

Grupo de Pesquisa e Extensão Institucional da Consultoria Legislativa

Projeto: O Legislativo e a Avaliação de Políticas Públicas

Membros:

Claudionor Rocha
Fábio de Barros Correia Gomes
Geraldo Magela Leite
Marcus Peixoto
Nelson Gomes dos Santos Filho
Nilson Rodrigues de Assis
Paula Gonçalves Ferreira Santos
Ricardo Chaves de Rezende Martins
Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos
Thiago Costa Monteiro Caldeira

Coordenador:

Fábio de Barros Correia Gomes

Estagiária:

Bruna Letícia de Souza Lopes

Brasília
2023

1. INTRODUÇÃO

O interesse pelo estudo do papel do Legislativo na avaliação de políticas públicas (APP) decorre da percepção de que esse tema é estruturante e estratégico para a atuação da Consultoria Legislativa (Conle), uma vez que esse órgão possui atribuições de assessorar atividades de fiscalização de políticas públicas e de elaboração de minutas de proposições, as quais podem conter componentes normativos de políticas públicas.

Tais atividades podem ser qualificadas por meio da aplicação de metodologias de avaliação, que favorecem a promoção da eficiência e efetividade de políticas públicas, atributos relevantes no contexto de elevadas demandas sociais e de escassez de recursos.

A APP trata de ação estratégica, cada vez mais demandada pela sociedade, e que se não puder ser atendida por meio do assessoramento da Conle (para as questões pertinentes à esfera de atuação da Câmara dos Deputados), será buscada por meio de outros órgãos (internos ou externos).

As atividades desse projeto darão continuidade ao debate sobre a APP no Legislativo, ocorridos no Seminário Internacional Virtual sobre o Legislativo e APP em 2020 (conforme detalhado na seção 5 desse projeto) e na disciplina de mestrado do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOR) sobre Legislativo e APP (a partir de 2018),¹ propiciando meios para que ações de avaliação sejam sistematizadas.

2. PROBLEMA DE PESQUISA

A pesquisa tem como problema central o estudo sobre o papel do Legislativo na APP, uma vez que problemas sociais complexos demandam a elaboração de políticas públicas que possam ser avaliadas.

Atualmente, são poucas as atividades sistemáticas de avaliação realizadas no contexto do Legislativo federal, com maior destaque para atividades realizadas pelo Senado Federal, de modo que há carência de

¹ Essa disciplina já foi ministrada nos segundos semestres de 2018, 2019 e 2020, e está programada para ser oferecida no segundo semestre de 2023. Nas versões mais recentes da disciplina os alunos implementaram um exercício em grupo de meta-avaliação e outro de avaliação de política pública específica.

informações e propostas adequadas à atuação da Câmara dos Deputados na APP.

3. JUSTIFICATIVA

A pesquisa é justificada pela relevância do tema para o desenvolvimento de políticas públicas que possam ser avaliadas (facilitando o controle democrático pela sociedade) e pela carência de informações para subsidiar decisões sobre a implantação de atividades de APP na Câmara dos Deputados com apoio da Conle.

4. OBJETIVOS

O objetivo geral da pesquisa é estudar o papel do Legislativo na APP, considerando os diferentes estágios do ciclo das políticas públicas, por meio dos seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar experiências de **monitoramento** realizadas pela Conle e propor aperfeiçoamentos;
- b) Identificar experiências de **análise de impacto legislativo** (*ex ante*) realizadas pela Conle e propor aperfeiçoamentos;
- c) Identificar experiências de **meta-avaliação** de interesse do Legislativo e propor aperfeiçoamentos;
- d) Identificar experiências de **avaliação ex post** de interesse do Legislativo e propor aperfeiçoamentos;
- e) Oferecer subsídios técnicos relativos à participação da Conle no desenvolvimento de **sistema legislativo de apoio à tomada de decisões** normativas e orçamentárias baseadas em evidência.
- f) Acompanhar a **tramitação de proposições** sobre APP no Congresso nacional.

Os resultados práticos do alcance desses objetivos será a qualificação na atuação da Conle, por meio de assessoramento que promova a elaboração de políticas públicas passíveis de avaliação, contribuindo para o aperfeiçoamento das mesmas.

5. REVISÃO PRELIMINAR DA LITERATURA

A prática sistematizada da APP no âmbito do Legislativo é recente no Brasil e também no mundo. Essa percepção foi corroborada por informações divulgadas no Seminário Internacional Virtual sobre o Legislativo e Avaliação de Políticas Públicas, realizado entre 2 e 4 de dezembro de 2020.^{2, 3}

Esse evento foi coordenado pela Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (ASLEGIS), em parceria com a Associação dos Consultores e Advogados do Senado Federal (ALESFE), o Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e Tribunal de Contas da União (SINDILEGIS) e a Câmara dos Deputados, por meio da Consultoria Legislativa (CONLE), da Diretoria Geral (DG), da Secretaria de Relações Internacionais (SRI) e da Secretaria de Comunicação Social (SECOM).

O evento teve como objetivos: identificar boas práticas de atuação do Legislativo na avaliação de políticas públicas (APP) no âmbito nacional e internacional; promover o debate sobre a previsão constitucional e legal da APP no Brasil e no mundo; e refletir sobre o desenvolvimento de avaliações sistematizadas no âmbito do Legislativo.

As principais contribuições estão registradas nas edições 59 e 61 dos Cadernos Aslegis (ASLEGIS, 2020, 2021), sendo que a primeira registra as notas taquigráficas de todas as sessões do seminário e a última apresenta textos de oito dos palestrantes do referido seminário, sendo cinco em português e três em língua inglesa.

Durante o evento a então 4ª—Primeira Secretária da Câmara dos Deputados, Deputada Soraya Santos, observou que “esse seminário pode ser um marco do que vamos fazer à frente ao elaborarmos um projeto de lei” e que “precisamos saber medir, avaliar e voltar ao microfone para dizer que aquele

² Os arquivos das transmissões, segundo os respectivos dias, estão disponíveis em:

https://www.youtube.com/watch?v=SXWI0DFBwEY&list=PLitz1J-q25kPBhccQjQOmp_fBZQZthPFm&index=3 (02/12/20);
https://www.youtube.com/watch?v=tk0V96-LYFE&list=PLitz1J-q25kPBhccQjQOmp_fBZQZthPFm&index=2 (03/12/20) e
https://www.youtube.com/watch?v=zZRADnZZvJE&list=PLitz1J-q25kPBhccQjQOmp_fBZQZthPFm&index=1 (04/12/20).

³ Os arquivos das apresentações gráficas, compartilhados durante o seminário, estão disponíveis em:

<https://www.aslegis.org.br/eventos/seminarios/avaliacao-de-politicas-publicas-2020>

projeto ou aquela iniciativa valeu a pena”.

O Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU), Augusto Nardes, sugeriu a elaboração de uma lei para que todo o Brasil utilize ferramentas de APP, estruturando uma rede de governança.

A então Diretora da Conle, Luciana Teixeira, destacou a “importância para a avaliação orçamentária não só das metas financeiras, mas também das metas físicas, para que, de fato, nós possamos avaliar a efetividade e a eficiência das políticas públicas” e destacou que o debate tem avançado, com a publicação em 2019 do decreto que instituiu o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) no âmbito do Executivo. Referiu que esse órgão está gerando relatórios com recomendações e propostas, que serão enviados para o Congresso Nacional, sendo ainda mais oportuno discutir o papel do Legislativo na avaliação dessas políticas públicas.

O Prof. Evert Vedung, da Universidade de Uppsala, salientou a vocação dos Parlamentos para realizarem meta-avaliações (avaliação de avaliações), sugerindo um empoderamento dos parlamentares para realizarem melhor essa atividade. Destacou que, no conceito atual da nova governança política, há proeminência da complexidade dos problemas, da transversalidade, da horizontalidade, da coprodução e da colaboração governamental e que esse tipo de governança demanda diferente tipo de gestão pública e de avaliação.

Irmgard Anglmayer, Analista de Políticas Públicas na Unidade de Avaliação *Ex Post* do Serviço de Pesquisas do Parlamento Europeu, apresentou estudos comparativos recentes sobre as práticas de 27 parlamentos nacionais em relação à avaliação *ex ante* e *ex post*; e observou que, entre os países estudados, apenas cinco engajam-se em avaliação consistente.

Florentin Blanc, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), observou que para a produção de boas leis é preciso adotar avaliação *ex ante* e *ex post*, envolvendo, além de unidades de governo, também os parlamentos. Para tanto, estes precisam de melhor suporte técnico. Isso também é preciso para aperfeiçoar o papel dos parlamentos na supervisão dos governos.

Daniel Ortega Nieto, Especialista Sênior em Setor Público do Banco Mundial, apresentou aspectos favoráveis no contexto brasileiro na esfera da APP, como: a crescente demanda de gestores por evidências para decisões e a

existência de uma sociedade civil ativa e de instituições consolidadas (como o TCU, a Instituição Fiscal Independente – IFI – e as Consultorias Legislativas). Entre os problemas, destacou: a falta de coordenação, a falta de priorização orçamentária e uso insuficiente das evidências. Sugeriu que sejam formadas mais parcerias entre o Congresso e a sociedade civil e com o Executivo, com melhoria da coordenação e inserção de mais dados no debate. Poderia ser criada uma base de conhecimento acessível, em termos de avaliação e de formato. Também destacou a necessidade de maior transparência e de acesso aos dados.

Emilie Lemieux, responsável pelo Programa Parlamento Aberto e Desenvolvimento Sustentável do ParlAméricas, destacou o papel de supervisão do parlamento e mencionou exemplos de avaliação envolvendo o Legislativo, como no Canadá e no Reino Unido, nos casos em que seção na lei exige a sua revisão após um certo número de anos.

Helayna Gaspard, Diretora da Área de Governança do Instituto de Estudos Fiscais da Universidade de Ottawa, abordou o escrutínio fiscal (envolvendo todo o ciclo financeiro), destacando o papel dos legisladores e a supervisão parlamentar.

Rita de Cássia Santos, Consultora em Orçamento do Senado Federal, destacou as experiências de órgãos governamentais (Senado, TCU, CMAP, Controladoria-Geral da União - CGU -, Conselho Nacional de Justiça – CNJ -, Consultorias Legislativas, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA), que atuam num ambiente de políticas públicas que possuem natureza sistêmica. Contudo, considerou necessário que algum ator ou algum nó nessa rede coordene e integre os esforços de avaliação. Sugeriu que o Congresso Nacional poderia atuar nessa área, por exemplo, definindo uma agenda de temas prioritários de avaliação e apoiando o desenvolvimento de um sistema de avaliação de políticas públicas transparente. Para tanto, o Congresso Nacional necessitaria construir essa capacidade, aproveitando suas escolas de governo.

Rafael Silveira da Silva, da Consultoria Legislativa do Senado Federal, detalhou a experiência, no Senado, nos últimos sete anos, que foi desenvolvida a partir de documento-base elaborado por consultores legislativos daquela Casa (SENADO FEDERAL, 2013a). Essa iniciativa conta com respaldo da Resolução nº 44, de 2013, em que as Comissões, anualmente, escolhem políticas públicas

para serem fiscalizadas, monitoradas e avaliadas; contando sistematicamente com o apoio das Consultorias Legislativas e de Orçamento. Tais avaliações são coordenadas por parlamentar. Observou que não há autonomia nem capital humano para realizar toda essa avaliação de modo autônomo, como é realizada, de forma mais sistematizada, pela Corte de Contas. Por vezes, a escolha das políticas públicas para avaliação é prejudicada e o tempo para realização é escasso. Há necessidade de capacitação permanente e de elaboração de convênios de cooperação.

Ricardo Volpe, da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, ofereceu um olhar orçamentário da APP, no contexto da crise fiscal, valorizando a institucionalidade da atividade. Detalhou várias experiências e oportunidades de avaliação em que houve participação direta de equipes técnicas do Congresso Nacional: Bolsa Família, Cartão Reforma, Minha Casa, Minha Vida, Reforma da Previdência, Plano Plurianual (PPA), emendas parlamentares, benefícios previdenciários e assistenciais, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Proposta de Emenda à Constituição (PEC) emergencial e o plano de equilíbrio fiscal, entre outras. Considerou relevante o Executivo estar envolvido nas atividades de monitoramento de políticas públicas.

Gabriela Lacerda, do Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona da Fundação Getúlio Vargas (CLEAR – FGV), apresentou a experiência de criação de um sistema de monitoramento e avaliação no Espírito Santo (ES), utilizando-a para refletir sobre o papel do Legislativo no campo da APP. Refletiu que o Legislativo pode não só apoiar o estabelecimento desses sistemas, mas sobretudo fortalecer aqueles que já existem, estimulando o uso de evidências e o aperfeiçoamento de políticas. Para tanto, o Legislativo precisa fortalecer capacidades para melhor cumprir suas funções.

No encerramento do Seminário, Sérgio Sampaio, então Diretor-Geral da Câmara dos Deputados, observou que o Legislativo ainda não desenvolveu a tradição do acompanhamento de políticas públicas, muitas delas aprovadas por meio de legislação que tramita no Congresso.

Em geral, os debates reafirmam que há um papel a ser exercido pelo Legislativo na APP (particularmente por meio de meta-avaliações), que vem se

aperfeiçoando em vários países e também no Brasil.

6. METODOLOGIA

Para alcançar os objetivos referidos, é proposta metodologia que considera os componentes do ciclo das políticas públicas (SECCHI, 2010),⁴ focalizando nas atividades de monitoramento, de análise de impacto legislativo (*ex ante*), meta-avaliação e de avaliação *ex post*. Tais atividades estão detalhadas a seguir.

6.1. Atividades gerais

- a) Realizar reuniões com membros do projeto;
- b) Elaborar relatórios sobre as atividades do projeto;
- c) Ampliar revisão da literatura pertinente à metodologia dos módulos; incluindo experiências de disciplinas de cursos do Senado e da Câmara;
- d) Realizar atividades de divulgação dos produtos do projeto.

6.2. Monitoramento

- a) Identificar experiências anteriores desse componente eventualmente realizadas pela Conle;
- b) Selecionar políticas públicas, indicadores para seu monitoramento suas fontes;
- c) Contatar as fontes para facilitar acesso;
- d) Analisar e divulgar a evolução de indicadores de monitoramento por meio de: i) notas técnicas; ii) reuniões técnicas e seminários; iii) painéis no sítio da Internet da Conle.

6.3. Análise de impacto legislativo - AIL (*ex ante*)

- a) Identificar experiências anteriores desse componente eventualmente realizadas pela Conle;
- b) Debater sobre resultados do projeto piloto de análise de impacto

⁴ Os componentes do ciclo de políticas públicas incluem: a construção de agenda, a formulação da política, o processo decisório, a implementação e a avaliação.

legislativo já realizado pela Conle;

c) Propor eventuais modificações na metodologia de análise de impacto legislativo, a partir do projeto piloto;

d) Selecionar problemas que demandem a adoção de política pública por meio de proposição legislativa, para realização de análise de impacto legislativo (*ex ante*);

e) Realizar nova etapa de validação de metodologia para a Conle.

f) Promover capacitação em análise de impacto legislativo para consultores.

6.4. Meta-avaliação

a) Identificar experiências anteriores desse componente eventualmente realizadas pela Conle, Comissões do Congresso Nacional, instituições públicas, privadas, acadêmicas e de cooperação internacional;

b) Adaptar metodologia de meta-avaliação desenvolvida em disciplina do CEFOR para aplicação em piloto.

c) Selecionar temas e realizar de piloto de meta-avaliação;

d) Promover capacitação em meta-avaliação para consultores.

6.5. Avaliação *ex post*

a) Identificar experiências anteriores desse componente eventualmente realizadas pela Conle, Comissões do Congresso Nacional, instituições públicas (TCU, CGU, CMAP), privadas, acadêmicas e de cooperação internacional;

b) Considerar a viabilidade da realização de piloto de avaliação *ex post* de políticas públicas no âmbito da Câmara dos Deputados;

c) Promover capacitação em avaliação *ex post* para consultores.

6.6. Sistema legislativo de apoio à tomada de decisões normativas e orçamentárias baseadas em evidência

a) Subsidiar a Conle com elementos técnicos para o desenvolvimento do protótipo do sistema de apoio à tomada de decisões normativas e orçamentárias baseadas em evidência em parceria com outros órgãos (incluindo o Senado e TCU), incluindo repositório, painel e observatório;

b) Considerar a metodologia de *spending review* em análises de eficiência

do gasto público.

6.7. Acompanhamento da tramitação de proposições

a) Acompanhamento da tramitação de proposições sobre APP no Congresso Nacional.

7. CRONOGRAMA

As etapas previstas para a pesquisa são indicadas no cronograma mês a mês (para um período inicial de dois anos) apresentado no Quadro 1.

Quadro 1. Cronograma do projeto.

[illegible]

8. BIBLIOGRAFIA

ASLEGIS. Seminário Internacional Virtual sobre o Legislativo e Avaliação de Políticas Públicas. Cadernos Aslegis, nº 59. Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 2020.

_____. Avaliação de políticas públicas. Cadernos Aslegis, nº 61. Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 2021.

SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SENADO FEDERAL. Avaliação de políticas públicas no Senado Federal: proposta de abordagem. Senado Federal. Brasília, 2013a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/avppsf/avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-1>. Acesso em 10 de agosto de 2022.

_____. Resolução nº 44, de 2013, que altera o Regimento Interno do Senado Federal para estabelecer procedimento de avaliação de políticas públicas no âmbito do Senado Federal. Brasília, 2013b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582663/publicacao/15611898>. Acesso em 10 de agosto de 2022.