[DORGIL MARINHO DA SILVA BRANDÃO E SANDRA SILVA DE SOUSA]

PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NA FISCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Brasília
2012

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO

Título: Participação do Poder Legislativo na Fiscalização das Políticas Públicas

Autores:

Nome completo: Dorgil Marinho da Silva Brandão - Coordenação
E-mail: dorgil.brandao@camara.gov.br

Nome completo: Sandra Silva de Sousa
E-mail: sandra.sousa@camara.gov.br

Linha de Pesquisa: Fiscalização e Controle da Administração Pública

Data: 02 de março de 2012

Resumo: O trabalho de pesquisa e extensão desse grupo visa reunir em um arquivo digital o conhecimento produzido, no âmbito do Poder Legislativo, especialmente na Câmara dos Deputados, acerca das políticas públicas e da participação do Legislativo na fiscalização dessas políticas. Inicialmente, o Grupo fará uma revisão da literatura sobre Políticas Públicas e Órgãos Legislativos ou Fiscalizadores, tendo como base a referência bibliográfica aposta nos trabalhos monográficos da I Turma da Especialização em Legislativo e Políticas Públicas oferecidas pelo Cefor, cuja formatura se deu em maio de 2011, mas não se restringindo necessariamente a essa referência. Concomitante, serão abordados estudos de políticas públicas específicas, para reunir elementos fáticos e documentais, com o objetivo de formar um banco de dados e de hipóteses, com menção a conclusões, acerca da interação do Legislativo, notadamente a Câmara dos Deputados, com as políticas públicas estudadas. Para compreender o papel fiscalizador do Legislativo no âmbito estadual e municipal, será enfocada, quando à fiscalização de políticas públicas, a produção da Câmara Legislativa do DF, que tem em seu escopo abordagens de caráter estadual e municipal, e, para enriquecer o arquivo, a produção, relativamente a políticas públicas, de um órgão de controle interno de atividade amplamente reconhecida, a Controladoria-Geral da União. O ponto de partida serão as políticas específicas escolhidas pelos trabalhos monográficos da mencionada Turma de Especialistas. O arquivo digital fruto desses esforços incluirá uma menção do grupo sobre o aperfeiçoamento da ação fiscalizadora do Poder Legislativo.

2. APRESENTAÇÃO

O Cefor ofereceu a servidores da Câmara dos Deputados, da Controladoria-Geral da União e da Câmara Legislativa do Distrito Federal a possibilidade de se especializarem em Legislativo e Políticas Públicas. Isso se deu mediante processo seletivo levado a efeito em 2009 e com a administração, aos selecionados, de conhecimentos docentes e trabalhos discentes no segundo semestre de 2009 e primeiro de 2010, culminando com a exigência de trabalhos monográficos cujas defesas foram feitas no segundo semestre de 2010 e primeiro semestre de 2011, com a formatura da Turma em maio de 2011, portanto, há cerca de um ano. Posteriormente, foi dada a esse contingente a oportunidade de participar de um processo de avaliação do curso e de uma jornada em que puderam apresentar seus trabalhos. Ao escolherem abraçar essa oferta, os servidores participantes, além do interesse no incremento curricular e remuneratório naturais e consequentes ao curso realizado, demonstraram, com a presença, o reconhecimento da importância que emprestam ao avanço do estudo das relações entre o Legislativo e as Políticas Públicas no âmbito da Câmara federal, da CLDF e da CGU. Finalizado o curso, nada mais esperado do que a continuidade de tais interesse e reconhecimento, que podem ser canalizados para a formação de um Grupo de Pesquisa e Extensão que dê continuidade aos estudos, às pesquisas elaboradas, com o objetivo de reunir mais conhecimento, consubstanciado na literatura

e nas ações, acerca das políticas públicas e da participação do Legislativo nessas políticas. Esses estudos podem vir a contribuir de alguma maneira para que o Legislativo Brasileiro venha a assumir de modo sistemático a participação que lhe caiba nas políticas públicas como representante dos anseios da sociedade e, inclusive, no que também couber, no respaldo à participação social direta. E, ainda, contribuir para instrumentalizar os parlamentares e servidores com um arcabouço de conhecimento que facilite ao Legislativo assumir, sistematicamente, a atuação em consonância com os órgãos de controle na fiscalização dessas políticas.
O trabalho do presente GPE é exploratório, no sentido de pesquisar e reunir iniciativas de produção de conhecimento no âmbito do Legislativo relativo às políticas públicas, notadamente quanto ao seu papel fiscalizador, para produzir um arquivo banco de referências teóricas e registro de trabalhos já concluídos, com uma compilação de suas considerações e conclusões, e, com o esforço, poderá dar uma contribuição àqueles que pretendem aperfeiçoar o papel fiscalizador do Poder Legislativo.

3. PROBLEMA

Qual tem sido o conhecimento produzido, no âmbito do Poder Legislativo, especialmente na Câmara dos Deputados, acerca das políticas públicas e da participação do Legislativo na fiscalização dessas políticas?

4. OBJETIVOS

O trabalho de pesquisa e extensão desse grupo visa reunir em um arquivo digital o conhecimento produzido, no âmbito do Poder Legislativo, especialmente na Câmara dos Deputados, acerca das políticas públicas e da participação do Legislativo na fiscalização dessas políticas.
Para alcançar esse objetivo geral, o Grupo há três objetivos parciais:
1) uma revisão da literatura acerca da dinâmica das políticas públicas e sobre a participação do Legislativo nessas políticas, desde o reconhecimento de problemas até as avaliações ulteriores de efetividade das políticas, com destaque para o papel de fiscalização que cabe aos Órgãos Legislativos, em complementaridade ao dos demais órgãos de controle.
2) estudos de políticas públicas específicas produzidas no âmbito do Legislativo, para reunir elementos fáticos e documentais, de modo a formar um banco de dados e de hipóteses, com menção a conclusões, acerca da interação do Legislativo, notadamente a Câmara dos Deputados, e, se possível, também a Câmara Legislativa do DF, com políticas públicas estudadas;
3) Menção ao papel do Legislativo como Órgão fiscalizador político das políticas públicas, e sua atuação complementar ao dos Órgãos de fiscalização administrativa e a possibilidades de aperfeiçoamento.

5. JUSTIFICATIVA

Embora o estudo das políticas públicas venha se desenvolvendo como campo teórico multidisciplinar há várias décadas, percebe-se ainda uma lacuna no tocante aos estudos que relacionem o Legislativo e as Políticas Públicas. O preenchimento dessa lacuna é um dos principais problemas para uma sistematização da participação do Legislativo nas Políticas Públicas e, inclusive, na fiscalização dessas políticas. Para ocupar esses espaços potenciais do Legislativo, é necessário que se abordem as políticas públicas desde o reconhecimento de problemas que os elevam a fazerem parte da agenda política, passando pela formulação de alternativas, decisão sobre as opções politicamente possíveis, planejamento, elaboração e formatação das políticas, implementação, monitoramento, cálculos de custos e benefícios, adaptações, replanejamento, com avaliação anteriores, durante o processo e posteriores, que permitam verificar eficiência, eficácia e ulteriores efetividades. Uma abordagem acerca do Legislativo e Políticas Públicas inclui o papel de fiscalização dos Órgãos Legislativos, notadamente da Câmara dos Deputados, e da sua atuação política complementar aos Órgãos de

controle externo e interno administrativos.
Um Grupo de Pesquisa e Extensão é organismo apropriado para desenvolver estudos que possam contribuir para o preenchimento da lacuna apontada. Essa propriedade vem de não ser um órgão de atribuições executivas nem administrativas, não está ligado organicamente à atividade fim, nem é propriamente uma atividade meio. Portanto, não há compromisso imediato entre suas conclusões e suas tarefas com o trabalho rotineiro, exceto do ponto de vista da finalidade constitucional das instituições com as quais pode colaborar. Esse ambiente permite que o trabalho seja desenvolvido com os princípios que norteiam o trabalho científico de consolidação e de produção de conhecimento, o que inclui a liberdade para a formulação de hipóteses, desde que, ao elaborá-las, disponha-se o grupo a comprovar a veracidade das hipóteses formuladas na realidade contextual ou concreta. No caso específico, o trabalho do GPE será muito mais o de sistematização da produção de conhecimento, por órgãos do Legislativo e conexos, já existente do que a produção de conhecimento novo. Mesmo ao tratar a fiscalização das políticas públicas pelo Legislativo, o foco será na sistematização dos trabalhos já feitos do que proceder a fiscalizações. Isso não lhe tira a importância, dado que a sistematização obtida será um arquivo de consulta teórica e um banco de referências de trabalhos concluídos.

6. REVISÃO DA LITERATURA

A literatura a ser examinada é a que aborda Políticas Públicas como vetor de conhecimento. Portanto, em resumo, instituições, regras e modelos que informam sua dinâmica, desde antes da sua origem, e que estão presentes na formulação de alternativas, tomada de decisão, planejamento, elaboração, implementação, controle e avaliação. Uma revisão de literatura, para isso, deverá incluir pensamentos, pelo menos, sobre os seguintes aspectos:

Conceitos e modelos de abordagem ao estudo das políticas públicas. Dos clássicos aos mais recentes. A forte influência do neoinstitucionalismo. *Os autores que se debruçaram sobre políticas públicas. Os atores visíveis e invisíveis. Os think tanks, as redes sociais. A classificação por tipos. Incrementalismo. As visões do ciclo. A disponibilidade de alternativas. A defesa representada nos valores, crenças e ideias. Os momentos de instabilidade e estabilidade das políticas. O gerencialismo e o princípio/objetivo da eficiência. As instituições, normas e regras e a influência da burocracia nas políticas públicas,*

Fatores que contribuem para uma maior visibilidade do conhecimento acerca das políticas públicas nas últimas décadas. *A busca da eficiência nas políticas públicas. As mudanças econômicas e os ajustamentos fiscais. O dilema de abolir ou incrementar políticas sociais para alcançar o desenvolvimento econômico e a eficácia democrática.*

Os diversos aspectos e dimensões (ciclo) das políticas públicas. *A análise da política pública, desde o reconhecimento de problemas e seu agendamento até o discernimento da efetividade junto à população.*

A incidência do conhecimento multidisciplinar nos diversos aspectos e dimensões das Políticas Públicas. *A influência e a contribuição da antropologia, da sociologia, das artes, da cultura em geral, da economia, da ciência política, da comunicação, da administração, do direito e de outras disciplinas nas políticas públicas.*

Os influenciadores das políticas públicas. *Os papéis desempenhados pelo pensamento e ação da Academia, da Arte, das entidades representativas, dos movimentos sociais temáticos, das organizações não governamentais difusas, dos grupos de pressão política e midiática organizados, dos diferentes órgãos de poder republicanos constituídos e da própria administração pública (como burocracia) e dos burocratas, como grupos de interesse e pressão intragovernança,*

além de partidos institucionais e demais forças e movimentos que se caracterizam pelo alistamento e arregimentação para a ação política.

O Poder Legislativo e as Políticas Públicas. *O Poder legislativo e a representação da vontade da sociedade na crítica (avaliação, apontamento de erros e acertos, sustentação e superação) das Políticas Públicas. A elaboração ou aprovação legislativa de políticas públicas. O papel do Poder Legislativo de fiscalizador da execução das Políticas Públicas.*

A Accountability e as políticas públicas. *A influência da mídia, inclusive sobre a ação do Poder Legislativo, no agendamento e demais aspectos e dimensões (ciclo) das políticas públicas. A influência das eleições pelo voto universal, secreto e periódico nas políticas públicas. A participação social nas políticas públicas. A operação do sistema de pesos e contrapesos institucionais nas políticas públicas.*

7. METODOLOGIA

Inicialmente, o Grupo fará uma revisão da literatura sobre Políticas Públicas e Órgãos Legislativos ou Fiscalizadores, tendo como base a referência bibliográfica aposta nos trabalhos monográficos da I Turma da Especialização em Legislativo e Políticas Públicas oferecidas pelo Cefor, cuja formatura se deu em maio de 2011, mas não se restringindo necessariamente a essa referência. Concomitante ou posteriormente, a depender do planejamento e das condições internas do Grupo, serão abordados estudos de políticas públicas específicas, para reunir elementos fáticos e documentais, com o objetivo de formar um banco de dados e de hipóteses, com menção a conclusões, acerca da interação do Legislativo, notadamente da Câmara dos Deputados, com as políticas públicas estudadas, mas também a interação patrocinada por um órgão de rica característica federativa, a Câmara Legislativa do DF, que tem em seu escopo abordagens de caráter estadual e municipal, e a de um órgão de controle interno de atividade amplamente reconhecida, a Controladoria-Geral da União. Tais políticas específicas serão inicialmente aquelas escolhidas pelos trabalhos monográficos da mencionada Turma de Especialistas. Um terceiro esforço se dedicará ao papel do Legislativo como agente fiscalizador das políticas públicas, a partir do acúmulo consubstanciado nos dois primeiros esforços. Como fruto do trabalho do Grupo será produzido um arquivo cujo conteúdo será o relatório das três fases e sugestões do GPE para o Legislativo, especialmente a Câmara dos Deputados, no tocante à interação com as políticas públicas, desde o reconhecimento dos problemas até as avaliações de efetividade e, especialmente, no papel de órgão fiscalizador das políticas públicas, sugestões que incluirão o papel do Cefor no incremento do estudo das políticas públicas. Para a realização do trabalho de pesquisa e extensão, o Grupo pretende contar com a colaboração de professores e alunos da I Turma LPP do Cefor, com a consulta à equipe de pós-graduação do Cefor.
A organização de exposições de colaboradores nas diversas etapas do trabalho do GPE deverá ser um elemento de motivação e de reunião de posicionamentos teóricos diversos. Por isso, é previsível a organização de seminários, simpósios e painéis durante os esforços para o alcance dos objetivos. Os seminários poderão ser momentos de conjunção de esforços e podem ser aproveitados por outros GPEs e pela equipe de pós-graduação do Cefor para divulgação de trabalhos ou de informações pertinentes aos participantes.
O Arquivo final será produzido com agrupamentos temáticos e palavras chaves e termos ao máximo possível concatenados com o glossário legislativo em desenvolvimento na Câmara dos Deputados. Os agrupamentos serão inseridos em capítulos correspondentes aos três esforços: 1) Revisão da Literatura - Políticas Públicas e Órgãos Legislativos ou Fiscalizadores; 2) estudos de políticas públicas específicas; 3) estudo do papel do Legislativo como Órgão fiscalizador político das políticas públicas, e sua atuação complementar ao dos Órgãos de fiscalização administrativa; 4) Considerações do GPE.

8. CRONOGRAMA

Maio a dezembro de 2012. Revisão da literatura
Maio a dezembro de 2013. Formação do Banco de Dados, Hipóteses e Conclusões.
Maio a agosto de 2014. Análise e síntese do Papel do Legislativo Fiscalizador das Políticas
Setembro a dezembro de 2014. Considerações finais do GPE.

9. ORÇAMENTO

Os trabalhos serão realizados junto a Órgãos da Câmara dos Deputados, Controladoria-Geral da União e Câmara Legislativa do Distrito Federal. O ônus será o das horas de trabalho dos autores autorizadas para o desenvolvimento do trabalho, em regra às segundas e sextas-feiras pela manhã.

10. BIBLIOGRAFIA

As obras e artigos de referência constantes nas monografias de conclusão do Curso Especialização em Legislativo e Políticas Públicas – Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados – 2010-2011:

Anselmo, Alessandra Marquez. A TV Câmara sob a ótica da comunicação pública: desafios políticos e institucionais.

Azevedo, Maria Gabriela da Silva Lopes e Carravilla. Acesso gratuito aos medicamentos antirretrovirais : contribuição do Legislativo para a política brasileira de combate à Aids.

Brandão, Dorgil Marinho da Silva. Accountability na outorga e renovação de contratos de radiodifusão : aumenta a demanda por participação social

Brito, Eveline Martins. A contribuição do programa de governo "Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção" da CGU no processo de prestação de contas dos administradores públicos federais

Cardoso, Mônica Gonçalves. Política pública na área de segurança e cidadania : percepção dos moradores do Itapoã (DF) sobre o Pronasci e a Ação Territórios da Paz

Carvalho, Rosângela Rodrigues de. Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa : competência dos cuidadores de pessoas dependentes

Cavalcante, Juarez Nunes. O Poder Legislativo e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci

Cruz, Ionara Oliveira Cardoso Oliveira. O Legislativo e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci).

Cunha, Moizes Lobo da. Análise dos impactos de uma usina de biodiesel à luz dos objetivos e das diretrizes do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel.

Egreja Neto, Orlando. A participação social na Política Nacional de Mobilidade Urbana: uma abordagem entre a elaboração e a formulação.

Fernandes, Anamélia Lima Rocha. Política de cotas raciais para ingresso em instituições públicas de ensino superior no Brasil : ausência de política pública.

Leal, Maria das Graças Miranda. O papel do Legislativo na formulação da Política de Segurança Pública : o caso do Pronasci

Lima Filho, Mário Coêlho. O legislativo e política pública de enfrentamento do uso do crack

Lima, Cláudia Regina Vieira. Políticas públicas para idosos : a realidade das Instituições de Longa Permanência para Idosos no Distrito Federal

Linhares Neto, Damásio Alves. Controle social das agências reguladoras

Oliveira, Argemiro de. Política educacional com participação : o Programa Ética e Cidadania como política pública : ética e cidadania na formação do corpo docente.

Pacheco, Apeles. Juventude em revolta: o Pró-Sinase e a realidade do Distrito Federal

Rocha, Carla Marione dos Santos. Qualidade ambiental nos municípios com maior população urbana

Silva Neto, Silvino Alves da. Projetos de lei apresentados na Câmara dos Deputados no período 2003/2010, relativos a crianças e adolescentes : uma análise sob a perspectiva do enfrentamento da violência

Silva, José Francisco da. A educação para a cidadania fiscal : ações do Programa Nacional de Educação Fiscal - PNEF no ensino fundamental e médio

Silva, Paulo César Alves da. Reserva hídrica : Aquífero Guarani e seu uso sustentável

Silva, Teresinha Passos. Legislativo e o controle da qualidade dos programas de televisão

Sousa, Sandra Silva de. Controle social na Câmara dos Deputados : uma análise dos mecanismos que o viabilizam.