



Medindo o desempenho de um parlamento brasileiro: o caso da Câmara Municipal de São Paulo

Luciana Yeung

Humberto Dantas

Sérgio Lazzarini

**Medindo o desempenho de um parlamento brasileiro:
o caso da Câmara Municipal de São Paulo¹**

Luciana Yeung
Humberto Dantas
Sérgio Lazzarini

¹ Agradecemos a Felipe Medeiros pela assistência no trabalho desta pesquisa.

1. Introdução

Não é costume no Brasil fazer avaliações dos órgãos públicos da mesma forma que se faz com empresas do setor privado, ou pelo menos, do setor produtivo. Dar “notas” para o desempenho dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário é trabalho ainda mais escasso². Aneudoticamente, sabe-se que os três poderes não gozam de grande aprovação em termos de seu desempenho pela população³; no entanto, esta desconfiança não parece ser pautada em dados objetivos, mas apenas em *feelings* do cidadão comum.

Algumas iniciativas realizadas pela mídia e por organizações não governamentais (ONGs) têm tentado suprir a lacuna da ausência de indicadores objetivos de desempenho dos poderes políticos. Há, por exemplo, iniciativas como a da ONG *Voto Consciente* que avalia o desempenho de cada vereador paulistano, em termos de propostas de leis apresentadas e aprovadas, bem como atendimento a sessões na Câmara Municipal. São iniciativas louváveis pelo caráter informativo e de formação de consciência política do eleitor; no entanto, elas apresentam duas deficiências: (1) não permitem a avaliação da instituição como um todo, algo que seria necessário para adoção de políticas mais gerais de melhoria no desempenho; (2) tornam mais difícil uma comparação entre diversas casas, por exemplo, a criação de um painel de diferentes parlamentos brasileiros (estaduais, municipais e/ou federais).

Este trabalho tem como objetivo inicial a criação de um indicador para o desempenho de poderes legislativos no Brasil. O intuito é de buscar na literatura e nas discussões acadêmicas nas ciências políticas o que se entende como sendo a(s) função(ões) do Poder Legislativo. Com base nisso, construiremos um indicador geral, que possa ser aplicado de maneira relativamente fácil a todos os parlamentos brasileiros. Finalmente, usaremos este mesmo indicador para avaliar o desempenho de uma casa em particular, a Câmara Municipal de São Paulo, durante o triênio 2009 a 2011⁴.

O presente artigo começa com uma discussão dos fundamentos embasadores da construção do indicador de desempenho, o que envolve uma reflexão sobre as funções do Poder Legislativo numa

² Alguns trabalhos acadêmicos recentes buscam a avaliação objetiva do Poder Judiciário brasileiro (Yeung e Azevedo, 2012, PUCRS 2011).

³ O Índice de Confiança do Judiciário, medido pela FGV-Direito, no relatório do 2º e 3º trimestres de 2012, aponta um índice de 41% de confiança pela população sobre o Governo Federal, de 39% sobre o Judiciário e de apenas 19% sobre o Congresso Nacional.

⁴ Vale ressaltar que este trabalho foi resultado de uma demanda da própria Câmara Municipal de São Paulo (CMSP). O presidente da Casa durante o ano de 2011 iniciou um projeto de mensuração do desempenho legislativo e administrativo, sendo que esta tarefa foi incumbida a um grupo de pesquisadores do Insper Instituto de Ensino e Pesquisa (os autores deste trabalho), com o apoio financeiro da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, FIESP. A cooperação e abertura da CMSP foi crucial para a obtenção de dados relevantes para esta pesquisa, apesar de o grupo ter tido completa autonomia e independência ao longo de toda a pesquisa.

democracia moderna. Depois, partiremos para os elementos componentes do indicador que, veremos, será desmembrado em algumas partes. Uma vez construído os indicadores faremos a medição específica e objetiva para a Câmara Municipal de São Paulo. Finalmente, com base nos resultados encontrados, e com base nas discussões iniciais sobre o papel do Legislativo numa democracia moderna, faremos algumas recomendações concretas para projetos futuros da mesma natureza.

2. Fundamentos para a Construção de Indicadores de Desempenho e o Papel do Poder Legislativo

Primeiramente, este trabalho não tem como intuito avaliar individualmente e nominalmente os representantes do poder legislativo, no caso, deputados e/ou vereadores, mas sim o parlamento como um todo. Com isso, espera-se chegar a um indicador da organização como um todo, que mais facilmente permitirá avaliações comparativas e a implementação de políticas públicas mais generalizadas, inclusive algumas relacionadas ao desempenho administrativo da casa.

Segundo, alguns dilemas marcam de forma expressiva o desafio de construir um indicador capaz de medir o desempenho do Poder Legislativo. Inicialmente, aquele associado às escolhas relacionadas à composição do índice. Qualquer opção, nesse caso, extrapola a lógica da exclusão, ou seja, nesse caso optar é afastar. Por que o indicador X e não o Y? Por que W tem peso semelhante a Z? Perguntas como essas remetem à subjetividade que indicadores dessa natureza podem carregar, e enfrentar tal dilema buscando uma resposta segura é condição necessária para se reduzir a sensação de que o trabalho não merece credibilidade. Além disso, toda e qualquer escolha gera questionamentos. A escolha de um e não outro indicador não significa o desconhecimento da grande complexidade do trabalho legislativo pelos vereadores, e do trabalho administrativo de todo o corpo de funcionários. No entanto, é importante avaliar o que exatamente esses indicadores se propõem a mostrar, e em que contexto e condições eles são válidos.

Outra questão está associada ao caráter simplificado ou complexo do indicador. Apesar de indicadores mais complexos permitirem uma fotografia mais detalhada do contexto em foco, medidas simples permitem fácil compreensão e tornam-se mais facilmente replicáveis. Assim, as perguntas que surgem são: simplificar ou sofisticar? Aferir algo único, condizente com a realidade específica de uma única casa, por exemplo, a Câmara Municipal de São Paulo, ou construir um indicador que permita que outros parlamentos sejam medidos e sirvam de parâmetro para comparações? É “melhor prática” da gestão das empresas tentar achar um balanço entre o desejo de

capturar adequadamente a realidade e buscar medidas que sejam facilmente computadas e compreendidas. Tentaremos nos orientar nessa direção na nossa proposta de indicadores.

Por fim, e igualmente complexo, o dilema acerca do formato dos indicadores: vamos tratar o desafio de medir o desempenho do parlamento com base em variáveis quantitativas ou devemos ser capazes de utilizar dados qualitativos? No primeiro caso corremos o risco de transformar ações que carregam amplos e complexos significados em dados numéricos, lembrando aqui a lógica da aferição da opinião pública. Em pesquisas quantitativas de opinião, ao ofertar sua posição sobre determinado assunto, um sujeito sorteado para compor uma amostra que pouco conhece sobre o assunto e posiciona-se perante uma pergunta vale rigorosamente o mesmo que um especialista igualmente selecionado para a resposta. Por outro lado, coletar e tratar indicadores a ponto de qualificar a informação requer tempo e esforços que podem inviabilizar a lógica da pesquisa e tornar tão detalhada e complexa a análise que em pouco contribui. Indicadores, assim como modelos e mapas de cidades, por definição, captam os aspectos *essenciais* do objeto de estudo, nunca *todos* os aspectos; caso contrário, não teriam razão de existir.

Diante de tais opções, partimos das seguintes escolhas: dividimos o índice em dois grandes indicadores. No primeiro medimos o desempenho do Poder Legislativo com base em seu aspecto administrativo, sendo utilizado para tanto medidas de eficiência envolvendo processos internos de aprovação de projetos e os custos associados. No segundo cuidamos de observar o desempenho do Poder Legislativo sob o aspecto de sua natureza política-organizacional. Assim, deparamo-nos com uma reflexão acerca de seu papel enquanto órgão inserido na dinâmica da divisão dos poderes. Cabe ao parlamento, como disseminado amplamente, as tarefas de legislar e fiscalizar o trabalho do Poder Executivo.

3. Os Fundamentos Embasadores para a Construção dos Indicadores

Sobre os dilemas observados na seção anterior, a primeira questão, associada às escolhas dos indicadores, partimos dos pressupostos legais e construímos quatro grandes conjuntos de indicadores que serão apresentados mais adiante. Eles terão entre si o mesmo peso e serão compostos por quatro índices cada um que também terão igual peso, o que representa dizer que nossa reflexão parte do pressuposto de que não é possível determinar maior ou menor grau de importância para aquilo que elegemos. No que diz respeito à segunda questão, amparamo-nos nos seguintes princípios para promover nossas escolhas: o indicador poderá ser divulgado para a sociedade, que deve ser apresentada a um instrumento de fácil compreensão, e feito isso, devemos permitir que esse indicador seja replicável a outras realidades. Partindo do princípio de que entrou

em vigor a Lei de Acesso à Informação, espera-se que seja possível, com base nos indicadores escolhidos, replicar o método aqui apresentado e aferir resultados sobre os mais de 5.590 parlamentos brasileiros nas três esferas de poder.

Para medir o índice de eficiência do Legislativo sob uma ótica política, dividimos as funções do parlamento em quatro grandes grupos de variáveis. Dois deles estão associados ao caráter de construção de leis, enquanto o terceiro e o quarto estão relacionados ao caráter fiscalizador e transparente do Poder Legislativo, respectivamente.

3.1 – A Função Promovedora

O termo “promovedor” aqui está sendo compreendido sob a ótica de cumprir com seu papel de legislar. Assim, espera-se que uma casa de leis cumpra seu papel de dar origem a projetos, discutir, votar e aprovar matérias de interesse da sociedade. Diante de tal desafio compreendemos nesse item que existam quatro índices capazes de apontar para o cumprimento desse papel:

3.1.1 Índice de projetos de alto impacto de iniciativa do Poder Legislativo aprovados.

Entende-se que o cumprimento das tarefas legislativas concretiza-se quando um projeto é aprovado. Um estoque de centenas de iniciativas que é arquivado ao término de cada mandato tem de fato alguma utilidade para o cidadão? É claro que existe uma dificuldade expressiva de um parlamentar aprovar projetos, mas diante do total de projetos apresentados de origem do Poder Legislativo, qual o percentual aprovado?

Dentro desse contexto, uma questão crucial é sermos capazes de “separar o joio do trigo”. Projetos – aprovados ou não – têm diferentes *impactos* sobre o trabalho dos parlamentares, sobre o trabalho dos funcionários do parlamento e, claro, sobre a sociedade. Assim, na mensuração do total de projetos aprovados, deverão ser desconsiderados os projetos chamados de *baixo impacto*, a despeito de seu valor para parcelas da sociedade. O que seriam projetos de baixo impacto? Não existe uma definição certa e única, e poderíamos eventualmente até criar uma classificação de “impacto dos projetos de leis”. No entanto, podemos também nos basear em discussões já existentes na literatura. Volden e Wiseman (2009), por exemplo, destacam essa questão em seu estudo de mensuração do desempenho do Congresso norte-americano:

“Poderia ser argumentando, de maneira correta, segundo nossa visão, que nem todos os projetos de lei têm igual importância, e, por isso, não podem ser indicadores do desempenho [parlamentar] de maneira igual. Nomear uma agência dos correios pode

ser realizado com consideravelmente menos habilidade legislativa do que reformar o sistema da Previdência Social. Para levar em consideração tais variações, categorizamos os projetos de lei como sendo *comemorativos/simbólicos* (C), *substantivos* (S), ou *substancialmente significativos* (SS)” (p. 11, tradução nossa).

E é nessa linha que seguimos na construção e mensuração do índice de projetos de leis aprovados. No entanto, diferentemente dos autores acima, que tinham por base o *Almanaque Trimestral do Congresso (Congressional Quarterly Almanac)*, de onde foi possível aos autores obter de maneira pronta a classificação do impacto dos projetos de lei, tivemos que construir a nossa própria classificação de impacto de leis. Neste primeiro momento, fizemos da maneira mais simples possível, separando os projetos em duas categorias: de baixo impacto e de alto impacto. Iniciativas como: denominação de nome de logradouros, distribuição de títulos honoríficos, instituições de datas comemorativas e similares, foram consideradas de baixo impacto. Claro que tais matérias têm relevância, utilidade e até mesmo certa influência na sociedade, mas não parece possível imaginar que tenham impacto relevante sobre a vida da cidade, apesar de ofertarem dignidade ou reconhecimento. Todos os outros tipos de projetos de lei foram considerados de alto impacto.

3.1.2 Índice de emendas ou substitutivos dos vereadores aprovados aos projetos sancionados do Poder Executivo. É sabido que parte expressiva das matérias de alto impacto aprovadas no Poder Legislativo tem origem no Poder Executivo. Apesar de tal aspecto, que será tratado adiante, o intuito é compreender em que medida o parlamento debate e incrementa tais projetos. Se ele impacta nessa realidade, e isso é esperado pela natureza da casa de leis, é possível afirmar que se trata de um Legislativo mais promovedor.

3.1.3 Índice de emendas ao orçamento executadas, de origem no Poder Legislativo (individuais ou coletivas), com base no total de apresentadas. Apesar de que se pensa sobre as trocas de emendas liberadas para projetos de vereadores por votações importantes de interesse do Poder Executivo, é fato que o parlamento deve ter um peso na formulação e na execução da lei orçamentária. Quanto mais temas de interesse do Legislativo são postos em prática pelo Executivo, maiores as chances de afirmarmos que o parlamento tem um papel expressivo na realidade das políticas públicas de uma cidade.

3.1.4 Índice de atividade das comissões permanentes. O Poder Legislativo tem como uma de suas principais atividades o constante diálogo, os debates, as reflexões que são realizadas de forma mais concentrada e técnica nas reuniões das comissões permanentes. Assim, o intuito é criar uma taxa de realização do conjunto de reuniões pautado no fato de que tais grupos têm como objetivo reunir-se semanalmente durante o período de atividade da casa. A ideia é medir o número destas reuniões com base no total de semanas úteis. É claro que a não-realização de reuniões faz parte de um conjunto de manobras para impedir o andamento de alguns debates, mas tais alternativas regimentais não podem ser consideradas saudáveis se o intuito é medir o desempenho do parlamento e sua capacidade de avançar em projetos de interesse da sociedade – mesmo que o resultado seja o arquivamento de uma determinada matéria. Também é sabido que as comissões provisórias e as comissões de inquérito muitas vezes desempenham um papel igualmente, ou até mais importante do que as comissões permanentes. No entanto, baseando-se no nosso fundamento inicial de *simplicidade*, pelo menos nesse primeiro momento, elencamos apenas as comissões permanentes para formarem o indicador das atividades de todas as comissões, atuando como uma espécie de “termômetro”.

3.2 – A Função Cooperadora

A função cooperadora do Legislativo é compreendida aqui sob a ótica da aprovação de temas de interesse do Poder Executivo. Não parece razoável considerar que apoiar um prefeito, governador ou presidente em matérias de seu interesse no parlamento seja atividade que diminua a importância do Legislativo. Pelo contrário. Se partirmos dos pressupostos a seguir veremos que é esperado que o Executivo seja de fato um grande legislador: a) a sociedade elege com maior clareza os planos de políticas públicas advindos dos candidatos aos cargos executivos; b) parte desses candidatos efetivamente apresenta e constrói planos ao longo de suas campanhas que exigem colaboração do Legislativo para serem postos em prática; c) grupos da sociedade exigem de prefeitos planos de metas associados às ações de seus governos e; d) o Poder Executivo tem corpo técnico mais qualificado e expressivamente mais volumoso para o desenvolvimento de pesquisas e planejamentos, incluindo secretarias especializadas em temas pontuais de políticas públicas (áreas fim). Assim, cooperar é algo bastante esperado até mesmo, em tese, pela própria sociedade. Com base em tais aspectos, quatro índices foram escolhidos para, conjuntamente, representar esse indicador.

- 3.2.1** Índice de aprovação dos projetos advindos do Poder Executivo. Compreende-se que o Executivo tenha uma taxa de sucesso alta quando o Legislativo é cooperador, e nesse caso o sucesso de suas iniciativas será expressivo.
- 3.2.2** Índice de aprovação de projetos do Poder Executivo sem emendas apresentadas. Ao contrário do caráter promovedor, o Legislativo pode cooperar de forma significativa, se não chegar sequer a apresentar qualquer emenda aos projetos aprovados de origem do Poder Executivo. Nesse caso, estaria corroborando os desejos do Executivo.
- 3.2.3** Índice de pedidos de urgência aprovados. O Poder Executivo, além de encaminhar volume expressivo de matérias de seu interesse e ter elevadas taxas de aprovação de tais temas, pode solicitar urgência na tramitação dos seus projetos. Aferir a taxa de pedidos de urgência aprovados (atendidos) pelo Legislativo pode ser indicador do sentido cooperador do parlamento.
- 3.2.4** Índice de projetos aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação. Projetos têm uma velocidade média para serem aprovados, e compreender qual o percentual de projetos do Poder Executivo que tramitam abaixo de tal média é indicativo do caráter cooperador do parlamento. O índice será construído avaliando-se qual é o percentual de projetos com origem no Executivo que são aprovados com duração abaixo da média de todos os projetos aprovados no Legislativo.

3.3 – A Função Fiscalizadora

Fiscalizador aqui está sendo compreendido como o parlamento que é capaz de fazer uso de suas ferramentas legais no exercício da tarefa de fiscalizar o Poder Executivo. Tal desafio talvez represente a maior dificuldade do parlamento no Brasil, que é acusado de fazer pouco ou mau uso de tal prerrogativa. As acusações recaem sobre o fato de haver um pacto de cumplicidade entre os poderes que impede o parlamento de cumprir sua tarefa fiscalizadora. Apesar de tal consideração, não parece possível deixar de considerar tal atividade como algo significativamente relevante no cotidiano da casa de leis. O indicador, nesse caso, também será composto por quatro índices.

- 3.3.1** Índice de atendimento às solicitações de informação ao Poder Executivo. Temos aqui um grande problema de ordem qualitativa. Perguntas do tipo: para que serve a informação solicitada? No que o parlamentar vai utilizá-la? Trata-se mesmo

de um gesto fiscalizador? A despeito de tais aspectos relevantes, devemos compreender que o Poder Legislativo tem a obrigação de cobrar tais informações ao Executivo.

3.3.2 Índice de atendimento aos convites a membros do Poder Executivo. Uma das formas de haver diálogo entre os poderes é por meio do convite a membros do Executivo para que compareçam ao parlamento para ofertar esclarecimentos sobre temas associados à administração pública. Da mesma forma, tais convites comprovam que o Legislativo está cumprindo sua função de fiscalizar..

3.3.3 Índice de Comissões Parlamentares de Inquérito instaladas que versam sobre temática de impacto sobre o Executivo. Parte-se do pressuposto de que existem motivos para a instalação de tal instrumento. Nesse caso, será necessário verificar o quanto se propôs e o quanto efetivamente se instalou. Esse indicador faz parte do caráter efetivamente fiscalizador. Blindar o Executivo, nesse caso, não será considerado um papel cooperador, como parte da classe política tem defendido de forma legítima, pois evitar esclarecimentos é diferente (e pior) do que contribuir para a implantação de políticas públicas por meio da aprovação de projetos de lei do Executivo.

3.3.4 Índice de atendimento a pedidos de auditoria ao Tribunal de Contas sobre aplicação do orçamento. A utilização dessa ferramenta não é usual, mas é importante medir o quanto o Legislativo está disposto a efetivamente fiscalizar a execução do orçamento público por parte do Executivo. A inexistência de pedidos dessa natureza em determinada legislatura pode indicar um Executivo que efetivamente não tenha problemas de execução do orçamento (o que é raro), mas também um Legislativo pouco atento às suas atividades.

3.4 – A Função Transparente

Transparência, à primeira vista, parece ser uma palavra com apelo “publicitário” e pouca importância de fato. No entanto, a sua compreensão deve passar pela reflexão do que é um dos papéis fundamentais do Poder Legislativo numa democracia moderna: a de representar os membros da sociedade ao qual pertence. Uma vez que ele representa, é preciso que a sociedade saiba como essa representação de seus interesses pelos parlamentares está efetivamente acontecendo. E a função associada à transparência surge aí: sem ela, não há como saber se o parlamento está cumprindo sua missão básica de representatividade. Os índices que compõem este indicador seriam:

3.4.1 Projetos aprovados pelo Legislativo que têm origem na sociedade. Membros “comuns” da sociedade, através de grupos de interesse, ONGs, etc. podem participar

de maneira mais direta e ativa no processo legislativo. Para isso, é importante medir o percentual de projetos aprovados pelo Legislativo que tiveram origem na sociedade. Na Câmara de São Paulo, por exemplo, existe atividade específica associada ao conceito de legislação participativa.

3.4.2 Número de audiências públicas realizadas. A realização de audiências públicas não só indica transparência do Legislativo, mas também aproxima e educa a população a efetivamente fazer parte do processo de construção da realidade de maneira democrática.

3.4.3 Volume de informações disponibilizadas no site da instituição. A informação é base para a conscientização, e só com conscientização é que pode haver participação efetiva. Novamente, é uma medida de transparência, cujo fim não é a transparência em si, mas um processo mais amplo. Apesar de a Tecnologia da Informação estar bastante avançada nos dias de hoje, permitindo o acesso a informações de maneira substancial, são poucas as instituições – públicas e privadas – que as disponibilizam de maneira adequada para o público, por falta de capacidade técnica ou vontade. O Legislativo, sendo o poder de mais ampla representação da sociedade, não pode se eximir dessa responsabilidade.

3.4.4 Eventos abertos ao público ou envolvendo o público geral. Neste quesito, eventos de qualquer natureza podem ser incluídos, o objetivo é tornar a instituição mais conhecida, e aproximar o parlamento do cidadão comum. Também é um indicador que pode gerar efeitos além da transparência, alcançando a função de maior participação nas atividades públicas.

3.5 O Indicador Legislativo Consolidado

É possível notar que as escolhas do conjunto de indicadores recaem sobre informações condizentes com aquilo que se previu: trata-se de um conjunto de dados simples de ser coletado e quantitativo. Replicar tais cálculos para todos os parlamentos é relativamente simples, dependendo apenas da sistematização de tais informações, que são comuns à parte expressiva dos legislativos brasileiros.

Mais relevante do que compreender isoladamente cada um desses indicadores, que para o efeito do índice de desempenho terão o mesmo peso, é compreender o conjunto dessa combinação de dados. Os dados observados num “eixo quádruplo” torna possível aferir o real desempenho sob os parâmetros estabelecidos. Assim, não basta dizer que o Legislativo é fiscalizador ou cooperador. É necessário combinar tais resultados.

Cada um dos quatro indicadores varia de 0 a 10 – medida de fácil compreensão. O ideal é que um Legislativo seja promovedor, cooperador, fiscalizador e transparente. A combinação dessas quatro ações promove a ideia de uma zona de alto desempenho que aponta para o parlamento desejado.

Um legislativo que possua três indicadores dentro do intervalo de alto desempenho (a ser definido posteriormente) é o parlamento ideal. Se apenas dois dos quatro indicadores estão no intervalo de alto desempenho, atenção deve ser redobrada. Caso o afastamento ao intervalo de alto desempenho seja triplo, ou seja, há três indicadores abaixo do esperado, tem-se uma situação considerada preocupante. Nesse caso, se o Parlamento em questão for apenas cooperador, reforçará a tese de baixo desempenho advinda da opinião pública (de um Legislativo subserviente aos interesses do Poder Executivo). Se ele for apenas fiscalizador estará certamente em paralisia de produção legal; se for puramente promovedor, as críticas recairão sobre o Poder Executivo; e se for puramente transparente, apenas se preocupa com a opinião pública. Por fim, a observação dos quatro indicadores fora do intervalo de alto desempenho indica paralisia absoluta na realidade da administração pública, pois dificilmente haverá bom governo na ausência de todas as ações. Mais à frente estabeleceremos os padrões mínimos para a entrada no intervalo de alto desempenho em cada um dos indicadores que compõem o resultado final.

Ainda é possível ter uma perspectiva visual do indicador consolidado de uma maneira mais detalhada, através da explicitação de todos os seus elementos componentes (Figura 1). Cada um destes elementos será avaliado de maneira independente e receberá uma nota (ou uma cor correspondente a níveis de resultado alcançado); o conjunto das notas parciais fornecerá a nota consolidada. Essa perspectiva é similar à do *Balanced Scorecard (BSC)*, utilizada pelos administradores para a medição e avaliação de desempenho de empresas privadas e públicas.

Figura 1 – “Business Scorecard do Legislativo”

Legislativo Promovedor	Legislativo Cooperador
<input type="radio"/> Aprovação dos projetos de alto impacto advindos do Poder Legislativo.	<input type="radio"/> Aprovação dos projetos advindos do Poder Executivo.

<ul style="list-style-type: none"> ○ Aprovação de projetos emendados advindos do Poder Executivo. ○ Execução de emendas ao orçamento. ○ Atividade das comissões permanentes. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Aprovação de projetos do Poder Executivo sem emendas apresentadas. ○ Aprovação de pedidos de urgência. ○ Aprovação de projetos abaixo da média de velocidade de tramitação.
Legislativo Fiscalizador	Legislativo Transparente
<ul style="list-style-type: none"> ○ Solicitação de informações ao Poder Executivo. ○ Convites a membros do Poder Executivo. ○ CPIs instaladas. ○ Atendimento a pedidos de auditoria ao Tribunal de Contas. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Aprovação dos projetos advindos da sociedade. ○ Audiências públicas realizadas. ○ Volume de informações disponibilizadas no site ○ Eventos abertos ao público.

3.6 O Indicador Administrativo

Este indicador refere-se ao trabalho dos funcionários de *back-office*, ou seja, da equipe de apoio. Por ter natureza e objetivos distintos do indicador parlamentar, este será medido e divulgado de maneira independente, não compondo o indicador mencionado no item 3.5 acima.

Algumas premissas foram assumidas para a construção dos indicadores de eficiência administrativa. Primeiramente, mesmo que o resultado final do trabalho dos funcionários administrativos não seja criar leis, esse é o principal e mais importante produto da “casa” em que trabalham. Assim, mesmo o trabalho administrativo indireto deve ser avaliado, de alguma forma, com base nesse resultado final. Segundo, vale voltar ao que foi discutido na seção 2: o princípio básico norteador deste projeto foi a simplicidade e facilidade para replicação dos indicadores. Assim sendo, os quatro indicadores referem-se a: (1) Produtividade dos Funcionários Efetivos e Celetistas, (2) Produtividade dos Funcionários Ocupantes de Cargos de Livre Provisão em Comissão, (3) Custo Administrativo da Lei, (4) Promoção da Função de Transparência. Da mesma forma que no indicador legislativo consolidado, aqui também será criado um grande semáforo que, por sua vez, virá da composição de quatro pequenos semáforos, um para cada indicador.

3.6.1 Produtividade dos Funcionários Efetivos e Celetistas

As variáveis deste indicador têm como objetivo avaliar o desempenho, medida pela produtividade, dos funcionários efetivos e celetistas (regidos pela CLT), levando-se em conta o “produto final”, ou seja, a criação de leis em um determinado ano. Da mesma forma que no indicador legislativo, aqui

somente as leis de “forte impacto” serão levadas em consideração, para de alguma maneira, separar qualitativamente as matérias que são criadas. Além disso, também se incluiu aqui uma das ações da função fiscalizadora: a de pedidos de informação ao Executivo.

Assim, o indicador para medir a produtividade dos funcionários efetivos e celetistas será definido como:

$$I_{PFE} = \frac{\text{N. Total de Leis Aprovadas de Alto-Impacto} + \text{N. Pedidos de Informação ao Executivo}}{\text{N. de Funcionários Efetivos e Celetistas no Ano}}$$

Uma grande diferença dos indicadores administrativos em relação aos indicadores legislativos é que serão usados, em sua maioria, médias móveis dos últimos três anos. Assim sendo, todas as três variáveis deste indicador (número total de leis de alto impacto aprovadas, número de pedidos de informação ao Executivo, e número de funcionários) serão calculadas pela média dos últimos três anos em questão.

3.6.2 Produtividade dos Funcionários Ocupantes de Cargos de Livre Provimento em Comissão

As variáveis deste indicador têm como objetivo avaliar o desempenho, medida pela produtividade, dos funcionários ocupantes de cargos de livre provimento em comissão. O racional do indicador é o mesmo que o acima, para funcionários efetivos:

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

3.6.3 Custo da Lei

As variáveis deste indicador têm como objetivo avaliar o quanto custa – administrativamente – criar uma nova lei, levando-se em conta o “produto final”, ou seja, a criação de leis em um determinado ano. Neste caso, todas as leis aprovadas pelo Parlamento naquele ano serão levadas em consideração para esta mensuração.

O indicador para medir o custo da lei de será definido como:

$$I_{CL} = \frac{\text{Custo Total Administrativo do Ano}}{\text{N. Total de Leis Aprovadas}}$$

3.6.4 Promoção da Função de Transparência

Muitas das atividades de promoção de transparência realizadas por alguns Parlamentos, por exemplo, a Câmara Municipal de São Paulo, contam com grande envolvimento e apoio dos funcionários administrativos. Assim sendo, faz sentido incluir um indicador que avalie tais ações. Elencamos, no primeiro momento, o número de eventos totais abertos ao público como o produto representante desta atividade dos funcionários administrativos. Este número será comparado com um parâmetro base escolhido com base no número de semanas úteis da casa:

$$I_{FT} = \frac{\text{N. Eventos Abertos ao Público}}{\text{N. Base de Eventos Abertos ao Público}}$$

4. Calculando os Indicadores para a Câmara Municipal de São Paulo

Nesta seção, faremos o trabalho efetivo de cálculo do desempenho com base nos indicadores construídos e discutidos acima. Os dados foram disponibilizados pela Câmara Municipal de São Paulo (CMSP), como parte de uma parceria de projeto entre a CMSP, o Insper Instituto de Ensino e Pesquisa e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

4.1 – A Função Promovedora

4.1.1 Índice de projetos de alto impacto de iniciativa do Poder Legislativo aprovados.

Subdividimos o índice em duas partes: uma referente ao total de projetos de alto impacto *propostos* em um ano sobre o total de propostos, e a segunda parte referente ao número de projetos de alto impacto *aprovados* em um ano sobre o total de aprovados daquele mesmo ano.

Tabela 1

Projetos de Alto Impacto de Origem no Legislativo	2.011	2.010	2.009
Total de projetos aprovados (encerrados) no ano (independente do ano da propositura)	138	175	194
Total de projetos de alto impacto aprovados no ano (independente do ano da propositura)	33	61	108
Índice de projetos de alto impacto de iniciativa do Poder Legislativo aprovados no ano	23,9%	34,8%	55,7%

4.1.2 Índice de emendas aprovadas aos projetos sancionados de origem no Poder Executivo

É sabido que parte expressiva das matérias de alto impacto aprovadas no Poder Legislativo tem origem no Poder Executivo. A despeito de tal aspecto, que será tratado adiante, o intuito é compreender em que medida o parlamento incrementa tais projetos. Se ele impacta nessa realidade, e isso é esperado pela natureza da casa de leis, é possível afirmar que se trata de um Legislativo mais promovedor.

Tabela 2

Projetos de Origem no Executivo	2.011	2.010	2.009
Aprovado com emenda de origem no Executivo	4	1	2
Total de projetos aprovados de origem no Executivo (com ou sem emendas)	53	24	38
Índice de emendas aprovadas aos projetos sancionados, de origem no Executivo	7,5%	4,2%	5,3%

4.1.3 Índice de emendas ao orçamento executadas, de origem no Poder Legislativo (individuais ou coletivas), com base no total de apresentadas.

De acordo com as comissões técnicas da CMSP nem sempre é possível o acompanhamento pleno das emendas apresentadas ao orçamento. Essa é uma das lacunas a serem sanadas no futuro próximo por esta casa em particular. No entanto, dados os objetivos deste projeto (ter uma visão

macro do processo legislativo), optamos por incluir o número total de emendas, conforme é mostrado abaixo:

Tabela 3

Emendas ao Orçamento Executadas, de Origem no Legislativo	2.011	2.010	2.009
Total de emendas ao orçamento apresentadas pelo Legislativo executadas	1.037	625	917
Total de emendas ao orçamento apresentadas pelo Legislativo	6.119	4.731	5.554
Índice de emendas ao orçamento executadas	16,9%	13,2%	16,5%

4.1.4 Índice de atividade das comissões permanentes.

O número de atividades das comissões permanentes não extraordinárias na CMSP nos três anos avaliados foram as seguintes:

Tabela 4

Atividades das Comissões Permanentes	2.011	2.010	2.009
N. de reuniões ordinárias das comissões permanentes	189	211	229
N. de reuniões extraordinárias das comissões permanentes	17	15	34
TOTAL	206	226	263

Para o cálculo deste índice, adotamos algumas hipóteses. Primeiro, consideramos apenas as sete comissões técnicas permanentes da CMSP (e não aquelas extraordinárias): de Administração Pública; de Constituição, Justiça e Legislação Participativa; de Educação, Cultura e Esportes; de Finanças e Orçamento; de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente; de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher; e, finalmente, de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia.

Segundo, adotamos a hipótese de que, sendo elas comissões permanentes e de natureza não extraordinária, existe uma quantidade bastante grande de assuntos a serem debatidos por elas de maneira frequente. Assim sendo, é razoável esperar que elas se reúnam, pelo menos, uma vez por semana. Com isso, chegamos a um parâmetro para avaliação dos resultados. Dado que, segundo informações da própria CMSP, houve 42 semanas úteis de trabalho tanto no ano de 2009 quanto no de 2010, e 43 semanas úteis em 2011, era esperado um total de 294 reuniões (7 comissões vezes 42 semanas) das comissões permanentes nos anos de 2009 e 2010, cada, e um total de 301 reuniões (7 comissões vezes 43 semanas) no ano de 2011. Com os números efetivamente observados, chegamos ao valor deste índice:

Tabela 5

	2.011	2.010	2.009
Total de reuniões ordinárias e extraordinárias	206	226	263
Total esperado (n. comissões x n. semanas úteis)	301	294	294
Índice de atividade das comissões permanentes	68,4%	76,9%	89,5%

Para encontrar a nota final da função promovedora do Legislativo, basta tirar uma média simples dos três índices anuais (lembrando que em situações regulares seriam quatro índices, incluindo o índice de emendas ao orçamento executadas, sobre o qual não se houve informações para este relatório):

Tabela 6

Função Promovedora	2.011	2.010	2.009
Índice de projetos de alto impacto de iniciativa do Legislativo aprovados	23,9%	34,8%	55,7%
Índice de emendas aprovadas aos projetos sancionados, de origem no Executivo	7,5%	4,2%	5,3%
Índice de emendas ao orçamento executadas	16,9%	13,2%	16,5%
Índice de atividade das comissões permanentes	68,4%	76,9%	89,5%
Nota Final do Indicador Referente à Função Promovedora	29,2%	32,3%	41,8%

Se adotarmos o parâmetro de que notas acima de 70% sejam consideradas muito satisfatórias (dentro da zona de alto desempenho), notas de 50% a 69,9% equivalem a um desempenho médio e, abaixo de 50% equivalem a um mau desempenho, *teremos para a função promovedora, para os 3 anos avaliados, a CMSP teve desempenho ruim (abaixo do esperado).*

4.2 - A Função Cooperadora

4.2.1 Índice de aprovação dos projetos advindos do Poder Executivo

O intuito aqui é notar o quanto o Poder Legislativo colabora com os temas de interesse do Poder Executivo. Destaque para o fato de que a Ciência Política já aceita o fato de que o Executivo tem condições mais expressivas para figurar como um proponente de políticas públicas e que a função do Legislativo, nesse caso, pode sim estar associada a uma lógica mais cooperativa (Limongi, 2010). Nesse caso, naturalmente, se aos olhos da opinião pública isso pode ser um problema e esta for a única função bem desempenhada pela casa de leis, naturalmente em nosso modelo o gráfico final estará associado a uma luz vermelha. Diante do exposto, no caso da CMSP, temos os seguintes números referentes a projetos advindos do Poder Executivo para os anos 2009 a 2011:

Tabela 7

Projeto de iniciativa do Poder Executivo	2.011	2.010	2.009
Aprovados	53	24	38
Reprovados	0	0	1
Total de projetos de iniciativas do Poder Executivo	53	24	39
Índice de aprovação dos projetos advindos do Poder Executivo	100%	100%	97,4%

4.2.2 Índice de aprovação de projetos do Poder Executivo sem emendas apresentadas

Para o cálculo deste índice temos:

Tabela 8

	2.011	2.010	2.009
Total de Projetos Advindos do Executivo	53	24	39
Total de Projetos Aprovados sem Emendas Advindos do Executivo	49	23	36
Índice de aprovação de projetos do Poder Executivo sem emendas apresentadas	92,5%	95,8%	92,3%

4.2.3 Índice de pedidos de urgência do Poder Executivo aprovados

Para o cálculo deste índice, por algum motivo, não constaram dados referentes aos anos de 2009 e 2010. No entanto, trata-se de um indicador importante na função colaboradora e manteremos a despeito dessa deficiência que, esperamos, seja sanada para a medição dos indicadores nos anos futuros. Assim, temos os seguintes números e índices calculados para o ano de 2011:

Tabela 9

	2011
Pedidos de urgência advindos do Executivo acatados	22
Pedidos de urgência advindos do Executivo	27
Índice de pedidos de urgência do Poder Executivo aprovados	81,5%

4.2.4 Índice de projetos aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação (média móvel dos últimos três anos)

Para o cálculo deste índice, calculamos a média de dias entre a data de recebimento da propositura do projeto de lei e a data de encerramento, ou aprovação final. Calculamos apenas uma única média de dias para os três anos observados, sabendo que o trâmite de uma lei normalmente leva mais do que um ano; sendo assim, não faria sentido calcular uma média anual. A ideia é de uma média móvel para este triênio. Para a Câmara Municipal de São Paulo, os dados para o cálculo da média de dias de tramitação de um projeto de lei (aprovada no final) são como seguem na tabela abaixo:

(Tabela segue na próxima página.)

Tabela 10

Média de dias entre recebimento e encerramento	Média de dias
Projetos Aprovados (por origem)	467,94
Executivo - Prefeito	860,57
Executivo - Secretarias	141,08
Legislativo	383,93
Projetos Não-Aprovados (por origem)	1.940,99
Executivo - Prefeito	181,00
Executivo - Secretarias	1.613,50
Legislativo	1.975,99
Total Geral	637,4

Temos ainda, como total de projetos advindos do Executivo (como visto acima):

Tabela 11

Projeto de iniciativa do Poder Executivo	2.011	2.010	2.009
Aprovados	53	24	38
Reprovados	0	0	1
TOTAL INICIATIVAS DO EXECUTIVO	53	24	39

Levando-se estes números em consideração, temos para o cálculo deste índice:

Tabela 12

	2.011	2.010	2.009
Total de Iniciativas do Executivo	53	24	39
Aprovados Abaixo da Média de Dias, de Iniciativa do Executivo	52	9	31
Índice de projetos aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação	98%	37,5%	79,5%

Para encontrar a nota final da função cooperadora do Legislativo, basta tirar uma média simples dos quatro índices anuais:

Tabela 13

Função Cooperadora	2.011	2.010	2.009
Índice de aprovação dos projetos advindos do Poder Executivo	100%	100%	97,4%
Índice de aprovação de projetos do Poder Executivo sem emendas apresentadas	92,5%	95,8%	92,3%
Índice de pedidos de urgência do Poder Executivo aprovados	81,5%	***	***
Índice de projetos aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação	98%	37,5%	79,5%
Nota Final do Indicador Referente à Função Cooperadora	93,0%	77,8%	89,7%

Assim, para a função cooperadora no triênio 2009-2011, a CMSP teve os indicadores dentro do intervalo considerado de alto desempenho.

4.3 – A Função Fiscalizadora

Encontramos as maiores dificuldades durante o cálculo do indicador para a função fiscalizadora da CMSP; o motivo foi a falta de dados referentes às atividades que refletem esta função, ou então, deficiências graves na maneira de se registrar tais informações. A dúvida é se apenas o processo de registro e arquivamento desses dados ocorre de maneira deficiente (ou nos foram apresentados de maneira deficiente), ou se a própria função fiscalizadora exercida pelos parlamentares é deficiente. Desta forma, mesmo que consigamos apresentar os resultados finais dos indicadores desta função, é bastante provável que eles possam ser melhor representados. Esta é, certamente, uma lacuna a ser preenchida no futuro próximo, se a CMSP tiver como objetivo melhorar a mensuração de seus indicadores e o registro de suas atividades.

4.3.1 Índice de solicitações de informação ao Executivo

De acordo com a própria CMSP, as lacunas observadas na base de dados sobre este índice podem representar tanto (i) solicitações de informação não atendidas, (ii) pedidos de informações sobre Projeto de Lei, “nesse caso, encontra-se nos autos do Projeto é possível extrair a informação sem análise do caso concreto”, (iii) equívoco no registro.

Sem a possibilidade de avaliar exatamente qual das três situações cada lacuna representa, foram computadas igualmente como solicitações não atendidas.

Tabela 14

	2.011	2.010	2.009
Número de solicitações de informação ao Executivo que foram atendidas (a)	28	188	380
Número total de solicitações de informação ao Executivo (b)	29	218	433
Índice de solicitação de informação ao Executivo (a) / (b)	96,6%	86,2%	87,8%

4.3.2 Índice de convites a membros do Poder Executivo.

Para este índice, faltou a o dado referente ao número de convites a membros do Poder Executivo que foram *efetivamente atendidos*. Dada a importância desta informação, mantemos aqui para futuras mensurações.

Tabela 15

	2.011	2.010	2.009
Número de convites a membros do Poder Executivo atendidos (c)			
Número total de convites a membros do Poder Executivo (d)	80	21	36
Índice de convites a membros do Executivo (c) / (d)			

4.3.3 Índice de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI's) instaladas que versam sobre temática de impacto sobre o Executivo

Esse foi o único índice do indicador da função fiscalizadora para o qual foram encontrados dados integralmente confiáveis. Temos:

Tabela 16

	2.011	2.010	2.009
CPI's propostas que versam sobre o Executivo	14	14	19
CPI's instaladas e encerradas que versam sobre o Executivo	2	2	3
Índice de CPI's instaladas de impacto sobre o Executivo	14,3%	14,3%	15,8%

4.3.4 Índice de atendimento a pedidos de auditoria ao Tribunal de Contas do Município sobre aplicação do orçamento

Para a construção deste índice, os dados foram bastante deficientes. Obtivemos apenas o registro de cinco (5) pedidos de auditoria para todo o triênio 2009-2011, e sem uma clara identificação da data exata em que estes pedidos foram feitos. Segundo a própria CMSP, “não há um indexador padrão, ou seja, um documento pode ter sido classificado como pedido de informações”. Desnecessário reafirmar a importância desta atividade e a recomendação de que estas informações sejam coletadas e este índice calculado de maneira adequada num futuro próximo.

Tabela 17

	2.011	2.010	2.009
Número de pedidos de auditoria ao TCM atendidos (e)			
Número total de pedidos de auditoria ao TCM (f)			
Índice de pedidos de auditoria ao TCM sobre aplicação do orçamento (e) / (f)			

A nota final da função fiscalizadora do Legislativo é, como antes, uma média simples dos índices que compõem o indicador. Em situações regulares teríamos quatro índices, mas, para fins deste relatório, teremos efetivamente apenas dois índices:

Tabela 18

Função Fiscalizadora	2.011	2.010	2.009
Índice de solicitações de informação ao Poder Executivo	96,6%	86,2%	87,8%
Índice de convites a membros do Poder Executivo	***	***	***
Índice de CPIs instaladas de impacto sobre o Executivo	14,3%	14,3%	15,8%
Índice de pedidos de auditoria ao TCM sobre aplicação do orçamento	***	***	***
Nota Final do Indicador Referente à Função Fiscalizadora	55,5%	50,3%	51,8%

Assim sendo, ressaltando-se o caráter incompleto do indicador por falta de informações consistentes, o desempenho da Câmara Municipal de São Paulo na função fiscalizadora nos três anos analisados foi considerado médio.

4.4 – A Função Transparente

4.4.1 Índice de projetos aprovados pelo Legislativo que têm origem na sociedade

Apesar da grande importância deste dado dentro de um contexto de democracia representativa, infelizmente, não encontramos informações referentes para a Câmara Municipal de São Paulo. As hipóteses, como sempre para estes casos, são duas: (i) o número é zero ou (ii) é desconhecido, pois a atual estrutura política não permite acomodar tal tipo de manifestação. Em ambos os casos, a orientação é a mesma: este dado precisa ser gerado e o processo político para que a participação legislativa diretamente pelos membros da sociedade precisa ser efetivo. Para este trabalho, ele não será incluído no cálculo da função transparente do Legislativo; no entanto, deixamos indicada a forma de sua construção:

Tabela 19

Total de projetos aprovados pelo Legislativo que têm origem na sociedade (g)
Total de projetos apresentados ao Legislativo que têm origem na sociedade (h)
Índice de projetos aprovados pelo Legislativo que têm origem na sociedade (g) / (h)

4.4.2 Índice de audiências públicas realizadas

Aqui, o parâmetro de comparação deverá ser as reuniões ordinárias e extraordinárias das comissões permanentes não-extraordinárias. Da mesma forma que quando foi calculado o índice 4.3.1 e 4.3.2, sabe-se que o número de audiências públicas não é diretamente determinado pelas reuniões das comissões; no entanto, elas guardam alguma proporcionalidade. E, de uma maneira um tanto arbitrária, estipulamos que o parâmetro para avaliação do número de audiências públicas seja igual a 2/3 (66%) do número total de reuniões ordinárias e extraordinárias das comissões permanentes não extraordinárias. Assim, temos:

Tabela 20

	2.011	2.010	2.009
Número de audiências públicas realizadas	136	112	169
Total de reuniões ordinárias e extraordinárias	206	226	263
Número de audiências públicas esperadas (2/3 do total de reuniões ordinárias e extraordinárias)	137,3	150,7	175,3
Índice de audiências públicas realizadas	99,1%	74,3%	96,4%

4.4.3 Volume de informações disponibilizadas no site da instituição

No caso da Câmara Municipal de São Paulo, as informações para este índice são abundantes, mas, em quase sua totalidade, qualitativas. Apesar de esta atividade ser exercida de maneira intensiva segundo a percepção geral, o fato é que faltam *dados objetivos e sistemáticos de quanto e o que efetivamente está sendo feito*. As informações indicam que, “em média, são disponibilizados entre

300 e 350 notícias por mês”, ou seja, entre 3600 e 4200 por ano. Na falta de informações mais objetivas, calcularemos o índice com base nestes números, mas usaremos apenas para o último ano, 2011. Adotamos um parâmetro de 10 notícias por semana como sendo o “adequado” para esta atividade (parâmetro este, passível de questionamento e ajustes futuros). Assim sendo, e sabendo que em 2011 houve 43 semanas úteis (conforme mostrado na seção 4.1.4), temos:

Tabela 21

	2.011
Volume de informações disponibilizadas no site	3600
Volume de informações “adequado” (10 vezes número de semanas úteis)	430
Índice de volume de informações disponibilizadas no site	837,2%

No entanto, com relação a este índice, parece-nos que mais importante que gerar resultados absolutos positivos, é garantir uma evolução constante, e não permitir que o nível de transparência – medido pela disponibilização de informações ao público – retroaja em momento algum. Assim, mais do que em outro índice, é extremamente importante fazer a mensuração objetiva e sistemática ao longo do tempo, para que metas temporais sejam criadas. Nossa sugestão é que o volume de informação disponibilizada tenha sempre evolução positiva, a cada nova legislatura (4 anos). Se isso acontecer, poderia ser atribuído um indicador “satisfatório”. Ademais, entendemos que com a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, um bom indicador sobre informações passa a estar baseado no percentual de requerimentos atendidos no prazo legal sobre o total de solicitações. Também é importante destacar que existem bons indicadores de avaliação de transparência de informações via web, um exemplo é o indicador desenvolvido pela organização “Adote um Distrital”, que acompanha o trabalho dos deputados distritais.

4.4.4 Eventos abertos ao público ou envolvendo o público geral.

Adotamos como parâmetro para avaliação uma média de dez eventos semanais abertos ao público como sendo um valor adequado. Mas este parâmetro, assim como os outros, pode ser ajustado de acordo com o entendimento dos avaliadores. Também é esperado que, com a evolução e amadurecimento da casa, os parâmetros progridam. Ainda, acreditamos que seja adequado fazer algum tipo de qualificação destes eventos, por exemplo: quais tiveram repercussão na mídia, qual foi o número de participantes, qual foi a natureza dos eventos realizados, etc. Neste primeiro momento, faremos da forma o mais simplificada possível:

Tabela 22

	2.011	2.010	2.009
Número total de eventos abertos ao público	2317	1688	1747
Número de eventos abertos ao público esperados (10 vezes número de semanas úteis)	430	420	420
Índice de eventos abertos ao público	538,8%	401,9%	416,0%

Novamente, cabe a observação acima: mais importante que gerar resultados absolutos positivos (baseados em algum parâmetro aleatório), é necessário garantir uma evolução temporal constante,

sem que os números regridam de alguma forma. Igualmente, nossa sugestão é que o número de eventos abertos ao público tenha sempre crescimento positivo a cada nova legislatura (4 anos).

A nota final da função transparente do Legislativo é, como antes, uma média simples dos índices que compõem o indicador, lembrando que aqui, novamente, em situações regulares teríamos quatro índices:

Tabela 23

Função Transparente	2.011	2.010	2.009
Índice de projetos aprovados pelo Legislativo que têm origem na sociedade	***	***	***
Índice de audiências públicas realizadas	99,1%	74,3%	96,4%
Índice de volume de informações disponibilizadas no site	100%	***	***
Índice de eventos abertos ao público	100%	100%	100%
Nota Final do Indicador Referente à Função Transparente	99,7%	87,2%	98,2%

Para a função transparente, teríamos que a CMSP teve desempenho considerado acima da média no triênio analisado.

4.5 O Indicador Legislativo Consolidado

Uma vez calculados os indicadores das quatro funções legislativas, é possível calcular o indicador legislativo consolidado. Temos para o caso da CMSP:

Tabela 24

	2.011	2.010	2.009
Nota Final do Indicador Referente à Função Promovedora	29,2%	32,3%	41,8%
Nota Final do Indicador Referente à Função Cooperadora	93,0%	77,8%	89,7%
Nota Final do Indicador Referente à Função Fiscalizadora	55,5%	50,3%	51,8%
Nota Final do Indicador Referente à Função Transparente	99,7%	87,2%	98,2%
Nota Final Consolidada	69,4%	61,9%	70,4%

Assim, podemos dizer que, para o indicador consolidado, a CMSP obteve durante o triênio 2009-2011 um desempenho considerado médio.

Outra maneira, mais visual e mais detalhada, de analisar os resultados finais seria através de um painel na linha do chamado *Business Scorecard*. Com ele, é possível ver exata e especificamente quais indicadores e quais índices apresentaram resultados satisfatórios, e quais apresentaram resultados pouco satisfatórios. Usando as cores de um semáforo de trânsito para identificar o nível de desempenho em cada item do indicador (vermelho = abaixo da média, amarelo = média, verde = acima da média), teríamos:

Figura 10: Business Scorecard (BSC) da CMSP para o Ano 2011

Legislativo Promovedor	Legislativo Cooperador
<ul style="list-style-type: none"> ● Aprovação dos projetos de alto impacto advindos do Poder Legislativo. ● Aprovação de projetos emendados advindos do Poder Executivo. ● Execução de emendas ao orçamento. ● Atividade das comissões permanentes. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Aprovação dos projetos advindos do Poder Executivo. ● Aprovação de projetos do Poder Executivo sem emendas apresentadas. ● Aprovação de pedidos de urgência. ● Aprovação de projetos abaixo da média de velocidade de tramitação.
Legislativo Fiscalizador	Legislativo Transparente
<ul style="list-style-type: none"> ● Solicitação de informações ao Poder Executivo. ○ Convites a membros do Poder Executivo. ● CPIs instaladas. ○ Atendimento a pedidos de auditoria ao TCM. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Aprovação dos projetos advindos da sociedade. ● Audiências públicas realizadas. ● Volume de informações disponibilizadas no site ● Eventos abertos ao público.

Em branco, aparecem os indicadores para os quais não foi possível calcular um resultado numérico, dada a ausência de informações confiáveis.

De maneira geral, pode-se observar então, que o Legislativo paulistano, no ano 2011, exerceu fortemente suas funções cooperadora e transparente, mas apresentou deficiências no exercício das funções promovedora e fiscalizadora, principalmente levando-se em conta que esta última, na verdade, é calculadas com base em apenas dois índices.

4.6 O Indicador Administrativo

4.6.1 Produtividade dos Funcionários Efetivos e Celetistas (I_{PFEC})

Tabela 25

	2.011	2.010	2.009
N. total de leis aprovadas de alto impacto + N. pedidos de informação ao Executivo	33 + 58 = 91	61 + 33 = 94	108 + 2 = 110
Média do triênio (a) =	98,3		
N. de funcionários efetivos e celetistas	446 + 241 = 687	426 + 242 = 668	398 + 243 = 641
Média do triênio (b) =	665,3		
I_{PFEC} (média móvel): (a)/(b)	0,148		

Dado que o indicador aqui reflete uma média do último triênio, a avaliação deverá ser feita de maneira contínua nos próximos anos. Caso o I_{PFEC} do próximo triênio aumente, o indicador poderá ter como correspondência uma luz verde; caso contrário (o índice seja menor do que o valor encontrado acima), poderá corresponder a uma luz vermelha. Outra alternativa, seria criar metas de melhoria para o índice do I_{PFEC} e, com base nelas, fazer a avaliação dos correspondentes a luzes vermelha, amarela e verde. As metas a serem criadas devem ser avaliadas pelos gestores das áreas envolvidas (ver Seção 5 deste relatório).

4.6.2 Produtividade dos Funcionários Ocupantes de Cargos de Livre Provisão em Comissão (I_{PFC})

Tabela 26

	2.011	2.010	2.009
N. total de leis aprovadas de alto impacto + N. pedidos de informação ao Executivo	33 + 58 = 91	61 + 33 = 94	108 + 2 = 110
Média do triênio (c) =	98,3		
N. de funcionários ocupantes de cargos de livre provimento em comissão	1057	1069	1071
Média do triênio (d) =	1065,7		
I_{PFC} (média móvel): (c)/(d)		0,92	

Os mesmos comentários do I_{PFEC} acima aplicam-se aqui: o resultado só poderá ser efetivamente avaliado (com luzes vermelha, amarela e verde) uma vez que se obtiverem resultados para o próximo triênio, ou quando for observado uma mudança no índice e este for comparado com alguma meta pré-estabelecida.

4.6.3 Custo da Lei (I_{CL})

Tabela 27

	2.011	2.010	2.009
Custo total administrativo do ano ⁵ (em R\$ milhões)	304,3	247,4	232,7
Média do triênio (e) =	261,5		
N. total de leis aprovadas, de origem Parlamentar ou do Poder Executivo	138 + 53 = 191	175 + 24 = 199	194 + 38 = 232
Média do triênio (f) =	207,3		
I_{CL} (média móvel): (e)/(f)		1,26	

Novamente, os mesmos comentários acima aplicam-se aqui.

⁵ Diferentemente dos outros dados, os números de custos administrativos não vieram da Câmara Municipal de São Paulo, mas da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLA), em seus documentos de “Execução Orçamentária” (2009 a 2011). Os números usados foram o orçamento empenhado da Administração da CMSP.

4.6.4 Promoção da Função de Transparência (I_{FT})

Idealmente, este índice deveria ser baseado no número de eventos abertos ao público e no volume de informações disponibilizadas no site. No entanto, devida à inadequação deste segundo dado conforme já discutido na seção 4.4.3 acima, usaremos, neste primeiro momento, apenas a informação sobre número de eventos abertos ao público. E com isso, achamos adequado usar o mesmo índice de “Eventos abertos ao público ou envolvendo o público em geral” (seção 4.4.4), que foi criado para o indicador legislativo, mas seguindo a ideia de média móvel trienal. Teríamos então:

Tabela 28

	2.011	2.010	2.009
Número total de eventos abertos ao público	2317	1688	1747
Média do triênio (g) =	1917,3		
Número de eventos abertos ao público esperados (10 vezes número de semanas úteis)	430	420	420
Média do triênio (h) =	423,3		
I_{FT} (média móvel): (g)/(h)		4,529	

Acreditamos que para este índice, também devem ser medidos antes os resultados do próximo triênio, antes de se avaliar se foi um resultado insatisfatório, médio ou satisfatório.

5. Conclusões e Recomendações para o Futuro

Este trabalho teve como objetivo a criação de um indicador para o desempenho de poderes legislativos no Brasil. Usando os dados disponibilizados pela Câmara Municipal de São Paulo, pudemos aplicar o indicador construído para avaliar o desempenho desta casa em particular, durante o triênio 2009 a 2011.

Os resultados indicam que, das quatro funções esperadas de um Legislativo, a CMSP teve desempenho acima da média em apenas duas: a Cooperadora e a Transparente. Na função Fiscalizadora seu desempenho pode ser considerado médio e, na função Promovedora, seu desempenho foi abaixo da média. Não acreditamos que este resultado seja excepcional ou único para o caso do Legislativo paulistano; do contrário, temos a hipótese de que tal resultado seria igualmente verificado para o Legislativo de outros municípios, e até mesmo de outros níveis (estadual e federal). No entanto, devido ao escopo limitado do presente artigo e da falta de dados de outras câmaras, deixamos para pesquisas futuras o trabalho de falsear ou corroborar essa hipótese lançada.

Acreditamos, todavia, que qualquer trabalho futuro que almeje a tarefa semelhante de mensurar o desempenho de uma casa legislativa deveria igualmente manter algumas premissas colocadas aqui. Primeiramente, como discutido na seção 2, o fundamento da *simplicidade* dos indicadores deve ser mantido. Isso, com vistas ao melhor entendimento e à replicabilidade em outros parlamentos. Segundo, é preciso sempre considerar a possibilidade de uma dinâmica temporal. A criação dos indicadores, mesmo que com propósitos de medir o que já existe e acontece, afeta o trabalho cotidiano de todas as pessoas envolvidas na Câmara: parlamentares, funcionários de todas as áreas, e até mesmo, cidadãos em geral. É preciso dar tempo para que as evoluções progressistas ocorram de maneira gradual e para que o indicador seja ajustado e possa refletir de forma mais fiel o que pretendemos de maneira mais coletiva. Portanto, mais uma vez, é aconselhável começar com uma proposta mais simplificada inicialmente, e seguir ajustando as métricas e acomodando melhorias – que geralmente aumentam a complexidade do projeto – quando houver a percepção de que as pessoas envolvidas já estão preparadas para um passo adiante. Quanto tempo isso vai levar, dependerá do ambiente institucional, da cultura organizacional e da liderança dos indivíduos que estiverem à frente da execução e monitoramento deste projeto.

Devido a limitações de dados (principalmente referente a outros parlamentos) o presente trabalho apresentou algumas limitações na construção dos indicadores propostos; deixamos a trabalhos futuros a tarefa de aprimorá-los:

5.1 Indicador da Função Promovedora, Indicador Administrativo e do Impacto dos Projetos de Lei. A principal lacuna aqui é como aperfeiçoar a classificação de impacto dos projetos de lei, tanto no indicador legislativo da função promovedora, quanto no indicador administrativo.

O efeito sobre os parlamentares poderia ser melhor captado com uma classificação que abranja mais categorias de “tipos” de projetos do que aquela que foi utilizada neste relatório finalizado. Ao invés de apenas duas (alto e baixo impacto), o ideal seria ter uma classificação mais detalhada, com um *ranking* de mais a menos impacto. No entanto, o grande trabalho seria criar categorias em número não tão grande – para não tornar demasiadamente complexo – mas também não tão pequeno – para conseguir abarcar todos os possíveis projetos que podem ser criados a qualquer momento. Com base nessa classificação, seriam atribuídas notas em percentual, onde o percentual zero (0%) seria para projetos de baixíssimo impacto, e o percentual cem (100%), seria para projetos de altíssimo impacto.

5.2 Indicador da Função Cooperadora. Existe ainda uma distância entre o verdadeiro papel cooperador do Poder Legislativo, já aceito na ciência política (vide Limongi, 2010), e o que se dissemina na opinião pública, sobretudo com base nas pautas da imprensa sobre o parlamento. Como criar um indicador que dê conta desta diferença e consiga medir a função de maneira objetiva e imparcial é ainda uma lacuna.

5.3 Indicador da Função Transparente. O indicador medido pelo presente trabalho baseia-se muito ainda em iniciativas realizadas pela Câmara Municipal de São Paulo. Seria interessante e importante medir como ocorre a participação popular efetiva no processo legislativo. O indicador baseado no índice de informações disponibilizadas no site poderia também ser aprimorado para uma medida com um parâmetro mais objetivo de comparação. Por exemplo, com o advento da Lei de Acesso à Informação seria interessante pensar na incorporação do percentual de pedidos atendidos em prazo legal sobre o volume de solicitações como um bom indicador de transparência e respeito às demandas da sociedade. Tal dado pode substituir algum dos indicadores desse grupo, como o próprio índice de informações disponibilizadas.

5.5 O Indicador Legislativo Consolidado. Uma vez ajustados os indicadores, a ideia de se fazer uma avaliação baseada nos quatro indicadores poderia ser mantida. A não ser que ocorra uma mudança substancial no ambiente político do país, e nas teorias e discussões acadêmicas na ciência política, acreditamos ser pouco provável que a percepção de quais sejam as funções do Poder Legislativo se alterem de maneira significativa.

5.6 O Indicador Administrativo. O indicador administrativo poderia ser aperfeiçoado de maneira a incorporar mais detalhes do trabalho de cada departamento, mas de forma a não comprometer o princípio da simplicidade. Neste sentido, seria possível que cada casa legislativa e cada um de seus departamentos administrativos elegesse alguns poucos (não mais do que 4) “produtos” e fizesse um acompanhamento e monitoramento dos resultados alcançados. Estes produtos devem ser medidos explicita e objetivamente em termos de custo, tempo e/ou qualidade (para esse último, sugere-se que se criem escalas de níveis de qualidade). No entanto, existem vários obstáculos para a implementação de um projeto micro desta natureza, entre outros: (i) o aumento substancial de trabalho antes e durante a execução deste novo projeto: será preciso que, cada departamento, faça um mapeamento de suas atividades e escolha as prioritárias; também é necessário ter uma rotina de monitoramento e mensuração dos resultados de maneira constante – o que por si só, já pode *aumentar* substancialmente a ineficiência do trabalho administrativo; (ii) a identificação do agente mais imparcial, isento e capaz de fazer o planejamento, a execução e a avaliação dos resultados para o índice; (iii) o aumento significativo na complexidade do projeto, o que, além de criar mais dificuldades para a compreensão pelos funcionários envolvidos, ainda criaria mais espaço para críticas por discordâncias pela maneira como o índice seria criado, monitorado ou medido. Em suma, é preciso muito cuidado antes de se criar um projeto de criação de indicadores micro departamentais, pois as desvantagens derivadas do aumento da complexidade podem mais do que compensar a “super-simplificação” de um indicador mais geral, na linha do que foi proposto pelo presente projeto efetivo.

Finalmente, como último ponto, e independente do formato que os indicadores administrativos eventualmente tenham, parece-nos adequado que eles sejam acompanhados temporalmente através de uma média móvel de três anos. Isso permitiria a observação de tendências dinâmicas do desempenho do trabalho, que são naturais para um corpo de funcionários permanentes que acompanha a entrada e saída de parlamentares ao longo dos ciclos eleitorais.

6. O PAINEL DE PARLAMENTOS COMPARÁVEIS e “BENCHMARKS”

Uma forma interessante e bastante útil de se aplicar o projeto aqui finalizado seria criar um painel de outros Parlamentos que fossem, de alguma maneira, comparáveis. O principal ganho com a construção de um painel desta natureza seria a possibilidade de situar cada casa em termos relativos de desempenho: os resultados calculados pelo presente trabalho – referente à CMSP – são bons ou ruins se comparados a outros parlamentos semelhantes? Também permitiria a escolha de um parlamento-modelo real, em que todos os outros poderiam se mirar, o chamado *benchmark*. A identificação de um *benchmark* muito auxilia para se obter exemplos de ações e decisões efetivas. Em termos da escolha de tais parlamentos elas poderiam se dar inicialmente de cinco formas distintas: a) comparação entre parlamentos de tamanhos semelhantes em termos de número de parlamentares, com um desvio de aproximadamente 20%; b) comparação entre parlamentos situados em capitais de estado, tendo em vista essa relevante característica; c) comparação entre parlamentos de cidades com realidades socioeconômicas semelhantes, tomando por base aspectos associados à população e questões associadas a IDH entre outros indicadores; d) comparação em termos geográficos (por exemplo, cidades contidas na Região Metropolitana de São Paulo ou municípios pertencentes a um mesmo Estado, entre outros).

A formação deste painel teria ainda uma vantagem adicional, que é o de validação na prática dos indicadores propostos pelo presente trabalho.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS, “Pesquisa de Opinião Pública e Política – Perfil Eleitor”, Agosto 2010. Acessível em: <http://www.amb.com.br/docs/pesquisa/PerfilEleitor-AMB.pdf> (2010).

LIMONGI, F., “Estudos Legislativos”. In *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil*. Ciência Política. Renato Lessa e Carlos Benedito Martins (coord.) São Paulo. ANPOCS. pp.163-190 (2010). Acessível em http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/Estudos_Legislativos.pdf.

PUCRS. *Demandas Judiciais e Morosidade da Justiça Civil - Relatório Final Ajustado*. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Porto Alegre: Conselho Nacional de Justiça – CNJ (2011).

SILVA, F. L. M., “Seriam as Assembleias Legislativas Irrelevantes? Presidencialismo Estadual e Participação Legislativa em São Paulo (2003-2006)”, *Apresentação no II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política em 24 de Abril de 2012*, Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. Acessível em: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/SemDisc2012/04-3_Fabio_Lacerda.pdf (2012).

TOMIO, FABRICIO R. L. e RICCI, PAOLO, “O Governo Estadual na Experiência Política Brasileira: os Desempenhos Legislativos das Assembleias Estaduais”, *Revista de Sociologia Política*, V. 21, N. 41, p. 193-217, (Fev. 2012).

VOLDEN, C. e WISEMAN, A. E., “Legislative Effectiveness in Congress”, *working paper, Vanderbilt University*, (2009) Acessível em https://my.vanderbilt.edu/alanwiseman/files/2011/08/LEP_webpage_090710.pdf

YEUNG, L. e AZEVEDO, P. F., “Além dos ‘Achismos’ e das Evidências Anekdoticas: Medindo a Eficiência dos Tribunais Brasileiros”, *Economia Aplicada*, v. 16, n. 4, p. 637-657 (2012).