

Políticas públicas e avaliação de impacto legislativo nas casas legislativas de Goiânia e de Goiás: conceituação e diagnóstico

Robert Bonifácio

Doutor em Ciência Política pela UFMG. Professor adjunto da Universidade Federal de Goiás, onde atua como membro permanente nos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e em Direito e Políticas Públicas. Contato: robertbonifacio@ufg.br. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3071-2378>.

Lucas Cavalcanti Velasco

Mestre em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Procurador da Câmara Municipal de Goiânia. Contato: contato@lucasvelasco.com. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6709-5073>.

Victor Hugo Gomes Lopes

Mestre em Sociologia e em Direito e Políticas Públicas, ambos pela Universidade Federal de Goiás. Analista Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, atualmente cedido à Secretaria de Estado da Casa Civil de Goiás. Contato: victorhugolopes@yahoo.com.br. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1684-2945>.

Resumo: Investiga-se a dinâmica normativa das políticas públicas e os critérios de avaliação de impacto legislativo na Assembleia Legislativa de Goiás (Alego) e na Câmara Municipal de Goiânia (CMG), a partir de debate conceitual e de análise de dados. São discutidas as bases da racionalidade legislativa e a maneira pela qual a avaliação de impacto legislativo contribui para operacionalizar tal conceito, sendo também abordada a relação entre políticas públicas e Poder Legislativo. A análise de dados tem caráter diagnóstico e faz uso de banco de dados primário, construído pelos autores, que abarcam todas as proposições legislativas da Alego entre 2014 e 2019 e da CMG entre 2009 e 2018. Como principais resultados, verificam-se satisfeitos poucos critérios avaliativos em ambas as casas, sendo a “delimitação de objetivos” o elemento da justificativa legislativa mais contemplado. As casas legislativas criam poucas políticas públicas, mas as proposições nesse sentido apresentam maior satisfação média de critérios de avaliação de impacto legislativo do que em matérias com outros temas.

Palavras-chave: Políticas públicas. Avaliação de impacto legislativo. Poder Legislativo. Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. Câmara Municipal de Goiânia.

Sumário: Introdução – **1** Racionalidade legislativa e avaliação de impacto legislativo – **2** Critérios de avaliação de impacto legislativo e seu emprego em casas legislativas nacionais – **3** Avaliação de impacto legislativo e o campo normativo das políticas públicas – **4** Aspectos metodológicos – **5** Diagnóstico sobre atos normativos de políticas públicas e avaliação de impacto legislativo nas casas legislativas de Goiânia e de Goiás – Considerações finais – Referências

Introdução

O artigo aborda a dinâmica normativa de duas casas legislativas de Goiás, especificamente a Assembleia Legislativa de Goiás (Alego) e a Câmara Municipal de Goiânia (CMG), com foco na produção legislativa sobre políticas públicas e a correspondente satisfação de critérios de avaliação de impacto legislativo (AIL), que abarca as seguintes dimensões: diagnóstico do problema, definição dos objetivos, contextualização jurídica, elaboração de impactos, apresentação de instrumentos de monitoramento e avaliação legislativa (MENEQUIN; SILVEIRA; SILVA, 2017).

A realização da investigação ancora-se em duas principais justificativas: volume *versus* qualidade da produção legislativa e abordagem de políticas públicas no Poder Legislativo. A primeira refere-se ao elevado volume de produção de normas no ordenamento jurídico sem a devida contrapartida de qualidade, o que gera resultados indesejados, como elevado custo de produção, baixa qualidade das ações políticas e ineficácia dos direitos fundamentais. Disso decorre a necessidade de se analisar a satisfação de critérios da AIL. A segunda justificativa recai sobre o papel do Poder Legislativo de legislar e de fiscalizar o Poder Executivo, sendo a produção de políticas públicas um dos produtos desse rol de atribuições. Daí a necessidade de se analisar a produção de políticas públicas nos parlamentos.

Igualmente relevante é o fato de que a formação do arcabouço legislativo nos estados e municípios é ainda pouco conhecida. A pesquisa empírica sobre processo legislativo tem avançado mais nos últimos anos, com maior produção acadêmica e a consolidação de instrumentos como a avaliação de impacto legislativo. A contribuição aqui se dá na construção de bancos de dados autorais sobre processos legislativos da Alego e da CMG, num cenário de transparência que demanda a sistematização dessas informações, o que viabiliza a análise da

produção normativa sobre políticas públicas a partir da verificação de satisfação de critérios de AIL, entendidos como indicadores de qualidade dessa produção.

Diante dessa realidade, o artigo conjuga a discussão conceitual e a análise de dados. No primeiro tópico, são discutidos os fundamentos da racionalidade legislativa que estruturam os elementos da AIL. O segundo e terceiro são dedicados a discutir as dimensões de sua aplicabilidade, relacionando-a ao campo normativo das políticas públicas. Os aspectos metodológicos são contemplados no quarto tópico, que é sucedido por um outro, de análise de resultados. Por fim, são feitas as considerações finais.

1 Racionalidade legislativa e avaliação de impacto legislativo

A avaliação legislativa é um expediente metodológico que visa a compreender a relação entre os planos normativo e factível da atividade legislativa (SOARES, 2007). Mader (2001) e Delley (2007) destacam que a atividade avaliativa, no campo da normatividade, é dotada de caráter interdisciplinar e permite mensurar as consequências de propostas legislativas a partir de abordagem racional de ponderação das alternativas existentes no processo de criação das normas.

O ponto de partida da avaliação legislativa, segundo Mader (1991), é a compreensão de que fenômenos sociais são estruturas de funcionamento complexas, o que justifica a sua operação fora do domínio das certezas e das provas irrefutáveis. A avaliação legislativa surge, assim, como artifício metodológico de análise probabilística a verificar, no plano material, as relações de causalidade e de plausibilidade estabelecidas entre a norma e seus efeitos.

Como a realidade social é complexa e cada exercício avaliativo representa um recorte de características limitadas, tem-se que os seus resultados carecem de atualização constante para permitir maior conexão e proximidade com o fenômeno normatizado. Nesse sentido, a avaliação legislativa se compromete com a responsabilidade do legislador na tarefa de promover a adequação social da ação legislativa, de maneira que os métodos e objetivos escolhidos se aproximem, na maior medida possível, dos problemas sociais regulados pela legislação.

A avaliação legislativa é de tipo *ex ante* ou prospectiva, o que significa, segundo Caupers (2003), que busca prever as consequências da lei antes de sua edição, mediante a reunião do maior número de informações possível a

permitir o conhecimento da realidade existente antes da entrada da norma no ordenamento jurídico.

Essa avaliação abarca, na esteira do pensamento de Meneguim, Silveira e Silva (2017), desde a análise dos motivos que fundamentam a intervenção normativa, o planejamento das ações para o desenvolvimento da iniciativa, a definição dos agentes encarregados de implementá-la, o levantamento das normas disciplinadoras pelas quais será regida até a fundamental análise de seus possíveis impactos.

Quanto às modalidades avaliativas, os autores chamam de “avaliação de impacto legislativo” (AIL)¹ a avaliação legislativa *ex ante* ou prospectiva das proposições que tramitam no Poder Legislativo. Já a “Avaliação de Impacto Regulatório” (AIR) também é de tipo *ex ante*, só que direcionada à esfera normativa infralegal e regulamentadora. Por fim, complementa-se como sinônimo terminológico com aquilo que Moraes (2010) denomina de avaliação de impacto normativo (AIN), o qual se revela por um processo analítico prévio de gestão da qualidade das normas jurídicas, que consiste na identificação e no estudo dos efeitos potenciais e reais dos atos normativos a alcançar a melhor opção de atuação do Poder Público.

A avaliação legislativa *ex post* (também chamada de retrospectiva), por outro lado, viabiliza uma revisão eficaz da legislação existente (MATA; BRAGA, 2019). Assim, por meio de técnicas de pesquisa adequadas, identifica causas dos efeitos e impactos já produzidos por um ato normativo já editado, a revelar as lacunas e demais insuficiências passíveis de correção. Em termos de aplicação dessa modalidade avaliativa, Mader (2003) exemplifica como práticas comuns o levantamento de dados e a análise de arquivos.

Analisados, resumidamente, os modelos de avaliação legislativa, conclui-se que, embora a avaliação legislativa *ex ante* apresente diferenças cruciais quanto a métodos e técnicas utilizados pela avaliação legislativa *ex post*, tem-se como inegável a existência de complementaridade entre ambas. Nota-se que o empreendimento para se avaliar metodologicamente os possíveis efeitos de uma legislação antes do início da sua vigência inevitavelmente auxilia a avaliação

¹ Para os fins deste trabalho, o termo “avaliação legislativa” se refere ao gênero do qual a “avaliação de impacto legislativo” (AIL) é espécie avaliativa *ex ante*. Tal modalidade avaliativa compreende, nos termos conceituais expostos neste tópico, tanto as técnicas avaliativas para a mensuração dos efeitos normativos quanto para o dimensionamento dos respectivos impactos.

legislativa retrospectiva, que já passa a contar com uma dimensão informacional consolidada acerca dos objetivos que serão avaliados.

De toda forma, este trabalho concentra-se na análise *ex ante* dos atos normativos a partir da dinâmica do Poder Legislativo, sendo o seu objetivo a investigação de possíveis critérios que efetivamente se tornem aptos do ponto de vista da aplicabilidade sobre uma realidade parlamentar específica. Nesse sentido, a definição de critérios para a realização de práticas de avaliação legislativa *ex ante* não se pode dar por meio de análises abstratas e desconexas da realidade parlamentar na qual se busca aplicá-los. Uma estratégia de implementação metodológica deve levar em consideração os mecanismos de racionalização existentes com a capacidade de se traduzir o esforço que a tarefa avaliativa requer para a sua realização.

2 Critérios de avaliação de impacto legislativo e seu emprego em casas legislativas nacionais

Estabelecidos, portanto, importantes fatores para o reconhecimento de práticas adequadas de avaliação legislativa, este estudo se vale do aparato teórico acima relacionado para adotar critérios avaliativos que se mostrem aplicáveis e responsivos às realidades parlamentares. Importante ressaltar não existir, aqui, um padrão metodológico específico a esgotar as possibilidades avaliativas, sendo recomendável a abordagem de alguns aspectos considerados gerais.

O primeiro deles é a identificação do problema que será objeto da regulação. Segundo Meneguim, Silveira e Silva (2017), faz-se necessário que o legislador tenha a real ciência de qual problema da sociedade se está querendo atacar com a intervenção. Assim, é importante realizar um diagnóstico das causas, dos modos de manifestação e dos setores envolvidos, uma vez que esses devem ser o foco da intervenção – e não os sintomas.

Sobre o assunto, Moraes (2010) entende ser relevante a identificação do contexto da atuação pública que esteja em causa, isto é, a situação problemática que, em determinado momento, impulsiona o agir estatal. Delley (2004) complementa que, para facilitar esse procedimento, a Legística propõe uma grade de análise em forma de questionário, a exemplo da técnica de modelização causal. Trata-se, pois, de técnica que permite visualizar o problema, decompondo-o em diferentes fatores, de maneira a facilitar a vista panorâmica do problema e de seus diferentes elementos sob uma perspectiva dinâmica.

O segundo critério refere-se à necessidade de definição clara dos objetivos da norma. Segundo Meneguim, Silveira e Silva (2017), não poderá haver dúvidas sobre aonde se pretende chegar com a norma ou com a política pública que será implementada. Para Moraes (2010), a identificação de objetivos é normalmente realizada com base nos documentos políticos e estratégicos de governo, tais como planos e programas setoriais. Nesses termos, Delley (2004) admite que a definição dos fins e objetivos da lei deve ultrapassar os pontos de vista particularistas para expressar uma perspectiva específica do Estado, sob a ótica do interesse público.

O terceiro critério é a contextualização jurídica a envolver o tema e cada uma das soluções pensadas. Meneguim, Silveira e Silva (2017) destaca que, para tanto, há que se reconhecer a legislação relevante associada, assim como os limites legais para a recepção da nova proposição.

Segundo Moraes (2010), a análise jurídica se revela importante para, juntamente com as etapas anteriormente descritas, identificar as opções legislativas disponíveis acerca do objeto regulado. Assim, considerando que algumas opções podem suscitar vícios jurídicos, o que dificultaria ou impediria a perfeita implementação dos dispositivos aprovados, não se mostraria proveitoso a aprovação de uma norma que, apesar de estar vigente, tenha sua constitucionalidade questionada e que possa ser posteriormente retirada do ordenamento jurídico.

O quarto critério destina-se à mensuração dos impactos das medidas propostas. De acordo com Meneguim, Silveira e Silva (2017), essa etapa objetiva o provimento de informações claras sobre os impactos da proposta legislativa, sejam eles impactos econômicos, sociais, ambientais, entre outros, devendo-se estar atento a possíveis efeitos inesperados ou externalidades causadas pela intervenção.

Registre-se que, em determinadas situações, talvez a melhor solução seja manter o estado vigente. Assim, segundo Moraes (2010), a ponderação acerca da manutenção da situação existente deve ser considerada pelo menos em termos de comparação com a alternativa proposta. Essa análise comparativa, segundo o autor, pode ser feita a partir análises de eficiência ou análises complementares (impacto distributivo, sensibilidade, risco, custos administrativos, etc.).

Por fim, o quinto critério trata da identificação de elementos de monitoramento e de avaliação futura da proposta normativa, com a previsão de indicadores de progresso que permitam a verificação do sucesso ou do fracasso da norma em abstrato. Nesses termos, após a definição da opção política mais adequada,

faz-se necessário delinear esses sistemas e definir indicadores básicos para os principais objetivos políticos pretendidos (MENEQUIN; SILVEIRA; SILVA, 2017). Morais (2010) complementa que, com o decorrer do tempo, a medida legislativa aprovada se mostra desatualizada e inapta a alcançar as metas propostas, sendo as técnicas de monitoramento e avaliação necessárias à manutenção da eficácia e da efetividade da norma aprovada.

Concluída a descrição dos critérios gerais de avaliação legislativa, indicam-se, para esta pesquisa, as suas diretrizes como requisitos adequados para a verificação de hipóteses a constituírem as atividades normativas da Câmara Municipal de Goiânia e da Assembleia Legislativa de Goiás. Destaca-se que, embora sejam realidades políticas e jurídicas distintas, ambos os parlamentos orientam sua atividade legislativa sob a ótica do texto constitucional, justificativa suficiente para estabelecer balizes comuns à proposta analítica.

Embora países como Estados Unidos e Canadá avaliem as atividades normativas de suas Casas Legislativas há algum tempo (VOLDEN; WISEMAN, 2009; KÄSSMEYER, 2017), a aferição de impacto nos parlamentos brasileiros tem sido realizada de maneira sistematizada apenas recentemente (MENEQUIN, 2017; DANTAS *et al.*, 2013). No Brasil, alguns esforços foram realizados para a promoção da análise *ex ante* de atos normativos. No Senado, o estudo prévio de impacto começou a ser realizado pela Consultoria daquela casa legislativa, bem como em outros parlamentos estaduais, notadamente a Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

As primeiras obras sobre o tema sugeriram na literatura especializada, inicialmente com foco mais acadêmico, como os estudos pioneiros de doutoramento de Fabiana Soares (2004; 2007; 2016), Natasha Salinas (2013) e Felipe de Paula (2016), cujas abordagens enfocam a formação das leis no contexto da tecnologia, a legislação como meio de ação governamental e as possibilidades de aplicação de instrumento no país. Também se faz importante a relação de entidades preocupadas com a qualidade da elaboração legislativa, como o “Observatório para a Qualidade da Lei”, vinculado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

No Brasil, as pesquisas nesse campo tendem a ser concentradas na esfera federal, como observa Schlegel (2018). Para esse autor, avaliar os Legislativos em profundidade, em suas diferentes esferas, teria de levar em consideração influências de dinâmicas verticais, entre União, Estado e Municípios, o que pode

inclusive resultar em ganho analítico, considerando a posição intermediária das Assembleias Legislativas. Por outro lado, os avanços nesse campo ultrapassaram o desenvolvimento metodológico do instrumento, com a preocupação de lhe conferir legitimidade e legalidade na elaboração dos atos normativos em abstrato.

A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, trouxe diretrizes para tornar efetiva a determinação disposta no parágrafo único do art. 59 da CF/1988, mas não incluiu meios para aferir a qualidade das proposituras legislativas. Porém, a instituição de normas gerais para a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis foi o primeiro passo consistente rumo à consolidação de mecanismos de avaliação normativa.

Em nível regulatório, o Decreto federal nº 4.176, de 28 de março de 2002, tentou suprir essa limitação, oferecendo subsídios para uma análise *ex ante* em seus anexos. Embora esse decreto tenha sido revogado pelo Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, a União editou o Decreto federal nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que especificamente trata da avaliação de impacto, mas no âmbito regulatório.

Em Goiás, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 63, de 04 de dezembro de 2019, que institui o sistema permanente de monitoramento e avaliação de políticas públicas. No âmbito do Poder Executivo estadual, os arts. 34 e 35 da Lei estadual nº 20.846, de 02 de setembro de 2020, instituem a previsão de avaliação de impacto normativo, mas traçam apenas as diretrizes gerais e a determinação de que a revisão de atos legais ou infralegais que tratam de políticas públicas deverá, necessariamente, fazer uso desse instrumento.

O Município de Goiânia também alterou a sua Lei Orgânica para instituir sistema idêntico, com centralidade no Poder Legislativo municipal. A modificação se deu por meio da Emenda à Lei Orgânica nº 80, de 03 de março de 2020. Nota-se que, tanto na realidade estadual quanto na municipal, as inovações legislativas ainda não foram regulamentadas.

Apesar desses avanços, a AIL continua sendo facultativa no país. O Poder Legislativo ainda não enfrentou amplamente o problema da qualidade das leis por meio de mecanismos normativos, com efeitos em todas as esferas públicas. Os órgãos técnicos do Congresso possuem uma estrutura robusta para a avaliação das proposições legislativas de iniciativa parlamentar, mas não há uma avaliação sistemática de impacto legislativo – embora isso não signifique a dispensa

de análise criteriosa de sua qualidade, conforme aponta Vieira (2017). Nos estados e municípios, essa ausência é ainda mais significativa.

Meneguim, Silveira e Silva (2017) indicam que é um desafio incorporar ao devido processo legislativo instrumentos que permitam um desenho mais qualitativo das ações governamentais, embasado em critérios técnicos e evidências concretas, para atender às demandas da sociedade. Vieira (2017) aponta que a racionalização do processo legislativo perpassa a assessoria das Casas Legislativas, a delimitação dos projetos de lei relevantes em relação ao seu impacto, a tramitação conjunta de proposições e a consolidação das leis – muitas vezes sob responsabilidade dos Executivos estaduais.

3 Avaliação de impacto legislativo e o campo normativo das políticas públicas

O estudo da legislação como principal objeto da ação administrativa a promover direitos fundamentais requer, em um primeiro momento, a identificação do modo de funcionamento das políticas públicas, cuja dimensão interna se dá, na visão de Secchi (2017), pela coordenação de ações, organizadas por diretrizes e programas, que visam resolver problemas públicos e que podem ser realizadas por atores públicos ou privados.

As etapas constituidoras dessa dinâmica apresentam uma dimensão cíclica e de caráter pedagógico, cujas fases inter-relacionadas se encontram catalogadas da seguinte maneira: a) reconhecimento e identificação do problema; b) definição da agenda; c) formulação; d) tomada de decisão; e) implementação; f) monitoramento e avaliação.

De acordo com Salinas (2012), a atividade normativa estaria situada entre a fase de tomada de decisão e implementação, exercendo o papel de substanciar as escolhas oficiais sobre as políticas públicas e os programas governamentais. Em sentido mais abrangente, Coutinho (2013) esclarece que o direito permeia intensamente as políticas públicas em todas as suas fases ou ciclos: na identificação do problema, na definição da agenda para aplicá-lo, na implementação das ações e na análise e avaliação dos programas.

Ainda que a formulação do ato normativo ocorra, na maior parte das vezes, durante o momento transitório pela primeira autora apontado, as perspectivas teóricas da racionalidade legislativa parecem se orientar, no mesmo sentido

da lição de Coutinho (2013), para a existência de uma influência da atividade legislativa sobre todo o ciclo de políticas públicas.

Diante dessa realidade, é possível afirmar que o tema da avaliação legislativa possui estreita relação com o funcionamento geral das políticas públicas, sobretudo naquilo que se relaciona ao seu campo normativo. As suas práticas permitem saber se as ações previstas nos programas políticos estão pautadas pelo cumprimento do interesse público, abrindo-se a possibilidade de averiguar se as escolhas dos meios, dos métodos e das alternativas estão embasadas em critérios técnicos e adequados às informações captadas da realidade.

O desenho legislativo regulador de um programa político passa a ser considerado, nesse sentido, elemento chave para o esclarecimento da variação funcional quanto aos graus de eficácia e efetividade das ações previstas, bem como quanto à intensidade do controle exercido sobre os atos abusivos da Administração.

De acordo com Salinas (2012), as ferramentas metodológicas desenvolvidas no campo da avaliação legislativa se mostram capazes de auxiliar a atividade de elaboração de normas voltadas à concretização de políticas públicas, de maneira a possibilitar um espaço de convergência entre o formato legislativo² dessas políticas e o conceito de racionalidade legislativa compreendido a partir das reflexões até aqui realizadas.

A análise da normatividade das políticas públicas, sob o olhar da instrumentalidade da atividade normativa, constitui, nessa ordem de ideias, uma série de implicações. Uma delas se apoia no fato de que o legislador deve pautar a sua ação normativa a partir de premissas jurídico-constitucionais que compõem a realidade na qual ele se insere, buscando atribuir ao ato normativo a condição de instrumento de intervenção estatal direcionado à promoção sustentável e equitativa dos direitos fundamentais.

Noutro ponto, nota-se a preocupação de se construir uma justificativa normativa que consiga exercer influência em todo o ciclo de funcionamento das políticas públicas, baseando-se a mesma no uso contextualizado e progressivo de

² A autora sugere como núcleo estrutural normativo das políticas públicas a seguinte subdivisão: a) princípios e diretrizes da política; b) objetivos da política; c) composição dos órgãos e autoridades envolvidos na implementação de uma determinada política e descrição genérica sobre suas competências e responsabilidades; d) rol de definições, incluindo a caracterização dos atores afetados pela política; e) instrumentos, vaga e genericamente considerados, de controle da ação administrativa; f) penalidades e responsabilidades pela inobservância dos dispositivos legais (SALINAS, 2012).

evidências, de diagnósticos, de análises de alternativas e de resultados voltados à construção de propostas legislativas racionais, que se materializem em práticas constitucionalmente adequadas e responsivas aos problemas de uma sociedade plural e heterogênea.

Como conclusão, compreende-se a justificativa, enquanto foco da atividade legislativa, como importante instrumento de comunicação entre os conceitos desenvolvidos a partir do campo da avaliação legislativa e as normas que enunciam políticas públicas, sendo essa interação fundamental para a concepção de práticas mais efetivas e conectadas com a realidade do cidadão, principal destinatário dos direitos fundamentais.

A estudar alguns elementos dessa zona de confluência, parte-se da possibilidade de investigação empírica quanto à verificação de critérios de avaliação de impacto legislativo nas propostas normativas das casas legislativas estudadas, sobretudo naquelas que instituem políticas públicas, com a formulação das seguintes hipóteses: a) nos parlamentos em análise, os requisitos avaliativos mais contemplados são o da “contextualização jurídica” e o da “delimitação dos objetivos”, estando os demais praticamente ignorados pelo agente normativo; b) quando relacionados com as propostas que estabelecem políticas públicas, tais atos apresentam uma quantidade média mais elevada de critérios de avaliação legislativa, se comparados com os demais tipos de proposições; c) quanto ao número de elementos avaliativos verificados por proposta normativa, acredita-se que a maior parte das proposições apresenta número igual ou inferior a dois critérios, reafirmando-se a baixa qualidade do processo normativo das casas legislativas analisadas.

4 Aspectos metodológicos

A parte de análise de dados deste artigo tem como fonte de dados dois bancos de natureza primária, construídos pelos autores a partir de análise documental das duas casas legislativas. A unidade de análise são as proposições legislativas, perfazendo um total de 5462 e 5255 casos para a Câmara Municipal de Goiânia e para a Assembleia Legislativa de Goiás, respectivamente. O período varia de 2009 a 2018 e de 2014 a 2019, para os Poderes Legislativos municipal e estadual. Os bancos de dados estão em formato Excel e foram transferidos e adaptados para o *software Stata* para a realização de testes estatísticos nesta pesquisa.

A coleta de dados mostrou-se um desafio, sobretudo quanto à dificuldade de se encontrarem as informações buscadas em um único portal de acesso. Apesar de todos os arquivos referentes aos processos legislativos estarem formalmente disponíveis nos portais de transparência das instituições, não raro o acesso se deu de maneira incompleta ou corrompida, sendo necessário recorrer a relatórios complementares de autoria dos setores de documentação.

Ambos os bancos de dados apresentam a mesma quantidade e métricas em relação às variáveis, com exceção à análise processual referente à delimitação de objetivos nas proposições. O banco de dados relativo à Câmara Municipal analisou esse critério sob a perspectiva teórica apresentada neste estudo, com fundamento na análise de impacto legislativo. Já os dados relacionados à Assembleia Legislativa em relação ao quesito tiveram orientação teórica distinta, calcada na abordagem de Marcelo Neves (2018) sobre legislação simbólica. Nesse sentido, os dados do parlamento municipal são mais restritivos, enquanto os do estadual, mais abrangentes, pois consideram a mera intenção da proposição da norma em abstrato como objetivo (seja político ou técnico).

A avaliação de impacto foi mensurada a partir das seguintes variáveis coletadas das propostas legislativas: a) diagnóstico do problema; b) delimitação de objetivos; c) contextualização jurídica; d) mensuração de impactos; e) previsão de mecanismos de monitoramento e avaliação. Por considerar importante o estudo dessas variáveis sobre as normas que regulam políticas públicas, criou-se uma variável específica que reconhece a proposta como ato normativo que enuncia ou não uma política pública.

A análise do aspecto normativo dessas políticas recaiu sobre os projetos que apresentaram, de forma predominante, um desenho legislativo com os seguintes elementos: a) princípios e diretrizes da política; b) objetivos da política; c) composição dos órgãos e autoridades envolvidos na implementação de uma determinada política e descrição genérica sobre suas competências e responsabilidades; d) rol de definições, incluindo a caracterização dos atores afetados pela política; e) instrumentos, vaga e genericamente considerados, de controle da ação administrativa; f) penalidades e responsabilidades pela inobservância dos dispositivos legais.

Importante destacar, aqui, que se buscou identificar as tentativas dos parlamentos em propor ou aperfeiçoar políticas públicas com maior grau de

estruturação, sendo, assim, desconsiderados projetos que regulamentam ações políticas isoladas e desconexas frente a um problema social.

Foram realizados testes descritivos, a fim de se prover um diagnóstico de aspectos afinados aos objetivos da pesquisa. Nesse sentido, foram aplicados testes de frequência, de cruzamento de dados e de média.

5 Diagnóstico sobre atos normativos de políticas públicas e avaliação de impacto legislativo nas casas legislativas de Goiânia e de Goiás

Com base na reflexão teórico-metodológica desenvolvida por este trabalho, busca-se discutir o conceito de instrumentalidade normativo-processual a partir da análise do conteúdo das justificativas apresentadas aos projetos normativos propostos na Assembleia Legislativa do Estado de Goiás e na Câmara Municipal de Goiânia. São investigados, em tais atos, o aproveitamento geral de critérios associados à avaliação legislativa na dinâmica da produção normativa geral e de normas relativas às políticas públicas.

A partir da identificação de tais elementos, a Tabela 1 indica em volume quantitativo o número de proposições sobre políticas públicas ao longo dos períodos analisados em ambas as casas legislativas. Do ponto de vista temático, essas proposições tendem a tratar predominantemente de assegurar direitos individuais, coletivos e sociais, bem como adotar medidas de indução de desenvolvimento e aprimoramento de infraestrutura. Percebe-se, em ambas as casas, tendência de aumento na quantidade de proposições relativas a políticas públicas, no decorrer dos anos, com progressão mais perceptível no parlamento estadual – na Câmara Municipal, há oscilações, mas com tendência de crescimento.

Tabela 1 – Quantitativo e percentual de propostas legislativas relacionadas às políticas públicas e demais temas na CMG (2009 a 2018) e na Alego (2014 a 2019)

Proposição	Casa	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PPs	CMG	8% (53)	5% (27)	4% (18)	7% (22)	9% (60)	14% (88)	10% (67)	7% (28)	16% (109)	13% (63)	-
	Alego	-	-	-	-	-	7% (58)	8% (65)	10% (64)	9% (87)	16% (120)	18% (248)
Outras	CMG	92% (662)	95% (510)	96% (456)	93% (297)	91% (700)	86% (627)	90% (659)	93% (391)	84% (682)	87% (469)	-
	Alego	-	-	-	-	-	93% (772)	92% (128)	90% (549)	91% (841)	84% (608)	82% (1115)

Fonte: Elaboração própria.

Nota-se que, nas instituições em análise, a proporção média dessas propostas ultrapassa, em pequena quantia, o percentual crítico de 10% das proposições totais em ambas as casas legislativas. Acredita-se, com base na análise a ser feita mais adiante, que a baixa presença de elementos de racionalidade legislativa pode ser o resultado desse reduzido aproveitamento percentual das proposições dessa natureza.

Quanto à iniciativa das propostas, a Tabela 2 indica um claro predomínio de proposições de iniciativa parlamentar, sendo perceptível que o Poder Legislativo (82% na Câmara Municipal de Goiânia e 71% na Assembleia Legislativa de Goiás), apesar de apresentar um padrão instável quanto à proposição de medidas, tem se empenhado em propor políticas públicas. Contudo, tal esforço parece não gerar resultados efetivos, já que, em razão da pouca relevância ou da baixa qualidade das propostas, a média percentual de conversão dessa atividade em ato normativo é de 18% no parlamento goianiense e 19%, no goiano (Tabela 3).

Tabela 2 – Quantidade e percentual de iniciativa de proposições de lei sobre políticas públicas por casa legislativa – CMG (2009 a 2018) e Alego (2014 a 2019)

Iniciativa	Casa	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Legislativo	CMG	88% (45)	92% (23)	61% (11)	82% (18)	88% (51)	86% (75)	84% (56)	73% (19)	94% (103)	78% (49)	-
	Alego	-	-	-	-	-	66% (38)	58% (38)	61% (39)	67% (58)	81% (97)	91% (226)
Executivo	CMG	12% (6)	8% (2)	39% (7)	18% (4)	12% (7)	14% (12)	16% (11)	27% (7)	6% (6)	22% (14)	-
	Alego	-	-	-	-	-	34% (20)	42% (27)	39% (25)	33% (29)	19% (23)	9% (21)

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 3 – Quantidade e percentual de aprovação de proposições de lei sobre políticas públicas por iniciativa e casa legislativa – CMG (2009 a 2018) e Alego (2014 a 2019)

Iniciativa	Casa	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Legislativo	CMG	26% (12)	17% (4)	9% (1)	5% (1)	23% (12)	22% (17)	39% (22)	1% (2)	32% (33)	14% (7)	-
	Alego	-	-	-	-	-	21% (8)	18% (7)	18% (6)	29% (17)	21% (20)	7% ³ (15)
Executivo	CMG	50% (3)	100% (2)	86% (6)	75% (3)	71% (5)	75% (9)	72% (8)	42% (3)	83% (5)	71% (10)	-
	Alego	-	-	-	-	-	100% (18)	100% (26)	100% (24)	100% (27)	100% (21)	100% (15)

Fonte: Elaboração própria.

Em comparação ao percentual de conversão em lei obtido pelos projetos de lei de origem parlamentar, o Poder Executivo demonstra sua supremacia. As propostas de autoria do Executivo municipal tiveram sucesso na casa dos 73%, em média. No caso do Executivo estadual, absolutamente todas as propostas que versam sobre políticas públicas foram aprovadas no período analisado.

Quanto à verificação dos critérios de avaliação legislativa, identificaram-se, conforme a discussão da literatura, cinco dimensões passíveis de investigação: objetivos, diagnóstico, previsão de monitoramento e avaliação, impactos sociais, orçamentários e financeiros e contextualização jurídica. Nesse sentido, por serem tais critérios elementos a categorizarem níveis específicos de qualidade da lei, visou-se a identificar a sua presença mínima nos processos legislativos tramitados nos períodos em estudo.

³ A atualização do banco de dados da Assembleia Legislativa foi concluída em 30 de setembro de 2020.

Importante a ressalva de que essa pesquisa tem como objetivo a identificação de requisitos mínimos e intuitivos de preocupação do legislador com os efeitos da norma sobre a realidade, de maneira que a sua não observância obrigatória não prejudica o grau de acurácia da análise.

A iniciar a reflexão, a Tabela 4 propõe-se a identificar elementos mínimos de cada critério avaliativo no conjunto das proposituras por ano. Nota-se que, em alguns casos, a própria legislação traz a exigência de requisitos, como análises de impacto em matérias orçamentárias e em matérias urbanísticas. De modo geral, todavia, o que se observa é a atuação desinteressada do legislador, que, quando muito, esforça-se para apresentar os objetivos da proposta submetida, bem como para contextualizar juridicamente o conteúdo regulado.

Tabela 4 – Quantitativo e percentual de satisfação de critérios de AIL nas casas legislativas – CMG (2009 a 2018) e Alego (2014 a 2019)

Crítérios de AIL	Casa	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Diagnóstico	CMG	4% (30)	3% (15)	3% (11)	2% (5)	3% (16)	6% (39)	4% (27)	3% (14)	6% (50)	14% (69)	-
	Alego	-	-	-	-	-	37% (303)	40% (317)	42% (260)	51% (469)	50% (361)	34% (461)
Objetivos	CMG	77% (518)	82% (359)	75% (258)	72% (169)	75% (388)	69% (453)	68% (511)	71% (305)	67% (591)	52% (262)	-
	Alego	-	-	-	-	-	99% (829)	100% (793)	100% (613)	99% (927)	100% (728)	100% (1363)
Contexto Jurídico	CMG	18% (123)	14% (61)	20% (70)	25% (59)	20% (105)	24% (160)	27% (205)	25% (109)	27% (233)	32% (161)	-
	Alego	-	-	-	-	-	58% (484)	51% (404)	49% (299)	52% (480)	49% (353)	52% (706)
Impactos	CMG	1% (3)	1% (3)	1% (4)	1% (3)	1% (6)	1% (4)	1% (4)	1% (4)	1% (4)	2% (8)	-
	Alego	-	-	-	-	-	29% (238)	22% (178)	22% (133)	25% (234)	18% (132)	12% (162)
Monitoramento e avaliação	CMG	0% (1)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (2)	0% (0)	0% (1)	0% (1)	0% (0)	1% (3)	-
	Alego	-	-	-	-	-	4% (34)	5% (40)	4% (23)	2% (21)	4% (28)	4% (53)

Fonte: Elaboração própria.

Se, por um lado, a visualização da Tabela acima permite a compreensão da distribuição numérica dos critérios de avaliação legislativa em relação a todas as espécies normativas, sem distinção, por outro lado, a leitura da Tabela 5 permite a análise da média de incidência desses critérios apenas nas proposições que tratam de políticas públicas. Nesse sentido, é possível perceber que a presença dos referidos aspectos revela-se mais intensa em tais provimentos, atingindo uma média, no parlamento municipal, que supera em 42% a média das demais propostas em ambas as casas legislativas. Quanto à realidade parlamentar estadual, verifica-se um percentual superior de 34% em relação às proposições cujo teor não objetiva a regulamentação de políticas.

Tabela 5 – Média de satisfação de critérios de AIL em relação a proposições de políticas públicas e demais proposições nas casas legislativas, CMG e Alego

Proposição	Casa	Qtde.	Média	Diferença ⁴	Erro padrão	Valor t	P valor
PPs	CMG	535	1.597	0,469	.03	-15.55	0
	Alego	642	2.802	0,715	.015	-15.41	0
Demais	CMG	4927	1.127	-	-	-	
	Alego	4613	2.086	-	-	-	--

Fonte: Elaboração própria.

Acredita-se, quanto a esse ponto, que a complexidade inerente ao desenho normativo dos programas políticos deixa-os mais propensos à incidência de um maior percentual dos elementos que compõem a avaliação legislativa, já que os arranjos jurídico-institucionais formados dependem de uma pluralidade de dados e informações, com diferentes fontes.

A encerrar a análise objeto deste trabalho, a Tabela 6 discrimina a frequência dos requisitos nas medidas propostas, sendo observado, na Câmara Municipal de Goiânia, o quantitativo de 98% dos projetos normativos com até dois critérios, sendo que, na Assembleia Legislativa de Goiás, a proporção dessa frequência é verificada pela taxa de 65,66%. Tal evidência explicita um maior desinteresse do legislador municipal pela concepção espontânea de propostas com justificativas mais elaboradas, o que leva à conclusão de que a institucionalização dos requisitos avaliativos pode exercer impacto positivo sobre esse cenário.

⁴ Diferença de médias de critérios de AIL de proposições sobre políticas públicas e demais proposições.

Tabela 6 – Quantidade e percentual por número de critérios satisfeitos de AIL por Casa Legislativa – CMG (2009-2018) e Alego (2014-2019)

Casa	0	1	2	3	4	5	Total
CMG	13% (696)	60% (3274)	25% (1355)	1,8% (126)	0,16% (9)	0,04% (2)	100% (5462)
Alego	0% (0)	35,78% (1880)	29,88% (1570)	17,01% (894)	15,81% (831)	1,52% (80)	100% (5255)

Fonte: Elaboração própria.

É perceptível, a partir da realidade encontrada, a existência de um campo aberto para a adoção de práticas de consolidação de atividades avaliativas durante a elaboração das proposições normativas em abstrato nos parlamentos.

Considerações finais

Os dados empíricos apontam para similaridades na elaboração dos atos normativos em abstrato, principalmente naqueles que versam sobre políticas públicas, na Assembleia Legislativa de Goiás e na Câmara Municipal de Goiânia. Embora ambas as casas tenham diferentes realidades políticas e competências legislativas próprias, nota-se evidente semelhança quanto à forma em que os diplomas normativos são construídos.

Os resultados confirmam a hipótese de que os legisladores demonstram maior preocupação com a constitucionalidade, legalidade e juridicidade das proposições em razão do significativo percentual de propostas com análise jurídica. Também sugerem a relevância da identificação de objetivos, ainda que os métodos de coleta das informações para composição do banco de dados tenham diferenças de abordagem (mais restritivos, no caso do parlamento goianiense, e mais abrangentes, no goiano).

Os dados também revelam que as proposições relativas às políticas públicas são mais criteriosas do que as demais proposições, considerando o aproveitamento de um maior número de critérios de avaliação legislativa. Possivelmente, o percentual ligeiramente superior de critérios avaliativos na Assembleia Legislativa ocorra devido à maior complexidade das proposições, tendo em vista a competência legislativa e a realidade mais ampla do Estado de Goiás.

Nota-se, por fim, que há oportunidades em aberto para a inclusão no processo legislativo (estadual e municipal) de mecanismos que ofereçam mais informações sobre o impacto das normas em abstrato em trâmite no parlamento.

Public Policies and Legislative Impact Assessment in the Legislative Houses of Goiânia and Goiás: Conceptualization and Diagnosis

Abstract: It investigates the normative dynamics of public policies and the criteria for evaluating the legislative impact in the Legislative Assembly of Goiás (Alego) and in the Municipality of Goiânia (CMG), based on conceptual debate and data analysis. The bases of legislative rationality and the way in which the legislative impact assessment contributes to operationalize this concept are discussed, and the relationship between public policies and the Legislative Power is also addressed. Data analysis has a diagnostic character and makes use of a primary database, built by the authors, which covers all the legislative proposals of Alego between 2014 and 2019 and CMG between 2009 and 2018. As main results, few evaluative criteria are satisfied in both houses, and the “delimitation of objectives” is the element of the legislative justification most contemplated. The legislative houses create few public policies, but the propositions in this sense present higher average satisfaction of legislative impact assessment criteria than in matters with other themes.

Keywords: Public Policies; Legislative Impact Assessment; Legislature; Legislative Assembly of the State of Goiás; Municipality of Goiânia.

Referências

CAUPERS, João. Relatório sobre o programa, conteúdo e métodos de uma disciplina de Metodica da Legislação. *Cadernos de Ciência da Legislação*, Oeiras, n. 35, p. 5-87, out./dez. 2003.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. *In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Ed. Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013, p. 181-200.

DANTAS, Humberto; YEUNG, Luciana; LAZZARINI, Sérgio. Medindo o desempenho de um parlamento brasileiro: o caso da Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo: Insperpapers, 2013. Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2018/12/2013_wpe306.pdf. Acesso em: 25 maio 2019.

DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei. Introdução a um procedimento metódico. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, jan./jun. 2004.

DELLEY, Jean-Daniel; FLUCKIGER, Alexandre. A elaboração racional do direito privado: da codificação à legística. *Caderno da Escola Legislativa*, v. 9, n. 14, p. 35-58, jan./dez. 2007.

KÄSSMAYER, Karin. Referências e experiências internacionais sobre avaliação de impacto legislativo. *In: MENEGUIN, Fernando B. et al. Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação*. Brasília: Senado Federal, 2017.

MADER, Luzius. A avaliação legislativa: uma nova abordagem do direito. *Cadernos de Ciência da Legislação*, Oeiras, n. 1, abr./jun. 1991.

MADER, Luzius. Evaluating the effects: a contribution to the quality of legislation. *Statute Law Review*, v. 22, n. 2, p. 119-131, 2001.

MATA, Paula Carolina de Oliveira Azevedo; BRAGA, Renê Moraes da Costa. Análise de impacto legislativo: conteúdo e desafios metodológicos. *Estudos em Legística*. Tribo da ilha, 2019, p. 121-143.

MATA, Paula Carolina de Oliveira Azevedo; BRAGA, Renê Moraes da Costa. *Legística e ciclo orçamentário: uma análise a partir das políticas públicas de atenção básica à saúde*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

MATA, Paula Carolina de Oliveira Azevedo; BRAGA, Renê Moraes da Costa; BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Avaliação de impacto regulatório: como melhorar a qualidade das normas*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2016. (Texto para Discussão nº 193). Disponível em: www.senado.leg.br. Acesso em: 1º out. 2020.

MENEGUIN, F. B.; SILVA, R. Silveira e. *Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

MENEGUIN, F. B.; SILVA, R. Silveira e. Balizas para uma metodologia e estudos de caso. *In: MENEGUIN, Fernando B. et al. Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação*. Brasília: Senado Federal, 2017.

MORAIS, Carlos Blanco. *Guia de avaliação de impacto normativo*. Coimbra: Almedina, 2010.

PAULA, Felipe de. *Avaliação legislativa no Brasil: limites e possibilidades*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016.

PAULA, Felipe de; SANTOS, Flávia Pessôa. Avaliação de impacto da lei como instrumento de legística. *In: BEDÊ, Júlio Cadaval; COELHO, Daniel Caria Braga. Avaliação de impacto da Lei do ICMS Solidário: Lei nº 18.030, de 2009*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Legislação e políticas públicas: a lei enquanto instrumento de ação governamental. 2012. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Acesso em: 30 set. 2021.

SCHLEGEL, Rogério. Presidencialismo e influência restrita no centro limitam poder de Assembleias. *In: RICCI, Paolo; TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Governadores e assembleias legislativas: instituições e políticas nos estados brasileiros*. São Paulo: Alameda, 2018.

SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage, 2017.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 50, p. 124-142, jan./jul. 2007.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 50, p. 124-142, jan./jul. 2007. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/articles/31.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2019.

SOARES, Fabiana de Menezes. *Teoria da legislação: formação e conhecimento da lei na idade tecnológica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

VIEIRA, Eduardo S. S. Desafios e estratégias para a implantação da avaliação de impacto legislativo. *In: MENEGUIN, Fernando B. et al. Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação*. Brasília: Senado Federal, 2017.

VOLDEN, C.; WISEMAN, A. E. Legislative Effectiveness in Congress, Working Paper, Vanderbilt University, (2009). Disponível em: https://my.vanderbilt.edu/alanwiseman/files/2011/08/LEP_webpage_090710.pdf. Acesso em: 27 dez. 2019.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BONIFÁCIO, Robert; VELASCO, Lucas Cavalcanti; LOPES, Victor Hugo Gomes. Políticas públicas e avaliação de impacto legislativo nas casas legislativas de Goiânia e de Goiás: conceituação e diagnóstico. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 24, n. 278, p. 43-63, abr. 2024.