativo do Executivo.

Comandados pelos líderes governistas, os integrantes dos respectivos blocos e das bancadas, que possuem o papel da relatoria nas comissões, assumem a autoria formal das matérias intelectualmente desenvolvidas pelo Governador do Estado. Com efeito, uma vez incorporado o texto do Executivo nas emendas parlamentares, aqueles perdem o objeto e deixam de tramitar. Há, ainda, as hipóteses de emendas legislativas realizadas com a anuência prévia do Executivo, de maneira que a sua mensuração torna-se desafiante e, por vezes, inviável, dada a subjetividade do seu conteúdo e as dificuldades naturais de se atestar a sua ocorrência. Portanto, a ausência de emendas legislativas, neste caso, não deve ser tomada com o índice absoluto para se medir a cooperação entre os Poderes. Invoca-se, mais uma vez, o princípio da relativização dos dados obtidos (LAFER *et al.*, 2003).

Contudo, diante da impossibilidade empírica de se atestar as hipóteses acima, este Pesquisador, feitas as devidas ressalvas, adotará a presente variável, por compreender que, de fato, será capaz de denotar o grau de cooperação estabelecido entre os Poderes. Releva registrar que foram considerados como parâmetros as proposições, advindas do Executivo, que foram aprovadas, e não apenas apresentadas. (TABELA 8).

Tabela 8 – Total de projetos, advindos do Poder Executivo, aprovados sem emendas parlamentares – Minas Gerais – 2011-2013

Especificação	2011	2012	2013
Total de projetos aprovados advindos do executivo.	78	77	88
Total de projetos advindos do executivo aprovados sem emendas.	26	41	35
Índice de aprovação de projetos do Poder Executivo sem emendas apresentadas.	33,3%	53,2%	39,8%

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Nota: Pesquisa manual do autor no site: <www.almg.gov.br>.

Pelo exposto e pela análise dos números apresentados, o pesquisador considera razoável o índice cooperador médio da Assembleia Legislativa de Minas Gerais relativo ao presente tópico. Não obstante os índices concernentes aos anos de 2011 e 2013 tenham se mostrado inferiores a 50%, tais percentuais constituem-se como parâmetros mínimos, pois, conforme já demonstrado, outras variáveis, de inviável mensuração, foram configuradas na prática e, desta forma, mostrar-se-iam suficientes para elevar as referidas razões.

Por fim, os dados obtidos para o cálculo do presente índice são decorrentes da Tabela 2.

5.2.3 Índice de proposições, de origem do Poder Executivo e com pedido de urgência, aprovadas

Preliminarmente, há de se advertir para o fato de que, a nosso ver, os dados sustentados pelo estudo proposto por Yeung, Dantas e Lazzarini (2013) – no sentido de se apurar o índice dos pedidos de urgência, advindos do Governador, aprovados – assemelham-se às disposições do instituto das normas de preordenação.

O desembargador José Tarcizio de Almeida Melo (2008) sustenta que as normas de preordenação são aquelas em que o constituinte federal toma o espaço do constituinte estadual, a quem caberá apenas a imposição da repetição. Denise Cristina Mantovani Cera (*apud* NOVELINO, 2009) aduz que: “são aquelas dirigidas especificamente aos Estados Federados e que trazem a revelação antecipada de matérias a serem reproduzidas em sua auto-organização”. Trata-se, portanto, de limitação imposta às unidades da federação.

São consideradas de preordenação as normas referentes ao número e remuneração dos deputados estaduais; a eleição, mandato e posse do Governador e do Vice-Governador; a perda de mandato do Governador e do Prefeito; as regras sobre servidores públicos e militares; a organização dos tribunais de contas e conselhos de contas dos municípios e a criação de novo Estado.

Embora não seja expressamente caracterizada como tal, o parágrafo primeiro do artigo 64 da Constituição da República (1988) assim escabele:

Art. 64 – A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

§ 1º – O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

A Constituição do Estado de Minas Gerais, por sua vez, ao dispor sobre a Organização dos Poderes, notadamente, sobre o Processo Legislativo, ao longo do seu artigo 69, repete o texto insculpido no parágrafo primeiro do artigo 64 da Constituição Federal. Naturalmente, ao fazê-lo, remete a competência ao Chefe do Poder Executivo Estadual, *in verbis*:

Art. 69 - O Governador do Estado poderá solicitar urgência para apreciação de projeto de sua iniciativa.

§ 1º - Se a Assembleia Legislativa não se manifestar em até quarenta e cinco dias sobre o projeto, será ele incluído na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação.

Por fim, o Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, no *caput* do seu artigo 208, também recepciona o dispositivo da Constituição da República quanto ao pedido de urgência, conforme se constata abaixo: “Art. 208 - O Governador do Estado poderá solicitar urgência para apreciação de projeto de sua iniciativa” (MINAS GERAIS, 1988).

Desta forma, de acordo com o que já estabelecido pela Constituição da República Federativa do Brasil e repetido pela Constituição do Estado de Minas Gerais, bem como pelo Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, este pesquisador roga *venia* para entender que o pedido de urgência constitui uma prerrogativa facultada ao Chefe do Poder Executivo, em relação à qual não compete ao Poder Legislativo a autonomia normativa de convalidá-lo. Trata-se de solicitação automaticamente acatada.

Com efeito, logo se percebe que a aplicação, na ALMG, do Índice de Pedidos de Urgência Aprovados, nos moldes desenvolvidos pelo INSPER, não será diferente de 100% (cem por cento), uma vez que, conforme sustentado, não há que se falar em aceitação ou atendimento, por parte do Poder Legislativo, quanto aos pedidos de urgência originados no Poder Executivo, eis que o seu acatamento é medida de pleno direito.

Desta forma, este Autor optou por preservar a apuração do índice de pedidos de urgência, por considerá-lo relevante para a mensuração do desempenho da dimensão cooperadora do legislativo mineiro, à luz do que dispõem diversos autores, tais como Figueiredo e Limongi (1995) e Meneguim e Magna (2014).

No entanto, optou por elaborar e acrescentar uma nova tabela comparativa, baseada no trabalho de Inácio (2014), no qual se apura o percentual das proposições aprovadas com pedidos de urgência advindos do Governador em relação ao total de projetos de iniciativa do Governador aprovados.

Adicionalmente, este Aluno entendeu por bem alterar o parâmetro de comparação. Na pesquisa estabelecida por Inácio (2014), a estatística de referência utilizada foi o total de proposições, de origem do Governador, aprovadas na Assembleia Legislativa. O raciocínio exposto poderia ser aplicado aos propósitos deste trabalho, não fosse uma determinação contida nos parágrafos primeiro e segundo do artigo 272 do Regimento Interno do parlamento. Os dispositivos em comento limitam a tramitação simultânea dos pedidos de urgência advindos do Governador a duas proposições. Excepcionalmente, mediante acordo de líderes, o número máximo pode ser estendido a três. Assim, não é forçoso reconhecer que, por força regimental, o número de proposições em tramitação sob o regime de urgência requerido pelo Governador do Estado tende a ser reduzido, motivo pelo qual não se mostra razoável adotar, como base para o cálculo do índice, o número total de proposições de origem governamental aprovadas, sob pena de se incorrer a uma injusta e majoritária possibilidade de que o índice final apurado seja inevitavelmente reduzido.

Pelo exposto, o Mestrando elaborou um índice que leva em consideração o número total de proposições aprovadas, em relação ao número total de proposições apresentadas, em ambos os casos, de origem do Poder Executivo e com pedido de urgência solicitado pelo Governador.

Os resultados, por sua vez, demonstraram que o Legislativo mineiro aprovou todas as proposições, de origem do Governador, que tramitaram com regime de urgência por ele solicitado. (TABELA 9).

Tabela 9 – Proposições, de origem do Poder Executivo e com pedido de urgência, aprovadas – Minas Gerais – 2011-2013

Especificação	2011	2012	2013
Proposições com pedidos de urgência advindos do Executivo aprovadas.	7	7	4
Proposições com pedidos de urgência advindos do Executivo.	7	7	4
Índice de pedidos de urgência do Poder Executivo aprovados.	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Conforme alertam Anastasia e Nunes (2006), o arranjo institucional brasileiro apresenta características mistas do modelo consensual de democracia, simbolizada pela dispersão de poder dos atores relevantes e pela representação institucionalizada das minorias, e do modelo majoritário de democracia, que decorre, sobretudo, da concentração constitucional de poderes legislativos nas mãos do Presidente, aí incluída a possibilidade de requerer urgência na tramitação de proposições legislativas de sua autoria.

Rodrigues (1996), por sua vez, alerta para o uso exacerbado da medida. O autor observa que o requerimento de urgência — ampla e indiscriminadamente utilizado — é aprovado, na prática, após negociações entre o Presidente da Câmara e os líderes e contribui decisivamente para a perda da prerrogativa decisória por parte das comissões permanentes, já que elas acabam por ficar inviabilizadas de analisar as matérias urgentes em prazos tão exíguos, abstendo-se de exercer o seu poder conclusivo sobre as matérias.

Se, por um lado, parte da literatura predominante confere êxito ao presidencialismo de coalizão (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999), lado outro, as estatísticas apuradas comprovam empiricamente que, de fato, na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, o arranjo institucional estabelecido favoreceu a aprovação das proposições, de origem do Governador, tramitadas sob o regime de urgência.

A constatação autoriza-nos, portanto, a concluir que o parlamento mostrou-se essencialmente colaborador quanto ao quesito apresentado.

5.2.4 Índice de proposições, de origem do Poder Executivo, aprovadas abaixo da média de velocidade do Poder Legislativo

O tópico em comento visa a apurar o índice de projetos, de iniciativa do Poder Executivo, aprovados em tempo inferior à média de velocidade de apreciação das proposições em tramitação na Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

A metodologia prevista, inicialmente, objetivava a apuração da velocidade média de aprovação das leis propostas no parlamento mineiro, para que, a partir de tais dados, pudesse apurar-se o índice de propostas iniciadas no Executivo que tivessem tramitado abaixo da referida média. O objetivo final é verificar o quão cooperador é o parlamento de Minas em relação às propostas iniciadas pelo Governador do Estado.

No entanto, é necessário registrar, preliminarmente, que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, especificamente, a Gerência-Geral de Apoio ao Plenário, não possui o gerenciamento dos dados pretendidos. Vale dizer: o corpo técnico legislativo, embora faça o registro das datas de início e do término da tramitação de cada proposição, não desenvolveu, até a presente data, mecanismos que viabilizem a apuração ora pretendida, qual seja, a da quantificação, em dias, do seu tempo de tramitação.

Diante do fato e da relevância do indicador em comento, este pesquisador optou por realizar a apuração manualmente. Para tanto, considerando que, ao longo dos anos de 2011, 2012 e 2013, a Assembleia Legislativa de Minas aprovou um volume total de mil oitocentos e vinte e seis proposições, o Mestrando, com o intuito de viabilizar a pesquisa, analisou uma amostragem dos dados.

Ademais, foi computada a velocidade média apenas das proposições de deliberação em Plenário. Tal situação decorreu, em primeiro lugar, do fato de que as proposições de alto impacto são, todas, decorrentes de apreciação em Plenário – caracterizadas pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais como leis temáticas – e possuem regime de tramitação de dois turnos.

Em segundo lugar, tem-se que, por outro lado, os projetos de deliberação conclusiva das comissões tramitam, via de regra, em velocidade bastante superior às de apreciação em Plenário, fato que poderia causar uma distorção do cenário ora analisado.

Por fim, poder-se-ia, em última análise, calcular o tempo médio de aprovação das proposições de deliberação em comissões, seguido do cálculo da velocidade média das

proposições de tramitação em comissões que tiveram origem no Executivo. Ocorre que o número excessivo de tais dados – mil oitocentos e vinte e seis, ao longo dos anos de 2011, 2012 e 2013 – e a ausência de um sistema de informações institucionais capaz de aferir tais estatísticas acarretaria enorme complexidade em realizar a referida medida e comprometeria a sua viabilização. Além de - a nosso ver - desnecessária, tem-se que a elaboração dos dados mostrar-se-ia de natureza bastante complicada.

Não foram consideradas, para este fim, as leis de natureza orçamentária e o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), visto que possuem dispositivos e prazos regimentais próprios de tramitação, fato que poderia influenciar os resultados obtidos.

Este pesquisador considerou, ainda, como margens temporais a data da publicação da proposição lida em Plenário (início da tramitação), bem como a data da publicação da sua redação final aprovada em Plenário (término da tramitação).

Adotou-se como amostra o percentual de trinta e cinco por cento das proposições de alto impacto aprovadas na Assembleia Legislativa, tanto das originadas no Legislativo, quanto no Executivo. (TABELA 10).

Tabela 10 – Percentual das proposições de alto impacto aprovadas na Assembleia Legislativa, originadas no Legislativo e no Executivo, analisadas – Minas Gerais – 2011-2013

Iniciativa do poder Legislativo	2011	2012	2013
Proposições de alto impacto aprovadas	36	33	75
Percentual analisado (Amostra)	35%	35%	35%
Total de proposições analisadas	13	12	27
Iniciativa do poder Executivo	2011	2012	2013
Proposições de alto impacto aprovadas	40	37	45
Percentual analisado (Amostra)	35%	35%	35%
Total de proposições analisadas	14	13	16

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Nota: Pesquisa manual do autor no site: <www.almg.gov.br>.

Em seguida, calculou-se o tempo médio de tramitação dos referidos projetos. (TABELA 11).

Tabela 11 – Tempo médio da tramitação das proposições – Minas Gerais – 2011-2013

Ano	Amostra (Poder Legislativo)	Máximo	Mínimo	Média (em dias)
2011	13	880	15	614,79
2012	12	836	10	319,92
2013	27	482	7	221,38
Total Geral	42	880	7	379,26

Ano	Amostra (Poder Executivo)	Máximo	Mínimo	Média (em dias)
2011	14	216	14	76,46
2012	13	622	8	128,83
2013	16	270	13	93,63
Total Geral	43	622	8	97,46

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Nota: Pesquisa manual do autor no site: <www.almg.gov.br>.

Por fim, após verificar a velocidade individualizada das proposições de origem no Executivo contidas na amostragem, apurou-se o índice de projetos desse Poder que tramitaram abaixo da média de velocidade geral. (TABELA 12).

Tabela 12 – Tempo médio da tramitação das proposições – Minas Gerais – 2011-2013

Especificação	2011	2012	2013
Total de iniciativas do Executivo analisadas	14	13	16
Aprovados abaixo da média de dias, de iniciativa do Executivo.	14	12	16
Índice de projetos aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação.	100,0%	92,3%	100,0%

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Nota: Dados do autor

O estudo desenvolvido por Figueiredo e Limongi (1995) evidenciou que a grande maioria das iniciativas do Executivo era aprovada pelo Legislativo. Mostrou, ainda, que as evidências disponíveis indicavam que o fato ocorria porque o Congresso conferia tratamento especial às matérias introduzidas pelo Executivo. Como exemplo, ilustram os autores, as matérias do Executivo eram aprovadas em menos tempo do que aquelas originadas do próprio Poder Legislativo. Mais do que isso, por iniciativa própria, por meio da aprovação de requerimentos de urgência, o Congresso apressa a tramitação das matérias do Executivo. Há sinais, portanto, de cooperação entre os poderes.

Conforme já dito, à luz dos estudos de avaliação de desempenho realizados e do referencial teórico exposto, a literatura, embora divirja quanto aos limites estabelecidos entre as ações de cooperação do Legislativo junto ao Executivo – colaboração ou conflito – ou a sua natureza – colaboração ou submissão – consente, de toda forma, que a cooperação faz-se presente nos parlamentos.

Um fator curioso a se mencionar foi o de que, a despeito das proposições de iniciativa parlamentar apresentarem tempo de tramitação, em média, superior às proposições originadas do Executivo, alguns dos seus projetos apresentaram grau de celeridade extremamente alta (TABELA 11).

Mesmo constituindo exceções, o fato não deixa de merecer destaque, pois sugere que o objeto delineado em tais propostas, aliado aos interesses parlamentares ou partidários, por meio de grupos de pressão, mediante a eventual utilização de *lobbies* ou mesmo por influência do próprio Governo, favorece a sua rápida apreciação. Em regra, tal tramitação ocorre às vésperas dos períodos de recesso da casa legislativa, ocasião usualmente propícia para a realização de acordos de líderes e para a elaboração de uma agenda comum.

Novamente, tal fato remete-nos os estudos científicos de Figueiredo e Limongi (1995), que caracterizam o parlamento como um poder de forte influência das lideranças partidárias e de desenhos institucionais que favorecem a centralização dos poderes decisórios.

No mais, a análise empírica realizada não autoriza outra conclusão, quanto ao item ora praticado, senão a de que as proposições do Poder Executivo são, quase em sua totalidade, aprovadas em tempo inferior às do próprio parlamento. Mesmo que se argumente que o presidencialismo de coalizão propicie um ambiente institucional favorável aos jogos parlamentares, através das negociações entre lideranças, bancadas e o próprio Executivo, fato é que tão alto índice de proposições apreciadas abaixo do tempo médio de tramitação somente se torna possível mediante intensa colaboração do Poder Legislativo em estudo. Assim, percebe-se que a Assembleia Legislativa apresenta nítida dimensão cooperativa quanto ao item sublinhado, o que corrobora a inferência realizada por Figueiredo e Limongi (1995).

Por fim, vale informar que a Gerência-Geral do Plenário, diante das infrutíferas solicitações de dados realizadas por este aluno, comprometeu-se a desenvolver um sistema tecnológico de gerenciamento da velocidade média da tramitação das proposições já a partir da próxima legislatura. Trata-se, pois, de uma colaboração acarretada por este trabalho.

5.2.5 Índice consolidado da Dimensão Cooperadora

Uma vez aplicadas as variáveis propostas para a apuração da efetividade da dimensão cooperadora, pode-se compilar os seus resultados. (TABELA 13).

Tabela 13 – Índice consolidado da Dimensão Cooperadora – Minas Gerais – 2011-2013

Dimensão Cooperadora	2011	2012	2013
Índice de aprovação dos projetos advindos do Poder Executivo.	82,1%	86,5%	75,2%
Índice de aprovação de projetos do Poder Executivo sem emendas apresentadas.	33,3%	53,2%	39,8%
Índice de pedidos de urgência do Poder Executivo aprovados.	100,0%	100,0%	100,0%
Índice de projetos aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação.	100%	92%	100%
Nota Final do Indicador Referente à Dimensão Cooperadora.	78,9%	83,0%	78,8%

Fonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Nota: Dados calculados pelo autor.

A análise dos compilados acerca da atuação do parlamento mineiro evidencia alto índice final quanto à sua dimensão cooperadora.

Todos os indicadores pesquisados mostraram-se bastante elevados, à exceção da variável relativa à aprovação de proposições, de origem do Executivo, sem emendas legislativas. Quanto a este, conforme já argumentado, trata-se de indicador cuja apuração mostra-se, inevitavelmente, relativa.

Assim, valendo-se do princípio da relativização dos dados absolutos obtidos, utilizado por Lafer *et al.* (2013) em seu estudo, reitera-se que a ausência de emendas em proposições de origem do Executivo pode denotar, de fato, a capacidade de cooperação por parte do Poder legislador. No entanto, o raciocínio inverso não pode ser tomado por verdade pura, pois o emendamento de tais proposições, por vezes, pode ser desejável pelo próprio Poder Executivo, na medida em que o ele mesmo, valendo-se da maioria parlamentar estabelecida ao longo do período pesquisado, da Liderança de Governo, do presidencialismo de coalizão e da centralização de poderes administrativos no âmbito do Legislativo (Cheibub, Figueiredo e Limongi, 2009), por vezes, encaminha emendas, cujo conteúdo é integralmente absorvido pelas emendas parlamentares, dadas as questões regimentais ou estratégicas. Assim, embora não assuma, o Executivo, a autoria formal das emendas, fato é que o referido Poder detém a sua iniciativa intelectual, pelo que a sua simples existência não imputa ao Poder Legislativo o caráter de não cooperador.

De toda forma, os dados obtidos são suficientemente aptos a demonstrar a eficaz atuação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, quanto à dimensão Cooperadora das funções constitucionais atribuídas ao Poder Legislativo.

5.3 Dimensão Fiscalizadora

Conforme metodologia exposta no capítulo anterior, o Mestrando objetiva verificar, neste item, se o Poder Legislativo mineiro, ao longo dos três primeiros anos da 17ª legislatura, mostrou-se eficaz quanto à sua capacidade fiscalizadora.

Como feito ao longo deste estudo, serão apresentados e analisados os dados, de modo a permitir uma conclusão ao final acerca do índice consolidado atinente à dimensão legislativa em comento.

5.3.1 Índice de atendimento, por parte do Poder Executivo, dos pedidos de informação oriundos do Poder Legislativo

Inicialmente, insta mencionar que a consulta foi submetida por este Pesquisador à Gerência de Documentação e Informação (GDI), a quem compete, dentre outras atribuições, atender as necessidades de pesquisas dos públicos externo e interno, manter atualizados o banco de dados referentes à legislação estadual, bem como o Portal da Assembleia.

Ocorre que o Banco de Dados Matérias em Tramitação (MATE), sistema informatizado acessado pela GDI para fins de consultas internas e externas, utiliza o método textual de pesquisas. Vale dizer: as pesquisas realizadas no MATE contabilizam o número preciso de dispositivos que contenham determinado termo, ainda que não se trate especificamente do objeto pesquisado. Com efeito, o levantamento gerado tende a apresentar um número excessivo de objetos, que, muitas vezes, são quantificados em duplicidade.

Assim, o aluno recorreu à Gerência das Comissões para obter os referidos dados. Ocorre que, até 2013, a Gerência das Comissões não possuía um sistema de registro e de gerenciamento dos pedidos de informações aprovados e remetidos pela Assembleia Legislativa aos mais diversos órgãos públicos e privados. Somente naquele ano, teve início a contabilização dos convites remetidos, bem como das respostas obtidas, motivo pelo qual não se mostrou possível obter os dados pretéritos a tal período.

A pesquisa manual, por sua vez, também não se mostrou frutífera, porque não é possível individualizar, no sítio eletrônico da ALMG, os pedidos de informação, em meio a outras centenas de pedidos de naturezas diversas, tais como de providências e de diligências, nem tampouco precisar quais foram destinados aos órgãos do Poder Executivo estadual ou aos demais Poderes e Instituições.

Por fim, vale registrar que as estatísticas ora levantadas, por intermédio da Gerência Geral das Comissões, contabiliza apenas os pedidos de informação originados nas comissões da casa legislativa (que constitui a larga maioria) - seja por autoria destas ou dos próprios parlamentares -, de maneira que os eventuais requerimentos realizados no Plenário não foram contabilizados, já que a Gerência de Plenário ainda não desenvolveu mecanismos de controle dos referidos dados.

Importante registrar, de igual forma, que também se consultou o Relatório de Atividade Institucionais da Assembleia Legislativa de 2013, que discrimina a quantidade de

pedidos de informações realizados pelo parlamento ao Executivo Estadual, dentre outros órgãos. No entanto, a fonte das informações disponibilizadas no Caderno é justamente o Banco de Dados Matérias em Tramitação (MATE), cuja metodologia, descrita acima, gera resultados imprecisos e pode induzir o pesquisador a erro.

Portanto, foram levados em consideração os dados apresentados pela Gerência de Comissões. (TABELA 14)

Tabela 14 – Índice de pedidos de informação ao Executivo atendidos – Minas Gerais – 2011-2013

Especificação	2011	2012	2013
Nº total de solicitações de informação, remetidas ao Executivo, atendidas.	..	..	10
Nº total de solicitações de informação remetidas ao Executivo.	..	..	24
Índice de solicitação de informação ao Executivo.	—	—	41,7%

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Conforme fartamente exposto, quanto da análise dos estudos de avaliação de desempenho desenvolvidos por renomados doutrinadores, o presente indicador também é adotado por Lafer *et al.* (2013), ao analisarem a função fiscalizadora do parlamento.

Os autores explicam que compete aos parlamentares e às comissões da Assembleia mineira, mediante aprovação em Plenário, realizar requerimentos de informações ao Poder Executivo, acerca das matérias legislativas em trâmite ou quanto a fato sujeito a controle e fiscalização do parlamento. A não observância dessa natureza de requerimento por parte da autoridade oficiada, alertam, pode acarretar crime de responsabilidade.

Os pedidos de informação constituem, assim, importante instrumento de efetivação da dimensão fiscalizadora do parlamento. No caso da Assembleia mineira, a autoria do instituto é facultada a qualquer parlamentar ou às comissões, conforme leitura dos artigos 46, 82 e 100, do Regimento Interno.

A apuração de tais variáveis é, pois, essencial para a compreensão acerca da eficácia da capacidade fiscalizatória legislativa.

Conforme as estatísticas trazidas à baila, quanto ao ano de 2013, verifica-se que o índice de atendimento, por parte do Poder Executivo estadual, em relação aos requerimentos de informações remetidos pelo Poder Legislativo é baixo, motivo que conduz à conclusão de que a casa legislativa não atua eficazmente quanto a este aspecto.

Somem-se ao resultado os fatos de que: (a) o parlamento dispõe de mecanismos de responsabilização da autoridade descumpridora do dispositivo e (b) embora não haja, neste tópico, parâmetro avaliativo, fato é que o número absoluto de pedidos de informações enviados ao Executivo mostra-se baixo. Pode-se adotar como base comparativa, para se atestar o exposto, o número de reuniões promovidas pelas comissões permanentes da Casa (conforme se verá em indicador próprio), que é excessivamente superior ao quantitativo de pedidos de informações dela decorrentes.

Ainda quanto à última premissa, pode-se inferir que as formalidades para o envio do requerimento de informações são mais rigorosas do que as previstas para outras modalidades de pedidos. Tal pleito, além de ser aprovado em comissão e mesmo quando apresentado em Plenário, deve, necessariamente ser aprovado por este. Assim, pode-se conceber a utilização de manobras regimentais, por parte da coalizão de Governo, no intuito de evitar a sua emissão.

De toda sorte, fato é que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, quanto ao aspecto do atendimento aos pedidos de informação originados da Assembleia, não apresenta alta eficácia em sua dimensão fiscalizadora.

5.3.2 Índice de convites, a membros do Poder Executivo, atendidos

O indicador em comento objetiva apurar o percentual de convites atendidos pelas autoridades do Poder Executivo, em relação ao total de convites enviados a tal Poder. Conforme se aprofundará ao longo desta análise, parte-se da premissa constitucional conferida ao Poder Legislativo, no sentido de exercer a sua dimensão fiscalizadora através do convite a autoridades de diversos poderes, para que os mesmo prestem informações acerca de proposições em tramitação, de fatos políticos relevantes ou de determinadas políticas públicas.

Novamente, fazem-se necessários breves e preliminares esclarecimentos em relação à obtenção dos dados:

Atualmente, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais não dispõe de recursos e sistemas tecnológicos capazes de especificar e compilar, através dos filtros desejados, os convites enviados às diversas autoridades com quem pretende debater os temas elencados pelo parlamento, no que tange às diversas atividades realizadas pelas suas comissões.

O banco de dados existente é bastante rico e possui o cadastro superior a 36 100 (trinta e seis mil e cem) instituições que, em algum momento, já foram destinatárias dos convites legislativos. Sendo assim, logo se constata a inviabilidade técnica de individualização manual das entidades integrantes do Poder Executivo e, ato contínuo, dos convites enviados a todas as autoridades que integram as referidas instituições.

Diante da ausência dos mecanismos adequados para tal levantamento, aliada à inviabilidade da sua contagem manual, este Pesquisador, cioso da relevância dos dados em comento e buscando aglutinar o maior número de informações possíveis para a adequada consecução deste trabalho, optou, à luz do princípio da relativização dos dados obtidos e da adoção de vários caminhos com um mesmo fim (LAFER *et al.*, 2013), realizar a apuração deste item baseada em uma amostragem composta pelos convites enviados pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais aos oito Secretários de Estado, cujas pastas são consideradas estratégicas, seja pela demanda ou pela natureza das suas funções.

Vale registrar que os convites realizados pela Assembleia Legislativa às diversas autoridades não possuem natureza imperativa, motivo pelo qual os convidados podem indicar representantes para a respectiva solenidade. Nesses casos, os convites são considerados, pelo parlamento, como atendidos.

Dando continuidade ao exposto, contabilizaram-se, manualmente, os convites realizados aos titulares das seguintes pastas, bem como o quantitativo do seu respectivo atendimento:

- (1) Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG);
- (2) Secretaria de Estado de Governo (SEGOV);
- (3) Secretaria de Estado de Fazenda (SEF);
- (4) Secretaria de Estado de Saúde (SES);
- (5) Secretaria de Estado de Educação (SEE);
- (6) Secretaria de Estado de Cultura (SEC);

(7) Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD); e

(8) Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SECTES).

Foram considerados, ainda, os convites realizados a todas as espécies de eventos promovidos pelas comissões, tais como: visitas, debates públicos, reunião com convidados e audiências públicas.

Encontra-se, aqui, uma nova contribuição deste trabalho: baseado na ausência de sistemas de contabilização das informações pretendidas, o setor técnico da ALMG comprometeu-se a instaurar um sistema de medição de tais dados a partir da próxima legislatura.

Tabela 15 – Índice de convites a membros do Poder Executivo atendidos – Minas Gerais – 2011-2013

Especificação	2011	2012	2013
Nº de convites a membros do Poder Executivo atendidos.	44	81	60
Nº total de convites a membros do Poder Executivo.	99	141	133
Índice de convites a membros do Executivo.	44,4%	57,4%	45,1%

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Yeung, Dantas e Lazzarini (2013) asseveram que uma das formas de se estabelecer o diálogo entre os Poderes dá-se por meio de convites a membros do Poder Executivo. Ainda, compreendem que o referido instituto constitui uma importante ferramenta fiscalizatória nas mãos do Legislativo. O mesmo entendimento é manifestado por Lafer *et al.* (2013).

Novamente, os dados obtidos evidenciam o baixo atendimento, por parte do Poder Executivo, em relação aos convites que lhe são remetidos. Em função da ausência de

dispositivos normativos específicos, tais mecanismos não possuem natureza coercitiva, de modo que a autoridade convidada pode-se fazer representar. Ainda assim, os índices não se mostram satisfatórios.

Por fim, à Assembleia caberia, mediante o descumprimento dos convites realizados, efetivar a convocação das mesmas autoridades desobedientes. No entanto, o baixo número de convocações a autoridades do Poder Executivo aliado à alta inadimplência dos convidados leva-nos à conclusão de que o parlamento mineiro não se mostra eficaz quanto ao presente aspecto, que constitui uma das facetas da dimensão fiscalizadora do Poder Legislativo.

5.3.3 Índice de Comissões Parlamentares de Inquéritos, afetas ao Poder Executivo, instauradas e encerradas

O indicador em evidência objetiva verificar a proporção de Comissões Parlamentares de Inquéritos, afetas ao Poder Executivo, instauradas e encerradas em relação ao montante total de Comissões Parlamentares de Inquéritos afetas ao Executivo instauradas ao longo dos anos de 2011, 2012 e 2013.

Conforme já sustentado, as CPI's, objetos de estudo por inúmeros autores, consolidam-se como um dos principais mecanismos de fiscalização atribuídos ao Poder Legislativo e possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias, além de outros previstos no Regimento Interno das instituições.

Paim (2008) demonstra que, para a instauração de uma CPI, a Constituição da República determina critérios bem definidos, tais como: (a) interesse público, (b) requerimento de pelo menos um terço dos membros do parlamento, (c) fato determinado e (d) prazo definido de duração.

Lafer et al. (2013) também reconhecem a natureza relevante das CPI's quanto ao seu alcance fiscalizatório.

Em relação à Assembleia Legislativa de Minas Gerais, tais comissões são instauradas, conforme o comando constitucional, mediante aprovação de, ao menos, um terço dos seus membros. As CPI's possuem o intuito de apurar fato determinado e por prazo certo. Ao final, as conclusões da investigação, conforme o caso, poderão ser encaminhadas ao Ministério Público, ou a outra autoridade competente, para que se promova a responsabilidade

civil, criminal ou administrativa dos supostos infratores. Trata-se, portanto, de instrumento investigatório de notória importância para o equilíbrio do já mencionado sistema de freios e contrapesos.

As variáveis ora propostas justificam-se pelo posicionamento, dentre outros, de Souza (2006), para quem as CPI's possuem baixo índice de sucesso. O autor em comento realizou análise empíricas, de modo a afirmar que, mais da metade da CPI's por ele pesquisadas, embora criadas, não chegaram sequer a ser instaladas. O fraco desempenho apontado, conclui, favorece a constatação de que a sua criação decorre, majoritariamente, de aspectos políticos.

Os dados ora estudados foram obtidos diretamente da Diretoria de Processo Legislativo e apresentam-se da seguinte maneira:

Tabela 16 – Índice de CPI's encerradas – Minas Gerais – 2011-2013

Especificação	2011	2012	2013
CPI's propostas que versam sobre o Executivo	0	0	0
CPI's instaladas e encerradas que versam sobre o Executivo.	0	0	0
Índice de CPI's instaladas de impacto sobre o Executivo.	0,0%	0,0%	0,0%

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Parece-nos suficientemente claro que os números expostos traduzem, por si, as conclusões do presente item. No decorrer dos anos período estabelecido entre 2011 e 2013, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais não instaurou qualquer CPI relativa às atividades do Poder Executivo.

Diante dos irrefutáveis números, sequer a teoria de Souza (2006) – quanto ao insucesso das CPI's criadas – pode ser atestada. A completa ausência da sua criação, autoriza-nos a abordar a prevalência dos interesses do Poder Executivo em detrimento do Legislativo (Limongi, 1995), quanto a este particular.

Assim, constata-se que a Assembleia mineira não foi eficaz, em sua dimensão fiscalizatória, quanto à instauração de CPI's afetas ao Poder Executivo.

5.3.4 Índice de atendimento a pedidos de auditoria do Tribunal de Contas do Estado sobre a aplicação do orçamento

De maneira análoga ao tópico anterior, expõe-se que o indicador em análise objetiva verificar a proporção de atendimento, por parte do Tribunal de Contas, acerca dos pedidos de auditoria deste quanto à aplicação do orçamento público por parte do Poder Executivo.

O Tribunal de Contas do Estado constitui um órgão auxiliar do Poder Legislativo mineiro, composto por sete Conselheiros, com vistas a atuar no controle da execução do orçamento e da aplicação do dinheiro público. A despeito da controversa literatura quanto à sua natureza jurídica, o referido Tribunal não é órgão do Poder Executivo, nem do Poder Judiciário.

Com efeito, às Casas Legislativas são conferidas a prerrogativa de realizarem pedidos de auditoria aos Tribunais de Contas, a respeito da aplicação do orçamento por parte do Poder Executivo.

Trata-se, portanto, de relevante ferramenta de fiscalização facultada ao Poder Legislativo, conforme preconizam Yeung, Dantas e Lazzarini (2013).

Lafer *et al.* (2013) apontam que, quanto maior o número de pedidos de informações enviados ao Tribunal de Contas pelo parlamentar, maior deve ser o seu interesse em acompanhar a aplicação dos recursos da forma correta, exercendo, assim, de maneira efetiva, junto ao Poder Executivo, a dimensão fiscalizatória inerente às funções constitucionais do Poder Legislativo.

Os dados pesquisados também foram obtidos diretamente da Diretoria do Processo Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. (TABELA 17).

Novamente, constata-se que as variáveis sob análise traduzem, por si, as conclusões do presente item. No decorrer dos anos período estabelecido entre 2011 e 2013, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais não apresentou qualquer pedido de autoria ao Tribunal de Contas acerca da aplicação do orçamento público por parte do Estado.

Uma vez mais, ganham força os estudos literários que apontam para a preponderância do Poder Executivo em relação à agenda institucional do Poder Legislativo.

Tabela 17 – Pedidos de informações, enviados ao Tribunal de Contas de Minas Gerais, atendidos – 2011-2013

Especificação	2011	2012	2013
Nº de pedidos de auditoria ao TCEMG atendidos.	0	0	0
Nº total de pedidos de auditoria ao TCEMG.	0	0	0
Índice de pedidos de auditoria ao TCM sobre aplicação do orçamento estadual.	0,0%	0,0%	0,0%

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Em visão distinta, Santos (1997) ameniza a predominância do Executivo, no relacionamento institucional estabelecido junto ao Legislativo, por entender que o parlamento não perde a sua relevância ao negociar com aquele Poder. Ao revés, o autor defende que o processo de barganha apenas valoriza os atores legislativos. Ademais, assevera que para se atestar o nível de conflito ou cooperação, deve-se realizar análise empírica das circunstâncias da relação.

Por mais que se queira atribuir um olhar distinto em relação às observações registradas por Santos (1997), a análise sobre a eficácia das capacidades legislativas, em especial, quanto ao índice de pedidos de auditorias atendidos pelo Tribunal de Contas, remete-nos a uma única conclusão, qual seja, a de que o Poder Legislativo não se desincumbe das dimensões fiscalizatórias, que lhe são constitucionalmente inerentes, quanto ao indicador em epígrafe.

Assim, constata-se que a Assembleia mineira não foi eficaz, em relação à sua dimensão fiscalizatória, quanto ao índice de pedidos de auditorias atendidos pelo Tribunal de Contas.

5.3.5 Índice consolidado da Dimensão Fiscalizadora

Uma vez obtidas as variáveis propostas para a apuração da efetividade da dimensão fiscalizadora, pode-se alcançar o resultado a seguir disposto. (TABELA 18).

Tabela 18 – Índice consolidado da Dimensão Fiscalizadora – Minas Gerais – 2011-2013

Dimensão Fiscalizadora	2011	2012	2013
Índice de solicitações de informação, ao Poder Executivo, atendidas.	..	..	41,7%
Índice de convites atendidos a membros do Poder Executivo.	44,4%	57,4%	45,1%
Índice de CPI's instaladas de impacto sobre o Executivo.	0,0%	0,0%	0,0%
Índice de pedidos de auditoria ao TCE, sobre aplicação do orçamento, atendidos.	0,0%	0,0%	0,0%
Índice Final Referente à Dimensão Fiscalizadora.	14,8%	19,1%	21,7%

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Nota: Dados calculados pelo autor.

A análise dos compilados acerca da atuação do parlamento mineiro evidencia baixíssimo índice final quanto à sua dimensão fiscalizadora.

Todos os índices mostraram-se bastante reduzidos. Não bastasse, o quantitativo de CPI's instauradas sobre o Poder Executivo e o número de pedidos de auditoria remetidos ao Tribunal de Contas do Estado permaneceram zerados.

Vale registrar que, considerando a ausência de dados quanto ao "Índice de solicitações de informações ao Poder Executivo" para os anos de 2011 e 2012, estes não foram considerados para o cálculo da "Nota Final do Indicador Referente à Função

Fiscalizadora". Esta foi, portanto e excepcionalmente, obtida através das médias das demais variáveis, no que se refere aos períodos mencionados.

Nos termos já expostos, quando da abordagem teórica realizada, é dado ao povo, titular da soberania, como consectário lógico do regime republicano, saber em qual medida seus mandatários regem a riqueza do País. Com efeito, a Constituição da República atribuiu ao Poder Legislativo a competência para fiscalizar, contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonialmente, a União, os Estados e os Municípios, bem como as entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas.

Sanches (2002) assevera que as normas da Constituição brasileira estabelecem não somente as bases para um Poder Legislativo independente e ativo na produção das leis, mas também nas atribuições de controle da Administração e detentor de prevalência no processo decisório governamental. O autor sustenta que os níveis de competência e instrumentos de intervenção constitucionalmente previstos assemelham-se aos dos mais expressivos parlamentos do mundo desenvolvido.

No entanto não bastassem as prerrogativas constitucionais conferidas às Casas Legislativas, verifica-se que os indicadores avaliados quanto a este aspecto, em relação à Assembleia Legislativa de Minas Gerais não se mostraram satisfatórios. Mais que um arcabouço jurídico compatível com o sistema de freios e contrapesos, faz-se necessário fazer uso dos instrumentos disponibilizados, hipótese que, *in casu*, não se configurou.

Assim, como corolário natural, vê-se que o parlamento mineiro não se mostrou eficaz quanto ao cumprimento da sua dimensão legislativa.

5.4. Dimensão Transparente

O autor desta pesquisa objetiva verificar, neste item, se o Poder Legislativo mineiro, ao longo do período estabelecido entre 2011 e 2013, mostrou-se eficaz quanto à sua dimensão transparente.

Como feito ao longo deste estudo, serão apresentados e analisados os dados, de modo a permitir uma conclusão ao final do índice consolidado atinente à dimensão legislativa em epígrafe.

5.4.1 Índice de projetos aprovados, pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, com origem na sociedade

Através da análise da variável ora traçada, pretende-se verificar o percentual de projetos de origem na sociedade aprovados, tendo-se por base o quantitativo de projetos de iniciativa da sociedade apresentados.

Para fins de apuração do referido índice, urge, no entanto, tecer, preliminarmente alguns esclarecimentos a respeito do tema.

Em consulta ao vasto repositório de informações legislativas disponibilizadas pelo sítio eletrônico da Assembleia, verifica-se que a mesma prevê uma espécie de proposição denominada “Proposta de Ação Popular” (PLE). Esta possui natureza ampla, podendo referir-se a projeto de lei, a emenda a determinado projeto de lei em tramitação, a um requerimento de informação a dado órgão público ou à solicitação para a realização de uma audiência pública. Prevista no artigo 289 do Regimento Interno da ALMG, a referida proposição deve ser encaminhada à Comissão de Participação Popular, a quem incumbirá a sua análise inicial. Uma vez aprovada, será transformada em proposição de autoria da mesma comissão.

Ocorre que, a maioria significativa de propostas de ação legislativa apresentadas no âmbito da Comissão de Participação Popular refere-se a emendas alusivas ao Plano Plurianual de Ação Governamental, cuja tramitação segue rito próprio.

Para a fiel análise do indicativo ora previsto, faz-se necessário recorrer ao disposto no parágrafo segundo do artigo 61 da Constituição da República, que assim assevera:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (BRASIL, 1988).

A Constituição do Estado de Minas Gerais, ao recepcionar o tema, estabelece que a iniciativa popular poderá ser exercida através da apresentação de projeto de lei, ao Poder

Legislativo Estadual, subscrito por, no mínimo, dez mil eleitores do Estado, observado o limite máximo de vinte e cinco por cento para aqueles alistados na capital.

Art. 67 - Salvo nas hipóteses de iniciativa privativa e de matéria indelegável, previstas nesta Constituição, a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projeto de lei, subscrito por, no mínimo, dez mil eleitores do Estado, em lista organizada por entidade associativa legalmente constituída, que se responsabilizará pela idoneidade das assinaturas.

§ 1º - Das assinaturas, no máximo vinte e cinco por cento poderão ser de eleitores alistados na Capital do Estado. (BRASIL, 1988).

Portanto, considerando-se os propósitos do indicador Projeto de Lei de Iniciativa Popular, este Pesquisador não considerou as propostas de ações legislativas apresentadas na ALMG, com o intuito de emendar os Planos Plurianuais de Ação Governamental, mas tão somente aquelas que atendam às exigências constitucionais já mencionadas, especificamente, o número mínimo de dez mil assinaturas dos eleitores estaduais.

Por fim, releva acrescentar que, por força do parágrafo primeiro do artigo 180, do Regimento Interno, essa espécie de proposição, ao contrário da regra geral, não é arquivada ao final das legislaturas. Com efeito, ainda que tenham tramitado projetos de lei de iniciativa popular, ao longo do período apurado por este trabalho, somente serão considerados aqueles que foram efetivamente apresentados nos anos de 2011, 2012 e 2013.

Quanto à natureza do indicador, como já dito, a dimensão transparente das funções constitucionais atribuídas ao Poder Legislativo, em parte, relaciona-se diretamente com as dimensões de representatividade do mesmo Poder.

Ornelas (2012), Dahl (1989, 1992, 1998 e 2001), Sartori (1994), Bobbio (1986), Manin (1995), dentre outros autores, entendem que a representação política deva ser compreendida como condição *sine qua non* da democracia.

Anastasia e Inácio (2006) consideram que as Casas Legislativas estariam diante do desafio de se constituírem um *loci* privilegiado de expressão do melhor interesse dos cidadãos, onde os representantes eleitos estariam conscientes de suas responsabilidades públicas, e expostos, em suas ações e omissões, aos julgamentos do público que eles têm por dever representar.

Nessa hipótese, o Parlamento teria que se preocupar em criar e reproduzir as condições adequadas para que o processo decisório fosse a expressão e a resultante do debate e da deliberação pública e não a mera agregação de preferências dadas.

É justamente nessa seara que se encontra a permissão constitucional para origem das leis através da sociedade. Meneguim e Magna (2014) salientam a relevância da participação popular no processo legislativo, em especial, à sua iniciativa. Em igual sentido entendem Inácio, Anastasia e Santos (2010)

O indicador em comento merece, pois, destaque, na medida em que traduz a participação direta da sociedade na produção legislativa de Minas Gerais.

Tabela 19 – Total de projetos, originados da sociedade, aprovados pelo Legislativo – Minas Gerais – 2011-2013

Especificação	2011	2012	2013
Total de projetos, originados da sociedade, aprovados pelo Legislativo.	0	0	0
Total de projetos apresentados pelo Legislativo que têm origem na sociedade.	0	0	0
Índice de projetos aprovados pelo Legislativo que têm origem na sociedade.	0,0%	0,0%	0,0%

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Constata-se, pois, que o parlamento mineiro não recebeu qualquer proposição de lei decorrente de iniciativa parlamentar. Considerando-se o caráter de representatividade da casa legislativa, deve a mesma pugnar por mecanismos de incentivos à participação popular, tais como eventos de natureza informativa, suporte operacional, canais de participação, entre outros.

Ocorre que o quantitativo ora constatado não nos autoriza nenhuma conclusão diversa da de que a Assembleia mineira não se mostrou eficaz quanto à dimensão transparente consubstanciada na apresentação de proposições de origem na sociedade.

5.4.2 Índice de audiências públicas realizadas

O item em comento visa a apurar o número de audiências públicas realizadas em relação ao número esperado de audiências públicas para dado período, nos termos já descritos na metodologia.

As audiências públicas apresentam-se, de fato, como um dos instrumentos mais participativos de um parlamento. Competências normativas atribuídas ao instituto, tais como a prerrogativa de interiorização, estimulam, diretamente, a participação popular e aumentam a legitimidade das suas deliberações.

Meneguim e Inácio (2014) entendem que um parlamento transparente é aquele que, dentre outros atributos, promove eventos com grupos organizados da sociedade. Sob este aspecto, também se vê a importância da ocorrência de tais reuniões.

Lafer *et al.* (2013) estabelecem que outro instrumento que as Casas Legislativas possuem para manter a sua atuação transparente é a realização de audiências públicas. Por isso, avaliar a presença do parlamentar nessas audiências é importante para determinar o engajamento do legislador com a transparência dos trabalhos.

Em relação ao indicador previsto, os resultados da metodologia estabelecida (número de audiências públicas realizadas pelas comissões permanentes, em detrimento do número esperado). (TABELA 20)

Tabela 20 – Índice de audiências públicas realizadas pelas Comissões Permanentes – Minas Gerais – 2011-2013

Especificação	2011	2012	2013
Nº de audiências públicas realizadas pelas comissões permanentes.	320	243	372
Total de reuniões ordinárias e extraordinárias realizadas pelas comissões permanentes.	915	819	1012
Número de audiências públicas esperadas (50% do total de reuniões ordinárias e extraordinárias).	458	410	506
Índice de audiências públicas realizadas.	69,9%	59,3%	73,5%

Fontes: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Reitera-se que o critério relativo ao número esperado de audiências públicas adotado por este pesquisador foi equivalente à metade do número total de reuniões realizadas pelas comissões permanentes.

Pelo exposto, a média dos resultados encontrada para os três anos analisados mostra-se satisfatória. Ademais, não se pode deixar de mencionar o número expressivo de eventos patrocinados pelas comissões permanentes da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Assim, entende-se que o parlamento mineiro mostrou-se eficaz quanto ao patrocínio de audiências públicas e, por conseguinte, quanto ao indicador componente da dimensão transparente da casa legislativa.

5.4.3 Índice do volume de informações disponibilizado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais

A apuração deste item vai de encontro com o posicionamento adotado por inúmeros autores – já citados ao longo da pesquisa – cujo entendimento nevrálgico consiste em atribuir ao Legislativo a incumbência de disponibilizar instrumentos e canais de informações para a população, com vistas a facilitar a sua compreensão acerca das matérias tratadas no âmbito do respectivo Poder e, assim, fomentar a sua participação no processo deliberativo.

Com efeito, o indicador propõe a verificação quanto ao volume de informações disponibilizados pela Assembleia Legislativa mineira, através de sítio eletrônico próprio, em detrimento de um número mínimo esperado.

Inácio, Anastasia e Santos (2010) sustentam que outra forma de participação da população nos processos legislativos é através do acesso à informação e, nessa condição, ressaltam a importância da inovação como instrumento de incremento na transparência do Poder Legislativo. Os autores pugnam por investimentos na área, a fim de tornar o Poder mais acessível ao público.

Em igual sentido, Lafer *et al.* (2013) manifestam-se quanto ao aspecto de transparência do parlamento e explicitam que a existência de portal de divulgação de agenda e ações parlamentares na internet mostra-se fundamental. (TABELA 21).

Quanto a este particular, tem-se que a Assembleia Legislativa mantém considerável estrutura técnica (instalações e equipamentos) e humana (*staff*), com vistas a garantir ao cidadão o amplo acesso a notícias do parlamento, às informações sobre a tramitação das proposições na casa legislativa, à agenda parlamentar, aos discursos de Plenário, votações, dentre outros.

Adicionalmente, a Casa possui equipe própria de cobertura dos fatos e de reportagem, através da TV ALMG e do próprio sítio eletrônico, que acompanham, em tempo real, o desenrolar dos principais assuntos levados a efeito no parlamento.

Tabela 21 – Índice de informações disponibilizadas no site da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – 2011-2013

Especificação	2011	2012	2013
Volume de informações disponibilizadas no <i>site</i> da ALMG (número de notícias).	3 073	2 885	3 409
Volume de informações "adequado" (10 vezes o número de semanas úteis).	450	460	450
Índice de volume de informações disponibilizadas no <i>site</i>.	682,9%	627,2%	757,6%

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Com efeito, resultado diverso não poderia ser esperado, senão o de que a Casa satisfaz, com louvor, os requisitos estabelecidos para a apuração pretendida quanto a este indicador.

Há de se observar que o número alcançado supera o esperado em seis ou mais vezes.

5.4.4 Índice de eventos abertos ao público realizados pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais

O índice que se idealiza neste tópico objetiva mensurar o grau máximo de representatividade e de transparência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Para tanto, considera todos os eventos ocorridos, no âmbito do Legislativo estadual, que, de alguma forma, tenha facultado a participação popular.

Desta feita, o cálculo do indicador em análise requereu a compilação dos eventos patrocinados e organizados pela Assembleia Legislativa mineira a partir de 3 (três) gêneros distintos:

- (a) eventos de Plenário, que compreendem as reuniões ordinárias, extraordinárias, especiais, solenes e preparatórias;
- (b) eventos das comissões, que incluem as reuniões ordinárias, extraordinárias, especiais e as visitas e
- (c) os eventos de cunho institucionais, que abarcam campanhas, seminários, fóruns, dentre outros.

Relembre-se que as características e finalidades de cada reunião foram esgotadas quando da abordagem teórica da matéria.

Embora o Regimento Interno da casa legislativa apresente-se lacunoso quanto à periodicidade mínima das reuniões ordinárias, fato é que, na prática, via de regra, as mesmas se desenvolvem com frequência semanal, o que foi levado em conta no que tange ao presente indicador.

Quanto aos acontecimentos previstos na alínea “c”, foram considerados os eventos institucionais cujas iniciativas não se restrinjam à autoria parlamentar, mas se estendem aos órgãos administrativos competentes, tais como a Gerência Geral de Projetos Institucionais. As sessões são, em sua íntegra, abertas à participação popular e incluem debates, fóruns, seminários, campanhas, caminhadas dentre outros atos similares.

Para a obtenção fidedigna das estatísticas desejadas, foi necessário recorrer, separadamente, a cada uma das unidades responsáveis pela iniciativa e coordenação dos eventos, para, somente após, compilar os dados conforme o escopo pretendido. Assim, a quantificação dos eventos de Plenário relativos à atividade legislativa foi obtida junto à

Gerência-Geral de Apoio ao Plenário (GPL); o número dos diversos eventos ocorridos no âmbito das comissões foi angariado junto à Gerência Geral de Apoio às Comissões (GCO) e os eventos institucionais ocorridos no Plenário, ainda que não decorrentes da iniciativa parlamentar, foram alcançados através de pesquisa na Gerência-Geral de Projetos Institucionais (GPI). Todas as unidades mencionadas são subordinadas à Diretoria do Processo Legislativo (DPL) da Assembleia Legislativa. Uma vez obtidos individualmente os dados em cada órgão, foram os mesmos somados, de modo que a sua totalização foi inserida na Tabela 22. Vale salientar que o aluno excluiu da contagem as reuniões de Plenário ou das comissões que, mesmo convocadas, não apresentaram o quórum mínimo necessário para a sua abertura.

Releva registrar que, no decorrer da apuração dos dados, especificamente quanto ao número de eventos institucionais realizados, este pesquisador, ao fazer o seu trabalho de conferência das informações, encontrou divergências entre as estatísticas fornecidas pela Gerência Geral de Projetos Institucionais (GPI) e aquelas constantes do “Relatório Institucional da Assembleia Legislativa de Minas Gerais” – referente aos anos de 2012 e 2013 –, criados e produzidos pela Diretoria de Comunicação Institucional (DCI).

Ao averiguar que tais relatórios são mais abrangentes e abarcam realizações que não constaram dos dados fornecidos GPI e que foram acompanhadas por este mesmo pesquisador, no exercício das suas funções de acompanhamento da tramitação legislativa, foram contabilizados os números constantes dos relatórios mencionados. (TABELA 22).

Tabela 22 – Número de eventos abertos ao público – Minas Gerais – 2011-2013

(Continua)

Especificação	Tipo	2011	2012	2013
Nº total de eventos de Plenário abertos ao público (reuniões ordinárias, extraordinárias, especiais, solenes e preparatórias).	Ordinárias	99	91	96
	Extraordinárias	46	35	52
	Especiais	53	47	73
	Solenes	2	2	2
	Preparatórias	1	0	0

Tabela 22 – Número de eventos abertos ao público – Minas Gerais – 2011-2013

(Conclusão)

Especificação	Tipo	2011	2012	2013
Nº total de eventos das Comissões abertos ao público (reuniões ordinárias, extraordinárias, especiais e visitas e reunião com convidados).	Ordinárias	537	557	549
	Extraordinárias	454	378	558
	Especiais	106	51	83
	Visitas	71	52	52
Nº total de eventos institucionais abertos ao público (campanhas, caminhadas, fórum, debates, seminários, dentre outros).	Todos	35	44	78
Total		1 404	1 257	1 543

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Em seguida, os dados foram compilados da seguinte forma (TABELA 23):

Tabela 23 – Índice de eventos abertos aos públicos – Minas Gerais – 2011-2013

Especificação	2011	2012	2013
Número total de eventos abertos ao público realizados.	1 404	1 257	1 543
Número de eventos abertos ao público esperados (10 vezes o número de semanas úteis).	450	460	450
Índice de eventos abertos ao público.	312,0%	273,3%	342,9%

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Novamente, percebe-se que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais atende, à sociedade, os requisitos inerentes à dimensão transparente das suas funções constitucionais.

O número de eventos patrocinados, de qualquer natureza, que facultaram a presença e participação popular, ao longo do território estadual, ultrapassou, em larga escala o número que dele se esperava.

Portanto, conclui-se que a Assembleia Legislativa de Minas satisfaz, eficazmente, a sua função transparente quanto ao quesito de promoção de eventos com a participação popular.

5.4.5 Índice de instrumentos de transparência disponibilizados pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais

A concepção deste indicador foi baseada no trabalho de Inácio, Anastasia e Santos (2010), no sentido de que as Casas Legislativas devem primar pelo estabelecimento de canais de divulgação das atividades parlamentares, como TV's, rádios e boletins informativos; canais de manifestações populares, tais como opiniões em relação à tramitação de proposições; portal de divulgação de dados, agenda institucional e tramitação de proposições; e mecanismos de divulgação de votações, discursos, além da divulgação com gastos e custos do parlamento.

A partir de então, conforme já demonstrado em metodologia própria, o pesquisador suscitou oito indagações a respeito dos instrumentos de promoção da dimensão transparente realizados pelo parlamento, atribuindo aos quesitos idêntica valoração. (TABELA 24).

Tabela 24 – Instrumentos de transparência disponibilizados pelo parlamento – Minas Gerais – 2011-2013

Especificação	(Continua)	
	Sim	Não
A ALMG possui mecanismos de recepção da opinião popular acerca de determinada matéria?	X	-
A ALMG divulga os custos dos gabinetes parlamentares, bem como os auxílios recebidos?	X	-
A ALMG disponibiliza estrutura institucional apta a receber sugestões normativas decorrentes da participação popular nos processos orçamentários, tais como PPAG, LDO e LOA?	X	-

Tabela 24 – Instrumentos de transparência disponibilizados pelo parlamento – Minas Gerais – 2011-2013

Especificação	(Conclusão)	
	Sim	Não
A ALMG disponibiliza canais institucionais de transmissão e acompanhamento das suas atividades?	X	-
A ALMG possui instrumentos institucionais permanentes de intercâmbio de experiências ou de informações com outros parlamentos internacionais?		X
A ALMG adota, por regra, o instituto do voto aberto e permite a sua divulgação em canais próprios?	X	-
A ALMG mantém um portal permanente e atualizado de divulgação das suas atividades?	X	-
A ALMG possibilita a participação popular e o encaminhamento de sugestões legislativas decorrentes de populares em audiências públicas?	X	-
Total	87,5%	12,5%

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Portanto, resta, novamente, corroborado a interessante e diferenciada estrutura institucional disponibilizada pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais aos cidadãos de todos os gêneros.

São, de fato, inúmeros instrumentos de transparência e representatividade colocados à disposição do cidadão mineiro.

5.4.6 Índice consolidado da Dimensão Transparente

Uma vez obtidas as variáveis propostas para a apuração da efetividade da dimensão transparente, pode-se alcançar o resultado final ora discriminado. (TABELA 25).

Tabela 25 – Índice consolidado da Dimensão Transparente – Minas Gerais – 2011-2013

(Continua)

Dimensão Transparente	2011	2012	2013
Índice de projetos aprovados pelo Legislativo que têm origem na sociedade.	0,0%	0,0%	0,0%
Índice de audiências públicas realizadas.	52,5%	44,5%	55,1%

Tabela 25 – Índice consolidado da Dimensão Transparente – Minas Gerais – 2011-2013

(Conclusão)

Dimensão Transparente	2011	2012	2013
Índice de volume de informações disponibilizadas no <i>site</i> .	682,9%	627,2%	757,6%
Índice de eventos abertos ao público.	312,0%	273,3%	342,9%
Índice de mensuração dos instrumentos de transparência disponibilizados pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais.	87,5%	87,5%	87,5%
Nota Final do Indicador Referente à Dimensão Transparente.	227,0%	206,5%	248,6%

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Nota: Dados calculados pelo autor.

A análise dos índices compilados acerca da atuação do parlamento mineiro evidencia alto aproveitamento final quanto à sua dimensão fiscalizadora.

Anastasia (2001), sob as premissas de representatividade e de *accountability*, enquanto atributos da ordem democrática, e do desenvolvimento institucional, e considerando que as variáveis institucionais impactam o comportamento dos legisladores, consideram que, quanto maior a presença e a operação efetiva de instrumentos institucionalizados de interlocução com os cidadãos, maior a *accountability* vertical e maior a representatividade. Lado outro, quanto menor a assimetria informacional entre os atores, maiores a representatividade e a *accountability*.

À exceção do índice de projetos de leis originados na sociedade, todos os demais indicadores mostraram-se bastante elevados. Desta forma, pode-se atestar que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, através de inúmeros instrumentos de transparência e de representatividade, denota a sua intenção de reduzir as assimetrias informacionais existentes, bem como de conferir aos cidadãos do Estado maior representatividade e *accountability*.

Portanto, o parlamento mineiro apresenta desempenho muito satisfatório quanto à dimensão transparente das funções legislativas.

5.5 Dimensão Administrativa

O autor desta Pesquisa objetiva verificar, neste item, se o Poder Legislativo mineiro, ao longo do período pesquisado, mostrou-se eficaz quanto à sua dimensão administrativa.

Como feito ao longo deste estudo, serão apresentados e analisados os dados, de modo a permitir uma conclusão ao final do índice consolidado atinente à dimensão legislativa em epígrafe.

5.5.1 Índice de produtividade dos funcionários efetivos e celetistas

Conforme já explicitado, o índice ora objetiva não permite uma conclusão por si. Para a verificação ora proposta o autor desta pesquisa adotou como parâmetro o trabalho de Yeung, Dantas e Lazzarini (2013), no qual o indicador foi criado.

Ocorre que, por ter se configurado como o primeiro estudo realizado pelos autores, os mesmos sugeriram a aplicação das variáveis em estudos subsequentes, para que, assim, fossem estabelecidos parâmetros de comparação.

Os objetivos, portanto, não são o de traçar uma análise imediata, mas de constituir uma base de dados para fins futuros.

Quanto aos dados, tem-se que, para fins de contabilização do número de funcionários ocupantes de cargos celetistas e efetivos, adotou-se como referência o mês de dezembro, com vistas a estabelecer um parâmetro capaz de possibilitar a análise padronizada para todo o triênio.

Há de se registrar que, há anos, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais não possui, em seus quadros, funcionários celetistas, de modo que todos os servidores da Casa, à exceção daqueles lotados em Gabinetes Parlamentares, são servidores efetivos e, nessa condição, submetidos a concurso público prévio.

Os demais dados já haviam sido apurados ao longo da pesquisa. (TABELA 27)

Tabela 26 – Produtividade dos funcionários efetivos e celetistas – Minas Gerais – 2011-2013

Especificação	2011	2012	2013
Número total de leis aprovadas de alto impacto + número de pedidos de informação ao Executivo.	36	33	99
Média do triênio (a)		56	
Número de funcionários efetivos e celetistas.	1 185	1 252	1 202
Média do triênio (b)		1 213	
Índice Final: (a)/(b)		0,046166529	

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Vale rememorar que não se foi possível mensurar o quantitativo de pedidos de informações remetidos ao Executivo nos anos de 2011 e 2012, uma vez que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais não possuía, à época, sistema tecnológico apto para tanto.

O estudo sobre análises de desempenho dos servidores do Legislativo apresentado por Coutinho (2009), em seu trabalho *Avaliação de Desempenho no Poder Legislativo Federal*, denota a preocupação do autor com a necessidade de mensuração das atividades administrativas do Poder Legislativo, através de diversas modalidades de avaliação, por vezes utilizadas no setor privado, com pilares como produtividade, conclusão de metas previamente estabelecidas e gestão de competências.

De toda sorte, ainda que prejudicada uma análise conclusiva sobre a dimensão ora buscada, tem-se que o índice apurado foi de 0,0462, que poderá servir de base para eventuais e similares pesquisas futuras. Quanto maior o índice, maior será a eficácia do parlamento em relação ao quesito em comento.

5.5.2 Índice de produtividade dos funcionários ocupantes de cargos de livre provimento em comissão

Nos mesmos moldes do item anterior, o índice ora objetiva não permite uma conclusão por si. Para a verificação ora proposta o Autor desta pesquisa adotou como parâmetro o trabalho de Yeung, Dantas e Lazzarini (2013), no qual o indicador foi criado.

Ocorre que, por ter se configurado como o primeiro estudo realizado pelos autores, os mesmos sugeriram a aplicação das variáveis em estudos subsequentes, para que, assim, pudesse estabelecer-se parâmetros de comparação.

Os objetivos, portanto, não são o de traçar uma análise imediata, mas de constituir uma base de dados para fins futuros.

Quanto aos dados, tem-se que, para fins de contabilização do número de funcionários ocupantes de cargos de livre provimento em comissão, adotou-se o mesmo critério estabelecido no item anterior, qual seja, o mês de dezembro como lapso temporal de referência. Encontrou-se, assim, uma média de 2.424,67 funcionários comissionados para o referido período.

Os demais dados já haviam sido apurados ao longo da pesquisa. (TABELA 27).

Vale rememorar que não se foi possível mensurar o quantitativo de pedidos de informações remetidos ao Executivo nos anos de 2011 e 2012, uma vez que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais não possuía, à época, sistema tecnológico apto para tanto.

Tabela 27 – Produtividade dos funcionários ocupantes de cargos de livre provimento em comissão – Minas Gerais – 2011-2013

Especificação	2011	2012	2013
Número total de leis aprovadas de alto impacto + Número de pedidos de informação ao Executivo.	36	33	99
Média do triênio (c)		56	
Número de funcionários ocupantes de cargos de livre provimento em comissão (**).	2 339	2 418	2 517
Média do triênio (d)		2424,67	
Índice final: (c)/(d)		0,023095958	

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Portanto, tem-se que o índice apurado foi de 0,0231, que poderá servir de base para eventuais e similares pesquisas futuras, de modo que, assim como mencionado no indicador anterior, quanto maior o seu quociente, melhor terá sido o desempenho institucional do Assembleia Legislativa de Minas Gerais em relação ao item ora pesquisado.

5.5.3 Índice do custo da lei

Para o cálculo do indicador em comento, apurou-se o registro das despesas anuais totais do Parlamento, que se fizeram necessárias para custear todas as atividades legislativas, aí incluídas os gastos com pessoal e equipamentos. Após o cálculo anual, será realizada uma média do custo administrativo total referente ao primeiro triênio da 17ª legislatura.

Para a obtenção dos valores, foi consultada a Gerência de Finanças e Orçamento da ALMG, unidade subordinada à Gerência Geral de Consultoria Temática (GCT).

O custo médio total do triênio 2011-2013 da Assembleia Legislativa de Minas Gerais foi de R\$961.114.054,00 (novecentos e sessenta e um milhões e cento e quatorze mil e cinquenta e quatro reais). (TABELA 28).

Tabela 28 – Índice do custo da lei – Minas Gerais – 2011-2013

Especificação	2011	2012	2013
Custo total administrativo do ano (em R\$ milhões).	902 341 354	979 071 736	1 001 929 072
Média do triênio (e)	RS961.114.054,00		
Número total de leis aprovadas, de origem do Parlamento ou do Poder Executivo.	553	646	627
Média do triênio (f)	608,67		
Índice do custo da lei: (e)/(f)	1579048,281		

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Novamente, Yeung, Dantas e Lazzarini (2013) sugerem que seja calculado o Índice do Custo da Lei do próximo triênio, para que se viabilize uma comparação qualitativa dos períodos e, por conseguinte, uma conclusão a respeito do grau de satisfação do referido índice.

De toda forma, apenas a título ilustrativo, vale demonstrar que as variáveis expostas permite-nos calcular, ainda que de forma simplória, a relação custo/lei. Ao se dividir o custo médio do triênio pela produtividade legal média do mesmo período, constata-se que o “valor gasto” para a aprovação de cada lei foi de R\$1.579.048,28 (um milhão e quinhentos e setenta e novem mil e quarenta e oito reais e vinte e oito centavos).

Naturalmente, faz-se necessário analisar, com maior grau de complexidade, outras variáveis que influenciam a referida equação, de modo que a simples divisão realizada, além de fugir ao escopo desta pesquisa, não nos permite tecer conclusões acadêmicas adequadas.

5.5.4 Índice da promoção da Dimensão Transparente

Para o cálculo da destes indicadores, utilizaram-se os dados relativos ao número de semanas úteis de cada ano do triênio, já obtido anteriormente, bem como o número esperado de eventos, alcançado pelo produto do número de semanas úteis multiplicado. (TABELA 29).

Tabela 29 – Promoção da Dimensão Transparente – Minas Gerais – 2011-2013

Especificação	2011	2012	2013
Número total de eventos abertos ao público.	1 404	1 257	1 543
Média do triênio (g)		1401,33	
Número de eventos abertos ao público esperados (10 vezes o número de semanas úteis).	450	460	450
Média do triênio (h)		453,33	
Índice final: (g)/(h)		3,09	

Fonte: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Conforme explicam Yeung, Dantas e Lazzarini (2013), não há de se fazer juízo do referido índice, uma vez que se fará necessário, para tanto, apurar o mesmo indicador quanto aos períodos subsequentes para fins comparativos e conclusivos.

De toda sorte, a média final obtida foi de 3,09 (três vírgula zero nove) eventos realizados pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais a cada ano, o que sugere que a mesma é três vezes superior ao montante esperado, denotando, assim, a princípio um satisfatório caráter administrativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

6 CONCLUSÕES

O estudo do fenômeno legislativo, que compreende o processo de formação das leis e o direito constituído vigente, vem ganhando relevância em muitos países, especialmente na Europa, nas últimas décadas, e consolida-se, até mesmo, para aprimorar a qualidade da produção legislativa (CASTRO, 2007).

Este trabalho demonstrou que as funções constitucionais típicas do Poder Legislativo brasileiro consistem na função legislativa, que abrange as espécies normativas consagradas no artigo 59 da Constituição da República (à exceção das medidas provisórias e das leis delegadas) e a função fiscalizadora, consubstanciada na fiscalização das atividades de outros Poderes, em especial, do Poder Executivo. Adicionalmente, encontram-se as funções atípicas do Legislativo, embasadoras da concepção do sistema de freios e contrapesos – mecanismo de equilíbrio de forças entre os Poderes do Estado.

No entanto, a presença rotineira de interações entre os atores da esfera legislativa e dos demais Poderes e a configuração de um emaranhado de relações decorrentes desse processo, sobretudo diante do caráter relativo do princípio da Separação dos Poderes – mais equivalente a uma predominância do que uma exclusividade de atribuições (CARVALHO, 1997) – autorizaram-nos a conclusão de que as funções efetivas do Poder Legislativo não se limitam às suas competências constitucionais.

Em relação à delimitação das dimensões das funções constitucionais atribuídas ao Poder Legislativo, constatou-se a existência de um grande volume de estudos relacionados. Foram expostos alguns trabalhos reconhecidos da área e, a partir da discussão das suas principais contribuições, chegou-se à definição das capacidades ou dimensões legislativas decorrentes das prerrogativas constitucionais inerentes ao referido Poder.

O debate sobre a natureza multidimensional das funções legislativas sugeriu, assim, a existência de cinco modalidades de atuação dos parlamentos, considerando o contexto estudado. São elas: (1) a dimensão promovedora, (2) a dimensão cooperadora, (3), a dimensão fiscalizadora, (4) a dimensão transparente e (5) a dimensão administrativa.

Observou-se, também, que, a partir das características do arranjo institucional brasileiro – conducentes à dispersão do poder, conforme o modelo consensual de democracia de Liphart (ANASTASIA E INÁCIO, 2006) –, é comum que os chefes do Executivo sejam eleitos em minoria nas Casas Legislativas, motivo pelo qual, para governar, necessitam, pois,

de recorrer a coalizões, que se estabelecem mediante o estabelecimento de interlocuções político-partidárias e de barganhas políticas (ANASTASIA, RANULFO E SANTOS, 2004).

Inseriu-se no debate, portanto, o presidencialismo de coalizão, instituto efetivado pelo Chefe do Executivo, sobretudo, por deter o controle do processo orçamentário, o poder de veto, a capacidade de legislar por decreto e a, via de regra, a predominância em relação à agenda do Legislativo (CHEIBUB, 2007).

Constatou-se, dessa forma, que os parlamentares desempenham atividades variadas, que envolvem, em maior ou menor grau, deliberações e decisões políticas e, muitas vezes, interações continuadas com outros atores, tais como os líderes de coalizões, os titulares de cargos no Poder Executivo e os cidadãos comuns.

O cenário descrito também foi aplicado às unidades da Federação. Se por um lado, tais mecanismos contribuem para a governabilidade e para a estabilidade política, por outro, podem afetar negativamente os demais atributos desejáveis da democracia, tais como a representatividade, a fiscalização e a legitimidade da manifestação popular (ANASTASIA; INÁCIO, 2006).

Viu-se, portanto, que a atuação excessiva do Poder Executivo pode acarretar reflexos importantes na atuação parlamentar, estabelecendo uma relação verticalizada entre os atores desses Poderes, mediante o uso de mecanismos diversos inerentes ao sistema de interlocução e ao arranjo constitucional vigente.

O problema posto neste trabalho desdobrou-se no entendimento de que a atuação do Poder Legislativo nos dias atuais, exatamente pela costura ao contexto democrático, aberto à ponderação de interesses variados, acaba por sofrer influências, no exercício das suas funções constitucionais, de variáveis não necessariamente inerentes ao processo legislativo, especialmente na interlocução com o Poder Executivo, de igual modo afetado pela relação na gestão e formulação de sua agenda e carteira de políticas públicas.

Partindo-se da premissa da indispensabilidade da atuação legislativa no quadro democrático brasileiro e da interferência de fatores exógenos e endógenos ao longo do processo legislativo, bem como de uma intrincada teia de relacionamentos estabelecida entre diversos atores e instituições, buscou-se apurar se o Poder Legislativo mineiro exerceu as suas funções e dimensões constitucionais.

Esse foi o ponto nevrálgico investigado nesta Dissertação, a partir do desenvolvimento de análises teórica e empírica e do recorte da questão em termos

institucionais (Assembleia Legislativa de Minas Gerais), temporal (2011 a 2013) e de unidade analítica (atores legislativos e as suas interlocuções).

Para se analisar o desempenho do parlamento mineiro, novamente, recorreu-se aos estudos bibliográficos recentes quanto ao tema. Essa orientação literária possibilitou a seleção e a elaboração de um conjunto de indicadores e de variáveis apto a mensurar os propósitos estabelecidos por esta dissertação.

A partir da observação da aplicação dos indicadores circunscritos a cada uma das dimensões legislativas do Poder Legislativo estadual, importantes conclusões puderam ser extraídas.

A primeira inferência da análise empírica realizada consiste na constatação de que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais apresentou rendimento consideravelmente alto quanto à dimensão transparente das suas atividades. O índice médio encontrado em relação ao período de 2011 a 2013 foi de 227,36%.

O alto desempenho da casa legislativa no quesito mencionado vai de encontro ao disposto na literatura especializada, sobretudo quanto à adoção de instrumentos institucionais capazes de aproximar o parlamento do cidadão, bem como o de promover a publicidade das suas ações. Notou-se que os avanços institucionais implementados pela Assembleia Legislativa mineira no decorrer dos últimos anos, de fato, contribuíram diretamente para o desempenho apurado.

A manutenção de importantes canais de participação e de transparência, tais como a TV Assembleia, que transmite, em tempo real, as principais sessões ocorridas na casa legislativa; o sítio eletrônico da ALMG, que disponibiliza informações completas sobre a tramitação de proposições, votações, discursos parlamentares, despesas de Gabinete, dentre outras; o amplo trabalho de promoção de eventos por parte da equipe técnica legislativa e a adoção de recentes inovações, tais como a consulta pública; instrumentos opinativos acerca das proposições em tramitação; o acompanhamento das políticas públicas desenvolvidas pelo Executivo e a implementação de estudo sobre a efetividades das leis – Legística – fomentaram o nítido destaque da Assembleia mineira quanto a este particular.

A segunda observação realizada consiste no bom desempenho da ALMG quanto à dimensão cooperadora das suas funções constitucionais. O índice médio obtido, em relação ao período estabelecido entre 2011 e 2013 foi de 80,23%.

Embora a doutrina especializada divirja acerca dos limites estabelecidos entre as ações de cooperação existente entre os Poderes Legislativo e Executivo – colaboração ou conflito – ou à sua natureza – colaboração ou submissão – fato é a cooperação faz-se presente e, em dada proporção, necessária no parlamento.

Assim, vê-se que, no período pesquisado, o parlamento mineiro apresentou considerável apoio às atividades do Poder Executivo, notadamente através da aprovação da larga maioria das proposições originadas por aquele Poder. Adicionalmente, a ALMG também apreciou e aprovou todas as matérias tramitadas com pedido de urgência por parte do Governador, além de apreciar as proposições de sua iniciativa em tempo inferior à média de tramitação regular das matérias.

Tal fato evidencia o contexto do presidencialismo de coalizão no interior da casa legislativa, que, aliado à centralização das decisões políticas, mobiliza os líderes de Governo, de bancadas e partidários, no sentido de estabelecer, na arena legislativa, um ambiente institucional propício para a discussão e apreciação das matérias sinalizadas pelo Chefe do Poder Executivo.

Conforme sustentado em item próprio, a exceção encontrada, quanto ao índice em comento, residiu na proporção de emendas realizadas às proposições advindas o Poder Executivo. No entanto, nos moldes já debatidos, aplicou-se o princípio da relativização dos dados obtidos (LAFER *et al.*, 2013), diante das observações mencionadas no sentido de se constatar a inviabilidade da realização de análise qualitativa precisa quanto às emendas realizadas, visto que, por vezes, as mesmas decorriam de textos sugeridos pelo próprio Executivo e, nessa condição, não deveriam constituir, por si, como um elemento caracterizador da ausência de cooperação entre os Poderes.

Antes de se realizar a primeira conclusão global deste trabalho, impõe-se ressaltar, de acordo com o que já mencionado quando da análise realizada em item próprio, que o índice de desempenho alusivo à dimensão administrativa não se mostra passível de interpretação quanto ao seu desempenho.

O índice em comento levou em consideração indicadores atinentes ao custo operacional do parlamento, associado a variáveis de desempenho do seu corpo técnico – efetivos ou comissionados –, quanto aos aspectos da produtividade legal e da promoção de eventos.

O indicador será de grande valia quando da realização de análise comparativa a períodos subsequentes, de maneira a possibilitar-se a verificação empírica das suas variações, associada a uma análise crítica das suas causas e possíveis consequências.

Isto posto, alcança-se a primeira conclusão global deste estudo: a de que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais apresentou melhor desempenho em relação às dimensões transparente e de cooperação alusivas às suas funções constitucionais.

Ocorre que, em uma perspectiva mais abrangente, uma vez segmentadas as dimensões e capacidades legislativas decorrentes das funções constitucionais atribuídas ao Poder Legislativo, pode-se afirmar que os índices administrativo, transparente e de cooperação não correspondem às funções precípua conferidas a tal Poder. Assim, embora de grande relevância, pode-se aduzir que as mesmas constituem atividades de suporte, operacionais ou de logística, que, mesmo fundamentais para o adequado funcionamento constitucional do legislativo, não se configuram como as funções essenciais previstas pelo ordenamento constitucional pátrio.

Com efeito, releva verificar, de sobremaneira, o desempenho da casa legislativa de Minas Gerais quanto às dimensões promovedora e fiscalizadora, de maneira que estas possuem aderência nevrálgica às competências constitucionais previstas para o Poder Legislativo, notadamente, a de legislar e de fiscalizar, o que se passa a fazer.

Em relação à capacidade promovedora do parlamento, verificou-se, uma vez obtidos os dados, que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais obteve um índice médio de aproveitamento equivalente a 64,8%.

Embora o rendimento tenha atingido nível inferior a 70% - índice mínimo estabelecido como parâmetro para um desempenho qualificado –, fato é que o parlamento mineiro apresentou um desempenho final bastante satisfatório quanto ao seu aspecto promovedor.

Pode-se constatar que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais apresentou aceitável índice de elaboração de emendas legislativas aos projetos do Executivo e considerável *performance* quanto à execução das emendas orçamentárias aprovadas, bem como às atividades das suas comissões permanentes.

A variável negativa, quanto ao aspecto promovedor, deu-se em decorrência da produtividade legal em relação aos projetos de alto impacto. A análise dessa questão foi aprofundada por meio de revisão da literatura especializada. Em suma, viu-se que a proporção

em comento tomou por referência o número total de proposições de origem legislativa aprovadas no período assinalado, quantitativo que se mostrou bastante elevado e, por conseguinte, conducente a um baixo índice final. Ademais, consideraram-se, também, as limitações constitucionais atribuídas à competência do Poder Legislativo, que somadas às prerrogativas legiferantes conferidas ao Poder Executivo, inevitavelmente, impactam a produtividade legal das Casas Legislativas. Assim, o índice de promoção de proposições de alto impacto foi relativizado.

Em resumo, feitas as devidas observações, constatou-se que a dimensão promovedora do parlamento mineiro, consubstanciada nas atividades diretamente relacionadas à produção legislativa, mostrou-se satisfatória.

Tal fato autoriza-nos a rejeitar a configuração do sistema de governo “ultrapresidencialista” preconizado por Abrucio (1998) e caracterizado pela hipertrofia do Poder Executivo, na condição de elemento central do processo político e de produção legal das unidades da Federação, quanto à realidade do Poder Legislativo estadual em relação ao período pesquisado.

Em sentido contrário, mas sob a mesma linha analítica, confirmou-se a hipótese estabelecida por Santos (2001), no sentido de que, no parlamento mineiro, o predomínio do Executivo é contrabalançado pelo significativo avanço institucional apresentado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Verificou-se, portanto, que os fatores exógenos e endógenos ao parlamento, caracterizado pela teia de interações e interlocuções estabelecidas entre os atores legislativos, as bancadas, lideranças e os demais Poderes, em especial, o Poder Executivo, não se mostraram suficientes para ofuscar a produção legal da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Conclui-se, pois, que a ALMG exerceu a sua dimensão promovedora, essencialmente vinculada à sua prerrogativa constitucional de legislar, no nos anos de 2011, 2012 e 2013.

Por fim, quanto ao índice da dimensão fiscalizadora, tem-se que a Assembleia Legislativa mineira apresentou um desempenho médio de 18, 53% quanto às sessões legislativas apuradas.

A análise dos indicadores e das variáveis utilizadas levam-nos à inevitável conclusão de que o Poder Legislativo de Minas Gerais apresentou um rendimento pouco satisfatório ou abaixo da média, no que tange à sua dimensão fiscalizadora.

Apurou-se, quanto a tal índice, baixo percentual de atendimento aos pedidos de informação remetidos ao Poder Executivo, bem como aos convites realizados a autoridades do mesmo Poder.

Os referidos instrumentos constituem relevantes mecanismos fiscalizatórios inerentes ao Poder Legislativo, na medida em que possibilitam obter informações, por escrito ou presenciais, acerca das proposições em trâmite no parlamento, de políticas públicas ou de determinados fatos políticos. A ausência de efetividade dessas ferramentas aponta no sentido da baixa capacidade fiscalizatória do parlamento.

No mesmo sentido, dispositivos fiscalizatórios fundamentais, como as Comissões Parlamentares de Inquérito e os pedidos de auditoria ao Tribunal de Contas do Estado, quanto à correta aplicação do orçamento público estadual, não foram utilizados pelo parlamento de Minas Gerais, no decorrer do período avaliado.

Novamente, tal lacuna induziu a constatação da ineficácia do parlamento quanto às suas atribuições fiscalizadoras.

Diante das constatações expostas, inferiu-se, neste particular, à luz da baixa utilização da dimensão fiscalizadora e diferentemente do que anotado quanto à dimensão promovedora, a prevalência do posicionamento adotado por Abrucio (1998), para quem as assembleias legislativas estaduais são dominadas pelo protagonismo do Poder Executivo.

Neste caso, portanto, foram verificados indícios de que as interferências externas ao Poder Legislativo estadual comprometeram a sua atividade fiscalizatória, de modo que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais apresentou insatisfatório rendimento quanto à dimensão em apreço – esta diretamente afeta à sua prerrogativa constitucional de fiscalizar.

Diante do exposto, chega-se à segunda e derradeira conclusão global deste trabalho: a de que as dimensões legislativas diretamente relacionadas às funções constitucionais atribuídas ao Poder Legislativo, quais sejam, a de legislar e de fiscalizar, apresentaram desempenho antagônicos pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, no decorrer das sessões legislativas de 2011, 2012 e 2013.

O parlamento mineiro exerceu, satisfatoriamente, a sua dimensão promovedora, mas não se desincumbiu do mister de efetivar a sua dimensão fiscalizadora no período pesquisado.

Por fim, em linhas gerais, viu-se, portanto, que as dimensões legislativas decorrentes das funções constitucionais conferidas ao Poder Legislativo puderam ser segmentadas em dois grandes grupos, (1) o das atividades secundárias, intermediárias, de suporte ou de logística, aí incluídas as capacidades administrativas, transparente e de cooperação, e (2) o das atividades essenciais para o exercício das funções constitucionais, aí incluídas as dimensões promovedora e fiscalizadora.

Em relação ao primeiro grupo, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais apresentou alto rendimento. No que diz respeito ao segundo grupo de atividades, o parlamento mineiro apresentou *performance* antagônica, pelo que exerceu, satisfatoriamente, as suas capacidades promovedoras, mas deixou de exercer a sua dimensão fiscalizadora no decorrer do período estabelecido entre os anos de 2011, 2012 e 2013.

Não obstante todo o exposto, o presente estudo não pretende esgotar a temática relacionada à avaliação de desempenho do parlamento. No âmbito acadêmico, esta pesquisa reflete a abertura de novos campos de estudos relativos às metodologias de avaliação institucional do parlamento e dos próprios parlamentos, referente ao papel do Poder Legislativo perante os demais Poderes e a sociedade.

Além disso, percebe-se que, apesar das dimensões apuradas, com base nas variáveis identificadas no recorte metodológico estabelecido, algumas delas podem não se mostrar suficientes na mensuração do desempenho pretendido. Nesse sentido, o presente trabalho lança possibilidades de novas pesquisas, que venham aprofundar os parâmetros de aferição estabelecidos em cada uma das dimensões.

Este trabalho observa, também, a sua contribuição para as Casas Legislativas, no intuito de codificar uma base metodológica passível de ser aplicada em outras realidades, propiciando uma leitura mais apurada do desempenho das suas atividades.

Entende-se, pois, que o presente estudo desperta atenção para que os referidos parlamentos atentem-se para o adequado gerenciamento das informações e estatísticas decorrentes da atuação parlamentar, a fim de estruturar mecanismos sistematizados de registro, organização e tratamento de dados, e de instrumentalizar o Poder Legislativo em prol da desejada transparência e controle social.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando L. O ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, Régis de Castro. **Processo de governo nos municípios e no estado**: uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: Edusp, 1998.

ABRÚCIO, Fernando L. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Resumo de direito constitucional descomplicado**. 3 ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Método, 2010.

ALVES, B. **A relação entre os poderes no Brasil**: uma análise da atividade legislativa do Poder Executivo à luz da teoria democrática.. 2007. (Apresentação de Trabalho/Comunicação).

ANASTASIA, Fátima; AZEVEDO, Sérgio. “Governança, “Accountability” e Responsividade”. Revista de Economia Política, vol. 22, nº 1 (85), janeiro-março/2002. Disponível em: <<http://empreende.org.br/pdf/Programas%20e%20Pol%C3%ADticas%20Sociais/Governan%C3%A7a,%20accountability%20e%20responsividade.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2015.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. **Democracia, poder legislativo, interesses e capacidades**. Fev. 2006. Disponível em: <http://www.rejuma.org.br/wiki/images/5/55/Democracia_Poder_Legislativo.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2015.

ANASTASIA, Fátima; NUNES, A Reforma de Representação. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTÁSIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p. 259- 271.

AZEVEDO, Márcia Maria Corrêa de. **Prática do processo legislativo**. São Paulo: Atlas, 2001.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BOVERO, Michelangelo. **Contra o Governo dos Piores**. Tradução de Daniela Beccacia Versiani. 1ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. – Pleno – ADIn nº 1.254 MC/RJ – Rel. Min. Celso de Mello, j. 14.06.1995, DJ 18.08/1995, p. 24894.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional didático**. 5. ed. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

CASTRO, Alexandre Vilela Jardim de Castro. Legística e Modelos de Avaliação Legislativa: uma proposta para o aprimoramento da produção normativa municipal de Belo Horizonte. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. 2007. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/legistica_e_mod_avalia_legisl.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2015.

CHASQUETTI, Daniel. Democracia, Multipartidismo y Coaliciones en América Latina: Evaluando la Difícil Combinación. LANZARO, Jorge (Org.). **Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina**. Buenos Aires: Clacso, 2001.

CHEIBUB, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. Rio de Janeiro: **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 263-299, 2009.

CINNANTI, Cristina Jacobson Jácomo. A (des)confiança do cidadão no poder legislativo e a qualidade da democracia no Brasil. E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, [S.l.], p. 84-95, jun. 2011. ISSN 2175-0688. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/73>>. Acesso em: 30 Jan. 2015.

COELHO, Fábio Alexandre. **Processo Legislativo**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2007.

COUTINHO, Robson Luiz Fialho. **Avaliação de Desempenho no poder legislativo federal**. Brasília: Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Administração Legislativa realizado pela Universidade do Legislativo no 1º semestre de 2009. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br>>. Acesso em: 5 fev. 2015.

DAHL Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Ed. UNB, 2001.

DAHL, Robert. **La democracia y sus críticos**. São Paulo: Paidós Ibérica, 1992.
 DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo: Ed. USP, 1998.

DAHL, Robert. **Um prefácio a teoria democrática**. São Paulo: Zahar, 1989.

FERREIRA, Danilo Ogrodnik; PEREIRA, Leiner Marchetti. Servidor público – estabilidade. 2012. Disponível em: <<http://www.amog.org.br/amogarquivos/TCCPOS-TURMA-2012/Danilo-Ogrodnik-Ferreira.pdf>> Acesso em: 25 fev. 2015.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo de; ALCÂNTARA SÁEZ, Manuel (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 147-198.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 29, p. 175-200, 1995.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FRANÇA, Júnia Lessa; MAGALHÃES, Maria Helena de Andrade. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. 8. ed. rev. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011

FRANTZICH, Stephen. Who Makes our Laws? The Legislative Effectiveness of Members of the U.S. Congress. **Legislative Studies Quarterly**, [s.l.], v. 4, n. 3, p. 409-428, 1979.

GUEDES, Juliana Santos. **Separação dos Poderes? O poder executivo e a tripartição de poderes no Brasil**. 2012. Disponível em: <www.portelaadvocacia.com.br> Acesso em: 30 nov. 2009.

HOLTHE, Leo Van. **Direito Constitucional**. 5. ed. Salvador: Jus Podivm, 2009.

LAFER, Inês Mindlin; BARBOZA, Danilo; DANTAS, Humberto, ANGÉLICO, Fabiano. In: DANTAS, Humberto (Org.) **De olho no legislativo: um método para acompanhar mandatos parlamentares**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2013.

LEMOS, Leny Barreira de Sousa. Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada. Brasília: 2005. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180412>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

LEMOS, Rafael Diogo Diógenes. O Processo Legislativo – Espécies Normativas, Conceitos e Questões Controvertidas. Revista Jus Vigilantibus, 2008. Disponível em: <http://www.rkladvocacia.com/arquivos/artigos/art_str_arquivo20100901150752.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2015.

LIMONGI, F. . Estudos Legislativos. In: LESSA, Renato; MARTINS, Carlos Benedito (Coord.). Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política.. São Paulo. Anpocs, 2010. p. 163-190. Acessado em: <<http://www.fflch.usp.br/dcp/html/fernandolimongi.html>>. Acesso em: 3 fev. 014.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Os partidos políticos na Câmara dos Deputados. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro v. 38, n. 3, p. 497-526, 1995.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina C. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 4, p.737-776, dez. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n4/28478.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2015.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 44, p. 81-106, 1998.

MADER, Luzius. Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, Belo Horizonte. **Legística: qualidade da lei e desenvolvimento**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009.

MAGNA, I; ANASTASIA, F; SANTOS, F. Parlamento na atualidade: tendências de mudança e inovações. Belo Horizonte: **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, n. 43, p. 130-151, jan. 2010/jan. 2011.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 5-34, out. 1995.

MANIN, Bernard. The principles of representative government. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/PDF/Manin_Edital.pdf>. Acessado em 23 fev. 2015.

MARTORANO, Luciano Cavini. Democracia burguesa e apatia política. Revista eletrônica Crítica Marxista. v. 24. Campinas: 2007, disponível em: <http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo246artigo135artigo137artigo2.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio de Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2009.

MENEGUIN, 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: 20 fev. 2015.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Guia elaboração de indicadores de desempenho**: instrumento de auxílio para elaboração, ajustes e avaliação de indicadores de desempenho Belo Horizonte, ALMG, 2012. Disponível em: <<http://dspace.almg.gov.br/xmlui/handle/11037/3044>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Relatório institucional da Assembleia Legislativa de Minas Gerais**: 2011 – Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2011.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Relatório institucional da Assembleia Legislativa de Minas Gerais**: 2012. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2012.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 16. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2014.

MINAS GERAIS. Lei n. 19.418/11, publicada em 4 de janeiro de 2011, de 20.026/12, publicada em 11 de janeiro de 2012 e de n. 20.625, publicada em 18 de janeiro de 2013. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/loa/anteriores.html>. Acesso em: 25 jan. 2015.

MONTESQUIEU, Charls de Secondat Baron de. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORAES, FILOMENO. Executivo e Legislativo no Brasil pós-constituente. São Paulo Perspec. [online]. 2001, vol.15, n.4, pp. 45-52. ISSN 0102-8839. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10371.pdf>>. Acessado em: 28 fev. 2015.

MORAES, Marcelo Viana Estevão de; SILVA, Tiago Falcão; COSTA, Patricia Vieira da. O mito do inchaço da força de trabalho do executivo federal. **Respblica**, [s.l.], v. 7, n. 2, p. 1-17, 2009.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Declaração dos direitos do homem e do cidadão. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

ORNELAS, Catherine Kelly. **Seminários Legislativos na ALMG: limites e possibilidades para o aperfeiçoamento da democracia representativa**. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

PAIM, Gustavo Bohrer. Comissões Parlamentares de Inquérito. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Administração. Porto Alegre, dez 2008. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/16823>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

PASQUARELLI, Vicente Lippe. A atuação do Poder Executivo e dos Partidos Políticos no Presidencialismo Chileno (1990-2010) Sistema Eleitoral, Apoio Legislativo, Negociações e Distribuição de Cargos. **Leviathan – Cadernos de Pesquisa Política**, São Paulo, n. 3, p. 1-28, 2011.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PRUDENTE, Antônio Souza. Medida provisória e segurança jurídica. **Revista de Informação Legislativa**, Belo Horizonte, ano 35, n. 138, p. 237-248, 1998.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. **Produção legislativa nas democracias consolidadas e a eficácia da atividade propositiva**. Brasília: Câmara dos Deputados, maio/2014 (Estudo). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/>>. Acesso em: 6 fev. 2015.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. O Papel do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas e no processo orçamentário. Câmara dos Deputados. Brasília: 2002. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamento/Brasil/orcamento-uniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo230.pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2014.

SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes dos. (Org.) **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro : FGV, 2001.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 fev. 2015.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada – 2. As questões teóricas**. São Paulo: Ática, 1994.

SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Trad. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. Disponível em: <<http://www.imil.org.br/wp-content/uploads/2013/01/Capitalismo-socialismo-e-democracia-Joseph-A.-Schumpeter.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. 1992. **Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. [s.l.]: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, Ana Lúcia Dias da. **Avaliação de desempenho nas organizações públicas brasileiras com enfoque especial no poder judiciário do estado do Rio de Janeiro**. Fundação Getúlio Vargas: Trabalho de Conclusão de Curso MBA de Administração Judiciária. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=1589eaf8-75e0-4104-929c-6b5eb8ad6ac3&groupId=10136>. Acesso em: 20 fev. 2015.

SILVA, Daniel Cavalcante. "Checks and balances" e conflitos políticos. 2010. Revista Eletrônica Jus Navigandi. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/19065/checks-and-balances-e-conflitos-politicos>>. Acessado em 27 de fevereiro de 2015.

SIRAQUE, Vanderlei. **O controle social da função administrativa do estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 224f. Dissertação (Mestrado em Direito). – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: PUC São Paulo, 2004.

SOUZA, Alexandre Barreto de. **Comissões parlamentares de inquérito como instrumentos de accountability horizontal: análise do período de 1989-2005**. Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Administração. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10482/3161>>. Acesso: fev. 2015.

VASSELAI, Fabricio; Mignozzetti, Umberto G. O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: Velhas Teses, Novos Testes Dados - **Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 57, n. 3, p. 817-853, Jul./Sept, 2014.

YEUNG, Luciana, DANTAS, Humberto e LAZZARINI, Sérgio. Medindo o desempenho de um parlamento brasileiro: o caso da Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <http://www.insper.edu.br/en/wp-content/uploads/2013/11/2013_wpe306.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2015.