

**Associação dos Consultores Legislativos da CLDF - Asselegis
2º Encontro de Consultores Legislativos da CLDF
Junho de 2009**

**Elaboração de Pareceres de Mérito:
Ferramentas Teóricas e Metodológicas da
Moderna Análise de Políticas Públicas**

**Kleber Chagas Cerqueira
Consultor Legislativo - USE**

Que são Pareceres de Mérito?

“Parecer de mérito é a manifestação de comissão ou da Mesa Diretora sobre os aspectos relativos à **necessidade, oportunidade, conveniência e relevância** da matéria tratada na proposição”.
(Francinetti et al, 2005, p. 74).

“Os pareceres de mérito são os que examinam a proposição nos aspectos relativos à **necessidade, oportunidade, relevância** e efeitos positivos ou negativos [**consequências**] resultantes da aplicação do disposto na matéria. Cabem a cada uma das comissões permanentes da Câmara legislativa, observadas as respectivas competências enumeradas no art. 29 do Regimento”.

(Processo Legislativo Distrital e Funcionamento da CLDF - Áurea, Jane e Orivaldo, Brasília, CLDF, 2000, p. 60).

Na elaboração dessa espécie de parecer devem-se observar, sempre que possível, as seguintes referências, entre outras:

- a) caracterização do objeto focado, suas variáveis determinantes e implicações decorrentes;
- b) fundamentação técnica, com dados estatísticos ou outras formas de quantificação, quando possível;
- c) localização da proposição no contexto das diretrizes programáticas do Governo (**oportunidade política**);
- d) **relevância social**: benefício previsto para a clientela alvo da proposição (**efetividade**).

(Francinetti et al, 2005, p. 74).

É importante considerar, na análise de mérito, que a avaliação da propositura não deve se restringir ao exame da repercussão da norma no que respeita apenas aos destinatários diretos, mas também no que respeita aos que indiretamente serão por ela atingidos. Portanto, o parecer de mérito deve avaliar o conteúdo da proposição considerando a relação entre **custos e benefícios**, efeitos positivos e negativos, **encargos para os cidadãos**, consequências da implementação da medida e **efeitos colaterais** possíveis, decidindo, mediante fundamentação, pela aprovação ou rejeição da matéria.....

(Francinetti et al, 2005, p. 74).

Como se avaliam necessidade, oportunidade, conveniência, relevância, consequências, efetividade e efeitos colaterais das matérias?

Subjetivamente???

Embora nunca se possa afastar completamente algum grau de subjetividade nessa avaliação (afinal, são sujeitos que avaliam) as ferramentas teóricas e metodológicas da moderna análise de políticas públicas podem ajudar a conferir-lhe maior grau de objetividade.

O Guia Prático para a Análise de Política Públicas de Eugene Bardach

A análise de políticas públicas é uma atividade complexa, “mais uma arte do que uma ciência”, que conta tanto com intuição quanto com método.

Bardach desenvolve uma abordagem da análise dessas políticas estruturada em oito passos, visando à economia de esforço e à maior efetividade do trabalho do analista político.

Os oito passos são:

1. Defina o problema;
2. Reúna algumas evidências;
3. Construa as alternativas;
4. Selecione os critérios (parâmetros de análise);
5. Projete os resultados;
6. Confronte os trade-offs (escolhas conflitantes);
7. Decida;
8. Conte sua história.

Aplicando aos Pareceres de Mérito:

1. Que problema a proposição pretende resolver? O problema realmente motivou a busca de uma solução ou trata-se de uma solução em busca de um problema? Foi adequadamente mensurado? Há um diagnóstico das condições que produzem o problema? Há oportunidades perdidas para a sociedade em decorrência da existência do problema? A solução proposta pela proposição ataca realmente a causa ou as causas do problema?

2. As evidências do problema foram bem estabelecidas? Foram apresentadas experiências de outros lugares no enfrentamento de problemas semelhantes?
3. Há alternativas melhores à inovação legislativa (Decreto, Portaria, atos administrativos)? Como se enfrentou problemas semelhantes em outros lugares?
4. Que critérios podem ser utilizados para avaliar os benefícios e demais consequências da aplicação da futura nova lei? Que parâmetros podem ser usados para avaliar a melhoria do bem estar geral (ou de grupos específicos) com sua aplicação?

5. Que resultados podem ser esperados com a aplicação da futura nova lei? Quais são as incertezas e riscos mais fortes em relação a essa projeção?
6. Que resultados podem ser esperados com a aplicação das ações alternativas? Os resultados prováveis das alternativas seriam melhores?
7. Vencidas essas questões, decida se o parecer deve ser favorável ou contrário, no mérito, à proposição. Se a decisão parecer óbvia ou bastante razoável é sinal de que a análise deve ter sido bem feita;
8. E, finalmente, conte sua: redija sua minuta de parecer.

Tipologia de instrumentos de intervenção governamental na sociedade

1. Tributos;
2. Regulação;
3. Subsídios e concessões;
4. Provisão de serviços públicos;
5. Alocação orçamentária;
6. Informação;
7. Estrutura dos direitos privados;
8. Estrutura da atividade econômica;
9. Educação e qualificação técnica;
10. Finanças e contratos;
11. Reformas Políticas e Burocráticas.

A visão de James Scott sobre porque certas políticas voltadas a melhorar a condição humana falharam

Para Scott, os mais trágicos episódios resultantes de iniciativas estatais de engenharia social originaram-se numa pernicioso combinação de quatro elementos:

- a organização administrativa da natureza e da sociedade, na forma de simplificações e padronizações;
- a “ideologia ultra modernista”, uma fé inabalável na capacidade da ciência e da tecnologia “domesticarem” a natureza e a sociedade, no sentido de proverem formas de organização racionais superiores às formas naturais ou espontâneas;
- um Estado autoritário propenso a incorporar o ultra modernismo à sua natureza e,
- uma sociedade civil prostrada, incapaz de resistir a esses planos.

A visão de James Scott sobre porque certas políticas voltadas a melhorar a condição humana falharam

Os grandes episódios ultra modernistas examinados podem ser qualificados como tragédias em ao menos dois sentidos: no de que seus mentores intelectuais, “visionários”, agiram como deuses, pensando poder fazer o mundo à sua vontade; e no sentido de que suas ações eram animadas por um genuíno desejo de melhorar a vida das pessoas, mas acabaram por produzir resultados insatisfatórios, quando não desastrosos.

A visão de James Scott sobre porque certas políticas voltadas a melhorar a condição humana falharam

Planejando para cidadãos abstratos, sem ouvi-los em suas demandas reais, acabaram produzindo bens públicos não compreendidos com tais pelos destinatários, que tiveram que adaptá-los criativamente, às vezes com elevado custo, para seu usufruto.

O menosprezo pela complexidade das relações sociais e do mundo natural foi fatal para esses empreendimentos.

A visão de James Scott sobre porque certas políticas voltadas a melhorar a condição humana falharam

- O fracasso de todas essas tentativas autoritárias e esquemáticas de impor soluções racionalizadoras aceitáveis e bem sucedidas origina-se, quase sempre, na desconsideração dos valiosos conhecimentos incorporados em práticas locais.
- A natureza desse tipo de conhecimento prático pode ser mais bem entendida por meio do conceito grego de "*mètis*" (um conhecimento que só se obtém com a experiência prática) e também da expressão anarquista **mutualidade**.

A grande relevância do trabalho de Scott é alertar-nos para os riscos de o Estado assumir uma postura arrogante e autosuficiente no que respeita à concepção e à implementação de políticas públicas. Se a ciência e a tecnologia são ferramentas necessárias para a elaboração e implementação de boas políticas públicas, não são condição suficiente. Tão indispensável quanto elas é ouvir o outro lado (“combinar com os aliados”, parodiando o Mané Garrincha), os beneficiários e demais afetados pelas políticas públicas.

Aplicações à elaboração de pareceres de mérito

- Importância de consultar representantes da população endereçada pela proposição
- Importância de consultar representantes da população potencialmente e indiretamente afetada/atingida pela proposição

Como James March pulveriza a ilusão da racionalidade no processo de formulação de Políticas Públicas

O modelo explicativo clássico do processo de formulação de políticas públicas considera o processo decisório como fundado num conhecimento perfeito das alternativas disponíveis, de todas as consequências de cada escolha e ainda num ordenamento de preferências igualmente preciso, por parte dos atores.

Como James March pulveriza a ilusão da racionalidade no processo de formulação de Políticas Públicas

Em contrapartida, o modelo analítico de racionalidade limitada considera que os tomadores de decisão sofrem sérias limitações de atenção, memória, compreensão e comunicação. O modelo proposto por March advoga a incerteza inerente ao processo decisório tanto no que concerne ao conhecimento das alternativas disponíveis, quanto às consequências de cada decisão e à clareza ou precisão com que os atores sociais enxergam suas próprias preferências.

Como James March pulveriza a ilusão da racionalidade no processo de formulação de Políticas Públicas

Trata-se de um modelo de tomada de decisões baseado em regras, que, diferentemente do modelo de escolha racional, trabalha não com maximização de consequências perfeitamente previsíveis, mas com o estabelecimento de identidades e a equiparação de regras em situações conhecidas, com a satisfação de expectativas em função de experiências e de contextos institucionais dinâmicos.

Referências Bibliográficas

- Bardach, Eugene. A Practical Guide for Policy Analysis. Washington, CQ Press, 2005.
- Francinetti et al. Elaboração de Textos Legislativos. Brasília, CLDF, 2005.
- March, James. A Primer on Decision Making: How Decision Happen. New York, Free Press, 1994.
- Orlandi, Reis e Melo. Processo Legislativo Distrital e Funcionamento da CLDF. Brasília, CLDF, 2000.
- Scott, James. Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed. New Haven, Yale UP, 1998.