

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Avaliação de políticas públicas versus avaliação de impacto legislativo: uma visão dicotômica de um fenômeno singular

Public policy evaluation versus legislative impact assessment: a dichotomous view of a singular phenomenon

Aparecida de Moura Andrade

Héctor Valverde Santana

Sumário

I. INTRODUÇÃO.....	I
THE DATASPHERE AND THE LAW: NEW SPACE, NEW TERRITORIES	III
Jean-Sylvestre Bergé e Stéphane Grumbach	
II. DOSSIÊ ESPECIAL: DIREITO E MUNDO DIGITAL.....	22
A. CRIPTOMOEDAS E TECNOLOGIA BLOCKCHAIN	23
PASSADO, PRESENTE E FUTURO DA CRIPTOGRAFIA FORTE: DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E REGULAÇÃO.....	25
Jacqueline de Souza Abreu	
TRATAMENTO JURÍDICO DAS CRIPTOMOEDAS: A DINÂMICA DOS BITCOINS E O CRIME DE LAVAGEM DE DINHEIRO	44
Mariana Dionísio de Andrade	
TERRITÓRIO DAS CRIPTOMOEDAS: LIMITES À REGULAMENTAÇÃO ESTATAL QUANTO À CIRCULAÇÃO DE MOEDAS NO CIBERESPAÇO E POSSÍVEIS ALTERNATIVAS	61
Ranidson Gleyck Amâncio Souza	
CRIPTOMOEDAS E COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA	80
Guilherme Broto Follador	
BITCOIN E A (IM)POSSIBILIDADE DE SUA PROIBIÇÃO: UMA VIOLAÇÃO À SOBERANIA DO ESTADO?.....	106
Rodrigo Valente Giublin Teixeira e Felipe Rangel da Silva	
BLOCKCHAIN E AGENDA 2030.....	122
Danielle Mendes Thame Denny, Roberto Ferreira Paulo e Douglas de Castro	
A RECONSTRUÇÃO DA JURISDIÇÃO PELO ESPAÇO DIGITAL: REDES SOCIAIS, BLOCKCHAIN E CRIPTOMOEDAS COMO PROPULSORES DA MUDANÇA.....	143
Maria Edelvacy Pinto Marinho e Gustavo Ferreira Ribeiro	
B. PROTEÇÃO DE DADOS E PROVEDORES DE INTERNET	158
O TEMPO E O ESPAÇO. FRAGMENTOS DO MARCO CIVIL DA INTERNET: PARADIGMAS DE PROTEÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA	160
Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos e Marilene Araujo	

O PROJETO DE LEI DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS (PL 5276/2016) NO MUNDO DO BIG DATA: O FENÔMENO DA DATAVEILLANCE EM RELAÇÃO À UTILIZAÇÃO DE METADADOS E SEU IMPACTO NOS DIREITOS HUMANOS.....	185
Elias Jacob de Menezes Neto, Jose Luis Bolzan de Moraes e Tiago José de Souza Lima Bezerra	
DIGNIDADE HUMANA NA WEBESFERA GOVERNAMENTAL BRASILEIRA.....	200
Luciana Cristina Souza	
CIBERESPAÇO E CONTEÚDO OFENSIVO GERADO POR TERCEIROS: A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DE PERSONALIDADE E A RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL DOS PROVEDORES DE APLICAÇÃO, À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.....	217
Cristiano Colombo e Eugênio Facchini Neto	
A RESPONSABILIDADE CIVIL PELOS ATOS AUTÔNOMOS DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: NOTAS INICIAIS SOBRE A RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU	239
Thatiane Cristina Fontão Pires	
Rafael Peteffi da Silva	
SHARENTING, LIBERDADE DE EXPRESSÃO E PRIVACIDADE DE CRIANÇAS NO AMBIENTE DIGITAL: O PAPEL DOS PROVEDORES DE APLICAÇÃO NO CENÁRIO JURÍDICO BRASILEIRO.....	256
Fernando Büscher von Teschenhausen Eberlin	
THE DICHOTOMY BETWEEN SMART METERING AND THE PROTECTION OF CONSUMER’S PERSONAL DATA IN BRAZILIAN LAW.....	275
Lucas Noura Guimarães	
O CYBERBULLYING E OS LIMITES DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO.....	295
Janile Lima Viana, Cinthia Meneses Maia e Paulo Germano Barrozo de Albuquerque	
O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O DISCURSO DE ÓDIO NAS REDES SOCIAIS: EXERCÍCIO DE DIREITO VERSUS LIMITES À LIBERDADE DE EXPRESSÃO	314
Carlo José Napolitano e Tatiana Stroppa	
ANÁLISE COMPARADA DE ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO A “REVENGE PORN” PELO MUNDO	334
Natália Neris, Juliana Pacetta Ruiz e Mariana Giorgetti Valente	
USO INDEVIDO DE REDES SOCIAIS E APLICATIVOS DE MENSAGENS INSTANTÂNEAS NO AMBIENTE LABORAL.....	349
Eloy Pereira Lemos Junior, Edmar Warlisson de Souza Alves e César Augusto de Castro Fiuza	

C. DIREITO AO ESQUECIMENTO	366
ENSAIO SOBRE A PROMESSA JURÍDICA DO ESQUECIMENTO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA DO PODER SIMBÓLICO DE BOURDIEU	368
Joana Machado e Sergio Negri	
UMA AGENDA PARA O DIREITO AO ESQUECIMENTO NO BRASIL.....	384
Bruno de Lima Acioli e Marcos Augusto de Albuquerque Ehrhardt Júnior	
NÃO ADIANTA NEM TENTAR ESQUECER: UM ESTUDO SOBRE O DIREITO AO ESQUECIMENTO.....	412
José Augusto Fontoura Costa e Geraldo Miniuci	
A APLICAÇÃO DO DIREITO AO ESQUECIMENTO AOS AGENTES DELITIVOS: UMA ANÁLISE ACERCA DA PONDERAÇÃO ENTRE O DIREITO À IMAGEM E AS LIBERDADES DE EXPRESSÃO E DE INFORMAÇÃO	437
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Flávia Nunes de Carvalho Cavichioli Carmona	
DIREITO AO ESQUECIMENTO: NA SOCIEDADE INFORMACIONAL HÁ ESPAÇO PARA O EPÍLOGO DA MÁQUINA DE TORTURA KAFKIANA?	454
Alexandre Antonio Bruno da Silva e Marlea Nobre da Costa Maciel	
ESQUECIMENTO, INTERNET E “PREFERÊNCIA” DA INFORMAÇÃO: POSSIBILIDADES DE APLICAÇÃO DA DOCTRINA DOS PREFERRED RIGHTS DA JURISPRUDÊNCIA NORTE-AMERICANA AO CASO BRASILEIRO	484
Maria Vital da Rocha, Isaac Rodrigues Cunha e Karin de Fátima Rodrigues Oliveira	
D. PROPRIEDADE INTELECTUAL	510
DIREITOS AUTORAIS E MÚSICA: TECNOLOGIA, DIREITO E REGULAÇÃO	512
Marcia Carla Pereira Ribeiro, Cinthia Obladen de Almendra Freitas e Rubia Carneiro Neves	
DIREITO AUTORAL NA CIBERCULTURA: UMA ANÁLISE DO ACESSO AOS BENS IMATERIAIS A PARTIR DAS LICENÇAS CREATIVE COMMONS 4.0.....	539
Gabriela Maia Rebouças e Fernanda Oliveira Santos	
E. POLÍTICAS PÚBLICAS E NOVAS TECNOLOGIAS.....	559
SALTO DIGITAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: OPORTUNIDADES E DESAFIOS.....	561
Marcelo D. Varella, Clarice G. Oliveira e Frederico Moesch	
FOSTERING E-GOVERNMENT IN BRAZIL: A CASE STUDY OF DIGITAL CERTIFICATION ADOPTION.	585
Lamartine Vieira Braga	
DEMOCRATIZAÇÃO NA ERA DIGITAL: DESAFIOS PARA UM DIÁLOGO CONSCIENTE E IGUALITÁRIO .	602
Raquel Cavalcanti Ramos Machado e Laura Nathalie Hernandez Rivera	

REDES SOCIAIS E CROWDSOURCING CONSTITUCIONAL: A INFLUÊNCIA DA CIBERDEMOCRACIA SOBRE A GÊNESE E A INTERPRETAÇÃO DE NORMAS CONSTITUCIONAIS.....	618
Igor Ajouz	
MARCO CIVIL DA INTERNET E POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARÊNCIA: UMA ANÁLISE DA E-DEMOCRACIA E DO COMPLIANCE PÚBLICO	634
Juliana Costa Zaganelli e Wallace Vieira de Miranda	
POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS DE COMPUTAÇÃO EM NUVEM: ANÁLISE DOCUMENTAL DOS RELATÓRIOS DO GLOBAL CLOUD COMPUTING SCORECARD	648
Lucas dos Santos Costa e Marcos Fernando Machado de Medeiros	
O USO MONOPOLISTA DO BIG DATA POR EMPRESAS DE APLICATIVOS: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM CIDADES INTELIGENTES EM UM CENÁRIO DE ECONOMIA CRIATIVA E DE LIVRE CONCORRÊNCIA.....	672
José Antonio Remedio e Marcelo Rodrigues da Silva	
1. Introdução	673
2. A urbanização das cidades e a sociedade em rede: economia criativa, colaborativa e compartilhada como formas de concretização de funções sociais da cidade.....	674
4. Concorrência e Big Data Business relevantes às Smart Cities: estudo de caso envolvendo a aquisição do Waze pelo Google	686
5. Considerações finais	689
Referências.....	690
III. OUTROS TEMAS	694
COMO SALVAR O SISTEMA DE REPERCUSSÃO GERAL: TRANSPARÊNCIA, EFICIÊNCIA E REALISMO NA ESCOLHA DO QUE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL VAI JULGAR.....	696
Luís Roberto Barroso e Frederico Montedonio Rego	
PRECARIEDADE DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO COMO BASE TEMÁTICA PARA A PROIBIÇÃO OU LEGALIZAÇÃO DAS DROGAS.....	715
Lilian Rose Lemos Rocha e José Eduardo Cardozo	
A TERCEIRA MARGEM DO CONSTITUCIONALISMO REPUBLICANO: UMA CRÍTICA A FRANK MICHELMAN.....	732
Daniel Barcelos Vargas	
MEDIDA PROVISÓRIA E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: RELEVÂNCIA, URGÊNCIA E PERTINÊNCIA TEMÁTICA.....	749
Clarice G. Oliveira e José Levi Mello do Amaral Júnior	

OBJETO E CONCEITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO: REVISÃO CRÍTICA.....	765
Carlos Bastide Horbach	
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VERSUS AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO: UMA VISÃO DICOTÔMICA DE UM FENÔMENO SINGULAR	782
Aparecida de Moura Andrade e Héctor Valverde Santana	
LOS AVATARES DEL INTERÉS DEFINIDO EN TÉRMINOS DE PODER EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	800
Louis Valentin Mballa	
CONSEQUENCIALISMO JUDICIAL NA MODULAÇÃO DE EFEITOS DAS DECISÕES DECLARATÓRIAS DE INCONSTITUCIONALIDADE NOS JULGAMENTOS DE DIREITO TRIBUTÁRIO	819
Fernando Leal e Daniela Gueiros Dias	
JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO CASO DOS MEDICAMENTOS DE ALTO CUSTO	845
Fabricio Veiga Costa, Ivan Dias da Motta e Dalvaney Aparecida de Araújo	

Avaliação de políticas públicas versus avaliação de impacto legislativo: uma visão dicotômica de um fenômeno singular*

Public policy evaluation versus legislative impact assessment: a dichotomous view of a singular phenomenon

Aparecida de Moura Andrade**

Héctor Valverde Santana***

RESUMO

O objetivo deste trabalho é buscar uma aproximação das definições e objetivos relacionados às técnicas de avaliação de políticas públicas e da avaliação de impacto legislativo, a fim de apresentar uma demonstração do *estado da arte* dos dois campos de estudos e a justificação para indicar que se trata da mesma abordagem. A locução: *políticas públicas* é plurívoca do ponto de vista doutrinário. A partir dessa multiplicidade de conceitos, verifica-se, também, uma confusão sobre a relação entre avaliação de políticas públicas, avaliação de programas sociais e avaliação de impacto legislativo. Nesse contexto, com base na pesquisa doutrinária e no método de abordagem dedutivo, a primeira parte do estudo apresenta conceitos, campos de atuação e processo de avaliação das políticas públicas; na sequência, é feito um resumo da Legística, do campo de origem da avaliação de impacto legislativo e suas concepções. Ao final, o estudo mostra que os objetivos são comuns aos dois processos — avaliação de políticas públicas e avaliação de impacto legislativo —, uma vez que os dois campos se utilizam de métodos singulares para a realização das avaliações quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e efetividade das políticas. Ademais, o processo de avaliação de políticas públicas e de avaliação de impacto legislativo têm como objeto comum de análise as políticas constituídas por meio da norma jurídica.

Palavras-chave: Avaliação. Análise. Políticas Públicas. Impacto Legislativo.

* Recebido em 26/07/2017
Aprovado em 29/08/2017

** Doutoranda em Direito pelo UniCEUB, Mestre em Ciências Políticas pela Unieuro, Graduação em Economia pelo UniCEUB e Servidora da Câmara dos Deputados desde 1993. E-mail: aparecida.mandrade@gmail.com.

*** Doutor e Mestre em Direito das Relações Sociais (PUC/SP). Professor de Teoria Geral do Direito, Responsabilidade Civil e Direito do Consumidor. Juiz de Direito de Segundo Grau do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. E-mail: hectorvsantana@gmail.com

ABSTRACT

The objective of this work is to seek an approximation of the definitions and objectives of the public policy evaluation techniques and the legislative impact assessment, in order to present a demonstration of the state of the art of the two fields of study and the justification to indicate that they have the same approach. The expression of public policies is polysemic from a doctrinal point of view. From this multiplicity of concepts, there is also confusion about the relationship between public policy evaluation, evaluation of social programs and evaluation of legislative impact. In this context, based

on doctrinal research and the method of deductive approach, the first part of the study presents concepts, fields of action and process of evaluation of public policies; Following is a summary of the Legislature, the field of origin of the legislative impact assessment and its conceptions. In the end, the study shows that the objectives are common to both processes - public policy evaluation and legislative impact assessment - since the two fields use unique methods for conducting evaluations on efficiency, effectiveness and effectivity of policies. In addition, the process of evaluating public policies and assessing the impact of legislation has as a common object of analysis the policies established through the legal norm.

Keywords: Evaluation. Analysis. Public Policy. Legislative Impact.

1. INTRODUÇÃO

Os modelos democráticos atuais submetem as ações dos governos a índices crescentes de transparência, favorecendo a participação social no controle das políticas de governo. O advento do Estado Social trouxe o termo *políticas públicas* para o centro da ação governamental no desempenho da função de estabelecer direitos e deveres aos integrantes da sociedade civil. Dentro dessa realidade, coube à burocracia, em parceria com a sociedade civil organizada, a realização do controle dessas políticas públicas. As técnicas de avaliação de políticas públicas e as técnicas de avaliação de impacto legislativo surgem no bojo das transformações referidas. Entretanto, as técnicas são discutidas e assimiladas, ainda, de modo experimental.

O Conselho de Avaliação das Políticas Públicas foi instituído em 2016, no âmbito da Presidência da República, com o objetivo de criar métodos analíticos mais consistentes visando ao compartilhamento de informações entre os agentes públicos, os quais se têm lançado à tarefa de avaliar a qualidade das políticas de governo. De outro lado, a Legística, entendida como o campo de estudo da ciência da legislação, apresenta uma proposta de avaliação da qualidade da legislação. Muito tem sido dito e escrito sobre Legística e sobre avaliação de políticas públicas, sempre com a perspectiva da dualidade. Nesse sentido, este trabalho busca justamente uma aproximação das definições e objetivos das técnicas de avaliação de políticas públicas e das técnicas de avaliação de impacto legislativo, sob o argumento de que as políticas públicas são plasmadas pela norma jurídica, portanto, objeto de avaliação quanto a sua eficiência, eficácia e efetividade. Mais do que isso, a presente pesquisa mostra que as avaliações de impacto são realizadas no Brasil sob o mesmo enfoque e usando os instrumentos apresentados pela literatura para avaliação de políticas públicas.

A observação dos objetos dessa crítica ocorre sob a perspectiva de que a avaliação de impacto legislativo, embora esteja adstrita ao campo de estudo da Legística, também trata da avaliação de políticas públicas. As duas ciências são consideradas como campos autônomos de apreensão da realidade, com origens distintas: as políticas públicas como subáreas da ciência política, e a Legística como ramo da ciência da legislação. Entretanto, ambas são consideradas como processo de avaliação das políticas públicas, pois possuem objetivos comuns, quais sejam, avaliar a qualidade e o impacto das políticas sociais, econômicas ou políticas promovidas pelos governos.

A primeira parte do estudo traz conceitos e campo de atuação das políticas públicas e processos de avaliação. O estudo inova ao expor uma proposta principiológica para conceituar uma *política pública*. Na segunda parte, apresenta-se um resumo da *Legística*, além do campo de origem da avaliação de impacto legislativo e suas concepções. A conclusão revela uma abordagem integrativa das duas áreas de atuação do governo em relação ao monitoramento da tomada de decisão política, que é, a um só tempo, o objetivo da avaliação de políticas públicas e da avaliação do impacto legislativo.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS: UM CONCEITO TRANSDISCIPLINAR

O advento do Estado Social propiciou o surgimento do verbete *políticas públicas* como subárea das políticas públicas. Segundo Celina Souza, a ciência contou com a contribuição de quatro autores: Harold Laswell (1936), que, nos anos 1930, introduziu a expressão análise de políticas públicas (*policy analysis*); Herbert Simon (1957), que trouxe o conceito de racionalidade limitada dos decisores políticos (*policy makers*); Charles E. Lindblom (1959; 1979), que incorporou outras variáveis à formulação de análises de políticas públicas, como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório; e David Easton (1965), que redefiniu a política pública como um sistema fruto de formulação, resultados e ambiente.¹

As políticas públicas são o resultado da ação do Estado na ordenação da vida social. Essa intervenção do Estado ocorre na forma da norma jurídica, da edição de leis e atos normativos, que conferem direitos e estabelecem deveres aos integrantes da sociedade. Os governos tomam decisões políticas que impactam a vida de todos os componentes da sociedade, quer seja para determinar a carga horária do trabalhador ou o tempo necessário de contribuição com a previdência social para garantia de aposentadoria, quer seja para instituir cronograma de vacinação.

Os elementos que permeiam os conceitos de políticas públicas constantes de dicionários de ciência política podem ser, assim, descritos: a) institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência, vinculando a coletividade; b) decisório: a política é um conjunto-sequência de decisões relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; c) comportamental: implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular; d) causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social.²

Coincidentes no conceito geral e nas características essenciais das políticas públicas, distintos autores ressaltam que o formato concreto depende do estágio de maturidade de cada sociedade no que se refere a sua eficácia, estabilidade, transparência dos procedimentos e do grau de participação dos diversos atores interessados nas políticas.³

As políticas públicas podem ser realizadas, exclusivamente, pelos governos constituídos em suas esferas federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, como em conjunto com a sociedade civil organizada. As políticas podem ser micropolíticas, quando têm objetivos regionalizados ou setoriais. Também se pode falar em políticas públicas mundiais, todas, no entanto, são frutos de macropolíticas, ou seja, políticas públicas concebidas por instituições governamentais.⁴

Quanto à esfera de governo, as políticas podem ser classificadas em políticas públicas de Estado e políticas públicas de Governo. As diferenças entre essas duas modalidades são: os objetivos, a forma de elaboração, o planejamento e execução, e a forma de financiamento.⁵

As políticas de Estado focam suas ações na consolidação institucional da organização política do Estado, na consolidação do Estado Democrático de Direito, na garantia da soberania nacional e da ordem pública. As políticas públicas de Governo buscam a promoção de ações pontuais de proteção e promoção dos direi-

1 SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

2 SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. p. 31.

3 SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. p. 32.

4 SOARES, Hector Cury. Políticas públicas e controle judicial: o papel da decisão judicial. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 19-36, jan./jun. 2012.

5 AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 233.

tos humanos específicos expressos na Constituição Federal. As políticas públicas de Estado são realizadas, exclusivamente, pela Administração, sem quebra de continuidade, nem delegação a terceiros, ao contrário das políticas de governo, que podem ser implementadas por entidades da sociedade civil organizada.

As políticas públicas de Estado tendem à perenidade, uma vez que não estariam ligadas a uma ideologia político-partidária característica dos governos a cada mandato. As políticas de Estado são financiadas, exclusivamente, pela sociedade mediante a arrecadação de impostos. As políticas públicas de Governo podem contar com recursos privados para sua implementação, ainda que sejam reguladas pelo Estado.⁶

Toda política pública possui um marco legal que impõe um dever de realização por parte dos poderes estatais. A normatividade que lhe é inerente se faz acompanhar da coercitividade subjacente a limitação jurídico-constitucional. Nesse sentido, toda política pública deve ser submetida ao controle jurisdicional do Estado imposto pela Constituição, um controle negativo em limitação às maiorias parlamentares ou à discricionariedade do administrador público.⁷

2.1. O estado da arte

Há variados conceitos da locução *políticas públicas* que podem colaborar para a identificação de princípios que orientam o tema. Política pública é o resultado de um processo que envolve os esforços dos diversos sujeitos de direito que compõem a sociedade, que contribuem com seus conhecimentos específicos na formulação e execução de decisões com vistas à realização do bem comum.

Políticas públicas, sob a forma weberiana, são ações e decisões revestidas do poder legal-racional que subjaz a atuação estatal.⁸ Políticas públicas, sob a perspectiva econômica, são o resultado da ação política que envolve a negociação de interesses divergentes numa sociedade de escassez de recursos públicos. Sob a ótica do Estado de Direito, são ações da administração pública com vistas à garantia da proteção social da sociedade, com garantia de renda mínima, saúde, educação, habitação, saneamento básico e segurança.⁹ E, sob uma configuração operacional, consistem num sistema de decisões públicas que visam à consecução de ações ou omissões, por meio de definição de objetivos e estratégias de atuação e de alocação de recursos, de caráter preventivo ou corretivo, com o objetivo de manter ou modificar a realidade de um ou de vários setores da vida social para atingir os objetivos estabelecidos politicamente.¹⁰

As políticas públicas decorrem do poder estatal e assumem caráter transdisciplinar porque requerem a ação compartilhada das diversas instâncias que compõem o Governo e a sociedade por meio de ações jurídicas, sociais e administrativas. Nesse contexto, a política pública pode ser resultado de uma escolha racional de um agente decisor, típico de decisão da esfera econômica; pode ser um *output* da organização governamental, em articulação da administração e da teoria de organizações; e pode ser resultante de negociações políticas, objeto de estudo dos cientistas políticos e dos sociólogos.¹¹ O conceito de políticas públicas corresponde a campos multidisciplinares, pois buscam sintetizar teorias da sociologia, da ciência política e da economia.¹²

Políticas públicas são o resultado da transferência de recursos financeiros por parte da sociedade, por

6 AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 235.

7 SOARES, Hector Cury. Políticas públicas e controle judicial: o papel da decisão judicial. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 19-36, jan./jun. 2012.

8 RODRIGUES, Marta M. Assunção. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010. p. 16-17. (Folha Explica).

9 RODRIGUES, Marta M. Assunção. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010. p. 17-18. (Folha Explica).

10 SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. p. 29.

11 MONTEIRO, Jorge Vianna. Os níveis de análise das políticas públicas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. p. 250.

12 SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 26, jul./dez. 2006.

meio de impostos, para que o Estado gerencie a distribuição desses mesmos recursos mediante a provisão das necessidades coletivas e da mediação dos conflitos sociais. Consistem na atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações para a consolidação do Estado Democrático de Direito, com vistas à proteção e à promoção dos direitos humanos.¹³

O fluxo de decisões públicas molda as políticas públicas, objetivando o equilíbrio ou desequilíbrio social, a fim de modificar a realidade. São estratégias com diversos fins, em atendimento aos desejos de variados grupos que participam do processo decisório. Esses processos teriam como finalidade última a consolidação da democracia, a justiça social, a manutenção do poder e a promoção da felicidade das pessoas; são um sistema de decisões públicas, composto por ações ou omissões, preventivas ou corretivas, tendentes a manter ou modificar a realidade de um ou de vários setores da vida social, por intermédio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.¹⁴

Políticas públicas são o resultado da interação entre os diversos grupos que compõem a sociedade que, de forma pacífica, na defesa de interesses, valores e objetivos divergentes, tomam decisões coletivas que influem na dinâmica dessa sociedade. Compreendem a intervenção do Estado na sociedade, por intermédio de ações jurídicas, sociais e administrativas.¹⁵ São programas de ação governamental para coordenar os meios à disposição do Estado, com a parceria das atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Essas ações governamentais resultam de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados — processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial. Importante ressaltar a possibilidade de sanção dos agentes governamentais investidos de poder para a definição das políticas públicas.¹⁶

Ainda sob uma visão processual, políticas públicas são ações empreendidas pelo Estado na implementação de um projeto de governo, por meio de programas e ações voltadas para setores específicos da sociedade. Portanto, são ações, resultados de um processo de tomada de decisões, que abrangem órgãos públicos, diferentes organismos e agentes da sociedade envolvidos com a política em foco.¹⁷

As políticas públicas são o resultado do funcionamento ordinário do Estado e estão condicionadas pela política competitiva e pela política constitucional. A Constituição Federal define as regras do jogo, os parâmetros para o desenvolvimento da competição política, bem como os conteúdos dos programas de ações governamentais.¹⁸

Políticas públicas são entendidas como o meio que dispõe o Estado de eliminar as insatisfações da sociedade diante da incapacidade ou do desinteresse do capital de fornecer determinados bens. Também são consideradas o meio pelo qual os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real, sujeitas a acompanhamento e avaliação; são os resultados da atividade política.¹⁹ Mais do que resultado da atividade política, políticas públicas são a concretização de normas políticas, visando a objetivos definidos. A norma política estabelece o que, como e para que fazer política; e a política pública se utiliza de instrumentos jurídicos para finalidades políticas.²⁰

13 AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 225.

14 SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. p. 29.

15 RODRIGUES, Marta M. Assunção. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010. p. 19. (Folha Explica).

16 BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 38.

17 HOFLING, Eloisa. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, ano 21, n. 55, p. 31, nov. 2001.

18 COUTO, Cláudio. Política constitucional, política competitiva e políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 99.

19 SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 28, jul./dez. 2006.

20 DERANI, Cristiane. Política pública e a norma jurídica. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre*

Além da intervenção do Estado na sociedade a fim de resolver um problema, a política pública consiste numa forma de exercício de poder nas sociedades democráticas, resultado das relações entre Estado e sociedade. Essa inter-relação pressupõe algumas condições apriorísticas, como a capacidade de planificação do Estado, consolidada administrativa e politicamente; a coexistência e independência de poderes e a vigência de direitos de cidadania; assim como a capacidade coletiva de formulação de agendas públicas.

Em suma, as políticas públicas compreendem o conjunto de programas de ações governamentais racionalmente moldadas dentro de um período estipulado, implantadas, avaliadas, dirigidas à realização de direitos e de objetivos social e juridicamente relevantes para a sociedade. Elas são concebidas para a distribuição e redistribuição de bens e posições que concretizem oportunidades para cada pessoa viver com dignidade no exercício dos seus direitos garantidos pela Constituição Federal, assegurando-lhes recursos e condições para a ação, assim como a liberdade de escolha aos cidadãos para fazerem uso desses recursos.²¹

2.2. Uma proposta de descrição principiológica

Princípios são a base, o ponto de partida para a organização e implementação de processos, ideias ou atividades. Conjunto de proposições diretivas que subordina o entendimento que lhe é subsequente, premissas, regras fundamentais ou linha norteadoras de uma matéria, ideia, processo ou procedimento.²²

Ao considerar os diversos conceitos de políticas públicas, é possível depreender que existem características que fundamentam um conceito. Diante disso, são apresentados alguns princípios que norteiam a ideia de políticas públicas. Dentro de um conceito simplificado, política pública é toda ação dos órgãos que compõem um governo instituído (Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário) com uso de recursos públicos ou em convênio com o setor privado, cujos resultados tenham finalidade social.

A *legalidade* corresponde à ideia de que a ação deve ser formalizada por instrumento normativo que assegure a aplicação da coercitividade e a possibilidade de controle. A *autoridade estatal* é a ação que deve ser realizada por agentes públicos revestidos do poder de desenhar, implementar e monitorar a política pública (Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário). A *coercitividade* é a ação que deve ser passível de controle da aplicabilidade pelo Poder Judiciário e Ministério Público. A *finalidade* se vincula à ação que deve atender aos interesses da sociedade, seja oferecendo soluções de distribuição e redistribuição de renda, seja na instituição de direitos ou regulação de regras de convívio. A *transparência* é a ação que deve permitir a consulta e a participação ativa e equilibrada dos diversos setores da sociedade afetados pela política pública (conselhos de políticas públicas, sindicatos, organizações não-governamentais e a sociedade civil).

2.3. Avaliação de políticas públicas no Brasil

A avaliação de uma política pública consiste em fazer levantamento de indicadores para avaliar a sua efetividade. A avaliação busca dar maior racionalidade no processo de subsídio à tomada de decisões em torno das políticas públicas.

A Portaria Interministerial, de 08.04.2016, instituiu o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP), com o objetivo de aperfeiçoar as políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo Federal para o alcance de melhores resultados; o aprimoramento na alocação de recursos e melhoria na qualidade do gasto público. Participam do CMAP: o Ministério Público, o Ministério da Fazenda, a Casa Civil e a Controladoria Geral da União. Prestam apoio ao Comitê: o Instituto de Pesquisa Econômica

o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 136.

21 MASSA-ARZABE, Patrícia H. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 63.

22 SANCHES, Osvaldo M. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. 2. ed. Brasília: Prima/Oms, 2004. p. 276.

Aplicada (IPEA), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF).

A fim de estabelecer objetivos estratégicos de modernização do Estado, a lei que instituiu o Plano Plurianual 1996/1999 determinou a exigência de relatório de acompanhamento de sua execução. A Lei n. 4.320/1964, que estabeleceu a classificação funcional-programática do Governo Federal, foi regulamentada pela Portaria n. 17, de 12.11.1998, trazendo uma nova conceituação para as ações que envolvessem as políticas públicas: programas, projetos, atividades e operações especiais.

A programação se divide em atividade finalística, que agrupa programas ou conjuntos de projetos, atividades e ações voltadas para a solução de problemas da população; e programação instrumental, direcionada à gestão da administração e de capacidade (planejamento, administração financeira, controle, administração de pessoal, comunicação, dentre outros).²³

De modo geral, há quatro caminhos para criação de políticas públicas: a) comunicação pública, com o uso dos meios de comunicação de massa, que consiste na educação da sociedade sobre determinadas questões que precisam de correção, como esclarecimento sobre o uso da água, programa de racionamento de água no Distrito Federal, programa de esclarecimento sobre direitos das mulheres e da Lei Maria da Penha; b) regulação dos agentes prestadores de serviços; c) incentivos fiscais (Prouni, Fies, Tarifa Social da Energia Elétrica); e d) programas e projetos públicos (programa Bolsa Família, programas habitacionais, serviços de educação públicas).²⁴

Uma política pública implementada por meio de um programa demanda maior interlocução entre agentes para sua avaliação, uma vez que engloba diferentes soluções para o mesmo problema. O Programa de Combate à Fome, por exemplo, envolve variadas ações como distribuição de cestas de alimentos, programa de alimentação escolar, programa de alimentação materno-infantil, programa de distribuição de cupons de alimentação, programa de restaurantes populares e cozinhas comunitárias, programa de transferência de renda.²⁵

A avaliação de programas consiste no esforço analítico de produzir informação e conhecimento para: a) desenhar, implementar e validar programas e projetos sociais; b) usar abordagens metodológicas interdisciplinares da pesquisa social; e c) aprimorar a gestão das intervenções, seja no cumprimento dos seus objetivos (eficácia), seja nos seus impactos mais duradouros e abrangentes em termos de públicos e dimensões sociais alcançados (efetividade), seja nos custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência).²⁶

A avaliação de programas abrange um esforço multidisciplinar (ciências sociais, economia, antropologia, demografia, estatística, ciência política e administração pública) para fazer levantamento de categorias analíticas, paradigmas e modelos interpretativos, e conceitos para amparar a avaliação das múltiplas dimensões sociais dos programas. A complexidade dos programas e sua avaliação requerem a contratação de pessoal técnico, disponibilidade de instrumentos e métodos, adequação de equipamentos públicos, alocação de recursos monetários, promoção de capacitação, de forma coordenada no tempo e no território.

A avaliação de programas, também, tem por objetivo dimensionar e entender determinantes de problemas sociais, dimensionamento e caracterização de públicos alvos de possíveis programas, investigar as dificuldades de desenvolvimento de determinadas atividades previstas na implementação de um programa,

23 SILVA, Pedro Luiz Barros. *A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira*. Brasília: Ipea, 2002. p. 40.

24 JANNUZZI, Paulo. Indicadores, monitoramento e avaliação de programas: uma introdução. *Seminário Jurídico realizado no Uniceub, mar. 2017*. Brasília, DF, 2017.

25 JANNUZZI, Paulo. Indicadores, monitoramento e avaliação de programas: uma introdução. *Seminário Jurídico realizado no Uniceub, mar. 2017*. Brasília, DF, 2017.

26 JANNUZZI, Paulo. Indicadores, monitoramento e avaliação de programas: uma introdução. *Seminário Jurídico realizado no Uniceub, mar. 2017*. Brasília, DF, 2017. p. 42-45.

analisar os resultados, efeitos mais abrangentes e custos.²⁷

A avaliação pode concluir por alguns diferentes instrumentos: relatório-síntese, conjunto de tabelas e textos que resumizam indicadores de resultados de políticas e programas, para fins de divulgação a públicos mais abrangentes; estudos avaliativos, análises com base em dados secundários, material documental ou estudos já realizados anteriormente na temática; meta-avaliações, recessões sobre estudos avaliativos, pesquisas e experiências nacionais, subnacionais e internacionais de programas e processos realizados; pesquisas de avaliação, levantamentos primários, qualitativos ou quantitativos, desenhadas como objetivos de produção de evidências específicas, em geral, não disponíveis, mas necessárias ao aprimoramento da intervenção.²⁸

A Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) tem sido considerada precursora na inserção legislativa no processo de avaliação de impacto legislativo, nos moldes defendidos pela Legística. Em 2016, a ALMG publicou o livro ICMS Solidário que consiste nos resultados da Avaliação de Impacto da Lei n. 18.030, de 2009.²⁹

Os dados analisados foram tomados no período de 2000 a 2012, ou seja, com apenas um ano de vigência da lei em comparação com os anos anteriores. A análise consistiu em avaliar os valores distribuídos dos recursos aos municípios, nos anos de 2011 e 2012 e os que teriam sido distribuídos nesse mesmo período sob a vigência da lei anterior (Hobin Hood). Foram identificados como valores efetivos os distribuídos sob a vigência da Lei do ICMS Solidário e como valores simulados os relativos a não vigência da mesma lei.³⁰ Pôde-se constatar que o estudo do impacto da nova norma na sociedade empreendido pela ALMG utilizou-se das técnicas adotadas pelas agências para a realização de avaliação de políticas públicas.

Em 2001, o Tribunal editou a cartilha de orientação de como fazer avaliações de programas governamentais, com a utilização do marco lógico, que é um modelo analítico criado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para orientar a formulação, a execução, o acompanhamento e a avaliação de programas ou de projetos governamentais. Trata-se, pois, de um instrumento de planejamento obrigatoriamente adotado por todas as organizações públicas que postulam financiamento junto ao Banco.³¹

O modelo permite responder a questões como: se os objetivos fixados guardam nítida relação com a finalidade última do programa ou projeto auditado, bem como se definem precisamente os bens e serviços que serão ofertados, e a clientela que será beneficiada; se os objetivos de cada nível hierárquico mantêm relações de causalidade plausíveis entre si; e se o impacto (ou benefícios) almejado é claro e mensurável.³²

Para obter respostas objetivas às questões, o modelo de marco lógico trata os programas ou projetos como conjuntos logicamente estruturados de processos organizacionais que devem atingir tanto a finalidade quanto os objetivos desses programas ou projetos. Essa estrutura lógica deve conter os seguintes itens: a) atividades: tarefas que devem ser executadas para a geração de bens e serviços; b) produtos: bens e serviços ofertados (metas fixadas); c) objetivos: resultados diretos associados à geração de bens e serviços; e d) finalidades: benefícios almejados (impacto da ação governamental).

27 TREVISAN, Andrei; BELLEN, Hans. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV/EBAP, v. 42, n. 3, p. 543, maio/jun. 2008.

28 JANNUZZI, Paulo. Indicadores, monitoramento e avaliação de programas: uma introdução. *Seminário Jurídico realizado no Uniceb*, mar. 2017. Brasília, DF, 2017.

29 COELHO, Daniel Caria Braga; BEDÊ, Júlio Cadaval (Org.). *Avaliação de impacto da Lei do ICMS Solidário*: Lei n. 18.030, de 2009. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016. p.13.

30 COELHO, Daniel Caria Braga; BEDÊ, Júlio Cadaval (Org.). *Avaliação de impacto da Lei do ICMS Solidário*: Lei n. 18.030, de 2009. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016. p. 27.

31 BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Técnicas de auditoria*: marco lógico. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2001. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/control-externo/normas-e-orientacoes/tecnicas-estudos-e-ferramentas-de-apoio/>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

32 Tribunal de Contas da União. *Técnicas de auditoria*: marco lógico. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2001. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/control-externo/normas-e-orientacoes/tecnicas-estudos-e-ferramentas-de-apoio/>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

O marco lógico deve demonstrar, sucessivamente, a compatibilidade lógica entre a finalidade (impacto da ação governamental), o objetivo, os produtos e as atividades. O objetivo é avaliar se a realização das atividades resultou em produtos (bens e/ou serviços) que, entregues à clientela, alcançaram os objetivos propostos. As consequências da realização do objetivo compreendem o impacto esperado, que corresponde à finalidade do programa ou projeto.³³

O Senado Federal iniciou as análises de impacto legislativo sucessivas em 2014, com a edição da Resolução n. 44, de 17 de setembro de 2013, que instituiu um modelo de acompanhamento das políticas públicas implementadas pelo Poder Executivo. A metodologia utilizada consiste na realização de audiências públicas e na coleta de dados apresentados por agências governamentais e entidades privadas. As análises se utilizam do instrumental apresentado pelo Tribunal de Contas da União, qual seja, o marco lógico, recurso empregado pelas agências para avaliação de políticas públicas.

Ao consultar as avaliações de impacto legislativo, realizadas pelo Senado Federal, a partir da busca no sítio das comissões permanentes, pôde-se constatar que se tratam de avaliações de políticas públicas, sob a denominação de avaliação de impacto legislativo. Mais uma evidência da confusão travada em torno dos conceitos que buscam diferenciar o que seja avaliação de políticas públicas e avaliação de impacto legislativo.

3. LEGÍSTICA: AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA LEI

A Legística é conceituada como um ramo da ciência da legislação, domínio da ciência jurídica, econômica e ciência política que, de forma partilhada, tem como foco de estudo o processo de formação da norma jurídica. A construção da ciência da legislação teve início no século XX, a partir de 1947, na Itália, e retomado num momento de crise da legislação na Suécia, Alemanha e Áustria, nos anos 1970.³⁴

A Legística se divide em material ou metódica da legislação e formal. A Legística material se ocupa da: a) identificação e definição de um problema cuja solução é atribuída à ação legislativa; b) determinação dos objetivos da legislação; c) definição dos meios potencialmente aptos a gerar os efeitos pretendidos pela legislação e das alternativas diversas para a solução do problema; d) avaliação legislativa prospectiva ou *ex ante*, consistente na averiguação da capacidade de os possíveis efeitos a serem produzidos pela legislação estarem aptos a realizar os fins declarados ou implícitos da legislação; e) escolha do meio ou solução legislativa que será submetida à votação; f) implementação da lei; g) avaliação legislativa retrospectiva ou *ex post*, consistente no exame dos reais efeitos produzidos pela legislação e na sua comparação com os objetivos declarados ou implícitos da legislação.³⁵ A Legística formal se destina a otimizar o círculo de comunicação legislativa, fornecendo princípios a fim de melhorar a compreensão e o acesso aos textos legislativos.³⁶

Há propostas de mensuração da qualidade da lei, sob o ponto de vista do processo de formulação das leis e do processo decisório, que geram três critérios de avaliação de eficiência legislativa: generalidade da lei, custos/benefícios e impacto territorial.³⁷ Sob a ótica das políticas públicas, as leis podem assumir caráter de

33 Tribunal de Contas da União. *Técnicas de auditoria: marco lógico*. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2001. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/control-externo/normas-e-orientacoes/tecnicas-estudos-e-ferramentas-de-apoio/>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

34 MORAIS, Carlos Blanco de. *Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*. Portugal: Verbo, 2007. p. 37-47.

35 SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre modo de produção de leis. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 234-235, 2013.

36 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. 126, jan./jul. 2007. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/articles/31.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

37 RICCI, Paolo. A medida das leis: do uso de noções genéricas à mensuração do imponderável. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 54, p. 101-123, 2º semestre de 2002.

políticas distributivas, regulatórias e redistributivas, ou sob a lógica do poder de coerção, ou, ainda, a partir dos custos e benefícios, se concentrados ou difusos.

A qualidade da lei está relacionada com a capacidade de se impor, formalmente, nos comportamentos sociais e fazer com que entrem no horizonte de orientação efetiva dos comportamentos institucionais. A qualidade, também, se relaciona com as possibilidades de sanção em caso de não aplicação; bem como com a precisão no uso das palavras. Ademais, deve ser avaliada sobre o atingimento das metas desenhadas no programa na perspectiva das políticas públicas.

3.1. Legística formal: princípios e processo de formação de políticas públicas

A função de criar leis é competência do Poder Legislativo. As leis de abrangência nacional são apreciadas pelo Congresso Nacional, discutidas em momentos distintos pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. A elaboração de leis estaduais e municipais é exercida pelas assembleias legislativas e pelas câmaras municipais.

Os projetos de lei em geral, além de serem apreciados pelo Congresso Nacional, devem receber a sanção do Presidente da República. Algumas matérias são da competência exclusiva do Congresso Nacional, dispensando a sanção do Poder Executivo (arts. 49, 51 e 52 da Constituição Federal). Os arts. 174 e 175 da Constituição Federal estabelecem que o Estado deve atuar como agente normativo e regulador da economia, prestar serviços públicos, elaborar planos, com valor vinculante para o setor público e indicativo para o setor privado.

No texto constitucional, os arts. 21 e 22 determinam as matérias que podem ser objeto de projetos de lei federal, como direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, dentre outros. O art. 25 institui a atuação dos Estados e o art. 30 delimita o campo de atuação dos municípios. O Distrito Federal dispõe das competências estaduais e municipais, conforme estabelecido no art. 32, § 1º, da Constituição Federal.

Outras matérias podem ser objeto de legislação federal, mas também comportam iniciativa estadual ou do Distrito Federal. São as matérias de competência comum, enumeradas nos arts. 23 e 24 da Constituição Federal, como direito tributário, financeiro, penitenciário, previdenciário, social, educacional, florestal e outros. Nesses casos, de legislação concorrente, o Congresso Nacional estabelece as normas gerais e os estados legislam em caráter suplementar. É nesse rol de prerrogativas legislativas que se encontra a maioria das políticas públicas, a exemplo das políticas sociais, matérias que envolvam saúde, educação, cultura, meio ambiente e habitação.

O processo legislativo tem regras específicas, pois é disciplinado pela Constituição Federal, pela Lei Complementar n. 95/1998, pelos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e pelo Regimento Comum às duas casas.³⁸

A Lei Complementar n. 95/1998 dispõe sobre as regras para elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. O Decreto n. 4.176/2002 trata da técnica legislativa, da estrutura da lei, subdividindo-a em partes preliminar, normativa e final. Estabelece regras de redação e critérios de clareza, precisão e lógica na linguagem. Dispõe sobre a articulação dos textos, além de estabelecer uma sistemática de consolidação e codificação dos atos normativos. O Decreto n. 4.176/2002, também, determina a forma de tramitação interna no âmbito do Poder Executivo dos textos que devam ser encaminhados à votação pelo Congresso Nacional, os decretos administrativos e regulamentos.

O Decreto n. 4.176/2002 obriga, ainda, o anteprojeto de lei se fazer acompanhar da exposição de motivos que deve conter a justificativa fundamentada de modo a possibilitar defesa prévia em eventual decla-

38 Cf. O processo de formação de leis. Ver ANDRADE, Aparecida; COUTINHO, Robson. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados aplicado às comissões*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016. p. 37-40.

ração de inconstitucionalidade, justificação do instrumento normativo, indicação das normas correlatas ou revogadas, indicação da dotação orçamentária, quando houver aumento de despesas, e demonstração da relevância e urgência para as medidas provisórias.

O processo de elaboração de uma lei tem início na redação da proposição, passa por uma tramitação subordinada a regras constitucionais e regimentais e finaliza com sua promulgação e aplicação material. Esse processo ritualístico não leva em consideração, no entanto, uma avaliação prévia sobre a necessidade de edição dessa lei, tampouco uma avaliação dos impactos esperados. O processo legislativo, também, não realiza uma avaliação *a posteriori*, a fim de confirmar a efetividade da norma e a necessidade de correções.

Os sete princípios que devem orientar o processo de elaboração de uma lei são: necessidade, proporcionalidade, subsidiariedade, transparência, responsabilidade, acessibilidade e simplicidade.³⁹

O princípio da *necessidade* trata de uma avaliação prévia sobre a necessidade de inovação ou alteração do ordenamento jurídico para se alcançar os objetivos pretendidos; se há alternativas infralegais. A Legística pode contribuir sobremaneira para a redução da quantidade de proposições em tramitação, especialmente no Brasil. Desde a edição da Constituição Federal de 1988, até 2014, foram editadas 160.107 normas, 6 emendas constitucionais de revisão, 83 emendas constitucionais, 2 leis delegadas, 88 leis complementares, 5.286 leis ordinárias, 1.266 medidas provisórias, 5.491 reedições de medidas provisórias, 11.304 decretos federais e 130.580 normas complementares (portarias, instruções normativas, ordens de serviço, atos declaratórios, pareceres normativos etc.).⁴⁰

O princípio da *proporcionalidade* busca os instrumentos legislativos mais adequados ao fim específico que se espera alcançar. A escolha do instrumento normativo mais adequado objetiva evitar a excessiva liberalidade aos formuladores das normas regulamentares (mormente do Poder Executivo) ou das individualizadas (características do Poder Judiciário) ou a desnecessária rigidez dos trâmites das normas ordinárias e constitucionais (quase exclusivas do Poder Legislativo).

O princípio da *subsidiariedade* informa que a proposição deverá ser submetida a alguma análise para verificar se não há invasão de competência, consideradas as esferas de atuação previstas para os entes federativos, estados, municípios e União.

O princípio da *transparência* consiste na consulta e na participação ativa e equilibrada dos diversos setores da sociedade afetados pela norma a ser elaborada. A presença de grupos sociais e representantes de classes nas instâncias decisórias promove a melhoria da qualidade da legislação por incluir nos debates as impressões trazidas pelos destinatários finais.

O princípio da *responsabilidade* requer que seja de conhecimento público qual órgão foi autor da legislação, de modo que, se houver necessidade de adequação e de responsabilização, ele possa ser acionado.⁴¹ Portanto, esse princípio impõe tanto a divulgação dos colegiados que promoveram a regulamentação, como dos canais de acesso (ouvidorias, atendimento ao cidadão, agências reguladoras, dentre outros).

O princípio da *acessibilidade* se configura na apreensão por parte dos destinatários da existência e da disponibilidade do ordenamento jurídico. Cabe aos órgãos geradores das leis a responsabilidade de publicá-las no sentido de prestar contas de seu papel institucional, essencialmente para que as pessoas tenham consciência

39 LOPES, Fabio. *Princípios do processo legislativo: uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica*. 2009. 93f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009. p. 59-63. Disponível em: <<http://bd.camar.gov.br>>. Acesso em: 25 maio 2017.

40 AMARAL, Roberto et al. *Quantidade de normas editadas no Brasil: estudo do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT)*, out. 2014. p. 3. Disponível em: <<http://www.ibpt.org.br>>. Acesso em: 26 maio 2017.

41 LOPES, Fabio. *Princípios do processo legislativo: uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica*. 2009. 93f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Brasília, 2009, p. 59-63. Disponível em: <<http://bd.camar.gov.br>>. Acesso em: 25 maio 2017.

das leis a que se submetem, e pelas quais se protegem, no convívio social.⁴²

O princípio da *simplicidade* proporciona facilidade de compreensão do significado das leis. Portanto, o texto da norma deve obedecer a uma estrutura característica e respeitar certas formalidades, promovendo mais objetividade e clareza, sem referências obscuras, conceitos herméticos ou linguajar antiquado.⁴³

A Legística incorpora novos elementos ao processo legislativo que podem contribuir para o seu aprimoramento, como a análise *a priori* e *a posteriori*. Aprimora, portanto, o processo de elaboração e aplicação de políticas públicas.

3.2. Avaliação de impacto legislativo

A melhoria nesse processo de avaliação prévia e o monitoramento da lei compreendem o campo da Legística material. A avaliação do impacto legislativo (AIL) tem por objetivo o aumento da quantidade e da qualidade das informações disponíveis no processo de tomada de decisões políticas. Consiste numa análise sistematizada dos impactos econômicos, sociais e ambientais associados a um projeto de lei ou a uma lei já existente. Dentre os principais objetivos da AIL, destacam-se: estabelecimento dos objetivos da norma; identificação dos problemas que a norma pretende equacionar; desenvolvimento das principais proposições alternativas; análise dos impactos das opções; comparação das opções; monitoramento e avaliação futura de políticas.

A avaliação do impacto da lei pode ser utilizada para calcular o impacto e os efeitos da aplicação de uma legislação, bem como aferir se a legislação atendeu às expectativas do legislador.⁴⁴ As avaliações legislativas podem ter caráter descritivo ou explicativo: descritivo quando analisam as causalidades entre os efeitos da lei e a vontade do legislador; e explicativo quando, além de observar essa causalidade, oferecem explicações para os fenômenos sociais observados. Nesse contexto, os objetivos da avaliação de impacto legislativo se igualam aos objetivos da avaliação de políticas públicas.

A interpretação objetiva da lei prescinde da vontade do legislador histórico, mas nunca da apreciação dialógica entre a letra da lei e a situação concreta de vida.⁴⁵ O legislador conceitua as situações de vida de forma tão precisa quanto possível, e o aplicador da lei, por meio da jurisprudência, amplia o âmbito de conceitos para realizar a justiça no plano material.

O processo de elaboração legislativa deve ser balizado por questionamentos quanto à necessidade de aprovação da lei, quais os benefícios para a sociedade, como se dará a administração pública da política pública, quais os custos e os incentivos envolvidos na implementação da política pública, quais os resultados esperados, quais os custos econômicos e sociais, como ocorrerão a avaliação e a execução do programa.

Somente, quando um ato legislativo entra no ordenamento jurídico, é possível avaliar se os objetivos pretendidos foram plenamente atingidos. Nesse sentido, faz-se necessária a avaliação legislativa, pois os atos normativos podem ter efeitos colaterais não pretendidos ou imaginados pelo legislador.

Os efeitos podem ser avaliados sob a ótica da efetividade, da eficácia e da eficiência. Há eficácia na lei quando o destinatário observa sua aplicação. A avaliação de impacto, no entanto, deve poder avaliar se o

42 LOPES, Fabio. *Princípios do processo legislativo: uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica*. 2009. 93f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009. p. 59-63. Disponível em: <<http://bd.camar.gov.br>>. Acesso em: 25 maio 2017.

43 LOPES, Fabio. *Princípios do processo legislativo: uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica*. 2009. 93f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009. p. 59-63. Disponível em: <<http://bd.camar.gov.br>>. Acesso em: 25 maio 2017.

44 SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre modo de produção de leis. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 238, 2013.

45 KAUFMAN, Arthur. *Filosofia do direito*. Tradução: Antonio Ulisses Cortês. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007. p. 186-187.

comportamento do destinatário da lei se deve à edição da norma ou se prescinde dela. Se o enunciado da lei não estiver claramente definido, fica inviável avaliar sua efetividade. Os objetivos, destarte, podem estar inscritos no preâmbulo, na justificativa ou nos debates que antecederam sua aprovação e não necessariamente no corpo da norma.⁴⁶

A efetividade da norma passa pela eficácia se a norma atingir os objetivos estabelecidos pelo formulador da lei. A efetividade, no entanto, pode ser atendida sem a obediência à lei, estimulada por outros fatores. Como exemplo, cita-se a lei do imposto de renda. Se todos declararem o imposto de renda, sem sonegação, então a lei poderá ser considerada eficaz. Se o governo puder, a partir das declarações de imposto de renda ao longo dos anos, projetar as receitas a receber em determinado período, pode-se dizer que a lei é efetiva.

A eficiência, por sua vez, constitui a razão entre os custos e benefícios da edição de uma norma, em que os efeitos compatíveis com os objetivos traçados pelo legislador serão considerados benefícios. Os custos podem ser avaliados sob a perspectiva interna, correspondendo aos custos sofridos pelo legislador ou pelo poder público. Do ponto de vista externo, os custos estão associados às inconveniências sofridas pelo destinatário da legislação.

A avaliação legislativa tem seus limites quanto à oferta de medidas de eficácia e eficiência, podendo, todavia, evidenciar as relações causais subjacentes à ação legislativa, ressaltando as finalidades que podem intervir na elaboração e na aplicação de determinada lei, bem como os fenômenos previstos ou imprevistos pelo legislador.⁴⁷

A avaliação da qualidade legislativa, por ser complexa, deve ter caráter sistêmico e ocorrer a logo prazo. A fim de garantir a qualidade da aplicação dos recursos públicos, as avaliações prévias devem acompanhar a proposta legislativa, com estimativa de impacto nas leis orçamentárias. Também devem ser realizadas pesquisas de impacto na sociedade e na atuação dos operadores do Direito. Do mesmo modo, deve ser realizado o acompanhamento posterior, com a fiscalização da aplicação desses recursos, bem como avaliação do atendimento aos objetivos iniciais.

A necessidade do acompanhamento da estimativa de impacto já é pré-requisito para as proposições que impliquem aumento da despesa ou redução da receita e criação de cargos, conforme já estipulado na Lei de Responsabilidade Fiscal. Não obstante a obrigatoriedade, essa dinâmica só se aplica às proposições apreciadas no âmbito da Câmara dos Deputados para as normas e impacto federal.

O Senado Federal iniciou um processo de avaliação de impacto legislativo ainda de modo incipiente. No entanto, parece ser essa a tendência a ser seguida pelo Poder Legislativo, como se traduz na iniciativa legislativa que determina que “pelo menos dois programas, projetos ou atividades públicas de elevado impacto fiscal sejam analisados, a cada ano, pela União, pelos estados e por municípios com mais de duzentos mil habitantes”, com vistas a aferir a qualidade, a eficiência e a pertinência da sua manutenção bem como a relação entre custos e benefícios, devendo o resultado da avaliação ser tornado público.⁴⁸

Os gestores de políticas públicas têm papel de maior relevância no processo decisório das políticas de governo porque participam de todo o processo de formulação, implementação e avaliação dessas políticas. O processo de avaliação das políticas públicas, também, é atribuição dos agentes públicos encarregados do controle social e do controle interno, como os Tribunais de Contas e Ouvidorias, o Ministério da Transpa-

46 SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre modo de produção de leis. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 239, 2013.

47 SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre modo de produção de leis. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 241, 2013.

48 BRASIL. *Projeto de Lei Complementar nº 185, de 2016*. Propõe alteração na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 1001/2000), a fim de determinar a avaliação anual de pelo menos dois programas, projetos ou atividades públicas de elevado impacto fiscal, pela União, Estados e Municípios com mais de duzentos mil habitantes, para aferir a qualidade, a eficiência e a pertinência da manutenção sob a perspectiva da eficácia e da efetividade das políticas. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

rência e Controladoria Geral da União e o Ipea. Atualmente, o Senado Federal também está inserido no processo de avaliação das políticas públicas. Há proposta legislativa que pretende tornar obrigatória a avaliação do impacto legislativo em todas as instâncias do governo.⁴⁹

3.3. Critérios de avaliação de impacto legislativo

A literatura que defende a aplicação do impacto legislativo não apresenta métodos de avaliação das políticas públicas, mas aponta os critérios balizadores do processo avaliativo, ou seja, a norma é avaliada sob os critérios da eficiência, eficácia e efetividade.⁵⁰

O critério da eficiência da norma confronta os resultados da intervenção política com os custos gerados e propõe um resultado líquido na razão entre custos e benefícios produzidos pela norma. Na avaliação de custo-benefício, estes devem ser quantificados monetariamente. Na impossibilidade de avaliação dos custos-benefícios em termos monetários, podem ser utilizados métodos de análise custo-eficácia, análise custo-utilidade e análise dos custos administrativos.

Os custo-eficácia e o custo-utilidade se dividem em custos com a política normativa, que compõem os custos gerais de investimento, custos com pessoal administrativo, serviços, adoção de procedimentos, custos jurisdicionais, custos derivados de cenários compulsórios e litígios, custos com processos de responsabilização civil extracontratual do Estado, ou com pagamento de outras indenizações, custos com a elaboração e avaliação da norma e custos financeiros gerados suportados pelos destinatários.

Os custos administrativos (*compliance costs*) são gerados com medidas de divulgação, controle, inspeção e sanção suportadas pelas entidades públicas para assegurar a aplicabilidade da política pública, e encargos suportados pelos destinatários para assegurar o cumprimento da lei, como custos com formação profissional, informática, propaganda, testes, pessoal suplementar etc.

O critério da eficácia do ato normativo compara o resultado alcançado pela legislação em relação à vontade do legislador. Os objetivos, quando plurais, podem ser avaliados em termos percentuais.

O critério da observância e tolerância da norma pelos destinatários em alguma instância pode depender da atuação da administração para regulamentar o ato. Alguns indicadores podem auxiliar nessa pesquisa, como a extemporânea regulamentação da norma pelos órgãos de Administração de forma coerente, adequada e temporânea; a existência ou não de duplicidade de procedimentos ou de conflitos de competência na execução da lei; suficiente disponibilidade de recursos humanos, jurídicos, materiais e financeiros na Administração para a implementação da norma; a disponibilidade de procedimentos necessários à aplicação da norma legal em quantidade, adequação e agilidade necessários; a operacionalidade dos serviços de inspeção e supervisão da atuação da Administração para a concretização da política pública; e a remoção ou criação de novos encargos administrativos.

O critério da qualidade formal do ato avalia possíveis deficiências, *a posteriori*, de erros de redação do ato normativo, objeto da Legística formal, que possam ter ocorrido no processo de elaboração da lei e, assim, prejudicar o desempenho da política pública.

49 BRASIL. *Projeto de Lei Complementar nº 185, de 2016*. Propõe alteração na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 1001/2000), a fim de determinar a avaliação anual de pelo menos dois programas, projetos ou atividades públicas de elevado impacto fiscal, pela União, Estados e Municípios com mais de duzentos mil habitantes, para aferir a qualidade, a eficiência e a pertinência da manutenção sob a perspectiva da eficácia e da efetividade das políticas. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

50 MORAIS, Carlos Blanco de. *Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*. Portugal: Verbo, 2007. p. 484-491.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após detida análise dos conceitos e exemplos encontrados na literatura sobre os dois temas, pode-se depreender que o entendimento vigente diferencia o que seja avaliação de políticas públicas, avaliação de programas de governo e avaliação de impacto legislativo. A percepção que se tem é que: a) os programas públicos, dada sua complexidade, não necessitam de previsão normativa para sua legitimação; b) a análise de políticas públicas ocorre somente sobre políticas sociais; e c) a análise de impacto legislativo incide sobre o processo de elaboração normativa *stricto sensu*.

A avaliação de políticas públicas e a avaliação de programas públicos consistem em fazer levantamento de indicadores para avaliar a eficiência das políticas públicas em geral. Embora os programas públicos demandem complexidade maior para seu desenho, formulação, implementação e avaliação, a complexidade não pode ser o argumento para lhes tirar o *status* de políticas públicas. A singularidade reside no fato de que programas exigem uma diversidade de instrumentos normativos para sua formulação e implementação. É como se fossem diversas políticas públicas sob uma única rubrica, como é o caso do programa de redução da fome, que implica diversas ações: alimentação escolar, alimentação das gestantes e nutrizes, bolsa-família e renda mínima do agricultor familiar. Embora tratem de uma política pública de governo, algumas dessas ações são implementadas em nível estadual ou municipal e outras em nível federal.

Toda ação governamental com o objetivo de intervir na sociedade para provocar distribuição, redistribuição ou regulação de bens, serviços e direitos identifica uma política pública. Com o advento do estado social, as políticas públicas se concentraram nas áreas mais deficitárias, quais sejam saúde, educação e saneamento básico. A carência demanda mais ação por parte dos governos, gerando uma ênfase nas políticas que buscam regular essas áreas. Disso pode decorrer o entendimento equivocado de algumas políticas públicas que tratam somente de políticas sociais. No entanto, quando os governos regulam a taxa de câmbio, controlam a taxa Selic ou regulamentam a lei do imposto de renda, estão da mesma forma promovendo políticas públicas de caráter econômico.

A avaliação de programas produz informação para o desenho, implementação e validação de programas e projetos sociais com a finalidade de aprimorar a gestão das intervenções. A avaliação ocorre sob a perspectiva da *eficácia* quando verifica o cumprimento dos seus objetivos. A *efetividade* analisa a abrangência das políticas públicas e a duração dos resultados. A *eficiência* considera os custos de sua implementação, dada a complexidade das políticas.

Toda política pública tem um marco legal. Nesse sentido, ao se considerar os objetivos, a metodologia e os princípios aplicados, pode-se afirmar que avaliação de políticas públicas e avaliação de impacto legislativo partem dos mesmos pressupostos de ação e compartilham dos mesmos resultados da avaliação de impacto legislativo: avaliar a eficiência, eficácia e efetividade da norma que institui uma política pública, seja ela distributiva, redistributiva ou regulatória.

Nesse sentido, considerando-se que a normatização das políticas públicas pode ocorrer por instrumentos legais e infralegais, como portarias, decretos, resoluções e atos normativos, natural que a avaliação dessas políticas seja resultado de esforço entre as diversas instituições que compõem a sociedade, dentro da respectiva área de atuação. Os conselhos de políticas públicas, sindicatos e a sociedade civil fazem o controle social; os Poderes Legislativo e Executivo realizam avaliação de impacto legislativo; e o Poder Judiciário faz o controle de legalidade, a fim de assegurar os direitos criados ou negados pelas políticas públicas e o cumprimento da norma jurídica.

Considerando-se os esforços envidados para a realização de avaliações de políticas públicas por órgãos executivos e a avaliação de impacto legislativo pelos Poderes Legislativo e Judiciário e pelo Ministério Público, sugere-se uma união de esforços. Conclui-se, assim, que essa avaliação é competência de diversos agentes da sociedade, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ipea, conselhos de políticas públicas, organizações não-go-

vernamentais, Ministério Público e coletividade. Nesse sentido, o alinhamento das ações, reservadas as áreas de atuação de cada ente público, poderia resultar em redução de esforços, redução de retrabalho, além da ampliação e melhoria dos resultados pela maior abrangência na realização da avaliação das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

AMARAL, Roberto et al. *Quantidade de normas editadas no Brasil: estudo do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT)*, out. 2014. p. 3. Disponível em: <<http://www.ibpt.org.br>>. Acesso em: 26 maio 2017.

ANDRADE, Aparecida; COUTINHO, Robson. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados aplicado às comissões*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016.

BRASIL. *Projeto de Lei Complementar nº 185, de 2016*. Propõe alteração na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 1001/2000), a fim de determinar a avaliação anual de pelo menos dois programas, projetos ou atividades públicas de elevado impacto fiscal, pela União, Estados e Municípios com mais de duzentos mil habitantes, para aferir a qualidade, a eficiência e a pertinência da manutenção sob a perspectiva da eficácia e da efetividade das políticas. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. *Técnicas de auditoria: marco lógico*. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2001. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/control-externo/normas-e-orientacoes/tecnicas-estudos-e-ferramentas-de-apoio/>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

COELHO, Daniel Caria Braga; BEDÊ, Júlio Cadaval (Org.). *Avaliação de impacto da Lei do ICMS Solidário: Lei n. 18.030, de 2009*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016.

COUTO, Claudio. Política constitucional, política competitiva e políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

DERANI, Cristiane. Política pública e a norma jurídica. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

HOFLING, Eloisa. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, ano 21, n. 55, nov. 2001.

JANNUZZI, Paulo. Indicadores, monitoramento e avaliação de programas: uma introdução. *Seminário Jurídico realizado no Uniceub*, mar. 2017.

_____. *Monitoramento e avaliação de programas: uma introdução aos conceitos técnicos*. Campinas, SP: Alinea, 2016.

KAUFMAN, Arthur. *Filosofia do direito*. Tradução: Antonio Ulisses Cortês. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

LOPES, Fabio. *Princípios do processo legislativo: uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica*. 2009. 93f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009. Disponível em: <<http://bd.camar.gov.br>>. Acesso em: 25 maio 2017.

- MASSA-ARZABE, Patrícia H. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. Os níveis de análise das políticas públicas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006.
- MORAIS, Carlos Blanco de. *Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*. Portugal: Verbo, 2007.
- RICCI, Paolo. A medida das leis: do uso de noções genéricas à mensuração do imponderável. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 54, p. 101-123, 2º semestre de 2002.
- RODRIGUES, Marta M. Assunção. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010. (Folha Explica).
- SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre modo de produção de leis. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 234-235, 2013.
- SANCHES, Osvaldo M. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. 2. ed. Brasília: Prima/Oms, 2004.
- SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006.
- SILVA, Pedro Luiz Barros. *A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira*. Brasília: Ipea, 2002.
- 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: 17 jul. 2017.
- SOARES, Hector Cury. Políticas públicas e controle judicial: o papel da decisão judicial. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 19-36, jan./jun. 2012.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.
- TREVISAN, Andrei; BELLEN, Hans. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV/EBAP, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.