

# Desempenho do legislativo, controle social e gestão governamental: estudo sobre o desempenho parlamentar de Deputados federais brasileiros da 55ª Legislatura (2015-2019)

Francisco Antonio Coelho Junior\*

Artur Vilas Bôas Bernardo\*\*

Débora de Paula Alves\*\*\*

## Resumo

A qualidade da produção legislativa impacta diretamente a sociedade. Considera-se que a atuação legislativa se baseia nos resultados produzidos por cada parlamentar, no exercício do seu mandato. O objetivo geral deste trabalho é relacionar indicadores de resultados alcançados por Deputados federais que exerceram mandato na 55ª Legislatura (2015-2019), da Câmara Federal brasileira, à luz de sua atuação. Realizou-se um levantamento sistemático, por meio de dados secundários obtidos diretamente no site da Câmara federal, acerca de indicadores da atuação de cada um dos 612 Deputados desta legislatura. Como resultados, identificou-se que o desempenho dos legisladores brasileiros tem correlação com sua experiência pregressa e atuação. Sugere-se que novos indicadores de desempenho sejam definidos à atuação parlamentar, buscando-se outros entendimentos com base na proposição de políticas públicas.

*Palavras-chave:* controle social, accountability, desempenho parlamentar, deputado federal, indicadores de ação.

## Legislative performance, social control and government management: study on the parliamentary performance of federal deputies of the 55th Legislature (2015-2019)

### Abstract

The quality of legislative production directly impacts society. It is considered that legislative action is based on the results produced by each parliamentarian, in the exercise of his/her mandate. The main objective of this work is to relate indicators of results achieved by Brazilian federal deputies who served in the 55th Legislature (2015-2019), of the Brazilian Federal Câmara, in the light of their performance. A systematic survey was carried out, through secondary data obtained directly from the Federal Câmara website about indicators of the performance of 612 deputies. As a result, it was identified that the performance of the Brazilian legislators is correlated with their previous experience and accomplishment. It is suggested that new performance indicators be defined for parliamentary action, seeking other understandings based on the proposition of public policies.

*Keywords:* social control, accountability, parliamentary performance, federal deputies, indicators of action.

---

\*Professor do Departamento de Administração, do Programa de Pós-Graduação em Administração e do Centro de Avaliação e Tecnologias Sociais (CEPATS) da Universidade de Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: fercoepsi@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1820-5448>

\*\*Graduando em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: arturvboas@gmail.com ORCID <https://orcid.org/0000-0001-7720-2223>

\*\*\*Graduada em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: depaula.deborah@gmail.com ORCID <https://orcid.org/0000-0003-1543-3119>

Avaliar o desempenho da atuação dos legisladores é uma ação indispensável à manutenção da ordem pública social. Obviamente, qualquer pretensão de mensuração relacionada à avaliação do desempenho decorrente da atuação parlamentar poderá apresentar fragilidades ou limitações, tamanho o espectro de atividades e responsabilidades associadas à atuação dos legisladores (Freitas, 2016; Raile, Pereira & Power, 2011) e a influência de outras variáveis intervenientes.

A produção legislativa da Câmara dos Deputados, no Brasil, na 55ª Legislatura (2015-2019), é o objeto em estudo neste trabalho. Interessa, para fins de realização do presente artigo, a identificação e descrição de categorias de proposições legais/supra-legais, criando ou modificando regulações que impactam a sociedade brasileira. A atuação legislativa, com foco na análise do conjunto de atividades parlamentares, ressalta-se, é de suma importância à previsibilidade legal do Brasil e ao ordenamento jurídico como um todo (Almeida, 2015; Cruz, 2009; Moreira, 2022).

É um tipo de atividade imprescindível no controle social, que deverá ser exercido na administração pública, pois se refere à participação da sociedade na gestão pública governamental. Mensurar a qualidade e quantidade da atuação dos legisladores é importante ação de *accountability* à sociedade, na busca pela valorização das boas práticas de atuação (*compliance*).

Os interesses da sociedade são materializados no planejamento e execução de ações do legislativo, em que pese à influência direta das relações de poder e das redes de coalizões, que direcionam o debate político na realidade brasileira. Interesses e pressões de todo o tipo, legítimas, inclusive, circundam a atuação do parlamentar, orientando sua conduta e comportamentos.

Estudar, de forma científica, o desempenho manifestado por legisladores brasileiros, é de suma importância, embora sempre suscite debate acerca do que representa, de fato, critérios úteis e válidos para se mensurar o desempenho dos legisladores (Ricci, 2003). Interesses partidários e redes de coalização, no que discute Veroneze (2016), são variáveis capazes de influenciar a atuação do legislador. Essencialmente, em virtude da sua importância sobre a gestão dos processos decisórios e sua influência dinâmica na produção de políticas públicas, descrever e investigar aspectos relacionados ao desempenho do legislador, durante sua legislatura, se faz necessário. O controle social pode auxiliar o aperfeiçoamento da gestão pública como um todo.

Segundo Meneguim e Magna (2014) e Silva e Araújo (2013), a produtividade legislativa influencia

sobremaneira o fortalecimento institucional, uma vez que impacta diretamente no cumprimento das agendas políticas públicas (Aziza, Rahmanb, Alame & Saidc, 2015; Silva, 2014). Torna-se necessário, neste contexto, medir a eficácia de resultados produzidos no legislativo, ainda que considerando, ao encontro do que propõe Ricci (2008), diferenças oriundas do ambiente (Câmara dos Deputados ou Senado Federal) ao qual o legislador desempenhará suas atribuições.

Produtividade, aliás e obviamente, é um termo bastante complexo tanto de mensuração quanto de delimitação empírica. Entendendo que um dos principais indicadores de atuação parlamentar pode ser associado à quantidade de gastos auferidos por cada ator, definiu-se, operacionalmente, ‘gasto parlamentar’ como a principal variável associada à desempenho neste estudo, conforme se verá a seguir. Obviamente, tantos outros indicadores da atuação parlamentar existem e estão disponíveis, relacionados, por exemplo, à força, atuação, representação e identidade dos próprios partidos políticos (Pereira & Mueller, 2003), contudo, não são objeto de interesse do presente artigo.

A função legislativa tem por objetivo a formação de leis, a partir das matérias que devem ser submetidas ao regime de legalidade pela Constituição (Silva, 2010). A representatividade das ações, bem como sua legitimidade, são aspectos essenciais à credibilidade da ação legislativa. O interesse coletivo precisa ser priorizado, não apenas o de alguns particulares (Lemos, 2001; Ricci, 2002).

O poder legislativo é composto por membros eleitos pelo povo, e que têm funções relacionadas à capacidade de legislar como parte integrante do poder político estatal (Silva, 2014). Ainda, cabe ao legislativo, a representação democrática e a legitimação da ação governamental (O’Donnell, 1992).

Todavia, ressalta-se que medir o desempenho de legisladores não é tarefa simples, uma vez que uma série de variáveis (como, por exemplo, a relação entre o executivo e o legislativo e a atuação de grupos de interesse) poderá influenciar no mesmo (Salminen & Ikola-Norrbacka, 2010). Desempenho, por si só, é um construto complexo, multideterminado e influenciado por uma série de condicionantes internos e externos ao mesmo (Fogaça, Rêgo, Melo, Armond & Coelho Junior, 2018), imagine quando aplicado ao cenário político brasileiro. Há, no Brasil, uma realidade caledoscópica sobre o fazer político, em que múltiplos interesses municipais, estaduais e federais, sob a égide do pacto federativo, deverão coadunar e convergir para os interesses coletivos da sociedade e cidadãos. Compreender, portanto, nuances deste cenário, se faz necessário.

Isto posto, o objetivo geral deste artigo consiste em descrever, empiricamente, indicadores de resultados alcançados por legisladores brasileiros que exerceram mandato na 55ª Legislatura (2015-2019), da Câmara Federal brasileira. Estes indicadores serão correlacionados entre si, demonstrando o estado de como foi o desempenho médio do deputado federal brasileiro, bem como serão associados, numa relação de predição, com a média de gastos, por deputado, verificada ao longo desta legislatura.

A pergunta norteadora deste trabalho é: quais indicadores de ação, ou do desempenho da atuação parlamentar, estarão associados com gastos médios verificados entre deputados que exerceram mandato na 55ª Legislatura (2015-2019), da Câmara Federal brasileira? Como perguntas secundárias, transversais, têm-se: a quantidade de projetos de lei aprovados tem alguma relação empírica significativa com o volume de gastos médios por deputado? Os indicadores de atuação do deputado federal representam, de fato, a complexidade do desempenho que é esperado dele? Tem diferença na atuação entre os deputados? Esta diferença é provocada por quais indicadores de ação? A quantidade de mandatos influencia no desempenho do parlamentar desta Legislatura? Enfim, estas e outras questões serão respondidas ao longo da estrutura proposta para este artigo.

Mais especificamente, e considerando que o papel esperado, e a ser desempenhado, por cada Deputado Federal, é representar o cidadão, este artigo teve como problemática a mensuração da performance de cada um dos deputados federais ao longo do exercício do seu mandato nesta legislatura específica. Este artigo visa oferecer evidências empíricas para o campo científico da gestão de políticas públicas, visando consolidar seu status de práxis (teoria e prática) no diagnóstico de variáveis que influenciam a eficácia das políticas públicas sob a ótica dos seus planejadores e implementadores.

Espera-se contribuir, aqui, para a construção de conhecimento sobre o uso de informação de desempenho por políticos à luz da nova gestão pública, mais profissionalizada, focada no alcance de resultados e na busca por *accountability*. Uma gestão pública mais eficiente gera benefícios à sociedade como um todo. Seu impacto é notório.

A atribuição de indicadores de desempenho à ação dos deputados federais considerará aspectos relacionados à atuação parlamentar. Critérios de desempenho tais como participação como membro titular em comissões específicas, propostas legislativas relacionadas e aprovadas, e percentual médio de gastos pela verba de gabinete, serão aqui considerados. Todos os

critérios aqui relatados dizem respeito ao conjunto de atividades desempenhadas pelos deputados federais na Câmara, na legislatura em análise.

### Referencial teórico

Informações sobre o desempenho de legisladores, enquanto atores na esfera política, são essenciais ao exercício do controle social de sua ação (Gomes, Fernandes & Carvalho, 2017). Nos países latino-americanos, com sérias dificuldades de crescimento econômico e social, via de regra, a atuação parlamentar qualificada é, ainda mais, exigida. Uma atuação parlamentar eficaz (resultados produzidos) e eficiente (processos) promove as bases necessárias para a promoção do bem-estar dos cidadãos, nas mais distintas esferas (como saúde, empregos e educação, por exemplo).

À medida que se publicam mais conteúdo sobre a eficácia da ação parlamentar, pelo princípio da transparência, mais produção científica é requerida visando dar sentido ao volume de informações disseminadas (Hammerschmid, Van de Walle & Stimac, 2013). Outros fatores associados a, por exemplo, como se dá a influência da ideologia do partido político ao qual o parlamentar desempenha, sobre sua atuação (Izumi, 2016), poderão ser pesquisados. Muitos fatores cercam a produção legislativa parlamentar (Freitas, 2016; Gomes, 2012)

É preciso que se desenvolvam sistemáticas voltadas à classificação ou métrica de desempenho parlamentar (Ricci, 2002). Cabe a cada deputado federal, de forma simplista, legislar, fiscalizar e atuar na transformação da sociedade à luz do ordenamento jurídico (Cruz, 2009). Compreender, cientificamente, como os resultados de sua ação foram alcançados em comparação com o volume de gastos (financeiros e não financeiros) produzido é essencial à análise da eficácia de sua ação parlamentar.

O monitoramento da ação de cada deputado é ferramenta imprescindível ao exercício do controle social externo, pois permite verificar se as políticas públicas veem sendo planejadas à luz da formação de agendas e qual é o impacto que elas são capazes de gerar na sociedade como um todo (Amorim Neto & Santos, 2003). Os indicadores de desempenho precisam ser coerentes ao tipo de ação que se espera de cada deputado. Que tipo de projeto de política pública foi proposto pelos deputados? Quantos foram relatados? Quantos foram aprovados? O interesse da sociedade, como um todo, foi bem representado pelos deputados federais? Quão atendidas foram as demandas dos usuários cidadãos? Deputados mais eficazes gastaram menos recursos e tiveram maior êxito nas suas propostas parlamentares?

A influência do legislativo se dá pelo seu grau de representatividade (Arter, 2006). A capacidade legislativa precisa ser mensurada por meio de indicadores de *performance*. Estes indicadores precisam ser realísticos, dinâmicos e capazes de captar toda a influência de condicionantes à atuação dos legisladores. Considera-se, de acordo com Vieira e Batista (2018), que a análise racional dos resultados produzidos pela atividade legislativa é essencial à percepção, por parte dos usuários cidadãos, de que as coisas vêm sendo feitas de acordo com o que é melhor para eles.

Nos diferentes modelos teóricos de análise científica sobre o desempenho de atores sociais no legislativo, segundo Figueiredo e Limongi (2002), diferentes tipologias são empregadas visando entender o seu *modus operandi* e suas principais características. Estas tipologias tentam compreender quais são os resultados produzidos pelos legisladores em relação ao tipo de desempenho que deles é esperado.

Via de regra, segundo Torrens (2013) e Baumgartner e Jones (2012), a função política dos legisladores envolve atividades relacionadas ao controle político, à fiscalização e vigilância sobre a atividade governamental, controle da dívida pública, comissões parlamentares de inquérito, dentre outras responsabilidades.

Legislar envolve complexos processos decisórios na condução de políticas públicas e na gestão governamental (Almeida, 2015; Frey, 2000). O espaço institucional, segundo Coradini (2011), exercido pelo legislativo, além da independência (interdependência) entre os demais poderes, é garantia da governabilidade e busca pelo atendimento dos interesses e anseios dos usuários cidadãos (Amorim Neto & Santos, 2003).

Torna-se necessário, assim, desenvolver ações e estratégias científicas orientadas à identificação de como os legisladores estão executando suas responsabilidades, por meio da aplicação de critérios ou indicadores de desempenho associados à sua ação (Garcês & Silveira, 2002).

## Método

Esta pesquisa tem natureza exploratório/descritiva, utilizando o recorte temporal longitudinal (série histórica entre 2015 e 2019) para a coleta de informações. A abordagem utilizada para a análise dos dados foi quantitativa.

Baseou-se no levantamento sistemático de dados secundários decorrentes da ação parlamentar de Deputados Federais brasileiros, que exerceram mandato na 55ª Legislatura (2015-2019). Foram levantados, diretamente nos dados disponibilizados no sítio

eletrônico da Câmara Legislativa brasileira (camara.leg.br), indicadores do desempenho de cada parlamentar a partir das informações que foram definidas e identificadas como escopo deste artigo. Os dados foram acessados pela equipe de pesquisa entre os meses de agosto de 2020 e julho de 2022.

Todos os indicadores de interesse, associados à atuação parlamentar, foram identificados. Por mais que os dados estivessem abertos, notou-se, sob o olhar da equipe de pesquisadores, que havia um complexo número desordenado de informações a serem identificadas. Não se observou sistematicidade (no uso da vírgula e do número de casas decimais, por exemplo, para melhor identificar os gastos feitos) ou padrão na apresentação das informações no site da Câmara. Ainda, ao encontro da observação feita por Moreira (2022), havia informações que não estavam completamente disponibilizadas no sítio eletrônico da Câmara, dificultando a experiência do usuário. Nota-se que muitas informações ainda estavam em branco, configurando a classificação NI (Não Informado).

Cada membro da equipe de pesquisa fez, sozinho, um primeiro levantamento de busca, análise e classificação. Este primeiro procedimento de identificação das informações no site da Câmara Federal foi feito isoladamente, para evitar quaisquer enviesamentos, ou contaminações eventuais, que pudessem acontecer. Posteriormente, cada membro revisava o trabalho do outro, de modo a minimizar a possibilidade de ocorrência de erros de preenchimento da planilha de dados. Houve análise de um volume muito intenso de dados e informações, por isso o longo tempo dedicado à colheita sistemática das informações.

Para a coleta dos dados, foi utilizado um roteiro prévio totalmente estruturado, voltado à identificação, descrição, levantamento e apropriação de informações sistemáticas sobre o desempenho da ação parlamentar. Neste roteiro, considerando-se todos os dados disponíveis no site da Câmara Federal, foram selecionados e definidos os seguintes indicadores de desempenho, por Deputado Federal: MG (média do gasto da cota parlamentar entre 2015 e janeiro de 2019); QPLC (quantidade/número de projetos de lei complementar), QPL (quantidade/número de projetos de lei), QPLNJ (quantidade/número de projetos de lei que viraram norma jurídica), QPEC (quantidade/número de propostas de emenda à Constituição) e QRIC (quantidade/número de requerimentos de informações). Ainda, levantou-se o número de mandatos por deputado (NM) e a idade do deputado (ID).

Justifica-se, outra vez mais, o uso do gasto da cota parlamentar como uma das principais variáveis presentemente utilizadas. A economicidade, como princípio da administração pública, relacionada à eficiência da atuação parlamentar, foi um dos principais motivos que justificaram a tomada de decisões no que tange ao presente estudo. Logicamente, tantos outros estudos poderão considerar mais fatores intervenientes, qualitativos, inclusive, ao gasto financeiro, associados ao gasto da cota parlamentar (ideologia, número de coligações partidárias, afinidade com o executivo federal, e outros temas). Outras atividades legislativas, também, como relato de matérias, proposição de emendas orçamentárias ou bloqueio de pautas e projetos, por exemplo, que fazem parte da atuação parlamentar, não foram objeto de estudo no recorte empírico adotado para a realização do presente artigo.

Foram, ao todo, oito (8) indicadores de desempenho selecionados para apresentação e debate neste trabalho. Estes indicadores foram definidos utilizando-se como base a literatura científica acerca do desempenho de legisladores brasileiros (Meneguim & Magna, 2014), além da sua disponibilização no sítio eletrônico da Câmara Federal.

Obviamente, muitas variáveis relacionadas a tais indicadores de atuação, tais como orientação ideológica de cada parlamentar, partido político que pertence, relação do parlamentar com o poder Executivo federal, e tantas outras, poderão influenciar no tipo e qualidade do gasto realizado. Isso, logicamente, não foi desconsiderado pela equipe de pesquisa, mas apenas ressalta-se que não se tratou do foco central/objeto deste estudo. Importante repisar que novas pesquisas trarão informações qualitativas mais detalhadas acerca do relacionamento multinível decorrente da atuação parlamentar.

Para análise dos dados, empregaram-se técnicas estatísticas descritivas (médias, desvios padrões, frequência absoluta e relativa), correlacionais (Pearson) e inferenciais (regressão linear múltipla). Em virtude do grande volume de informações que foram levantadas, optou-se por apresentar, aqui, somente os resultados advindos destes 8 indicadores. Outros indicadores de *performance* também foram mapeados por meio dos procedimentos sistemáticos presentemente apresentados, mas não serão relatados.

## Resultados e discussão

Quanto ao perfil, identificou-se que 353 deputados federais (57,7%) tinham ensino superior, na faixa etária predominante entre 55 e 70 anos (N=271, 44,3%). Segundo os dados levantados no site da Câmara fede-

ral, o número total de deputados federais, durante a 55ª Legislatura (2015-2019), foi de 612. Deste total, identificou-se que 107 (17,5 %) eram suplentes e assumiram o cargo durante o exercício da legislatura. 498 (81,4%) deputados federais não se licenciaram em nenhuma ocasião durante o mandato. Ainda, 28 deputados federais (4, 6%) renunciaram, por alguma razão, ao exercício do seu mandato.

No que se refere à rotatividade partidária e ao número de mudanças de partido político durante a 55ª Legislatura, a maioria dos deputados (N=308, 50,3%) afirmou ter feito, pelo menos, uma mudança partidária. Outros 184 deputados federais (30,1%) declararam não ter feito nenhuma mudança de partido político, indicando forte afiliação partidária e identidade político/partidária.

Quanto aos indicadores de desempenho propriamente dito, os resultados revelaram que 440 deputados federais (71,9%) não fizeram qualquer proposição de autoria transformada em norma jurídica. Outros 116 (19%) fizeram apenas uma proposição, e 41 deputados fizeram duas. Estabelecer regras de conduta por meio da norma jurídica é fundamental, uma vez que a eficácia da norma e a determinação de sanções dependem da existência deste ordenamento jurídico.

No que se refere a proposições relatadas por deputado, e que foram transformadas em norma jurídica, identificou-se que 306 (50%) não fizeram nenhuma relatoria. Outros 139 (22,7%) fizeram, pelo menos, uma relatoria transformada em norma jurídica. A transformação em norma jurídica é importante indicador da atuação do legislador (Vieira & Batista, 2018)

Quanto à quantidade/número de Projetos de Lei (PL), identificou-se que 454 deputados federais (74,2%) não propuseram nenhum projeto que virou norma jurídica. Este dado é alarmante, uma vez que a grande maioria dos deputados não conseguiu transformar seus projetos de lei em norma, o que sinaliza a necessidade de se ter competência ou habilidade política neste sentido. Cabe ao legislador conseguir representar sua competência política por meio de redes e coalizões de interesse (Figueiredo & Limongi, 2002; Silva, 2010; Salminen & Ikola-Norrbacka, 2010).

O projeto de lei, segundo Coradini (2011) e Gomes, Fernandes e Carvalho (2017), na formulação de políticas públicas e, especialmente se foi produto do atendimento de interesses coletivos da sociedade e decorrente de participação popular, é essencial. É quando a sociedade interage e influencia o desempenho do legislativo.

Outros fatores podem estar envolvidos na proposição de um projeto de lei, como discutido por Menequin e Magna (2014). Do total, 112 deputados federais (18,3%) conseguiram propor PL que virou norma jurídica, e outros 46 deputados federais (7,5%) propuseram, pelo menos, dois projetos de lei que viraram norma jurídica.

Do total de 612, identificou-se que 398 deputados federais (65%) não fizeram nenhuma proposta de emenda à Constituição (PEC). Outros 105 (17,2%) e 56 (9,2%) fizeram, respectivamente, uma e duas propostas de emenda. As PEC's são muito relevantes, pois alteram trechos da Constituição capazes de influenciar o dia a dia da sociedade como um todo (Torrens, 2013).

Por fim, identificou-se que a média de gasto da cota parlamentar, entre 2015 e Janeiro de 2019 variou entre R\$10.066,28 a R\$ 98.300,84. Identificou-se grande oscilação e variabilidade entre os gastos, sinalizando que houve deputados federais, durante esta legislatura, que economizaram mais, e houve deputados federais que gastaram mais. Não se identificou nenhum padrão nos gastos.

Nota-se, por outro lado, que a contenção de gastos e o uso ótimo dos recursos, em relação ao orçamento previsto, podem ser considerados como importantes indicadores da eficácia da atuação parlamentar. Outros resultados decorrentes da atuação parlamentar podem ser visualizados na Tabela 1.

**Tabela 1**

*Perfil da atuação dos deputados federais da 55ª Legislatura*

|   | Total | Média     | Desvio padrão | Erro padrão médio |
|---|-------|-----------|---------------|-------------------|
| Idade do Deputado   | 610   | 56,03     | 12,012        | ,486              |
| Número de Mandatos do Deputado  | 612   | 2,84      | 1,794         | ,073              |
| Quantidade/número de Projetos de Lei complementar (PLC)                                 | 612   | ,91       | 1,695         | ,068              |
| Quantidade/número de Projetos de Lei (PL)   | 612   | 19,00     | 28,653        | 1,158             |
| Quantidade/número de Projetos de Lei (PL) que viraram Norma Jurídica                    | 612   | ,35       | ,694          | ,028              |
| Quantidade/número de Proposta de Emenda à Constituição (PEC)                            | 612   | ,74       | 1,495         | ,060              |
| Quantidade/número de Pedidos inscritos de informação (RIC - Requerimento de Informação) | 611   | 5,51      | 31,860        | 1,289             |
| Média de gasto da Cota Parlamentar entre 2015 e Janeiro de 2019                         | 612   | 280951,09 | 118120,331    | 4774,731          |

Fonte: Elaborado pelos autores, 2022.

Quando se compara a atuação entre os deputados, verificando-se se há diferença estatística significativa na atuação dos mesmos em relação aos indicadores de desempenho analisados, nota-se que houve diferença em todos os indicadores observados. Não se identificou um padrão homogêneo. Este resultado pode significar que cada deputado parece agir de acordo com o atendimento das prioridades e demandas de sua esfera política de apoio e de atuação. Os dados estão apresentados na Tabela 2.

**Tabela 2***Teste t one way considerando diferenças em indicadores de desempenho na atuação parlamentar*

| VARIÁVEIS | t       | df  | significância | Diferença<br>média | Intervalo de confiança de 95% |           |
|-----------|---------|-----|---------------|--------------------|-------------------------------|-----------|
|           |         |     |               |                    | menor                         | maior     |
| -         | -       | -   | -             | -                  |                               |           |
| NM        | 39,133  | 611 | 0,000         | 2,838              | 2,70                          | 2,98      |
| MG        | 58,841  | 611 | 0,000         | 280951,093         | 271574,22                     | 290327,97 |
| ID        | 115,197 | 609 | 0,000         | 56,028             | 55,07                         | 56,98     |
| QPLC      | 13,335  | 611 | 0,000         | 0,913              | 0,78                          | 1,05      |
| QPL       | 16,409  | 611 | 0,000         | 19,005             | 16,73                         | 21,28     |
| QPLNJ     | 12,644  | 611 | 0,000         | 0,355              | 0,30                          | 0,41      |
| QPEC      | 12,306  | 611 | 0,000         | 0,743              | 0,62                          | 0,86      |
| QRIC      | 4,272   | 610 | 0,000         | 5,506              | 2,97                          | 8,04      |

Fonte: Elaborado pelos autores, 2022.

Legenda: NM = número de mandatos por Deputado; MG = média do gasto da cota parlamentar entre 2015 e janeiro de 2019; ID = idade do Deputado; QPLC = quantidade/número de projetos de lei complementar; QPL = quantidade/número de projetos de lei; QPLNJ = quantidade/número de projetos de lei que viraram norma jurídica; QPEC = quantidade/número de propostas de emenda à Constituição; QRIC = quantidade/número de requerimentos de informações.

No que se refere à força, ou ao grau, de correlação entre os 8 indicadores de desempenho analisados neste artigo, identificou-se mais altas correlações entre a quantidade de projetos de lei e que viraram norma jurídica ( $r = 0,508^{**}$ ) e quantidade de projetos de lei que promoveram emendas à Constituição ( $r = 0,473^{**}$ ). Deduz-se que quanto maior a quantidade de projetos aprovados, maior a necessidade de se promover emendas à Constituição, o que indica que são projetos de grande complexidade e impacto na vida dos cidadãos. A média dos gastos correlacionou-se positivamente ( $r = 0,106^{**}$ ) com o número de mandatos (maior o número de mandatos já exercido pelo deputado, maior a média dos gastos), com a quantidade de projetos de lei ( $r = 0,191^{**}$ ) e com a quantidade de propostas de emenda à Constituição ( $r = 0,191^{**}$ ). Os resultados podem ser visualizados na Tabela 3.

**Tabela 3***Correlações entre indicadores de desempenho parlamentar*

| VARIÁVEIS*** | NM      | MG      | ID       | QPLC    | QPL     | QPLNJ   | QPEC | QRIC |
|--------------|---------|---------|----------|---------|---------|---------|------|------|
| NM           | 1       | -       | -        | -       | -       | -       | -    | -    |
| MG           | 0,106** | 1       | -        | -       | -       | -       | -    | -    |
| ID           | 0,450** | -0,070  | 1        | -       | -       | -       | -    | -    |
| QPLC         | -0,18   | 0,152** | -0,072   | 1       | -       | -       | -    | -    |
| QPL          | -0,48   | 0,191** | -0,114** | 0,508** | 1       | -       | -    | -    |
| QPLNJ        | -0,27   | 0,153** | -0,010   | 0,245** | 0,268** | 1       | -    | -    |
| QPEC         | 0,002   | 0,191** | -0,102*  | 0,321** | 0,473** | 0,189** | 1    | -    |
| QRIC         | 0,054   | 0,080*  | -0,029   | 0,036   | 0,049   | 0,026   |      | 1    |

Fonte: Elaborado pelos autores, 2022;

Legenda: \*\*\*NM = número de mandatos por Deputado; MG = média do gasto da cota parlamentar entre 2015 e janeiro de 2019; ID = idade do Deputado; QPLC = quantidade/número de projetos de lei complementar; QPL = quantidade/número de projetos de lei; QPLNJ = quantidade/número de projetos de lei que viraram norma jurídica; QPEC = quantidade/número de propostas de emenda à Constituição; QRIC = quantidade/número de requerimentos de informações.

Por fim, quando se testou se os indicadores de desempenho parlamentar poderiam estar associados ao gasto médio entre os anos de 2015 e 2019, identificou-se que a idade do deputado (Beta = - 0,121), o número de mandatos (Beta = 0,161), a quantidade de projetos de lei que viraram norma jurídica (Beta = 0,111) e a quantidade de projetos de lei que propuseram emendas à Constituição (Beta = 0,131) contribuíram significativamente para o modelo. Estas variáveis predisseram 7,4% ( $r^2$  ajustado = 0,074) da média de gastos da cota parlamentar entre 2015 e 2019. Os resultados encontram-se visualizados na Tabela 4.

**Tabela 4**

*Modelo de regressão linear múltipla para a variável dependente ‘média de gastos’*

|   | Coeficientes não padronizados |             | Coeficientes padronizados | t      | Sig. |
|---|-------------------------------|-------------|---------------------------|--------|------|
|   | B                             | Erro padrão | Beta                      |        |      |
| (Constant)  | 297210,151                    | 22867,633   |                           | 12,997 | ,000 |
| Idade do Deputado   | -1190,229                     | 433,660     | -,121                     | -2,745 | ,006 |
| Número de Mandatos do Deputado  | 10607,314                     | 2890,303    | ,161                      | 3,670  | ,000 |
| Quantidade/número de Projetos de Lei complementar (PLC)                                 | 5205,668                      | 2934,378    | ,075                      | 1,774  | ,077 |
| Quantidade/número de Projetos de Lei (PL) que viraram Norma Jurídica                    | 18964,331                     | 6911,611    | ,111                      | 2,744  | ,006 |
| Quantidade/número de Proposta de Emenda à Constituição (PEC)                            | 10330,150                     | 3297,668    | ,131                      | 3,133  | ,002 |
| Quantidade/número de Pedidos inscritos de informação (RIC - Requerimento de Informação) | 210,995                       | 145,290     | ,057                      | 1,452  | ,147 |

Fonte: Elaborado pelos autores, 2022.

$r^2 = 0,083$ ;  $r^2$  ajustado = 0,074

## Conclusões

O objetivo geral deste artigo consistiu em descrever, empiricamente, indicadores de resultados alcançados por legisladores brasileiros que exerceram mandato na 55ª Legislatura (2015-2019), da Câmara Federal brasileira. Além da descrição, estes indicadores foram correlacionados, com o intuito de demonstrar o grau de influência de um sobre o outro. Ainda, este artigo propôs um modelo de regressão linear múltipla, identificando a classe de preditores associados à variável dependente ‘média do gasto da cota parlamentar entre 2015 e janeiro de 2019’.

Por meio de um levantamento sistemático junto a dados secundários contidos no site da Câmara federal, entre os anos de 2015 e 2019, identificaram-se informações sobre a atuação parlamentar com foco em indicadores de desempenho previamente determinados de acordo com a literatura científica sobre o tema. Acredita-se, assim, que o objetivo geral foi totalmente atingido.

A atuação parlamentar é complexa, e precisa levar em consideração uma série de fatores. Boa parte deles diz respeito à atuação dos grupos de interesse e redes de coalizão, em torno das ideologias partidárias. Circunscrever a atuação parlamentar implica em considerar aspectos sociais, culturais, políticos e ideológicos. Políticas públicas são altamente dependentes das formas de negociação do próprio parlamentar com a sua base partidária e ideológica, além de ter que atender aos interesses de seu estado de origem.



Os membros do parlamento brasileiro, eleitos por eleições livres democráticas, no Brasil, são responsáveis por propor e discutir novas legislações, incluindo revogação de legislações anteriores. Precisam estar sempre atentos às demandas da sociedade brasileira, adaptando leis e normativos de forma dinâmica e vívida. Isso, aliás, é premissa na atuação de qualquer parlamentar agindo em países com regime democrático: buscar atender aos interesses sociais coletivos, da população como um todo e não só apenas a um pequeno grupo de interesse.

As demais esferas de poder (judiciário e executivo) deverão buscar manter uma relação de independência com a atuação legislativa. Deverá haver equilíbrio e sinergia entre estas camadas de poder, de modo a que um não sobreponha o outro.

É preciso sempre levar em conta o interesse público, em que pese às manifestações, principalmente contrárias, dos grupos de interesse. Boas práticas de gestão e de governança pressupõem o atendimento das necessidades sociais coletivas dos cidadãos usuários. Viu-se, aqui, que muito da atuação parlamentar depende das suas proposições de projetos, além de características autobiográficas (como número de mandatos já exercidos e idade, por exemplo).

Como limitações, alguns dados de desempenho estavam apresentados de forma inconsistente no site da Câmara. Algumas informações não eram apresentadas de forma completa, em alguns casos, o que levou a equipe de pesquisa até a desconsiderar alguns critérios de desempenho que poderiam ter sido apresentados aqui, dado ao seu caráter inespecífico.

Ainda, como limitações, não foram realizadas outras técnicas de levantamento de informações, apenas o levantamento sistemático feito diretamente no site da Câmara de Deputados. Considera-se que o emprego de outras técnicas, como entrevistas em profundidade com os próprios deputados federais, caso houvesse a acessibilidade para tal, poderia ter sido efetivo no aprofundamento dos resultados presentemente relatados.

Outra limitação, ainda que decorrente da escolha fenomenológica adotada para o presente estudo, refere-se à variável ‘gasto parlamentar’ sem se levar em consideração outros aspectos relacionados ao desempenho da atuação parlamentar, tais como sua rede de coalizões, ideologia partidária e afinidade política com o executivo federal. Novos estudos deverão ser feitos, levando em consideração o gasto parlamentar parametrizado em função de outros critérios de economicidade e eficiência do gasto público.

Ainda como sugestões para estudos futuros, espera-se correlacionar outros indicadores de desem-

penho entre si, com vistas à demonstração de provável influência interdependente entre eles. Hipotetiza-se, de forma exploratória, por exemplo, que deputados federais que mais participaram de comissões na Câmara foram aqueles que mais aprovaram projetos que viraram norma jurídica. A relação entre a ideologia partidária (se de centro, esquerda ou de direita) e o desempenho do parlamentar também poderá ser investigada, relacionando-se este pertencimento ideológico à atuação no exercício do mandato legislativo.

Acredita-se que, mais cômicos da importância da sua ação e da necessidade de economia de recursos, os deputados mais propositivos enveredariam esforços concentrados para evitar o gasto com verba de gabinete. Este tipo de relação poderá ser testado a partir do cruzamento dos indicadores de desempenho que foram aqui obtidos. O amadurecimento da cultura política brasileira passa pelo emprego mais efetivo de ações de controle social por parte da população.

Os resultados são importantes pois reforçam a necessidade de revisitação de teorias relativas à atuação de legisladores, destacando o papel do controle social e do *accountability* necessários à legitimação da atuação parlamentar. Será que a realidade encontrada no Brasil corresponde, ou é similar, à realidade em outros países latino-americanos? O que diferencia? Quais fatores políticos culturalmente arraigados podem influenciar? Estudos como este são ainda mais exigidos, incentivando-se a criação de uma cultura de monitoramento, supervisão, avaliação e controle da atuação dos legisladores públicos.

## Referências

Almeida, A. (2015). Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 7, 45-50.

Amorim Neto, O. & Santos, F. (2003). O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros? *Dados*, 46(4), 661-698.

Arter, D. (2006). Introduction: Comparing the legislative performance of legislatures. *The Journal of Legislative Studies*, 12(3), 245-257.

Aziza, M.A.A.; Rahmanb, H.A.; Alame, M. & Said, J. (2015). Enhancement of the Accountability of Public Sectors through Integrity System, Internal Control System and Leadership Practices: A Review Study. *Procedia Economics and Finance*, 28, 163 – 169.

- Baumgartner, F. & Jones, B. (2012). From there to here: punctuated Equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of Government Information Processing. *The Policy Studies Journal*, 40(1).
- Coradini, O.L. (2011). Representação Política e de Interesses: bases associativas dos deputados federais de 1999-2007. *Revista Sociedade e Estado*, 26(1), 197-220.
- Cruz, M. R. (2009). Legislativo transformador? As modificações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) / Centro de Formação da Câmara dos Deputados (Cefor).
- Figueiredo, A & Limongi, F. (2002). Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*, 45(2).
- Fogaça, N.; Rêgo, M.C.B.; Melo, M.C.; Armond, L.P. & Coelho Junior, F.A. (2018). Job Performance Analysis: Scientific Studies in the Main Journals of Management and Psychology from 2006 to 2015. *Performance Improvement Quarterly*, 30(4).
- Freitas, A. M. (2016). Unboxing the Active Role of the Legislative Power in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, 10 (2).
- Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, 21, 211-259.
- Garcês, A & Silveira, J.P. (2002). Gestão pública orientada por resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 53(4), 53-77.
- Gomes, F. B. C. (2012). Cooperação, Liderança e Impasse entre o Legislativo e o Executivo na Produção Legislativa do Congresso Nacional do Brasil. *Dados*, 55(4), 911-950.
- Gomes, P.; Fernandes, M.J. & Carvalho, J.B. (2017). Uso de informação de desempenho pelos políticos locais: um estudo de caso no contexto português. *Revista de Administração Pública*, 51(6), 968-986.
- Hammersmid, G.; Van de Walle, S. & Stimac, V. (2013). Internal and external use of performance information in public organizations: results from an international survey. *Public Money and Management*, 33(3), 261-268.
- Izumi, M. Y. (2016). Governo e Oposição no Senado Brasileiro (1989-2010). *Dados*, 59(1), 91-138.
- Lemos, L. (2001). O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista. *Dados*, 44(3), 561-605.
- Meneguim, F. B. & Magna, I. (2014). Desempenho do Poder Legislativo: como avaliar. Brasília: *Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado*, Setembro (Texto para Discussão nº 155). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos).
- Moreira, P.M. (2022). A Produção Legislativa da Câmara dos Deputados na pandemia da COVID-19. Monografia. Faculdade de Direito, Universidade de Brasília. [https://bdm.unb.br/bitstream/10483/32172/1/2022\\_PedroMirandaMoreira\\_tcc.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/32172/1/2022_PedroMirandaMoreira_tcc.pdf)
- O'Donnell, G. (1992). Delegation Democracy? Kellogg Institute Working Paper, 172.
- Pereira, C. & Mueller, B. (2003). Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. *Dados*, 46(4), 735-771.
- Raile, E. D., Pereira, C. & Power, T. J. (2011). The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly*, 64(2), 323-334.
- Ricci, P. (2003). O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados*, 46(4), 699-734.
- Ricci, P (2008). A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: Lemos, Leany (Org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília: Edições Unilegis de Ciência Política.
- Ricci, P. A (2002). Medida das Leis: Do Uso de Noções Genéricas à Mensuração do Imponderável. *BIB*, 54(2), 101-123.
- Salminen, A. & Ikola-Norrbacka, R. (2010). Trust, good governance and unethical actions in Finnish public administration. *International Journal of Public Sector Management*, 23(7), 647-668.

Silva, R. S. (2014). Beyond Brazilian Coalition Presidentialism: the Appropriation of the Legislative Agenda. *Brazilian Political Science Review*, 8(3), 95-135.

Silva, R.S. & Araújo, S. M. V. G. (2013). Ainda Vale a Pena Legislar: a Atuação dos Agenda Holders no Congresso Brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, 21(48), 19-50.

Silva, J. A. (2010). Estrutura e funcionamento do poder legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, 47(187), 137-154.

Torrens, A.C. (2013). Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. *Revista de Informação Legislativa*, 50(197).

Veroneze, G. M. (2016). Coalizões, Partidos Políticos e Parlamentares: um estudo do sucesso legislativo no Senado Federal da 51ª à 54ª legislaturas. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), Brasília.

Vieira, B. & Batista, M. (2018). Sobre o que os deputados legislam? Um estudo sobre a agenda política legislativa (1995-2014). *Revista Eletrônica de Ciência Política*, 9(2), 29-43.