

# O PAPEL DO LEGISLATIVO NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: Limitantes, Instrumentos e Perspectivas

OSVALDO MALDONADO SANCHES \*

Esta abordagem se acha orientada para a determinação das causas da limitada efetividade da ação das instituições legislativas no desempenho de seu papel de entidade responsável pela avaliação, em alto nível, das políticas públicas. A partir da premissa de que se entendem por políticas públicas (PP) “*os balizamentos fundamentais que são definidos pelo Governo (pela ação conjunta do Executivo e do Legislativo) com o propósito de parametrar a maneira pela qual as organizações públicas e privadas, de cada setor, deverão atuar em relação a determinados problemas ou áreas de atuação*”, ancoramos nossa apreciação em dois pressupostos: 1) o de que, em nosso País, o Poder Executivo é demasiado forte; b) o de que o Poder Legislativo se encontra ainda na primeira infância.

Como sabemos, apenas com a restauração da democracia plena, pela Constituição de 1988, é que são devolvidas ao Parlamento as suas prerrogativas tradicionais. Só a partir desta é que se torna possível uma atuação efetiva do Legislativo no campo das políticas públicas, deixando este de ser mero espectador e passando a intervir, de fato, nos respectivos processos decisórios. Logo, é compreensível, em razão da cultura burocrática que se havia consolidado durante o período autoritário, que os órgãos do Poder Executivo preservassem um certo viés autoritário ainda por vários anos. Por outro lado, o longo período de limitada ação, havia tornado o Legislativo despreparado para assumir, de imediato, em toda a plenitude, os novos papéis que lhe foram atribuídos. São esses dois fatores que alavancam a situação atual de “Executivo forte”, somados ao fato de que a divisão do Poder não é algo que ocorra facilmente, tendendo os seus detentores a resistir à transferência de parcelas deste, mesmo quando determinada pela Lei Maior. Assim, é natural que o Executivo manobre para que o Legislativo tenha que conquistar, a duras penas, as parcelas de Poder que por direito lhe foram atribuídas pela sociedade.

É sob essa perspectiva que nos referimos ao Legislativo como “ainda na infância”, ou seja, no sentido de que este se acha ainda em estágio embrionário como Instituição, a ser ultrapassado na medida em que este vá se consolidando, o que deve levar ainda vários anos. Em nosso entender, doze anos (de 1988 a 2000) é um período muito curto, na perspectiva da vida de instituições complexas como os Poderes do Estado. Não se pode esperar muito das instituições jovens, é preciso dar-lhes tempo para crescer (adquirindo músculos, experiência e malícia) e ocupar o espaço que lhes cabe na sociedade.

Mas, por certo, as causas da limitada ação do Legislativo no campo das políticas públicas não são apenas essas. Tanto os processos de formulação quanto os de avaliação de políticas públicas costumam enfrentar várias dificuldades até mesmo quando realizados por entes legislativos bastante consolidados ou implementados no âmbito do Poder Executivo.

A primeira dessas dificuldades é a de que, embora a “Avaliação de Políticas Públicas” seja uma dessas idéias de evidente conotação positiva, que costuma obter concordância das platéias quanto à sua necessidade e interesse público, ela constitui uma ação difícil de implementar em razão das quatro singularidades básicas das políticas públicas (PPs):

- as PPAs não são formuladas por um agente determinado, mas por múltiplos agentes;
- as PPAs, como norma, não são claramente explicitadas pelos seus formuladores;
- as PPAs são operacionalizadas por intermédio de um vasto número de agentes e ações;
- as PPAs são submetidas a constantes mudanças, sofrendo os efeitos de novas PPAs.

Além disso, no mesmo ambiente institucional, convivem políticas públicas que se opõem e se entrechocam continuamente, dado que, similarmente ao que ocorre com as pessoas, muitas das entidades do ambiente possuem interesses divergentes e conflitantes.

A segunda dificuldade, é a natural restrição que os gerentes costumam ter em relação à avaliação de desempenho em sua área de responsabilidade. Como a maioria tem receio de que as avaliações coloquem em evidência maus resultados obtidos em certas ações, ainda que ao lado de ótimos resultados, embora concordem, ao nível do discurso oficial, com as ações de controle, na prática buscam sabotá-las por todos os meios possíveis. Em poucas palavras, avaliação de resultados é algo muito bom quando tem relação com os outros e muito inconveniente quando realizada em nosso contexto.

Para encerrar esta enumeração indicativa, pode-se aduzir, como terceira dificuldade, as limitações que cercam os atos de quantificação e/ou mensuração. A idéia mais expressiva desta dificuldade me foi passada, há vários anos, pelo Professor Erich MachEarchen, da UCLA, ao salientar que “*nós jamais conseguimos medir coisa alguma, quando muito, podemos medir aspectos dessa coisa*”. Por exemplo, como você mede um carro ? Ora, se isso é assim difícil em relação a coisas materiais, quanto mais não o será em relação a eventos no plano social. Por exemplo, numa política pública de “pleno assentamento de trabalhadores rurais”, não basta saber o número de assentados, a área de terra ocupada, ou o número de empréstimos concedidos, etc. Dependendo do substrato dessa política, é necessário avaliar muitas outras coisas, tais como: qualidade da terra, eficácia da assistência técnica prestada, disponibilidade de insumos, apoio de saúde e educação às famílias assentadas, mercado para a produção, etc.

São essas restrições que tendem a levar as instituições a falar muito e fazer pouco no campo da avaliação das políticas públicas. Atuar nesse campo costuma dar muito trabalho e trazer mais dissabores do que recompensas (exceto para os partidos de Oposição), pois, dado que o setor público tende a ser um péssimo executor – seja aqui, seja nos países desenvolvidos (vide Aaron Wildawsky com o seu livro: “Implementation, Oakland are not for sale” e o Eugene Bardach, “The Implementation Game”, com suas críticas à implementação de projetos nos EUA) –, a maior probabilidade é de que as ações de avaliação coloquem a descoberto muitos problemas de eficácia e competência dos Governos. Lembro-me, a propósito, de um caso concreto ocorrido no Estado do Paraná, quando um órgão técnico elaborou um relatório de avaliação da ação do Governo ao final de uma certa gestão. O trabalho documentava muita coisa positiva, porém o Governador ao fazer a leitura política do documento, assustou-se com a exploração política que podia ser feita dos limitados pontos negativos e determinou a sua integral destruição.

Porém, a existência dessas dificuldades não diminui a relevância da atuação do Poder Legislativo no campo da formulação e avaliação de políticas. Apenas nos alerta para o fato de que ela deve ser comedida, cautelosa e ampliar-se gradativamente. Em termos de potencial, são vários os instrumentos de que dispõe o Congresso Nacional para intervir no campo das políticas públicas. Além do Plano Plurianual e da LDO, de grande alcance na formalização das políticas públicas, a Constituição de 1988 criou vários outros meios intervenção do Parlamento, dentre as quais merecem destaque:

- o poder de convocar autoridades, requisitar informação e realizar audiências públicas;
- a atribuição de poderes especiais de investigação das comissões parlamentares de inquérito;
- as prerrogativas de acompanhamento e de fiscalização dos gastos públicos da Comissão Mista e das comissões permanentes das Casas do Congresso Nacional;

- a efetiva faculdade de emendar as proposições sobre planos e matérias orçamentárias, com a possibilidade de modificar, suprimir ou instituir programações específicas;
- o controle sobre atos do Executivo (tais como os empréstimos e os atos internacionais);
- a ampliação, como prerrogativa constitucional, do âmbito de atuação das Comissões.

É verdade que o emprego desses instrumentos ocorre ainda com alguns problemas, com maior ou menor magnitude em cada caso, limitando a efetividade da participação do Legislativo nos processos de formulação e avaliação de políticas públicas. Porém, todos eles têm se evidenciado como de grande utilidade no aprimoramento das instituições do País, sobretudo pela transparência peculiar aos processos no âmbito do Legislativo, os quais viabilizam uma maior participação das instituições da sociedade, sobretudo da imprensa e das entidades associativas de caráter setorial.

Consideradas as restrições apontadas, a nossa avaliação é de que, no plano da realidade recente, a ação do Legislativo Federal na avaliação de políticas públicas tem chegado a ser bastante significativa, sobretudo no que se refere às políticas de alocação de recursos. É claro que esta nossa percepção é muito mais intuitiva do que empírica, o que, porém, não lhe retira o seu valor, dado que no âmbito das instituições legislativas, o tipo de racionalidade que orienta as apreciações e decisões é mais do tipo substancial (fundada em intuitivo) do que racional (objetivo).

Embora seja desejável que a avaliação de políticas públicas se baseie em elementos concretos, ou seja, nas ações efetivas dos entes públicos e nos resultados propiciados pelos bens e serviços que colocam à disposição da sociedade, isso nem sempre é possível, dado que duas das fontes básicas desses elementos nem sempre possuem elementos suficientemente expressivos da realidade para aplicação àquela política pública que se deseja avaliar, quais sejam:

- a) os dados relativos à formulação e execução de planos e orçamentos (ao nível detalhado por entidades, programas e projetos);
- b) as avaliações de certas conjunturas (desemprego, mortalidade, alfabetização, qualidade de vida, renda nos setores de atividade, balança comercial, etc.) realizadas por instituições com credibilidade.

Gostaríamos de salientar que, embora o nosso enfoque seja sobre a AVALIAÇÃO de políticas públicas, é preciso ter presente que o processo de FORMULAÇÃO (ou de reavaliação) de políticas públicas, tem como uma de suas componentes básicas a avaliação (ainda que apenas intuitiva e substancial) das políticas públicas propostas e das vigentes.

Considerados esses pressupostos, vejamos alguns exemplos de ações significativas estabelecidas pelo Poder Legislativo, no campo dos planos e orçamentos, relativas à avaliação e/ou redefinição de políticas públicas.

- quando da apreciação do projeto do último Plano Plurianual, o Legislativo não concordou com a estrutura de detalhamento do Plano e a modificou de maneira a propiciar uma melhor integração entre os documentos de planejamento e de orçamento público;
- nesse Plano Plurianual o Legislativo incluiu norma tornando obrigatório ao Executivo a apresentação de Relatório de Acompanhamento da Execução do PPA por áreas e programas;
- nas leis de diretrizes orçamentárias dos últimos anos o Legislativo tem incluído disposições relevantes sobre as políticas de alocação de recursos aos setores de saúde (fixando um patamar mínimo) e transportes (dando prevalência às ações de restauração);
- os projetos de leis orçamentárias dos últimos dois anos têm sido modificados no Congresso de modo a assegurar uma distribuição mais equitativa dos recursos do SUS entre as unidades da federação, bem como para sinalizar a necessidade de mais recursos para o FUNDEF;

- no projeto de Plano Plurianual em tramitação e no Orçamento de 2000, o Legislativo revisou as alocações em investimentos, ampliando-as em 80% (de R\$ 6,8 bilhões para R\$ 12,2 bilhões) e criando uma série de novos programas e ações de interesse das bases regionais, sobretudo com vistas a viabilizar o apoio a ações de desenvolvimento urbano;
- no projeto de Orçamento para 2000, as alocações em irrigação foram seriamente revistas, de modo a dotar os projetos de interesse da Região Nordeste de recursos compatíveis para a conclusão de obras que vêm se arrastando há vários anos;
- no projeto de Orçamento para 2000, a programação do Ministério da Agricultura, oriunda do Executivo, não previa alocações para ações de desenvolvimento rural (apoio ao produtor), o que foi corrigido pelo Legislativo com alocações de cerca de R\$ 300 milhões.

Antes de finalizar essas nossas considerações, gostaria de salientar que o Poder Legislativo tem sido bastante cauteloso no cumprimento das prerrogativas que lhe foram restauradas, estabelecendo restrições adicionais à sua atuação – além daquelas previstas no texto Constitucional – a fim de evitar que seu direito a participar das decisões sobre as políticas públicas não viole o direito que têm os demais Poderes de também atuar na conformação da ação da sociedade.

Quanto às normas constitucionais de caráter restritivo, o seu fundamento básico foi o desejo dos Constituintes, ao restaurar as prerrogativas do Legislativo, de que estas fossem exercidas sob a ética da responsabilidade, evitando os erros e abusos do passado. Dentre as restrições com esse propósito cabe apontar: a) a subordinação da programação da LOA às definições do PPA e da LDO; b) as restrições ao poder de emenda dos membros do Parlamento; c) as vinculações de receitas para gastos com segurança, educação e irrigação; d) as restrições à realização de operações de crédito, à criação de vinculações e à movimentação de recursos; e) a proibição do início de investimentos não previstos PPA.

No que se refere às normas regimentais de caráter restritivo, cumpre destacar, no campo dos Planos e Orçamentos, a Resolução nº 2/95-CN, cujas normas derivam, de um lado, do esforço do Legislativo em melhorar a sua imagem perante a população (comprometida após a CPI dos Orçamentos) e, de outro, das pressões do Executivo no sentido de manter suas propostas tão inalteradas quanto possível e de obter o máximo de flexibilidade para implementar os programas governamentais.

De nossa parte não temos dúvidas de que o Poder Legislativo tem dado um significativo apporte de qualidade à melhoria do processo de formulação e formalização das políticas públicas por meio dos Planos e Orçamentos. Sua atuação tem sido substancial na definição dos Planos Plurianuais, na fixação das Diretrizes Orçamentárias e no detalhamento da programação nos orçamentos. Porém, apesar dos avanços constatados, nota-se uma certa tendência ao empobrecimento da participação do Congresso Nacional nas decisões mais relevantes sobre os orçamentos públicos. As principais evidências disso são: a) as modificações nas leis de diretrizes orçamentárias por intermédio de medidas provisórias; b) a crescente prevalência do Poder Executivo na definição das programações a implementar; c) as limitações ao âmbito e valor das emendas individuais dos parlamentares; d) a ênfase na obtenção de alocações em favor das unidades federativas em vez de em favor de projetos estratégicos; e) a criação de rotinas com mais ênfase na melhoria dos processos do que na qualidade das decisões; f) as limitadas preocupações com o acompanhamento e avaliação de resultados.

Dada o enfoque que adotamos ao início da abordagem, nos limitaremos a algumas breves considerações sobre as duas últimas. A questão da ênfase na eficiência dos processos tende a contribuir para que se afastem os atores focais do processo orçamentário dos questionamentos essenciais sobre certas políticas públicas. Por exemplo, a limitada amplitude dos programas de saneamento e habitação – de grande efeito na geração de emprego e na elevação da qualidade de vida das populações –; a deterioração da estrutura

de planejamento do país – que torna indisponíveis diagnósticos apropriados para orientar a alocação dos recursos –; a inexistência de alocações em favor de programas de fontes alternativas de energia – que geram empregos e preservam o meio ambiente; a real validade das políticas de reservas monetárias e juros do Governo – de grandes repercussões nos encargos com a dívida e que limitam as disponibilidades para outras alocações –; para citar apenas algumas questões.

Quanto às limitadas preocupações com o acompanhamento e avaliação de resultados, o que se pode constatar é que, afora a criação das Comissões de Fiscalização e Controle e de algumas articulações com o Tribunal de Contas, pouco tem sido feito, não existindo estruturas encarregadas de acompanhar e avaliar, de modo sistêmico, a execução orçamentária federal. Isso se torna particularmente relevante quando se observa que o Orçamento, como instituto jurídico, foi concebido como instrumento de controle, ou seja, de impor limites à ação dos governantes pela ação dos representantes do povo.

Em nosso entender a inexistência de estruturas apropriadas para a realização de atividades de acompanhamento e avaliação deriva do formato atual de estruturação e funcionamento dos órgãos das Casas do Congresso Nacional, em particular das Comissões Permanentes. Com o seu perfil articulado ainda durante o período autoritário, tais órgãos têm a sua dinâmica de funcionamento montada de forma a evitar o surgimento de entes consolidados, detentores de expressivas parcelas de poder e capazes de influir, de fato, no comportamento da Administração. Uma das formas mais efetivas de poder é aquela que deriva do conhecimento aprofundado e da memória dos fatos. Na forma atual, em que as Comissões trocam de presidência a cada ano, vedada a reeleição, é muito difícil atingir tal desiderato. Nesse contexto, nunca se chega a articular forças suficientes para dotar tais órgãos de uma estrutura apropriada para a realização de atividades permanentes. Nosso quadro contrasta fortemente com o dos EUA, onde os Presidentes de Comissão chegam a permanecer à frente destas por mais de dez anos, adquirindo um conhecimento setorial mais amplo do que o dos Ministros de Estado da área.

Porém, apesar dos problemas que existem no campo da atuação do Legislativo na formulação e avaliação de políticas públicas há algo de muito positivo em nosso ambiente institucional. O fato dos problemas estarem sendo levantados e discutidos. Esse é, sem dúvida, um grande passo em direção às mudanças, pois a identificação e a delimitação do problema é requisito essencial para a sua solução.

---

\* Mestre em Administração Pública pela FGV/RJ e pela State University of New York at Albany. Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados (desde 1991), ex-Diretor de Orçamento do Estado do Paraná, Autor do ‘DICIONÁRIO DE ORÇAMENTO, PLANEJAMENTO E ÁREAS AFINS’.

Texto desenvolvido para orientar debate interno realizado, no ano 2000,  
no âmbito das Consultorias das Casas do Poder Legislativo Federal.