

SINERGIA

REVISTA DO INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS (ICEAC)

AVALIAÇÃO DA SUBFUNÇÃO AÇÃO LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL PELOS CIDADÃOS COM SUPORTE DA ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS

MAURÍCIO CORRÊA DA SILVA*
DANIEL CERQUEIRA RIBEIRO**
ANTÔNIO FIRMINO DA SILVA NETO***
JOSÉ MATIAS-PEREIRA****
JOSÉ DIONÍSIO GOMES DA SILVA*****

RESUMO

A elaboração de leis ordinárias, emendas constitucionais e leis complementares de competência do Congresso Nacional afeta, direta ou indiretamente, toda a população brasileira. O objetivo principal desta investigação é avaliar a eficiência técnica das despesas da subfunção ação legislativa do Congresso Nacional, com a utilização do modelo matemático não-paramétrico da Análise Envoltória de Dados (DEA). De forma secundária, este estudo verifica o grau de satisfação dos cidadãos quanto ao cumprimento das obrigações constitucionais relacionadas com a elaboração de leis pelo Congresso Nacional, por intermédio de um questionário (pesquisa de satisfação). Justifica-se o presente estudo pela relevância que a pesquisa avaliativa tem para ajudar os cidadãos a entenderem como os recursos foram aplicados (controle social). Constatou-se que o desempenho do Congresso Nacional, com o critério da eficiência técnica em relação à subfunção ação legislativa, foi considerado eficiente nos anos de gestão de 2012 e 2013, calculado pela Análise Envoltória de Dados (DEA) com os dados do período de 2008 a 2013. Os 596 cidadãos que participaram da pesquisa de satisfação atribuíram a média 3,2969 ao Congresso Nacional pelo cumprimento de suas obrigações constitucionais relacionadas com a elaboração de leis, o que pode ser considerado como um grau de insatisfação.

Palavras-Chave: Congresso Nacional. Pesquisa de avaliação. Cidadãos. Subfunção Ação Legislativa.

ABSTRACT

EVALUATION OF THE LEGISLATIVE ACTION SUB-FUNCTION OF THE NATIONAL CONGRESS BY CITIZENS WITH SUPPORT FROM DATA ENVELOPMENT ANALYSIS

The development of ordinary laws, constitutional amendments and complementary laws falling under the competence of the National Congress directly or indirectly affects the entire Brazilian population. Thus, primarily, this study aims to evaluate the technical efficiency of the expenses of the legislative action sub-function of the National Congress, using the non-parametric mathematical model of Data Envelopment Analysis (DEA). Secondly, this study verifies the level of satisfaction of citizens as far as the fulfillment of the constitutional obligations related to the development of laws by the National Congress is concerned, by means of a questionnaire (satisfaction survey). This study is justified by the relevance that the evaluative research has in order to help citizens understand how the resources have been used (social control). It has been observed that the performance of the National Congress with the criterion of the technical efficiency in relation to the legislative action sub-function was considered efficient in the management years of 2012 and 2013, calculated by the Data Envelopment Analysis with data of the period from 2008 to 2013. The 596 citizens who took part in the satisfaction survey assigned the average 3.2969 to the National Congress for the fulfillment of its constitutional obligations related to the development of laws, which can be considered as a level of dissatisfaction.

Keywords: National Congress. Evaluation survey. Citizens. Legislative action sub-function.

Artigo recebido em:19-02-2015 – Aceito em:09-11-2015

* Professor Assistente do Departamento de Ciências Contábeis da UFRN; Mestre em Ciências Contábeis (UnB/UFPE/UFPB/UFRN); Doutorando em Ciências Contábeis (UnB/UFPB/UFRN). Av. Sen. Salgado Filho, 3000, CCSA, Departamento de Ciências Contábeis - CEP: 59.072-970 - Natal. E-mail: prof.mauriciocsilva@gmail.com

** Professor do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB); Mestre em Controladoria e Contabilidade (USP); Doutorando em Ciências Contábeis (UnB/UFPB/UFRN). Endereço: SEPN 707/907 – Campus do UniCEUB – Asa Norte – CEP 70790-075 – Brasília. E-mail: daniel.dcr09@gmail.com

*** Professor da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG); Mestre em Ciências Contábeis (UFPE); Doutorando em Ciências Contábeis (UnB/UFPB/UFRN). Rua Sinfrônio Nazaré, 38 – CEP 58800-240 – Sousa/PB. E-mail: firmens.neto@gmail.com

**** Professor de Administração Pública e Finanças Públicas da UnB; Professor-pesquisador associado dos Programas de Pós-graduação em Administração (UnB) e de Contabilidade (UnB/UFPB/UFRN); Doutor em Ciências Políticas (Universidad Complutense de Madrid); Endereço: Edifício da FACE, Campus da UnB, ICC Norte, Asa Norte; CEP 70910-970 - Brasília. E-mail: matias@unb.br

***** Professor Associado do Departamento de Ciências Contábeis da UFRN e Professor do Programa Multi-Institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (UnB/UFRN/UFPB); Doutor em Controladoria e Contabilidade (FEA-USP). Av. Sen. Salgado Filho, 3000, CCSA, Departamento de Ciências Contábeis, CEP 59.072-970 - Natal. E-mail: dionisio@ufrnet.br

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública tem sofrido transformações no seu modo de gestão nas últimas décadas. Essas transformações foram impulsionadas pelo agravamento da crise do *Welfare State* (Estado de bem-estar social), propiciando uma nova fase que promoveu mudanças que vão desde a forma como se geriam os recursos, passando pela prestação de serviços ao cidadão até o modo de prestação de contas dos gestores governamentais.

Matias-Pereira (2012) assevera que não há Estado sem poder, sendo esse a emanção da soberania. É do exercício do poder que surgem as normas organizadoras do Estado, razão pela qual se pode afirmar que não há sociedade sem organização. Nessa perspectiva, o Estado tem como finalidade precípua atender à razão natural da vida em sociedade e promover a realização das expectativas do homem em busca da felicidade comum, almejando assim, o bem comum.

Os recursos públicos utilizados nas diversas áreas de gestão são classificados como despesas nas categorias econômicas: despesas correntes e despesas de capital. Entretanto, as diversas áreas de despesas que competem ao setor público são evidenciadas e divulgadas nos portais de transparência com a denominação de função. As funções de governo (educação, saúde, segurança pública, saneamento etc.) sintetizam os resultados das ações governamentais.

As funções são divididas em subfunções para agregar determinado subconjunto de despesa do setor público. Por exemplo, as ações do órgão legislativo voltadas para a elaboração de leis, decretos e resoluções são classificadas na subfunção ação legislativa. As ações que se destinem à fiscalização externa, financeira e orçamentária das contas dos órgãos de todos os Poderes são classificadas na subfunção controle externo.

A elaboração de leis ordinárias, emendas constitucionais e leis complementares de competência do Congresso Nacional (Senado Federal e Câmara dos Deputados) afeta direta ou indiretamente toda a população brasileira. Os congressistas são eleitos pela população e a ela devem prestar contas de suas ações.

A Câmara dos Deputados representa proporcionalmente o conjunto dos cidadãos, ou seja, a sociedade nacional, enquanto que o Senado representa a autonomia e a igualdade dos estados membros (KERBAUY, 2001).

As pesquisas de satisfação podem ser utilizadas para verificar como estão sendo prestados os serviços dos congressistas e de forma geral da própria instituição (Congresso Nacional). Assim, acredita-se que os índices de satisfação dos cidadãos perante os serviços ofertados pelo Estado devam estar em ascensão diretamente correlacionados às mudanças ocorridas na gestão pública, com a transição do modelo burocrático para o gerencial.

No âmbito federal, o Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009 (BRASIL, 2009), determina que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deverão aplicar periodicamente pesquisa de satisfação junto aos usuários de seus serviços e utilizar os resultados como subsídio relevante para reorientar e ajustar os serviços prestados.

Esta determinação deveria ocorrer por lei para todos os órgãos e entidades de todos os poderes (Legislativo e Judiciário). Afinal de contas, todos os poderes constituídos foram organizados para prestarem serviços para a população.

No caso das pesquisas de avaliações de resultados de ações governamentais devem ser estabelecidos os critérios. Caiden e Caiden (2001) e Costa e Castanhar (2003) esclarecem que os critérios mais comuns são: eficiência; eficácia; impacto (ou efetividade); sustentabilidade; análise custo-efetividade; satisfação do beneficiário; equidade; insumos (*inputs*); carga de trabalho (*workload*); resultados (*outputs*); custos (*costs*) e qualidade e oportunidade dos serviços (*service quality and timeliness*).

Quanto ao critério de efetividade, Draibe (2001), relaciona os indicadores com variações classificadas como efetividade social (capital social; opinião e satisfação dos atores) e efetividade institucional (capacidades institucionais; sustentabilidade e reprodução). O conceito de efetividade refere-se à relação entre objetivos e metas, de um lado, e impactos e efeitos, de outro.

Já o critério da eficiência possui várias abordagens. Para Draibe (2001), a eficiência diz respeito às qualidades de um programa, examinadas sob os parâmetros técnicos, de tempo e de custos. Secchi (2013) trata da eficiência administrativa como sendo o seguimento de prescrições, ou seja, do nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos. Ferreira e Gomes (2009) esclarecem que a habilidade de uma firma obter a máxima produção a partir de conjunto dado de insumos é a eficiência técnica e a habilidade de utilizar os insumos em proporções ótimas, dados os seus respectivos preços, minimizando os custos é a eficiência alocativa.

Contudo, não existe consenso no que seja avaliação. De acordo com Ala-Harja e Helgason (2000), o conceito admite múltiplas definições e variedades de disciplinas (economia, formulação de políticas e procedimentos administrativos, sociologia etc.) e clientes abrangidos no universo das avaliações.

Segundo Cotta (2001), avaliar significa formar um juízo de valor com base na comparação entre uma

situação empírica e uma situação ideal. Para Cohen e Franco (2012), avaliação é uma atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução dos mesmos.

Diante do exposto, surge o problema desta investigação: **Qual o desempenho do Congresso Nacional com o critério da eficiência técnica em relação à subfunção ação legislativa?** Assim, o objetivo principal desta investigação é avaliar a eficiência técnica das despesas da subfunção ação legislativa do Congresso Nacional, com a utilização do modelo matemático não-paramétrico da Análise Envoltória de Dados (DEA). De forma secundária, este estudo verifica o grau de satisfação dos cidadãos quanto ao cumprimento das obrigações constitucionais relacionadas com a elaboração de leis pelo Congresso Nacional, por intermédio de um questionário (pesquisa de satisfação).

A relevância deste estudo envolvendo o tema avaliação da eficiência técnica da subfunção ação legislativa do Congresso Nacional com a Análise Envoltória de Dados (DEA) e pelos cidadãos reside no fato de contribuir com a literatura de avaliação de políticas públicas, por intermédio do modelo matemático não-paramétrico e da pesquisa de satisfação, respectivamente. A lacuna na literatura pode ser observada em periódicos que têm como foco e escopo a publicação de assuntos correlacionados à presente pesquisa, tais como: *Revista Brasileira de Políticas Públicas*; *Revista de Políticas Públicas*; *Revista do Serviço Público*; *Revista Eletrônica de Psicologia e Políticas Públicas*; *São Paulo em Perspectiva*; *Perspectivas em Políticas Públicas*; *Revista de Administração Pública*; *Cadernos de Pesquisa*; *Planejamento e Políticas Públicas*; *American Journal of Evaluation* e *Evaluation Practice*, mas que não abordaram o tema da presente investigação.

Os resultados das pesquisas de avaliação de políticas públicas, além de ajudar os cidadãos a entender como os recursos foram aplicados (controle social), podem funcionar como um instrumento importante para a aplicação do gasto público (RAMOS; SCHABBACH, 2012). A pesquisa avaliativa promove um importante direito democrático, relacionado com o controle social sobre a atuação estatal (ARRETCHE, 2009).

O êxito da avaliação de políticas públicas como um mecanismo de controle democrático passa, necessariamente, por duas condições: a primeira é a transparência dos atos do poder público e a segunda refere-se à incorporação de regras e procedimentos de fiscalização via participação social (CENEVIVA; FARAH, 2012).

Cohen e Franco (2012) esclarecem que são estreitas as relações entre avaliação e a pesquisa social, já que aquela supõe a utilização do conjunto de modelos, instrumentos e técnicas que constituem a chamada metodologia da pesquisa em ciências sociais.

De acordo com Cotta (2001), a avaliação é, por definição, pesquisa social aplicada: busca um equilíbrio entre o rigor metodológico e técnico de uma investigação social e o pragmatismo e flexibilidade necessários a um instrumento de apoio ao processo decisório.

O estudo está amparado na Teoria da Escolha Pública, da Agência, dos *Stakeholders* e da Burocracia, além de revisitar conceitos e definições sobre funções de governo e avaliações de resultados de ações governamentais (políticas públicas) por pesquisas avaliativas e ainda de estudos anteriores correlatos.

Para cumprir o objetivo principal e secundário, este estudo está estruturado em cinco seções, iniciando com esta introdução. Depois, aborda uma revisão da literatura. A seção três apresenta os aspectos metodológicos utilizados para o desenvolvimento da pesquisa, seguida da apresentação e discussão dos dados. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Funções de governo

O Estado se organiza por funções com o intuito de promover o bem comum, sendo que as formas clássicas das funções estabelecidas para o governo intervir na economia, na área de finanças públicas, por meio da tributação e despesas foram descritas por Musgrave (1959), como: 1) função alocativa: a forma como o uso dos recursos está dividido entre público e privado e qual o *mix* de bens públicos ofertados (ou setores do gasto); 2) função distributiva: a interferência do governo na renda e na riqueza dos indivíduos para assegurar que essa distribuição chegue ao que a sociedade entenda como justo; 3) função estabilizadora: como usar o orçamento para assegurar um nível apropriado de emprego, estabilidade dos preços e crescimento econômico.

Entretanto, existem outras abordagens sobre as funções de governo. Rezende (1997) classifica as funções de governo de três modos: 1) em relação a políticas públicas consideradas como de domínio público exclusivo – gastos mínimos – bens públicos puros (legislativa, judiciária, administração e planejamento, defesa e segurança); 2) provisão de bens e serviços meritórios ou do tipo quase públicos –

gastos sociais – bens semipúblicos (educação e cultura, saúde e saneamento, assistência e previdência, habitação e urbanismo) e 3) gastos que dizem respeito a atividades econômicas nas quais, tecnicamente, o governo não teria necessidade de se envolver – gastos econômicos – bens privados (agricultura, comunicações, desenvolvimento regional, energia e recursos minerais, indústria, comércio e serviços, relações exteriores, trabalho e transporte).

No Brasil, desde 1964, as ações governamentais que resultem em desembolso de recursos públicos recebem uma classificação funcional (funções de governo) conforme determinação contida na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964).

A Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do MPOG (BRASIL, 1999), atualiza a discriminação da despesa por funções de que trata a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 e estabelece também os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais. De acordo com a referida portaria, são exemplos de funções de governo, as seguintes ações: judiciária, legislativa, administração, saúde, educação, saneamento, segurança pública, defesa nacional etc.

A função legislativa é exercida pela Câmara dos Vereadores (município), Assembleias Legislativas (estados), Câmara Legislativa do Distrito Federal e pelo Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal). As atribuições específicas com a atividade-fim recebem a denominação de subfunção ação legislativa.

De acordo com Giacomoni (2000), a finalidade principal da classificação funcional é fornecer as bases para a apresentação de dados e estatísticas sobre os gastos públicos nos principais seguimentos em que atuam as organizações do estado. Desse modo, compreende-se que, a classificação funcional veio para melhorar o entendimento dos cidadãos sobre as ações do Governo, pois apresenta informações gerais sobre suas operações, como se fosse um orçamento resumido.

A classificação por ordem funcional visa conjugar as funções do Governo com os programas a serem desenvolvidos. Esta classificação, parte do entendimento amplo do conceito de função, ou seja, de uma classificação que procure identificar os objetivos da intervenção governamental no desenvolvimento social e econômico da comunidade (KOHAMA, 2009).

Segundo Silva (2009) e Bezerra Filho (2012), a classificação funcional serve como elemento agregador dos gastos públicos por área de ação governamental, nas três esferas de governo. Para Nascimento (2006), a referida classificação foi introduzida pelo Orçamento-Programa como um instrumento que permite o exercício da função planejamento no processo orçamentário.

As funções de governo representam as áreas das despesas em que os governos devem atuar para cumprirem com suas obrigações na realização do bem-estar da sociedade.

2.2 Setor público

As intervenções do governo na economia, a forma de administrar os recursos públicos, os interesses dos gestores, dos eleitores podem ser esclarecidos com base nas teorias. A Teoria da Escolha Pública, segundo Campos (2008), procura estudar os processos de decisão política numa democracia, utilizando o instrumental analítico da economia, fundamentalmente os conceitos de comportamento racional e autointeresse da ação humana. A referida teoria constitui uma abordagem interdisciplinar da relação entre economia e política.

Borges (2001) argumenta que a Teoria da Escolha Pública enxerga o processo político e sua intromissão nas transações comerciais privadas como uma ameaça à liberdade individual e ao processo econômico, vendo o mercado como o padrão institucional mais adequado para a organização das sociedades. De acordo com Bernabel (2009), a grande lição que a Teoria da Escolha Pública, procura dar é que a política tem falhas, as decisões tomadas coletivamente nem sempre alcançam o bem-estar geral. Os indivíduos quando tomam decisões em política estão autointeressados, não procuram o benefício dos outros, mas o próprio benefício.

A Teoria da Agência (JENSEN; MECKLING, 1976) desenvolvida para explicar o comportamento dos agentes da firma, em especial a relação entre acionistas e gestores descrevem muitas relações sociais que vão além do ambiente empresarial.

Suzart (2012), embasado na Teoria da Agência, afirma que há evidências de que os gestores públicos, ao invés de atender aos anseios sociais, podem buscar saciar interesses pessoais. O aumento do número de notícias sobre desvios e má gestão de recursos públicos corroboram com a assertiva.

Matias-Pereira (2005) observa-se que a Teoria da Agência analisa os potenciais conflitos entre o mandante e o mandatário. Para resolver esses problemas dever-se-á procurar uma solução ótima, que permita tanto ao agente como ao mandante aproximarem-se o máximo possível de sua utilidade pessoal máxima. Assim, a Teoria da Agência diz respeito àquele que, numa organização, delega responsabilidade a um outro indivíduo, denominado agente, o qual age de acordo com os seus objetivos privados. Entretanto, o problema reside no fato de que, na administração em geral e na pública em particular, torna-se

extremamente difícil a fiscalização do comportamento do agente.

Silveira, Yoshinaga e Borba (2005) esclarecem que a Teoria dos *Stakeholders* possui suas raízes principalmente na sociologia, no comportamento organizacional e na política de interesses de grupos específicos em que os administradores formulam e implementam para satisfazer todos os grupos que tenham interesses em jogo na empresa.

A definição clássica de *Stakeholders*, segundo Vieira, Costa e Boaventura (2011), corresponde a qualquer grupo ou pessoa cujos interesses podem afetar ou ser afetados pelas realizações dos objetivos de uma organização.

Observa-se que as Teorias da Escolha Pública, da Agência e dos Stakeholders fornecem subsídios teóricos para analisar os interesses dos agentes públicos e dos cidadãos. No caso da presente investigação, observa-se que os Deputados Federais e os Senadores devem elaborar leis para disciplinar as relações entre os cidadãos, entre as instituições etc. Contudo, a reforma tributária é um exemplo de legislação de interesse dos cidadãos que ainda não foi votada pelo Congresso Nacional.

2.3 Estudos anteriores

As pesquisas a seguir relacionadas em sequência estão, direta ou indiretamente, ligadas à forma de abordagem do tema aqui proposto.

Lambsdorff (2005) analisou as consequências e causas da corrupção em vários países. Os resultados da pesquisa revelaram que há fortes evidências de que a corrupção reduz a atratividade de um país para os investidores nacionais e internacionais. Reduz a acumulação de capital e reduz a entrada de capitais. Também a produtividade do capital sofre com a corrupção. Há evidências igualmente forte de que a corrupção distorce os gastos do governo e reduz a qualidade de uma ampla variedade de serviços do governo, como o investimento público, cuidados de saúde, a receita fiscal e o controle ambiental. Com relação às causas da corrupção, nem todos os resultados empíricos foram consistentes. A liberdade de imprensa e da independência (de fato) do Poder Judiciário e do Ministério Público parecem ser elementos importantes na redução da corrupção.

Lienert (2005) pesquisou vinte e oito países com cinco diferentes formas de governo para verificar quem controla o orçamento: se o poder legislativo ou o executivo. Os resultados evidenciaram que fatores específicos de cada país evitam uma forte relação linear entre a administração do orçamento pelo poder legislativo e a extensão da sua separação do executivo. Os sistemas eleitorais e voto, bicameralismo, restrições constitucionais e legais, contratos voluntários de partidos políticos e as tradições de longa data influenciam os poderes orçamentais relativos dos executivos e legislativos. As diferenças de poderes orçamentais com a forma particular de governo são tão grandes como aquelas entre diferentes formas de governo.

Marques e Miola (2007) avaliaram os recursos digitais de participação presentes em *websites* de seis instituições do Poder Legislativo (Câmara dos Deputados Federais, Assembleias Legislativas dos Estados da Bahia, Goiás, Pará, Rio Grande do Sul e São Paulo), tomando como ponto de referência para avaliar a adequação destes mecanismos a perspectiva deliberacionista de democracia. Dentre os recursos avaliados, estão os itens: participação aos cidadãos, modalidade *offline* de contato com os cidadãos, números de telefones e endereços físicos, e-mail para contato, bate-papos etc. Dentre os principais resultados da investigação, aponta-se que, à exceção do *site* da Câmara Federal, as iniciativas em questão ofertam recursos limitados de participação, o que sugere um subaproveitamento do potencial técnico das mídias digitais.

Fuks e Fialho (2009) analisaram o impacto das estratégias de comunicação realizadas pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) durante a década de 1990 sobre a opinião pública da sociedade do estado de Minas Gerais. Os autores concluíram que a veiculação de eventos negativos tem efeitos devastadores sobre a imagem pública da instituição, enquanto que eventos positivos, quando tornados públicos, apresentam efeitos bem limitados. Entretanto, o impacto negativo não se propaga no tempo. Verificaram também que a sociedade mineira tem pouco ou nenhum interesse sobre as atividades da Assembleia, que a maioria não assiste os canais de informação e que não confiam em instituições políticas.

Cervi (2009) analisou a relação entre a produção legislativa individual dos deputados estaduais na 14ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Paraná (ALEP) e o desempenho eleitoral dos que concorreram à reeleição, com base nas variáveis: 1) posição política institucionalizada (bancada a que pertence, ideologia, partido político, ocupação de cargo na mesa, número de mandatos na ALEP e posição sobre tema polêmico); 2) visibilidade do mandato (número de aparições dos parlamentares no principal jornal diário do Estado e tipo de aparições); e 3) produção legislativa individual propriamente dita (tipo de projeto de lei apresentado, abrangência geográfica do projeto de lei, abrangência social do projeto de lei, número de projetos apresentados e o número de projetos aprovados durante o mandato).

A partir do cruzamento das variáveis que compõem o modelo em testes de independência de médias ou de regressões, Cervi (2009) verificou que o modelo analítico demonstra a existência de forte correlação

entre as votações concentradas regionalmente e a maior possibilidade de reeleição; a posição política e visibilidade do mandato mostraram-se fracas na explicação para tipo de votação e que a produção legislativa individual apresentou alto índice de correlação com votação regionalizada e, por consequência, com a maior possibilidade de reeleição do parlamentar.

Santos (2010), com base no princípio da análise da produção de leis, analisou a maneira pela qual se resolvem institucionalmente os conflitos de preferências inerentes a governos (e maiorias) multipartidários: se por agenda do Executivo ou se por agenda compartilhada entre os Poderes. O pesquisador concluiu que a agenda foi substantivamente compartilhada entre os Poderes e que a maioria legislativa exerce forte participação nas propostas, seja ela parte da base formal do governo ou não.

Cinnanti (2011) pesquisou a democracia brasileira, abordando a representação, o impacto da imagem do Poder Legislativo sobre a participação popular e os efeitos dessas relações sobre a qualidade do regime democrático vivenciado. Dentre os resultados da pesquisa, a autora destacou (foco da presente investigação) que a avaliação do Poder Legislativo (Congresso Nacional ou dos Legislativos estaduais e municipais) causa impacto sobre o comportamento da população, que pode ser expresso pela omissão e desligamento ou pelo incremento da sua participação e da fiscalização e controle das ações dos parlamentares. Como resultado da insatisfação explícita da população com o quadro político, a autora esclareceu que os eleitores se posicionarem nas urnas com uma grande renovação do Congresso Nacional.

Rezende (2011) demonstrou que houve um aumento dos gastos com os bens públicos (ação legislativa, ação judiciária, segurança pública, defesa e administração) nas médias de 1990/1994 e 1995/1998, sendo que a subfunção ação legislativa representou 0,86% e 0,34% do total das despesas não financeiras nas referidas médias.

Majdalani (2014) analisou se as edições de Medidas Provisórias feriram a separação dos Poderes ao congestionar a atividade do Congresso Nacional (CN), no período de 2003 a 2012. Como resultados da pesquisa, o pesquisador concluiu que as Medidas Provisórias têm gerado significativo impacto no CN, mas ainda não arrisca a separação dos Poderes. Uma mudança de cultura organizacional, em que o Legislativo segue as normas constitucionais e legais, evitaria uma possível ruína da separação dos Poderes.

Coutinho (2014) analisou as finalidades, formas de participação, funcionalidades existentes, benefícios e se os canais de participação (Bate-papo, Debates no *e-democracia*, Enquetes, Fale com a ouvidoria, Fale com o deputado, Fale conosco, Redes sociais) contribuíram para aumentar a participação política e o engajamento cívico. O referido autor concluiu que os canais permitem o envio de opiniões, sugestões e críticas, porém são mínimas as possibilidades de participação do cidadão no processo decisório. Por isso, persiste o desafio para aumentar o nível qualitativo da comunicação entre representantes e representados no sentido de dar maior poder ao cidadão.

Em termos de gastos (despesas), o Portal Transparência Brasil (2014) comparou o orçamento do Congresso Nacional no ano de 2007 com os Parlametos de onze países (Alemanha, Argentina, Canadá, Chile, Espanha, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Itália, México e Portugal) e concluiu que o Congresso Nacional é o que mais pesa no bolso da população.

De modo geral, observa-se que os cidadãos não se preocupam com as ações legislativas, esquecem em quem votaram e não cobram por ações efetivas. Entretanto, com os movimentos sociais, espera-se que haja uma conscientização maior dos cidadãos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo, quanto aos objetivos, classifica-se como pesquisa de avaliação de resultados com a utilização da pesquisa quantitativa (empirismo) e a pesquisa de campo (*survey*). Martins e Theóphilo (2009) esclarecem que a pesquisa de avaliação é uma estratégia de investigação aplicada para avaliar programas, projetos, políticas etc. A corrente metodológica do empirismo (pesquisa quantitativa) coloca a mensuração quantitativa como critério do que seria ou não científico (BASTOS; KELLER, 2004). A pesquisa de campo, segundo Parra Filho e Santos (2003) tem como base observar os fatos como ocorrem, utilizando como forma de consulta: questionários, entrevistas etc.

Foram realizadas consultas em livros, artigos de periódicos, sítios eletrônicos, anais de congressos, documentos oficiais etc. para destacar uma abordagem teórica para dialogar com a questão da pesquisa (pesquisa bibliográfica). Fachin (2002) esclarece que a pesquisa bibliográfica é base para as demais pesquisas.

A mensuração quantitativa foi realizada com o modelo matemático da Análise Envoltória de Dados (DEA) e a pesquisa de campo com a utilização de um questionário. O modelo matemático não-paramétrico da Análise Envoltória de Dados (DEA) é utilizado para avaliar o desempenho de organizações (empresas, hospitais, bibliotecas, departamentos de empresas, instituições de ensino etc.) e atividades sem exigir relações funcionais entre os insumos (*inputs* - recursos) e os produtos (*outputs* - resultados). (FERREIRA; GOMES, 2009).

As organizações avaliadas são denominadas de DMU – Unidades de Tomada de Decisão (*Decision*

Making Units), às quais devem utilizar os mesmos insumos e produtos para serem avaliados. As possibilidades do modelo DEA podem ser esclarecidas com as pesquisas divulgadas por: Surco e Wilhelm (2006); Santos e Nova (2008); Peña (2008); Cavalcante e Faria (2009); Ferreira e Gomes (2009), dentre outras.

Os conceitos de eficiência técnica e eficiência alocativa são utilizados na Análise Envoltória de Dados (DEA). A Análise Envoltória de Dados (DEA) utiliza dois modelos. O modelo BCC (nome dos autores), segundo Banker, Charnes e Cooper (1984), considera no cálculo da eficiência, os retornos variáveis de escala: substituição do axioma da proporcionalidade entre *inputs* (insumos) e *outputs* (produtos) pelo axioma da convexidade. O modelo CCR tem como propriedade principal a proporcionalidade entre *inputs* e *outputs* na fronteira, ou seja, o aumento (decremento) na quantidade dos *inputs*, provocará acréscimo (redução) proporcional no valor dos *outputs*.

Os cálculos do modelo CCR ou CRS (*Constant Returns to Scale*) e BCC ou VRS (*Variable Return Scale*) da Análise Envoltória de Dados (DEA) foram realizados com o *software* SIAD v.3.0 – Sistema Integrado de Apoio à Decisão v.3.0. (MEZA *et al.*, 2014) com orientação a *output*.

A utilização dos cálculos da eficiência técnica das despesas da subfunção ação legislativa nos modelos CCR, BCC e escala tem a finalidade de proporcionar robustez na comparação dos resultados, haja vista que se usar apenas o modelo BCC, poderá ocorrer a eficiência por *default* ou eficiência de partida: menor valor de determinado *input* ou o menor valor de um certo *output* o resultado será eficiente.

O Quadro 1 apresenta a definição das variáveis que são necessárias para calcular a eficiência técnica.

QUADRO 1 – Definição de Variáveis (DEA)

DMU	Anos – 2008 a 2013
<i>Inputs</i>	Gastos <i>per capita</i> por parlamentares na subfunção ação legislativa
<i>Outputs</i>	Leis Ordinárias
	Emendas Constitucionais
	Leis Complementares

FONTE: elaborado pelos autores.

Os anos de 2008 a 2013 foram considerados como sendo as DMU, com o objetivo de avaliar o desempenho dos gastos *per capita* da subfunção ação legislativa do Congresso Nacional por anos de gestão (*inputs*) em relação aos produtos (*outputs*): leis ordinárias, emendas constitucionais e leis complementares (principais produtos da referida subfunção).

Os dados das variáveis do Quadro 1, relacionados com os gastos *per capita* (despesas liquidadas) foram extraídos do sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – (BRASIL, 2014) e em relação às leis ordinárias, emendas constitucionais e leis complementares da Resenha Mensal e Relatório Anual da Presidência, elaborado pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal (BRASIL, 2014).

Quanto ao questionário (pesquisa de campo), as instruções estão contidas no Quadro 2. O questionário foi encaminhado via e-mail para professores e professoras das Universidades Federais de todos os Estados Brasileiros e a Capital Federal. Foi solicitado o envio do questionário para alunos, alunas e demais contatos. O questionário foi disponibilizado em sítio eletrônico, no período 02 de agosto de 2014 a 30 de setembro de 2014.

QUADRO 2 – Instruções da pesquisa de campo

Instruções da pesquisa de campo	Atribuição de nota de avaliação para o Congresso Nacional (Deputados Federais e Senadores) no cumprimento de suas obrigações constitucionais (elaboração de leis ordinárias, emendas constitucionais, leis complementares). A legislação afeta toda a população brasileira.													
Solicitação de identificação da cidade/Estado de residência do contribuinte/usuário:														
Pergunta da pesquisa	Qual o grau de satisfação dos cidadãos quanto ao cumprimento das obrigações constitucionais relacionadas com a elaboração de leis pelo Congresso Nacional?													
	Atribua uma nota de 0 a 10 para o Congresso Nacional no cumprimento de suas obrigações constitucionais na elaboração de leis.													
Faixa de avaliação (nota):	Péssimo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Excelente	
Sítio eletrônico da pesquisa:	http://goo.gl/oMdp10													

FONTE: elaborado pelos autores.

O tempo estimado para responder ao questionário e com isso avaliar a subfunção ação legislativa do Congresso Nacional foi de 1 minuto, haja vista que foi solicitado apenas o preenchimento do nome do

estado de residência e a nota atribuída pelo cidadão (Quadro 2). Foram obtidas 596 respostas em todas as regiões brasileiras (Tabela 3). Os respondentes residem em 136 cidades (Quadro 3).

QUADRO 3 – Relação de cidades por estados/DF – amostra da pesquisa

Estados/DF	Cidades
Acre (AC)	Rio Branco, Tarauacá, Xapuri.
Alagoas (AL)	Maceió, São Miguel dos Campos.
Amazonas (AM)	Manaus.
Amapá (AP)	Macapá.
Bahia (BA)	Amélia Rodrigues, Feira de Santana, Lauro de Freitas, Poções, Salvador.
Ceará (CE)	Fortaleza.
Distrito Federal (DF)	Brasília
Espírito Santo (ES)	Cariacica, Castelo, Conceição da Barra, Guarapari, Serra, Vila Velha, Vitória.
Goiás (GO)	Abadia de Goiás, Anápolis, Aparecida de Goiânia, Ceres, Goianésia, Goiânia, Inhumas, Itaguaru, Jaraguá, Rialma, Rio Verde, Santa Rita do Araguaia, Uruana.
Maranhão (MA)	Açailândia, São Luís.
Minas Gerais (MG)	Belo Horizonte, Muriaé, São João Del Rei, Uberlândia.
Mato Grosso do Sul (MS)	Campo Grande, Chapadão do Sul.
Mato Grosso (MT)	Alta Floresta, Araputanga, Cáceres, Confresa, Cuiabá, Lucas do Rio Verde, Nova Olímpia, Sinop, Tangará da Serra.
Pará (PA)	Belém.
Paraíba (PB)	Cajazeiras, Campina Grande, Curral de Cima, Itapororoca, Jacaraú, João Pessoa, Mamanguape, Pombal, Rio Tinto, Sapé, Sousa.
Pernambuco (PE)	Arcoverde, Jaboatão dos Guararapes, Recife.
Piauí (PI)	Teresina.
Paraná (PR)	Alto Piquiri, Alto Piquiri, Curitiba, Cruzeiro do Oeste, Douarina, Francisco Alves, Ivaté, Iporã, Irati, Londrina, Matinhos, Moreira Sales, Perobal, Pérola, Prudentópolis, Rebouças, Tapejara, Tuneiras do Oeste, Umuarama, Xambê.
Rio de Janeiro (RJ)	Niterói, Rio de Janeiro.
Rio Grande do Norte (RN)	Ceará-Mirim, Espírito Santo, Mossoró, Natal, Parnamirim, Patu.
Rio Grande do Sul (RS)	Alegrete, Arroio do Meio, Encantado, Ijuí, Lajeado, Porto Alegre, Rio Grande, Santa Cruz do Sul, São Leopoldo, Serafina Corrêa, Taquari, Veranópolis, Viamão.
Rondônia (RO)	Porto Velho, Vilhena.
Roraima (RR)	Boa Vista.
Santa Catarina (SC)	Araranguá, Brusque, Cocal do Sul, Criciúma, Florianópolis, Forquilha, Jaraguá do Sul, Lages, São José, São Ludgero, Tubarão, Xanxerê.
Sergipe (SE)	Aracaju, Itabaiana.
São Paulo (SP)	Bebedouro, Caçapava, Campinas, Carapicuíba, Itapira, Ribeirão Preto, São Caetano do Sul, São Paulo, São Sebastião.
Tocantins (TO)	Palmas, Porto Nacional.

FONTE: elaborado pelos autores.

Considerando que existem 5.570 municípios no Brasil, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (BRASIL, 2014), e que os cidadãos participantes desta investigação residem em 136, o que representa 2,45% do total dos municípios, a amostra pode ser considerada significativa. Isto representa validação para com os achados.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

As Tabelas 1, 2 e 3 sintetizam os resultados da investigação. A Tabela 1 apresenta os dados para o cálculo da eficiência técnica com a Análise Envoltória de Dados (DEA).

TABELA 1 – Dados da avaliação para a Análise Envoltória de Dados (DEA)

DMU	<i>Inputs</i>		<i>Outputs</i>	
	Gastos <i>per capita</i> por parlamentares da subfunção ação legislativa	Leis ordinárias	Emendas	Leis Complementares
2008	6.564.880,60	258	1	1
2009	5.834.160,80	290	5	4
2010	6.226.226,03	190	5	5
2011	6.737.481,51	207	1	2
2012	974.320,16	192	3	1
2013	1.092.860,26	171	5	2

FONTE: elaborada pelos autores.

Os dados da Tabela 1 (*inputs e outputs*) possuem correlação na faixa de -0,34 (gastos *per capita* e emendas) a 0,68 (emendas e leis complementares). Consoante afirmações de Ferreira e Gomes (2009) os dados podem ser considerados satisfatórios (alta correlação a partir de 0,80).

Observa-se uma redução de gastos *per capita* nos anos de 2012 e 2013, bem como uma redução de leis ordinárias elaboradas nos referidos anos. O ano de 2011 (maior gasto *per capita*) corresponde ao 1º ano de mandato dos Deputados Federais e Senadores eleitos em 2010. Neste ano, os gastos também são considerados alto em relação aos demais. Isto significa que em fim de mandato (2010) e início de mandato, os gastos tiveram maior representatividade. A Tabela 2 apresenta o resultado da avaliação da eficiência técnica.

TABELA 2 – Resultado da avaliação da eficiência técnica (DEA)

DMU	Anos	Eficiência CCR	Eficiência BCC	Eficiência de Escala
DMU1	2008	0.1994	1	0.1994
DMU2	2009	0.3746	1	0.3746
DMU3	2010	0.4388	0.7506	0.5846
DMU4	2011	0.1837	1	0.1837
DMU5	2012	1	1	1
DMU6	2013	1	1	1

FONTE: elaborada pelos autores (software SIAD v.3.0).

Observa-se na Tabela 2 que o Congresso Nacional, a partir da avaliação dos *inputs e outputs*, constantes da Tabela 1, foi considerado eficiente (1 = 100%) nos anos de gestão de 2012 e 2013, nos três modelos usados na avaliação. Consoante os ensinamentos de Ferreira e Gomes (2009), os demais anos são considerados ineficientes.

O ano de 2011 (maior gasto *per capita*) foi considerado ineficiente nos modelos CCR e Eficiência de Escala (resultante do nível de produção máxima sob a fronteira eficiente mais adequada - razão entre a eficiência CCR e BCC) com o resultado de 18,37%. Este ano para ser considerado eficiente, os congressistas deveriam ter votado 10 leis complementares e 1126 leis ordinárias. Esta análise pode ser repetida para o ano de gestão de 2008 que teve um resultado pouco superior (19,94%). A quantidade de leis (complementares e ordinárias) sugeridas pela referida técnica para alcançar a eficiência pode ser considerada excessiva, mas as conclusões de que deveriam ou poderiam ter votado mais leis ordinárias são pertinentes.

Observa-se que a principal parte interessada (Teoria dos *Stakeholders*), ou seja, os cidadãos deixaram de ser atendidos na revisão e formulação de leis (processo burocrático). Os congressistas parecem resolver apenas os seus interesses (Teoria da Escolha Pública). Cervi (2009) ao avaliar a produção legislativa estadual (ALEP) encontrou forte correlação com a possibilidade de reeleição, o que explica também o autointeresse e a falta de eficiência nas atividades legislativas. Fuks e Filho (2007) verificaram a falta de interesse da sociedade mineira pelos trabalhos da Assembleia Legislativa, o que corrobora com os achados desta investigação com base na Teoria da Escolha Pública: os cidadãos não se preocupam em cobrar eficiência de seus representantes.

Nos modelos CCR e Escala, o *ranking* dos anos de gestão foi: 1º lugar (2012 e 2013 – 100%); 2º (2010); 3º (2009); 4º (2008) e 5º (2011). No modelo BCC, somente o ano de 2010 (75,06%) foi considerado ineficiente. Isto significa que o ano de eleições apresenta um diferencial negativo no cálculo da eficiência (na realidade ineficiência) calculada pela Análise Envoltória de Dados (DEA), consoante os dados (Quadro 1 e Tabela 1).

A Tabela 3 apresenta o resultado geral da avaliação com informações sobre a localização dos cidadãos por Estados e o Distrito Federal, por região, bem como as notas mínima e máxima atribuídas e a média geral da avaliação (pesquisa de campo).

TABELA 3 – Resultado geral da avaliação pelos cidadãos

Estados/DF	Média da Nota	Estados/DF	Média da Nota
AC	2,5454	PA	3,0000
AL	4,2500	PB	3,5862
AM	3,7500	PE	2,6279
AP	1,0000	PI	4,0000
BA	3,7826	PR	4,1538
CE	3,0000	RJ	1,5555
DF	2,6000	RN	2,9722
ES	2,9333	RO	3,7692
GO	2,7441	RR	5,6666
MA	3,7500	RS	3,9666
MG	4,5000	SC	2,8529
MS	3,1538	SE	4,4000
MT	2,8400	SP	3,5263
		TO	4,0000
Média Geral			3,2969
Regiões	Quantidades de Avaliadores	Média da Nota	
Centro-Oeste	126	2,7539	
Nordeste	184	3,3858	
Norte	70	3,3285	
Sudeste	87	3,1724	
Sul	129	3,7674	
Total Geral	596	3,2969	
	Nota mínima	0	
	Nota máxima	10	
	Média Geral	3,2969	

FONTE: elaborada pelos autores.

A média geral das avaliações atribuídas pelos 596 participantes da pesquisa (3,2969) pode ser entendida como insatisfação com o Congresso Nacional (Tabela 3), ao considerar a faixa de avaliação (nota) de 0 a 10. Contudo, houve a atribuição da nota máxima 10 por 4 avaliadores, mas em contrapartida, 77 avaliadores atribuíram a nota 0 (nota mínima). O resultado da avaliação deve ser observado de forma global (conjunta), haja vista que individualmente houve pouca participação de avaliadores em alguns Estados (2 em Tocantins; 3 em Roraima; 5 em Sergipe e no Ceará e 7 no Piauí).

A insatisfação com os congressistas pode ser observada também nas eleições de 2014. A Câmara dos Deputados Federais teve uma renovação de 46,39% e o Senado Federal de um terço de sua composição (BLOG Brasil Acadêmico, 2014). A pesquisa de Cinnanti (2011) também convalida esta afirmativa de renovação com as eleições realizadas em 2010.

Convém ressaltar, que a quantidade de participantes (596) não pode ser considerada uma amostra para ser realizada uma conclusão geral sobre a efetividade social com base na satisfação (ou insatisfação) dos cidadãos em relação a subfunção ação legislativa do Congresso Nacional, consoante os ensinamentos de Draibe (2001). Entretanto, quando se considera os propósitos de uma pesquisa avaliativa, as dificuldades de obter a participação em pesquisas de campo via Internet (e-mail), a participação de avaliadores em todas as regiões brasileiras (Tabela 3), os achados podem ser considerados relevantes. Pela Teoria dos *Stakeholders*, os resultados podem indicar que os cidadãos estão demonstrando insatisfação com os resultados das ações legislativas do Congresso Nacional. O comportamento autointeressado dos eleitores pode ser explicado pela Teoria da Escolha Pública: através da despesa pública (bens e serviços públicos) se ganham votos e com aumentos de tributos, geralmente se perdem votos (PEREIRA, 1997).

O conflito de interesse entre os cidadãos (principais *stakeholders*) e os congressistas podem ser explicados pela Teoria da Agência (MATIAS-PEREIRA, 2005; SUZART, 2012): os cidadãos delegaram aos

congressistas a incumbência de elaborar leis, mas os resultados apontam por insatisfação.

Os resultados da Tabela 2 (eficiência técnica) e Tabela 3 (pesquisa de satisfação) sugerem que o ano de eleições é atípico, ou seja, ineficiente. Os achados são consistentes com a Teoria da Escolha Pública: os políticos estão interessados na eleição ou reeleição e não nos interesses dos cidadãos (principais Stakeholders). A pesquisa de Cervi (2009) também convalida os achados: existência de forte correlação entre as votações e a maior possibilidade de serem reeleitos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal desta investigação é avaliar a eficiência técnica das despesas da subfunção ação legislativa do Congresso Nacional, com a utilização do modelo matemático não-paramétrico da Análise Envoltória de Dados (DEA). De forma secundária, este estudo verifica o grau de satisfação dos cidadãos quanto ao cumprimento das obrigações constitucionais relacionadas com a elaboração de leis pelo Congresso Nacional, por intermédio de um questionário (pesquisa de satisfação).

As ações governamentais que resultem em despesas públicas são registradas e divulgadas nos portais de transparência com o maior nível de agregação denominado de função (função de governo). As funções podem ser classificadas em subfunções.

O Congresso Nacional exerce a função legislativa que é dividida nas subfunções ação legislativa e controle externo. A primeira subfunção está diretamente relacionada com as atividades-fim, ou seja, a elaboração de leis, emendas e leis complementares. A segunda se relaciona com a fiscalização externa, financeira e orçamentária das contas dos órgãos de todos os Poderes.

Direta ou indiretamente por ocasião das eleições, os cidadãos se posicionam quanto a renovação ou não dos congressistas. Entretanto, na área do Poder Legislativo e do Judiciário deveriam ser obrigatórios a realização de pesquisas de satisfação junto aos usuários dos serviços.

Os resultados das pesquisas de avaliação de políticas públicas ajudam os cidadãos a entenderem como os recursos foram aplicados (controle social). A transparência dos atos da administração pública e a fiscalização são essenciais nesse processo.

Convém ressaltar que a avaliação da eficiência técnica realizada com a Análise Envoltória de Dados (DEA) são limitados aos *inputs* e *outputs* definidos como variáveis do modelo: alterando os mesmos, os resultados serão diferentes. Entretanto, tais limitações não invalidam as inferências, haja vista que o modelo indica o que deveria ter sido feito para ser eficiente.

Como limitação da pesquisa, deve-se ressaltar que foram avaliados o desempenho somente de seis anos de gestão (2008 a 2013) do Congresso Nacional em relação à subfunção ação legislativa (falta de dados), com a Análise Envoltória de Dados (DEA) e também houve a participação de apenas 596 cidadãos, envolvendo a pesquisa de satisfação (pesquisa de campo). Contudo, os resultados permitem reflexões que poderão melhorar o desempenho. Os cidadãos que participaram poderão ser motivados a fiscalizarem as ações dos congressistas. Assim, a partir desta contribuição do estudo, espera-se que outras pesquisas sejam realizadas para avaliar as ações legislativas (incluindo as estaduais, distrital e municipais).

Quanto ao objetivo secundário desta investigação, embora haja dificuldades em obter a participação dos cidadãos neste tipo de pesquisa, recomenda-se outras correlatas. Por insistência, propaganda e motivações etc. poderão ser obtidas mais participações nas pesquisas realizadas via Internet (e-mail).

Finalizando o estudo, conclui-se que o desempenho do Congresso Nacional com o critério da eficiência técnica em relação à subfunção ação legislativa, foi considerado eficiente nos anos de gestão de 2012 e 2013, calculado pela Análise Envoltória de Dados (DEA) com os dados do período de 2008 a 2013. Os 596 cidadãos que participaram da pesquisa de satisfação atribuíram a média 3,2969 ao Congresso Nacional pelo cumprimento de suas obrigações constitucionais relacionadas com a elaboração de leis, o que pode ser considerado como um grau de insatisfação.

REFERÊNCIAS

- ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, ano 51, n. 4, out.-dez. 2000.
- ARRETCHE, M. T. S. Tendências nos estudos sobre avaliação. In: RICO, E. M. (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 6. ed. São Paulo, Cortez, 2009.
- BANKER, R. D.; CHARNES, A.; COOPER, W. W. Some models for estimating technical scale inefficiencies in data envelopment analysis. **Management Science**, v. 30, n. 9, p. 1078-1092, 1984.
- BASTOS, C. L.; KELLER, V. **Aprendendo a aprender: introdução à metodologia científica**. 17. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.
- BERNABEL, R. T. **Teoria da escolha pública: uma introdução crítica**. São Paulo, 2009. 88 f. Dissertação [Mestrado em

Ciência Política] – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

BEZERRA FILHO, J. E. **Orçamento aplicado ao setor público**: abordagem simples e objetiva. São Paulo: Atlas, 2012.

BLOG BRASIL ACADÊMICO. **Eleições de 2014**. Disponível em: <<http://blog.brasilacademico.com/2014/10/como-ficou-o-congresso-apos-as-eleicoes.html>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

BORGES, A. Democracia versus eficiência: a Teoria da Escolha Pública. **Lua Nova**, n. 53, 2001.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 mar. 1964.

BRASIL. Decreto n. 6.932, de 11 de agosto de 2009. Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 ago. 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 15 abr. 1999.

BRASIL. Senado Federal. Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal. **Resenha mensal e relatório anual da Presidência**. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/resenha/default.asp>>. Acesso em: 29 abr. 2014.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Demonstrativos fiscais**. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/demonstrativos-fiscais>>. Acesso em: 29 abr. 2014.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Cidades@**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em: 29 abr. 2014.

CAIDEN; G. E.; CAIDEN, N. J. Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público. **Revista do Serviço Público**, ano 52, n. 1, jan.-mar. 2001.

CAMPOS, H. A. Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica. **Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 341-370, jul.-dez. 2008.

CAVALCANTE, G. T.; FARIA, R. C. O uso dos parâmetros de *benchmarking* da análise envoltória de dados (DEA) como instrumento de orçamentação. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v. 3, n. 1, p. 43-61, 2009.

CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Rev. Adm. Pública** - Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 993-1016, jul.-ago. 2012.

CERVI, E. U. Produção legislativa e conexão eleitoral na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 17, n. 32, p. 159-177, fev. 2009.

CINNANTI, C. J. J. A (des)confiança do cidadão no Poder Legislativo e a qualidade da democracia no Brasil. **E-legis**, Brasília, n. 6, p. 84-95, 2011.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

COTTA, T. C. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). **Revista do Serviço Público**, ano 52, n. 4, out.-dez. 2001.

COUTINHO, R. L. F. Instrumentos de participação cidadã na Câmara dos Deputados. **E-legis**, Brasília, n. 13, p. 21-42, jan./abr. 2014.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FERREIRA, C. M. C.; GOMES, A. P. **Introdução à análise envoltória de dados**: teoria, modelos e aplicações. Viçosa: Editora UFV, 2009.

FUKS, M.; FIALHO, F. M. Mudança institucional e atitudes políticas: a imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (1993-2006). **Opinião Pública**, Campinas, v. 15, n. 1, p. 82-106, jun. 2009.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, Oct. 1976.

KERBAUY, M. T. M. Federalismo, descentralização e democracia. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 10, 2001.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

LAMBSDORFF, J. G. Consequences and causes of corruption: what do we know from a cross-section of countries?

- Passauer Diskussionspapiere: Volkswirtschaftliche Reihe**, v. 34, n. 5, 2005. DOI: <<http://hdl.handle.net/10419/55031>>.
- LIENERT, I. Who controls the budget: the legislature or the executive? **International Monetary Fund**, IMF Working Paper, WP/05/115, June 2005.
- MAJDALANI, A. F. S. Medidas provisórias e o Poder Legislativo: uma análise do impacto desse instrumento na atividade legislativa do Congresso Nacional no período 2003-2012. **E-legis**, Brasília, n. 13, p. 73-98, jan.-abr. 2014.
- MARQUES, F. P. J. A.; MIOLA, E. Internet e Parlamento: um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas *online*. **E-Compós** – Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, ago. 2007 - 2/20.
- MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas: foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- _____. Reforma do estado e controle da corrupção no Brasil. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 12, n. 2, p.1-17, abr.-jun. 2005.
- MEZA, L. A.; BIONDI NETO, L.; MELLO, J. C. C. B. S.; GOMES, E. G. **Sistema Integrado de Apoio à Decisão: uma implementação computacional de modelos de análise de envoltória de dados**. Disponível em: <<http://www.uff.br/decisao>>. Acesso em: 08 jul. 2014.
- MUSGRAVE, R. **The theory of public finance: a study in public economy**. New York: McGraw-Hill, 1959.
- NASCIMENTO, E. R. **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- PARRA FILHO, D.; SANTOS, J. A. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Futura, 2003.
- PEÑA, C. R. Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do Método Análise Envoltória de Dados (DEA). **RAC**, Curitiba, v. 12, n. 1, p. 83-106, jan.-mar. 2008.
- PEREIRA, P. T. A teoria da escolha pública (*public choice*): uma abordagem neoliberal? **Análise Social**, v. 32, n. 141, p. 419-442, 1997.
- PORTAL TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Parlamentos**. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/parlamentos.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2014.
- RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública** – Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, set.-out. 2012.
- REZENDE, F. A. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- REZENDE, F. C. Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil (1980-1994). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.
- SANTOS, A.; NOVA, S. P. C. C. Aplicação da análise por envoltória de dados utilizando variáveis contábeis. **RCO - Revista de Contabilidade e Organizações**, FEARP/USP, v. 2, n. 3, p. 132-154, maio-ago. 2008.
- SANTOS, R. F. **Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro**. São Paulo, 2010. Dissertação [Mestrado em Ciência Política] – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SILVA, L. M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- SILVEIRA, A. D. M.; YOSHINAGA, C. E.; BORBA, P. R. F. Crítica à teoria dos *stakeholders* como função-objetivo corporativa. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 33-42, jan.-mar. 2005.
- SURCO, D. F.; WILHELM, V. E. Desenvolvimento de uma ferramenta computacional para avaliação da eficiência técnica baseada em DEA. **Sistemas & Gestão**, v. 1, n. 1, p. 42-157, jan.-abr. 2006.
- SUZART, J. A. S. As Instituições Superiores de Auditoria: um estudo do nível de transparência fiscal dos países. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 15, n. 3, p. 107-118, set.-dez. 2012.
- VIEIRA, S. F. A.; COSTA, B. K.; BOAVENTURA, J. M. G. Análise de *stakeholders* aplicada em órgãos públicos: o caso da Secretaria de Estado do Turismo do Paraná. **Revista de Ciências da Administração**, v. 13, n. 31, p. 81-110, set.-dez. 2011.

