

I Censo do Legislativo: um marco na história do Interlegis

1 - APRESENTAÇÃO

O Interlegis, um programa voltado para a modernização do legislativo brasileiro, enfrentou um dos seus maiores desafios no ano de 2005, levar a cabo uma pesquisa que revelasse as condições de funcionamento das câmaras municipais, assembleias legislativas e câmara distrital do Distrito Federal. Esta pesquisa fazia parte do conjunto de metas acordadas entre o Senado Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e deveria ser cumprida até o final daquele ano.

A preparação do estudo feita no segundo semestre de 2004 previa a participação de renomados órgãos de pesquisa do governo federal, contudo, em março de 2005 não havia mais prazo e agenda para conduzir esta pesquisa a não ser que o próprio Interlegis o fizesse. Deste modo, todas as equipes técnicas da sede em Brasília e colaboradores nos estados foram envolvidos numa logística simples e eficiente que resultou em 05 meses de coleta de dados bem sucedidos realizada em 5.562 câmaras municipais (CMs), 26 assembleias legislativas (ALs) e na câmara distrital do Distrito Federal (CDDF).

A pesquisa recebeu o nome de Censo do Legislativo e tratou dos seguintes temas:

1. informações cadastrais;
2. infra-estrutura física;
3. serviço de documentação;
4. estrutura tecnológica e de informação;

5. estrutura de comunicação;
6. capital humano;
7. quadro parlamentar
8. produção legislativa
 - a. grau de organização da produção legislativa;
 - b. mensuração da produção legislativa;
 - c. transparência do processo legislativo;
 - d. funções constitucionais do mandato parlamentar;
9. capacidade financeira da casa.

Cada um desses temas foi tratado em blocos separados distribuídos em um único questionário que contou com questões estruturadas e semi-estruturadas. A seguir estão apresentados alguns detalhes de cada um dos blocos do estudo:

1. Informações cadastrais

Neste bloco foram coletadas as seguintes informações: número do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da casa legislativa; endereço completo com Código do Endereçamento Postal (CEP); telefones e fax; data de criação da casa legislativa e data da publicação da última versão do regimento interno.

2. Infra-estrutura física

Neste bloco foram coletadas as seguintes informações: se o imóvel onde funciona a casa legislativa é o mesmo da prefeitura; se o imóvel é cedido; se a sede da legislativa mudou de endereço nos últimos cinco anos, se a população foi avisada da mudança e por quais meios; se os parlamentares possuem gabinete individual; se a presidência da casa possui gabinete

individual; se a casa possui plenário e se neste plenário existe espaço para a acomodação do público e da imprensa.

3. Serviço de documentação

Antes de tratar sobre o conteúdo deste bloco vale ressaltar que este foi o único conjunto de perguntas elaborado por uma equipe externa do programa Interlegis. No período de elaboração do questionário uma comissão composta por servidores dos serviços de documentação do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União solicitaram a inclusão deste conjunto que se tornou o mais profundo do estudo e totalizou 34,8% das perguntas.

Neste bloco foram coletadas as seguintes informações: qualificação administrativa e processual das unidades de arquivamento; local ou sede da unidade de arquivamento; localização de documentos fora da sede da casa legislativa; situação física da sede onde estão armazenados os documentos; nome, cargo, função, tempo no cargo, tempo de serviço na casa legislativa, endereço de e-mail, telefones e fax dos responsáveis pelo arquivamento dos documentos; hierarquia e subordinação do serviço de documentação da casa; materiais e equipamentos disponíveis no serviço de documentação; atividades do protocolo; tipos de organização para entrada de novos documentos; normatização do serviço de documentação; procedimentos de pesquisa junto ao serviço de documentação; normatização do serviço de eliminação de documentos; causas, meios e procedimentos adotados para a eliminação de documentos; procedimentos e meios de acesso aos documentos; capital humano e recursos tecnológicos

destinados ao serviço de documentação; meios e equipamentos para armazenamento de documentos.

4. Estrutura tecnológica e de informação

Neste bloco foram coletadas as seguintes informações: se a casa legislativa possuía computadores, quantos, acesso à *internet* e que tipo de serviço de acesso; disponibilidade de serviços de telefonia fixa e móvel; publicação de sítio na *internet*; disponibilidade de rede de dados; disponibilidade e uso de sistemas informatizados para o processo legislativo, a atividade parlamentar e os serviços administrativos; tipos de programas informatizados em uso na casa e situação das licenças dos respectivos programas.

5. Estrutura de comunicação

Neste bloco foram coletadas as seguintes informações: instrumentos e meios de comunicação com a mídia local; disponibilidade de mídias externas de comunicação; disponibilidade de instrumentos de comunicação com o público interno da casa legislativa; disponibilidade de serviço próprio de comunicação e divulgação; disponibilidade de profissionais de comunicação na casa.

6. Capital humano

Neste bloco foram coletadas as seguintes informações: número de servidores trabalhando na casa e sua distribuição por sexo, idade, escolaridade, regime de contratação, salários e jornada de trabalho; disponibilidade de especialistas, áreas de atuação dos respectivos especialistas e regime de contratação.

7. Quadro parlamentar

Neste bloco foram coletadas as seguintes informações: número de parlamentares em exercício e sua distribuição por sexo, idade, escolaridade, partido e número de mandatos; salário bruto e gastos da casa com cada parlamentar; número de servidores ligados ao atendimento aos parlamentares; jornada de trabalho semanal; composição da mesa no período da pesquisa; nome dos parlamentares e respectivos partidos.

8. Produção legislativa

Este bloco foi composto de quatro subconjuntos cujos conteúdos estão descritos a seguir:

- a. grau de organização da produção legislativa: disponibilidade de estrutura administrativa responsável pelo apoio ao processo legislativo; existência de comissões em funcionamento; competências regimentais da mesa diretora; disponibilidade de capital humano especializado para apoiar os trabalhos da mesa diretora; periodicidade de mudança da mesa diretora; periodicidade das sessões da casa.
- b. mensuração da produção legislativa: número de projetos de leis apresentados e aprovados pelos parlamentares da casa em 2004 e 2005; número de projetos de leis apresentados pelo executivo local e aprovados pelos parlamentares da casa em 2004 e 2005; número de projetos de leis apresentados por iniciativa popular e aprovados pelos parlamentares da casa em 2004 e 2005;
- c. transparência do processo legislativo: participação popular na discussão das matérias em tramitação na casa; participação

popular em audiências públicas; acesso da população às sessões da casa; número de atendimentos à população.

- d. funções constitucionais do mandato parlamentar: meios utilizados pelos parlamentares para fiscalizar e controlar o executivo local; meios utilizados pelos parlamentares para fiscalizar e controlar as ações de caráter social do executivo.

9. Capacidade financeira da casa

Neste bloco foram coletadas as seguintes informações: valores em reais recebidos pela casa legislativa em 2004; gastos com pessoal e manutenção para o mesmo período; devolução de recursos ao executivo local em 2004 e o seu montante; suplementação de recursos em 2004 e seu montante; previsão de investimentos em infra-estrutura tecnológica e de comunicação para 2005.

No total foram elaboradas 187 perguntas distribuídas em itens e subitens condicionados, sendo 141 estruturadas e 46 semi-estruturadas. Na parte final deste documento serão apresentadas algumas críticas feitas ao conjunto de informações e seus conseqüentes efeitos sobre os resultados.

Ainda em 2005 o Interlegis possuía outros compromissos de estudo que foram aplicados em conjunto com o Censo Legislativo, são eles:

1. Avaliação de Impacto do Programa Interlegis;
2. Levantamento Patrimonial dos Equipamentos Interlegis nas Casas Legislativas;
3. Pré-teste do Censo do Legislador.

Na discussão da metodologia que será apresentada a seguir serão relatadas algumas das principais características destes estudos.

2 - METODOLOGIA

1 – O público-alvo

O Censo do Legislativo, como o próprio nome diz foi uma pesquisa aplicada ao conjunto das Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas e Câmara Distrital do Distrito Federal. O primeiro desafio encontrado foi estabelecer com precisão o número de câmaras municipais a serem visitadas. Coincidentemente em julho de 2005 foram instalados dois municípios no estado do Mato Grosso, Ipiranga do Norte e Itanhagá, no Mato Grosso do Sul o município de Figueirão e Aroeiras do Itaim no estado do Piauí. Para os estudos aplicados pelo Interlegis naquele ano e também para suas futuras intervenções o Brasil está organizado do ponto de vista geopolítico da seguinte forma:

Quadro 1: Brasil – Organização geopolítica brasileira em 2005

Macrorregião	Estados	Microrregiões	Municípios	Distritos	Subdistritos
BRASIL	27	559 (558)	5564 [1]	10027 (10031)	449
NORTE	7	64	449	643	13
NORDESTE	9	188	1793	3132 (3134)	64
CENTRO-OESTE	4 (*)	53 (52) (*)	466 (*)	715 (716) (*)	95 (**)
SUDESTE	4	160	1668	3170	168
SUL	3	94	1188	2367 (2368)	109

Fontes: IBGE (DTB-2005) e Universidade de São Paulo (USP) - <http://infoener.iee.usp.br/scripts/biomassa>

[1] Desta distribuição não foi excluída a ilha de Fernando de Noronha que na divisão é lançada pelo IBGE como subdistrito de Recife, Pernambuco (PE) e nem tão pouco Brasília.

OBS: (n) valores excluindo Brasília e/ou cidades satélites; (*) inclusive Brasília; (**) inclusive as 18 cidades satélites do DF

Assim, para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) o Brasil possui 5.564 municípios, para o Interlegis este número cai para 5.562, tendo em vista que no Distrito Federal não existem eleições municipais e a representação política é feita por meio da CDDF com eleições para deputados distritais, contando como um estado e que a ilha de Fernando de Noronha não possui representação política local, ou seja, uma câmara de vereadores, estando neste caso vinculado à cidade de Recife

(PE). Assim, o Censo do Legislativo foi aplicado em 5.562 câmaras municipais, nas 26 assembleias legislativas e na CDDF. Além deste estudo outros três foram aplicados e contavam com características distintas, a saber:

1. Avaliação de Impacto do Programa Interlegis: este estudo foi destinado a medir resultados do Programa Interlegis nas Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas e na CDDF. A principal característica a ser destacada foi que no conjunto das Câmaras Municipais, somente aquelas aderidas e equipadas pelo Interlegis até dezembro de 2004 poderiam responder ao estudo.

Outro desafio se apresentou, em 2004, ocorreram eleições municipais, os vereadores eram um importante grupo para o estudo. Era preciso garantir que vereadores que conhecessem o programa Interlegis respondessem ao estudo, assim, foi arbitrado que a Avaliação de Impacto fosse aplicada nas câmaras municipais aderidas, equipadas e que possuíssem pelo menos três vereadores reeleitos. Desta forma o estudo foi aplicado, conforme a distribuição por Macrorregião e estados descrita no Quadro 2.

Responderam a este estudo vereadores, servidores das unidades legislativas (CMs, ALs e CDDF) e representantes Interlegis. No total foram entrevistados:

Sujeitos	Quantidade
Vereadores	7.022
Servidores	3.529
Representantes Interlegis	3.512
Total	14.063

Quadro 2 – Distribuição por Macrorregião e Unidades da Federação das Unidades Legislativas participantes da Avaliação de Impacto do Programa Interlegis – 2005.

Macro Região/UF	Unidades Legislativas
Brasil	3509
Rondônia	24
Acre	23
Amazonas	15
Roraima	12
Pará	26
Amapá	16
Tocantins	55
Norte	171
Maranhão	212
Piauí	78
Ceará	126
Rio Grande do Norte	106
Paraíba	224
Pernambuco	47
Alagoas	68
Sergipe	17
Bahia	204
Nordeste	1.082
Minas Gerais	384
Espírito Santo	24
Rio de Janeiro	67
São Paulo	601
Sudeste	1.076
Paraná	314
Santa Catarina	161
Rio Grande do Sul	453
Sul	928
Mato Grosso do Sul	29
Mato Grosso	113
Goiás	109
Distrito Federal	01
Centro-Oeste	252

2. Levantamento Patrimonial dos Equipamentos Interlegis nas Casas

Legislativas: este estudo possuiu uma configuração mais simples, tendo sido aplicado em todas as câmaras municipais, assembleias legislativas e CDDF que fossem aderidas e equipas pelo programa Interlegis. Assim, no Quadro 3 pode-se conferir a distribuição por Macrorregião, unidades da federação e unidades legislativas que participaram do estudo.

- 3. Pré-teste do Censo do Legislador:** este estudo fez parte da fase de planejamento do Censo do Legislador e contou com a valiosa contribuição da Assembleia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul que já havia preparado um instrumento e tencionava aplica-lo no estado. O Interlegis aproveitou a oportunidade para testar o mesmo instrumento em outras unidades da federação. Este pré-teste foi então aplicado nos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Amapá, Paraíba e Mato Grosso. No total, foram aplicados 1.407 questionários que se encontram em fase de análise.

Quadro 3 – Distribuição por Macrorregião e Unidades da Federação das Unidades Legislativas participantes do Levantamento Patrimonial dos Equipamentos Interlegis – 2005.

Macro Região/UF	Unidades legislativas
Brasil	3.701
Rondônia	24
Acre	23
Amazonas	27
Roraima	12
Pará	40
Amapá	16
Tocantins	104
Norte	246
Maranhão	212
Piauí	90
Ceará	125
Rio Grande do Norte	106
Paraíba	224
Pernambuco	72
Alagoas	68
Sergipe	27
Bahia	204
Nordeste	1.128
Minas Gerais	384
Espírito Santo	66
Rio de Janeiro	67
São Paulo	601
Sudeste	1.118
Paraná	314
Santa Catarina	161
Rio Grande do Sul	453
Sul	928
Mato Grosso do Sul	56
Mato Grosso	115
Goiás	109
Distrito Federal	01
Centro-oeste	281

Para realizar a checagem da aplicação do Censo Legislativo e dos outros estudos foi delimitada uma amostra em 12,24% do universo. No Quadro 4 é possível conferir o desenho da amostra e sua distribuição no território nacional.

Quadro 4 – Distribuição por Macrorregião e Unidades da Federação das Unidades Legislativas selecionadas para a checagem – 2005.

Macro Região/UF	Unidades legislativas
Brasil	681
Rondônia	07
Acre	04
Amazonas	08
Roraima	04
Pará	24
Amapá	03
Tocantins	20
Norte	70
Maranhão	25
Piauí	28
Ceará	23
Rio Grande do Norte	19
Paraíba	21
Pernambuco	21
Alagoas	14
Sergipe	08
Bahia	45
Nordeste	204
Minas Gerais	122
Espírito Santo	11
Rio de Janeiro	12
São Paulo	71
Sudeste	216
Paraná	45
Santa Catarina	34
Rio Grande do Sul	56
Sul	135
Mato Grosso do Sul	08
Mato Grosso	18
Goiás	30
Centro-oeste	56

Ao final do estudo foram aplicados 25.441 questionários. O conjunto de questionários, fotos, regimentos internos, leis orgânicas e outros documentos

recolhidos ao longo da pesquisa estão à disposição do público em geral para consulta na biblioteca da sede do Interlegis em Brasília.

2 – Equipe de campo

2.1 – Entrevistadores, checadores e supervisores

Em março de 2005 o Interlegis possuía a obrigação contratual de aplicar 3 estudos, um censitário e dois com conjuntos de universo distintos. Aquela altura com as pesquisas necessitando ser iniciadas naquele semestre a seleção e treinamento da equipe de campo, denominados entrevistadores tornara-se um grande desafio. Estas pessoas deveriam ser conhecedoras e conhecidas na política local, não se pode esquecer que não existe vinculação hierárquica entre os níveis do legislativo brasileiro. Também não era possível ignorar o conteúdo inédito do estudo e sua inusitada investida sobre áreas sensíveis das casas legislativas.

A solução veio do próprio legislativo, com a ajuda da Câmara dos Deputados e do Senado Federal foi realizado um recrutamento nos estados e no Distrito Federal a fim de encontrar pessoas que pudessem viajar pelo país e possuíssem algumas das seguintes características:

1. ter experiência com o legislativo local;
2. ter algum tipo de experiência com pesquisas de opinião ou política;
3. ser pessoa conhecida no meio político local;
4. morar a mais de 10 anos no estado em que coletará as informações;
5. possuir curso superior;
6. conhecer o interior do estado de origem e as formas de deslocamento local;
7. ter disponibilidade para viagens;

8. ter disponibilidade para participar do treinamento de 30 horas oferecido pelo Interlegis em sua sede em Brasília.

Foram recrutadas pouco mais de 400 pessoas e selecionadas efetivamente para o trabalho 231 que receberam treinamento em Brasília. No Quadro 5 é possível conferir a distribuição das equipes de campo em suas funções e carga de trabalho médio.

Quadro 5: Distribuição das equipes de campo por função e carga de trabalho médio - 2005

FUNÇÃO DO COLABORADOR VOLUNTÁRIO	Nº TOTAL POR FUNÇÃO DE COLABORADOR VOLUNTÁRIO	Nº DE UNIDADES LEGISLATIVAS VISITADAS	NÚMERO MÉDIO DE CIDADES POR FUNÇÃO
Entrevistador	180	5.589	30,9
Supervisor	7	224	32,0
Checador	44	681	17,3
TOTAL	231	6.494	28,1

Fonte: Relatório de Execução do I Censo do Legislativo.

As equipes foram divididas por estado e função e treinadas em 05 etapas com 40 horas de duração cada uma. O treinamento tratou dos seguintes conteúdos:

1. técnicas de pesquisa;
2. detalhamento dos conteúdos de cada questionário;
3. logística de aplicação do estudo.

3 – CRÍTICAS E ALGUNS RESULTADOS

A principal característica do Censo do Legislativo foi o seu pioneirismo nele reside também a sua maior fragilidade. Ainda que não haja dúvidas quanto à qualidade e veracidade da informação coletada, de certo, o instrumento necessita de aperfeiçoamento. Os conceitos desenvolvidos no bloco referente ao trabalho legislativo serão melhor elaborados na próxima rodada e tratarão, por exemplo, a transparência em um contexto mais adequado.

O bloco referente às informações financeiras foi totalmente rejeitado por não conter conjunto consistente de dados. Foi um equívoco tratar os itens perguntados como questões semi-estruturadas. Na próxima rodada do Censo do Legislativo serão apresentados os valores declarados pelo executivo local referentes aos gastos com o legislativo no período investigado para confirmação ou discordância do respondente.