

ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO: BALIZAS CONCEITUAIS E DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL

Fernando B. Meneguim¹
Rafael Silveira e Silva²

RESUMO

O presente capítulo tem por objetivo explorar, em termos iniciais, alguns aspectos relacionados à prática conhecida como análise de impacto legislativo (AIL) e seus desafios de implementação no âmbito do Poder Legislativo. A AIL fundamenta-se sobre o fato de que as escolhas do processo decisório implicam consequências para a sociedade, exigindo dos atores políticos uma atuação ativa e preventiva no exercício do controle da qualidade da intervenção estatal. Essa avaliação, de natureza *ex ante*, abarcaria desde a análise dos motivos que tornam necessária determinada intervenção, o planejamento das ações para o desenvolvimento da iniciativa, a definição dos agentes encarregados de implementá-la, o levantamento das normas disciplinadoras pela qual será regida, até a fundamental avaliação de seus possíveis impactos. Sustenta-se a racionalidade e a importância da incorporação dessa prática ao processo legislativo, observando a AIL como mecanismo indutor das melhores práticas da representação democrática, sem que haja necessidade substancial de promoção de mudanças nos procedimentos e nas regras já existentes das Casas Legislativas, mas apostando na transformação de longo prazo da práxis dos atores políticos nos processos decisórios.

Palavras-chave: análise de impacto legislativo; Poder Legislativo; metodologia; democracia.

ABSTRACT

The present chapter aims to explore in an initial way some aspects related to the practice known as legislative impact assessment (LIA) and its implementation challenges within the Legislative Branch. The LIA is based on the fact that the choices of the decision process imply consequences for the society, demanding of the political actors an active and preventive action in the exercise of the control of the quality of the state intervention. This evaluation, *ex ante* in nature, would range from analyzing the reasons for making intervention necessary, planning the actions for the development of the initiative, defining the agents in charge of implementing it, surveying the disciplinary norms by which it will be governed, to the fundamental evaluation of its possible impacts. The rationale and importance of incorporating this practice into the legislative process are observed, aiming the

1. Consultor legislativo do Senado Federal. Doutor em economia e mestre em economia do setor público. *E-mail:* <meneguim@senado.leg.br>.

2. Consultor legislativo do Senado Federal. Doutor e mestre em ciência política. *E-mail:* <rssilva@senado.leg.br>.

LIA as a mechanism that induces the best practices of democratic representation, without there being a substantial need to promote changes in the procedures and existing rules of the Legislative Houses, but betting on the long-term transformation of the praxis of political actors in decision-making processes.

Keywords: legislative impact assessment; Legislative Branch; methodology; democracy.

1 INTRODUÇÃO

A materialização da intervenção estatal ocorre por meio das políticas e das ações movidas na tentativa de regular situações que necessitam ser resolvidas no interior das coletividades. Seus limites, forma e conteúdo decorrem de processos decisórios que expressam relações e arranjos de poder que devem necessariamente obedecer a critérios essencialmente republicanos e democráticos. Na observância desses critérios, o grande desafio é tornar o exercício de elaboração e de implementação das ações estatais um processo efetivo do atendimento de demandas e solução de problemas sociais.

Tais demandas, aliadas a um processo de amadurecimento da sociedade, portanto, exigem do Estado melhoria permanente no desempenho de suas funções, assim como uma maior efetividade de suas ações com o intuito de transformar a realidade brasileira. O que resulta da sua atuação, positivamente ou negativamente, produz impactos relevantes no cotidiano da sociedade, a qual, em um ambiente democrático, deve ter ao seu dispor mecanismos institucionais que lhe permitam conhecer as alternativas disponíveis de políticas, bem como as escolhas dos governantes e dos representantes. Assim, os mecanismos democráticos possibilitam um exercício mais ativo da representação, que deve, por sua vez, ser cada vez mais responsiva e responsável.

Sabemos, no entanto, que as democracias representativas são imperfeitas e demandam permanentemente atenção para seu aprimoramento, uma vez que seus mecanismos constitutivos ainda permitem que a vontade dos cidadãos seja passível de distorções. Para uma parceria mais estreita entre a atividade parlamentar e o exercício da cidadania nos interstícios eleitorais, é fundamental que o funcionamento do processo legislativo não se restrinja ao cumprimento formal das regras, mas que ele tenha serventia para dotar as decisões de maior qualidade e efetividade.

Recorrendo a Przeworski (1996), responsivos seriam os governos que promovem os interesses dos cidadãos, levando-se em consideração a capacidade de manifestação clara de suas necessidades. De forma complementar, o mecanismo de responsabilização ocorre quando os cidadãos têm possibilidade de discernir os representantes que agem em seu benefício, podendo-lhes aplicar sanções apropriadas quando agem no sentido contrário, ou seja, recusando-lhes a reeleição. Assim, pode-se afirmar que os institutos democráticos têm por objetivo

a construção de um vínculo de representação responsivo ao interesse público e responsável perante o público; passível, portanto, de controle público.

Desse modo, verifica-se que o exercício da representação política requer grande habilidade na definição e no planejamento, bem como na implementação que dá concretude à ação estatal, dado que não apenas a percepção do benefício, mas também sua qualidade e efetividade estarão sendo aferidas, direta ou indiretamente. É por essa razão que a ação de avaliar torna-se uma das mais importantes na esfera da relação democrática entre governantes e cidadãos.

Somente pela avaliação é possível saber se os atores políticos pautaram suas ações pelo melhor interesse dos cidadãos, ou se agiram orientados por seus próprios interesses. Com a avaliação abre-se a possibilidade de averiguar se as escolhas dos meios, dos métodos, das alternativas foram pautadas por critérios técnicos, levando-se em conta um conjunto de possibilidades concretas, abrindo possibilidade para aferir se fizeram o melhor que podiam ou se apenas ficaram limitados a cumprir meros compromissos eleitorais.

Ressalta-se também que a avaliação de políticas deve ser balizada pelo conhecimento das condições em que operam os governantes. Assim, para que seja possível verificar se, dadas as condições vigentes, os representantes agiram no melhor interesse dos cidadãos, um elemento torna-se essencial: informação. E, claro, todos os fatores que propiciam sua transparência, sua credibilidade e seu acesso.

Mas como avaliar? Essa pergunta torna-se bastante pertinente porque se deseja enfatizar que a avaliação apresenta muitas dimensões.

A política pública, desde a sua concepção até a análise de seus resultados, é composta por um conjunto articulado de diversas etapas chamado de ciclo das políticas públicas. Há uma grande variedade de abordagens existentes para descrever esse ciclo. Uma delas é o modelo construído sob a lógica de resolução de problemas, já que o objeto das políticas públicas são “problemas ou demandas públicas”. O referido modelo, constituído por cinco estágios, é ilustrado por Howlett, Ramesh e Perl (2013), conforme apresentado no quadro 1.

QUADRO 1
Cinco estágios do ciclo de políticas públicas

Resolução aplicada a problemas	Estágios do ciclo da política pública
1) Reconhecimento do problema.	1) Formação de agenda.
2) Propostas de solução.	2) Formulação da política.
3) Escolha da solução.	3) Tomada de decisão política.
4) Efetivação da solução.	4) Implementação da política.
5) Monitoramento dos resultados.	5) Avaliação da política.

Fonte: Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 16).

Note que, em ambas as abordagens, o ciclo das políticas públicas termina com a avaliação. Trevisan e Bellen (2008) explicam a importância da avaliação no ciclo das políticas públicas.

O Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE assinala que o propósito da avaliação é determinar a pertinência e alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento. A avaliação deve proporcionar informação que seja crível e útil para permitir a incorporação da experiência adquirida no processo de tomada de decisão. A avaliação deve ser vista como um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas públicas (Trevisan e Bellen, 2008).

Podemos chamar essa abordagem de “clássica”, pois se vincula à aferição da responsabilização da administração pública e é exercida tanto pelo próprio Poder Executivo, no que concerne aos seus mecanismos de controle interno (de desempenho e controle formal), quanto pelo Legislativo, na sua atividade constitucionalmente estabelecida no inciso X do Artigo 49 da Carta Magna.

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta (Brasil, 1988, Artigo 49).

Trata-se do conhecido controle parlamentar, o qual se define como *accountability* horizontal (O’Donnell, 1998), ou seja, quando o controle é exercido entre instituições estatais, em que não há uma relação de subordinação e, por isso, tratado em uma relação horizontal. Tal conceito é aplicado às relações entre poderes, com base na concepção do sistema de freios e contrapesos, pelo qual cada poder cumpre uma função específica como prioridade, ainda que pudesse exercer também funções dos outros poderes dentro de sua própria administração. Trata-se de uma arquitetura institucional que procura mitigar a supremacia de qualquer um dos poderes, conferindo maior equilíbrio à relação entre eles.

Esse controle “clássico” ocorre frequentemente de forma *ex post*, ou seja, realizada após a implementação da política, que, na essência, aplica-se para a verificação da efetividade dos programas e das sugestões de modificações, ou durante a implantação de um programa com o propósito de subsidiar sua gestão e aperfeiçoar sua aplicação.

Não obstante a relevância e a constante necessidade de aprimoramento dessas avaliações, existe ainda uma dimensão muito pouco explorada na experiência brasileira, sobre a qual pretendemos abordar de maneira diferenciada relativamente à visão clássica de avaliação de políticas.

2 AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO: PROPOSTA CONCEITUAL

A noção de avaliação, como vimos acima, está fortemente atrelada aos resultados e às novas condicionantes para uma etapa seguinte de planejamento e formulação. Entretanto, pouco se evidencia que a etapa da formulação das políticas e do desenvolvimento de soluções não pode prescindir do exercício metódico e racional sobre as opções existentes, bem como os nexos causais que podem redundar nos resultados almejados. Aos atores políticos e aos agentes públicos é depositada a responsabilidade fundamental de tomar todos os cuidados para que as soluções propostas não sejam vistas como experiências sociais, aferindo-se as consequências como se fossem resultados de laboratório que podem ser dezenas de vezes repetidos.

Como todos sabemos, as escolhas do processo decisório implicam graves consequências para a sociedade, que, por sua vez, demanda soluções. Esse exercício prévio, que implica o controle efetivo da qualidade da intervenção estatal, incluiria qualquer tipo de ação proveniente de atores políticos, desde o estudo e o planejamento de programas e projetos de políticas apresentados pelo Executivo até, e talvez principalmente, proposições legislativas tanto dos chefes do Poder Executivo quanto dos parlamentares.

Essa avaliação, de natureza *ex ante*, abarcaria desde a análise dos motivos que tornam necessária determinada intervenção, o planejamento das ações para o desenvolvimento da iniciativa, a definição dos agentes encarregados de implementá-la, o levantamento das normas disciplinadoras pela qual será regida, até a fundamental avaliação de seus possíveis impactos. Por essa natureza e dada a experiência internacional já acumulada nos aspectos acima citados, conceituamos essa perspectiva de avaliação *ex ante* como avaliação de impacto legislativo (AIL) ou avaliação de impacto regulatório (AIR), no caso de se tratar de esfera normativa infralegal e regulamentadora, quando tratamos do caso brasileiro.

O estudo da AIL integra a área de conhecimento conhecida como legística material. Segundo Soares (2007), o escopo da legística material é:

atuar no processo de construção e escolha da decisão sobre o conteúdo da nova legislação, em como o processo de regulação pode ser projetado, através da avaliação do seu possível impacto sobre o sistema jurídico, por meio da utilização de técnicas que permitam tanto realizar diagnósticos, prognósticos, mas também verificar o nível de concretude dos objetivos que justificaram o impulso para legislar e dos resultados obtidos a partir da sua entrada em vigor (Soares, 2007).

De forma sintética, esse tipo de avaliação deve ser empreendido para analisar impactos decorrentes da aplicação de uma nova lei. Existem alguns critérios para o exame desses impactos. Pode-se observar se a legislação será efetiva, ou seja, se o comportamento adotado pelos destinatários da norma está de acordo com o esperado; eficaz, no sentido de que o texto legal deve estar formulado para que

os objetivos sejam alcançados; e eficiente, isto é, se os benefícios oriundos da lei compensam os custos impostos por ela, além de serem os menores possíveis (Meneguín, 2010).

Conforme Moraes (2010), a AIL, que o autor se refere como avaliação de impacto normativo, seria um processo analítico de gestão da qualidade das normas jurídicas, que consistiria na identificação e no estudo dos efeitos potenciais e reais dos atos normativos, com o objetivo de se alcançar a melhor opção de atuação do poder público.

O primeiro ponto que se deve discutir é o motivo de ser necessário um cuidado especial com a construção das futuras normas. Cabe ressaltar que o funcionamento das instituições, no qual se inclui a legislação, precisa estar corretamente calibrado de forma a contribuir com uma eficiente coordenação do sistema econômico. A definição de North (1990), renomado autor institucionalista, deixa clara essa importância: “as instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições elaboradas pelos homens que dão forma à interação humana. Em consequência, elas estruturam incentivos no intercâmbio entre os homens, seja ele político, social ou econômico” (*op. cit.*).

O fato é que as leis, destinadas a corrigir falhas, coibir comportamentos errados, regular e estabelecer políticas públicas, têm diversos graus de qualidade. Tanto podem ser eficazes na redução dos problemas quanto podem introduzir distorções adicionais na economia e na sociedade, prejudicando a eficiência do sistema (Bugarin e Meneguín, 2016).

A AIL permite que a potencial legislação esteja corretamente calibrada, de forma a contribuir com uma eficiente coordenação dos incentivos postos à sociedade e com o atingimento de objetivos que promovam aumento de bem-estar social.

Garoupa (2006) resume bem quais os propósitos da AIL ou da análise econômica da legislação:

- contextualização jurídica e análise jurídica da legislação;
- análise custo-benefício;
- análise econômica complementar com implicações para equidade e justiça social.

O estudo jurídico é importante de forma a evitar uma avaliação espúria e desprovida de contextos institucional e constitucional. Normalmente, as análises que vêm sendo feitas atualmente abarcam somente essa faceta.

A análise custo-benefício é o processo usado para a determinação da eficiência econômica global. Comparam-se os custos com os benefícios sociais que

provavelmente resultarão da proposição legislativa, e estes com o resultado de alternativas, de forma a escolher o projeto que apresenta a maior diferença positiva entre os benefícios globais (econômicos e sociais) e os custos globais.³

A análise econômica complementar é necessária porque a avaliação do custo-benefício sozinha é neutra com relação à distribuição dos recursos, isto é, reconhece-se que há grupos que ganham e grupos que perdem, mas a transferência de um grupo para outro é economicamente neutra. Conforme Garoupa (2006) ressalta, um dos aspectos mais importantes da análise econômica complementar é verificar o grau de concentração dos custos e benefícios, em particular se os custos são disseminados e os benefícios concentrados.

Não há um único formato para a realização de uma AIL, como também existem diversos níveis de profundidade para a análise. Apesar de não existir um padrão, é recomendável que existam procedimentos sustentáveis tecnicamente e que estejam presentes tanto nas avaliações mais simples quanto nas mais complexas.

A preocupação com a melhoria da legislação já é uma realidade em diversas nações. Conforme discutido em Meneguín e Bijos (2016), o Poder Legislativo, em muitos casos, toma a dianteira nessa missão de produzir melhores normas regulatórias. Normalmente, isso é feito por meio de comissão legislativa ou órgão técnico que se responsabilize pela análise constante das políticas regulatórias, apreciando a qualidade dessas proposições, bem como da legislação correlata, e avaliando critérios específicos para cada tema em discussão.

No Brasil houve uma tentativa de aplicação de AIL. A Lei Complementar nº 95, de 1998, que institui regras sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, trouxe algumas novidades quanto à padronização das leis, um requisito mais vinculado ao cumprimento de regras de legística formal. Não apresentou, no entanto, metodologia para se analisar o conteúdo da proposição, bem como prever os potenciais efeitos de sua aplicação, caso entre em vigência.

Tal lacuna tentou ser suprida pelo Decreto nº 4.176, de 2002, que regulamenta a Lei Complementar nº 95, de 1998. O Artigo 37 desse decreto dispõe que as propostas de projetos de ato normativo serão encaminhadas à Casa Civil por meio eletrônico, contendo notas explicativas e justificativas da proposição, em consonância com o anexo II.

Tal anexo exige que a exposição de motivos informe os quesitos a seguir descritos.

- 1) Síntese do problema ou da situação que reclama providências.
- 2) Soluções e providências contidas no ato normativo ou na medida proposta.

3. Para mais considerações sobre eficiência e análise custo-benefício, veja Meneguín (2010).

- 3) Alternativas existentes às medidas propostas.
- 4) Custos.
- 5) Razões que justifiquem a urgência (a ser preenchido somente se o ato proposto for medida provisória ou projeto de lei que deva tramitar em regime de urgência).
- 6) Impacto sobre o meio ambiente (sempre que o ato ou a medida proposta possa vir a tê-lo).
- 7) Alterações propostas.
- 8) Síntese do parecer do órgão jurídico.

Infelizmente esse decreto não vem sendo cumprido pela administração pública. Salinas (2008) constata que:

(...) os órgãos especializados em elaboração legislativa no âmbito do Poder Executivo não preveem em sua estrutura regimental a observância das regras de metódica da legislação, tampouco se preocupam em instituir equipes interdisciplinares com competências específicas para realização de avaliação legislativa. Não obstante as novas diretrizes impostas pela regulamentação da LC nº 95, de 1998, a ênfase dos trabalhos de produção das leis parece centrar-se no trabalho de profissionais com formação estritamente jurídica (Salinas, 2008, p. 67).

Esse é o desafio que temos à nossa frente: incorporar ferramentas no processo legislativo que permitam o desenho das ações governamentais com base em critérios sólidos, fundamentados em evidências concretas, voltadas para solucionar as reais demandas da sociedade.

Uma nova iniciativa nesse sentido veio do Poder Executivo, por meio do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. Esse instrumento estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao presidente da República pelos ministros de Estado.

Percebe-se, assim, que há uma preocupação do Estado para a tomada de ações mais acertadas. Nessa mesma seara é que se torna cada vez mais relevante que as Casas Legislativas possam se adaptar e elevar sua capacidade de inovação institucional para permitir o efetivo funcionamento da democracia também ao longo dos mandatos, e não apenas e tão somente no período eleitoral.

3 AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO: BALIZAS PARA UMA METODOLOGIA

Assim como existem dezenas de metodologias acerca do exercício da avaliação *ex post*, a construção de princípios para a elaboração de metodologias de AIL é algo relevante para o desenvolvimento desse campo de atividade.

Nosso objetivo aqui é apresentar as noções ou os princípios fundamentais por meio de um roteiro para nortear a elaboração de metodologias de avaliação de impacto dos projetos de lei, ou, como estamos convencionando chamar, AIL. Para ilustrar a aplicação desses princípios, traremos alguns estudos de caso.

3.1 Roteiro para a uma avaliação de impacto legislativo

Na prática da avaliação de impacto existe uma rica experiência internacional, da qual se destacam os modelos canadense e britânico, ambos com experiência consolidada e reconhecida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em AIL.⁴ As práticas desses países fomentaram a criação de importantes referências aos países da União Europeia, entre as quais destacamos o documento denominado *Impact Assessment Guidelines* (European Commission, 2009).

Esse conjunto de experiências permite-nos inferir que não há um formato único para a realização de uma AIL, como também existem diversos níveis de profundidade para a análise. Apesar de não existir um padrão, é recomendável que alguns aspectos sejam abordados desde as avaliações mais simples até as mais complexas.

Decidimos, então, tomar por referência o referido *Impact Assessment Guidelines* e, a partir dele, formamos um roteiro básico para avaliação de impacto, com as devidas adaptações para o caso brasileiro, formado pelas seguintes etapas: *i*) identificação do problema e definição de objetivos; *ii*) levantamento de alternativas e verificação do arcabouço jurídico; *iii*) análise do impacto das alternativas; *iv*) comparação entre as alternativas.

3.1.1 Identificação do problema e definição de objetivos

Todo gestor público deve ter em mente que as intervenções do Estado só se justificam por uma real necessidade da sociedade. O governo deve se fazer presente, por exemplo, para solucionar falhas de mercado – garantir o direito à propriedade privada e o cumprimento dos contratos; eliminar restrições à competição; prover bens que não teriam oferta satisfatória pelas regras de mercado; restringir externalidades negativas e promover as positivas; fornecer maneiras de diminuir assimetrias informacionais que dificultem os negócios; promover a estabilidade macroeconômica e uma melhor distribuição de renda.

Assim, quando se elabora a AIL de uma potencial norma, o primeiro tópico a se considerar é o que gerou aquela intervenção.

4. Segundo Axel Volkery (2004, p. 2), a OCDE designou o Canadá como um líder pioneiro e consistente na área da reforma regulatória nos últimos 25 anos. No ano de 1977, já se exigia de agências a avaliação periódica de programas.

É necessário que haja uma perfeita ciência de qual problema da sociedade se está querendo atacar com a intervenção. Note a importância de se conhecer as causas do problema, pois elas devem ser o foco da intervenção, e não os sintomas. Para tanto, fundamental se faz conhecer em detalhes o problema, sua natureza, sua escala e quem são os atores envolvidos.

Os objetivos devem deixar claro aonde se pretende chegar com a norma ou a política pública que será implementada. Para tanto, é útil que haja algum tipo de indicador que permita a verificação do sucesso ou do fracasso da potencial norma, bem como a comparação com outras alternativas.

Obrigatoriamente, os objetivos devem estar relacionados com as raízes do problema que se quer atacar.

3.1.2 Levantamento de alternativas e verificação do arcabouço jurídico

Uma vez tendo claro o problema a ser atacado e o objetivo a ser atingido, chega-se à fase de pensar possíveis maneiras de se conseguir isso.

Pensar em alternativas, além de aumentar a probabilidade de se escolher a melhor solução, aquela que é mais eficiente do ponto de vista do bem-estar social, garante também mais transparência à escolha pública, diminuindo as chances de viés para atender determinados grupos de interesse.

Tendo o rol de opções, deve-se verificar o arcabouço jurídico que envolve o tema e cada uma das soluções pensadas. Para tanto, há que se conhecer a legislação relevante associada, assim como os limites legais para a nova proposição.

Algumas opções podem suscitar vícios jurídicos, o que dificultaria ou impediria a perfeita implementação dos dispositivos aprovados, além de contribuir para a insegurança jurídica na sociedade. Por exemplo, é prejudicial ao país uma norma que, apesar de estar vigente, tenha sua constitucionalidade questionada no Poder Judiciário e que possa ser eliminada posteriormente do ordenamento jurídico.

3.1.3 Análise de impacto das alternativas

Esta etapa tem como objetivo prover informações claras sobre o impacto das soluções propostas, comparando-as entre elas e também fazendo a comparação com o *status quo*.

Note que, em determinadas situações, talvez a melhor solução seja manter o estado vigente. Essa constatação vem da avaliação do benefício social líquido da mudança proposta.

Para tanto, deve-se tentar identificar os impactos econômicos e sociais das mudanças, qualitativa e quantitativamente, como esses impactos acontecerão e

quem serão os agentes afetados. Algumas das consequências das alterações propostas são intencionais e podem ser inclusive o próprio objetivo da potencial norma, mas há que se frisar que se deve estar atento também a possíveis efeitos inesperados ou externalidades causadas pela mudança.

Quanto aos agentes afetados, considerando que o Brasil possui uma das piores distribuições de renda do mundo, é fundamental que se conheça quem são os grupos mais beneficiados pela política pública proposta. Uma vez que o Estado possui uma forte restrição orçamentária, o ideal é que os recursos sejam aplicados à parcela da população que mais precisa da atuação estatal.

Importante também estar atento aos custos administrativos, entendidos como aqueles impostos aos destinatários da lei para cumprirem alguma obrigação acessória, como prestar informação às autoridades públicas sobre sua atividade ou produção.

Como exemplo, no exame de um projeto legislativo que promova a inclusão social de um grupo particular da sociedade, é natural que surjam algumas questões, como: a opção adotada afeta o acesso ao mercado de trabalho? Há geração direta ou indireta de desigualdade? As medidas prejudicam o acesso igualitário a bens e serviços? Há consequências para a conjuntura econômica de forma geral? A burocracia envolvida na política está exagerada? Grupos específicos de indivíduos ou determinadas regiões do país são mais influenciados que outros?

Um último tópico relativo aos impactos econômicos e sociais diz respeito às suas consequências no curto e no longo prazos. Para saber se uma norma trará benefícios maiores do que custos, precisa-se computar essas variáveis em uma perspectiva intertemporal. Por exemplo, algumas mudanças regulatórias podem acarretar perdas de bem-estar em um primeiro momento, mas essas perdas podem ser compensadas por um maior crescimento econômico no médio e no longo prazos. Esse é o caso, por exemplo, do direito de propriedade intelectual (Meneguín e Bugarin, 2017), que, por ser um monopólio jurídico, gera ineficiências no curto prazo, mas propicia inovação e crescimento econômico em um prazo maior.

3.1.4 Comparação das alternativas

Para todas as opções analisadas, deve-se considerar todos os aspectos positivos e negativos da possível solução. Esses aspectos podem ser discutidos em termos qualitativos, quantitativos ou financeiros, a depender do caso avaliado ou do grau de detalhe que se pretende empreender. Existem algumas técnicas que podem ser utilizadas para se fazer a comparação.

No caso de uma análise de custo-benefício, todos os aspectos devem estar quantificados em valores monetários presentes. Cabe enfatizar que, em várias situações, essa informação não está disponível ou é difícil de ser coletada.

Em uma análise de custo-efetividade, há que se ter o valor que será despendido com cada alternativa e quanto se conseguirá atingir em termos de objetivos propostos. Nesse caso, não há a preocupação de se quantificar benefícios.

Há ainda uma análise para comparação feita com base em critérios múltiplos.⁵ Nesse caso, estudam-se os possíveis impactos positivos e negativos combinando informações diversas, de forma a gerar uma matriz para se pesar os cenários acarretados por cada uma das alternativas.

O fato é que, após esses passos básicos, haverá informação consolidada que aumente a probabilidade de uma norma ou política pública ser mais eficiente, efetiva e eficaz, propiciando um maior bem-estar para a sociedade.

3.2 Algumas ponderações

A análise prospectiva minuciosa acerca do impacto de projetos de lei acarreta custos e exige tempo para a coleta de dados, realização das devidas consultas e avaliação das informações disponíveis. Uma estratégia de implementação da AIL deve levar em consideração, portanto, mecanismos de racionalização do esforço de avaliação.

Em razão disso, é comum, nos países que adotam sistematicamente a AIL, o estabelecimento de parâmetros para a definição dos projetos que merecem uma análise mais aprofundada, a partir de critérios que envolvam, por exemplo, o impacto econômico estimado – em termos monetários – e a natureza do projeto.

Há leis que, pela sua natureza simbólica, dispensam a realização de uma análise *ex ante* pormenorizada quanto aos seus efeitos.⁶ Carneiro (2009) analisa as leis de iniciativa do Poder Executivo e do Poder Legislativo no período de 1988 a 2007 e verifica que, de um total de 1.176 leis,⁷ 152 (13%) são consideradas leis meramente simbólicas.⁸

Além disso, mesmo nos projetos cujas disposições produzam efeitos concretos, é possível que sejam estabelecidos critérios para a escolha das proposições que merecem avaliação, tais como aquelas *que imponham ou reduzam custos à iniciativa privada, ao terceiro setor ou ao próprio setor público acima de um determinado valor a ser fixado pelos parlamentares ou pelos governantes* (Meneguín, 2010).

5. *Cost benefit thinking through multi-criteria analysis.*

6. O que não significa a total ausência de impactos. A alteração do nome de um logradouro no âmbito municipal, por exemplo, pode gerar custos à administração, com a atualização de placas, e a agentes privados, com a atualização de mapas e referências a endereços.

7. Excluídas desse cômputo as leis de natureza orçamentária e aquelas oriundas de medidas provisórias.

8. O conceito de legislação simbólica pode comportar definições mais abrangentes ou restritivas, a depender do autor. Nas definições mais abrangentes, podem ser consideradas simbólicas quaisquer normas que, pela falta de coercibilidade, produzirão efeitos diminutos, ou bem aquém do esperado, na realidade fática. No caso citado, o autor trabalha com uma definição restritiva, em que são consideradas simbólicas apenas aquelas leis que tratam de assuntos, tais como: instituição de anos, semanas ou dias comemorativos, inscrição de personalidade no livro de heróis da pátria, feriados e designação ou alteração de nome de bens públicos.

Há casos, como acontece no Reino Unido, em que o processo de AIL é aplicado caso os custos anuais estimados da medida proposta sejam superiores a um determinado valor; caso contrário, a elaboração da norma segue um fluxo sumário, com um procedimento simplificado de avaliação (Vieira, 2016).

Existem diversas soluções para a questão, como a elaboração de metodologias de avaliação simplificadas para os projetos de menor impacto ou específicas, a depender da natureza do projeto avaliado. Mas é fato que a adequada seleção do nível de profundidade da avaliação é um passo essencial para a racionalização dos esforços da AIL.

3.3 Estudo de casos de aplicação de avaliações de impacto legislativo

Para fins de exemplificação do procedimento explicitado anteriormente, realizamos a AIL de duas proposições: Projeto de Lei da Câmara nº 49, de 2016 (PLC nº 49, de 2016)⁹ e Projeto de Lei do Senado nº 63, de 2012 (PLS nº 63, de 2012).¹⁰

Preliminarmente, cabe ressaltar que se trata de uma avaliação de impacto simplificada. Note que a completa aplicação do procedimento exigiria uma metodologia bastante complexa, que demandaria tempo e a atuação de equipes interdisciplinares. No entanto, as aplicações seguintes demonstram que mesmo o exercício simplificado agrega qualidade à discussão e permite fazer inferências interessantes sobre o conteúdo das proposições.

Cabe frisar também que as avaliações seguintes são exercícios acadêmicos e não representam a posição das instituições sobre as proposições, tampouco qualquer posicionamento político dos autores deste texto.

3.3.1 Projeto de Lei da Câmara nº 49, de 2016

Em síntese, a citada proposição objetiva incentivar a produção literária nacional, obrigando os livrheiros a dar ampla divulgação a obras brasileiras em seus estabelecimentos. Isso acontecerá com a reserva, para os produtos literários de autores nacionais, de pelo menos 30% do espaço em livrarias, postos de vendas e sítios na internet.

À primeira vista, o objeto da proposição parece ser interessante, afinal ninguém seria contra criar incentivos para que a produção literária nacional se desenvolvesse com mais força. Mas vamos seguir com a análise.

Para dar cumprimento à obrigação, o PLC nº 49, de 2016, originado do PL nº 1.942, de 2015, da Câmara dos Deputados,¹¹ define livrheiro como a pessoa jurídica ou o representante comercial autônomo que se dedica à venda

9. Disponível em: <<https://goo.gl/RkrLvs>>. Acesso em: 28 maio 2018.

10. Disponível em: <<https://goo.gl/P2rsPn>>. Acesso em: 28 maio 2018.

11. Para mais detalhes, consultar o Portal do Senado, disponível em: <<https://goo.gl/uS3MvA>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

de livros, bem como todo e qualquer estabelecimento que comercialize livros, obras literárias e assemelhadas.

Assim, todas as firmas que se enquadrassem na definição de livreiro acima deveriam reservar pelo menos 30% de seu espaço para obras nacionais. Ficariam isentos da obrigação apenas os estabelecimentos especializados em literatura, títulos técnicos e títulos científicos estrangeiros, além de pequenos postos de vendas de jornais, revistas, livros e demais periódicos.

Caso a firma enquadrada como livreiro descumpra o estabelecido, há a previsão de que a empresa pague multa de dez salários mínimos, aplicada em dobro em caso de reincidência.

Apresentadas essas informações sobre a proposição, podemos dar prosseguimento à nossa avaliação de impacto. O primeiro item que deve ser analisado na AIL é a identificação do problema. Para tanto, nós nos socorremos da motivação constante do projeto original apresentado na Câmara dos Deputados.

O hábito de leitura certamente ainda é um grande desafio a ser alcançado no Brasil, em particular a leitura de autores brasileiros. Este recorte específico das obras literárias é ainda mais desafiador em nosso país, pois comumente é objeto de obrigação escolar e não de opção voluntária de lazer, ao contrário de obras estrangeiras, sobretudo *best-sellers*, não importando para quais idades e públicos sejam direcionados.

(...)

Observa-se, portanto, o quanto é necessária uma proteção do mercado de autores brasileiros. A constituição do mercado editorial de livros é caracterizada por perfil tipicamente oligopolista, no qual poucos grupos controlam parcela maciça das editoras existentes (Brasil, 2016).

Logo, pela justificação do projeto, parece-nos que o problema existente é a falta de interesse nos livros nacionais e a falta de proteção do mercado nacional de livros. Depreende-se também que os agentes econômicos envolvidos são os leitores brasileiros, editores e livreiros.

O segundo passo da AIL é a definição dos objetivos. Estes devem estar relacionados diretamente com o problema definido e suas raízes. O objetivo da proposição está explícito na sua justificação: “reservar espaço nas vitrines e sítios da internet para as obras literárias brasileiras” (Brasil, 2016).

A pergunta inicial a se fazer é se objetivo e problema estão conectados. Para sabermos se existe essa relação, deveríamos ter dados que demonstrassem claramente o problema, isto é, a falta de interesse nos livros brasileiros e a falta de proteção para o mercado literário no país. Só com dados concretos poderia estar claro que o objetivo, reservar espaço para produtos brasileiros, resolveria o problema.

Uma vez que a justificção da proposição não apresentou informações empíricas, realizamos pesquisa para conhecer melhor o cenário sobre o tema. O trabalho *Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro* (Snel, 2015), com ano-base de 2015, apresenta os dados mais recentes sobre as vendas de livros no Brasil, bem como a participação dos autores nacionais. A tabela 1 foi elaborada com base nesse trabalho.

TABELA 1
Títulos editados e exemplares produzidos

Produção	Títulos		Exemplares	
	2015	(%)	2015	(%)
Traduzidos	4.781	9,1	19.877.367	4,4
Autores nacionais	47.646	90,9	426.971.204	95,6
Total	52.427	100,0	446.848.571	100,0

Fonte: Snel (2015).

Pelos dados do setor editorial, fica demonstrado que os autores brasileiros não estão em desvantagem em relação ao percentual de títulos editados anualmente. Muito pelo contrário, os títulos nacionais representam a maioria absoluta dos títulos editados e dos exemplares produzidos.

Lembramos que a aprovação de uma norma é uma intervenção do Estado na sociedade, e que toda intervenção deveria estar fundamentada em uma demanda ou em um problema dos cidadãos. Com os números apresentados, percebemos que a proposição em pauta seria uma intervenção sem haver necessidade ou problema a ser resolvido.

A próxima fase da AIL seria o levantamento das alternativas. Em relação a essa etapa, a proposição em pauta não apresentou discussão sobre outras maneiras de se atacar o problema. No entanto, mesmo que tivesse apresentado, não seria de grande valia, pois a construção do projeto partiu de uma premissa equivocada da realidade.

Sobre o arcabouço jurídico, sabemos que, conforme o inciso IV do Artigo 1º da Constituição Federal, o valor social da livre iniciativa apresenta-se como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Ademais, o Artigo 170 da Constituição afirma estar a ordem econômica fundada na livre iniciativa.

Assim, a constitucionalidade desse projeto poderia vir a ser questionada, pois as determinações do texto interferem nos negócios privados, limitando a liberdade de escolha das estratégias de vendas, constituindo uma afronta ao fundamento da livre iniciativa.

Outro problema de ordem jurídica é a indexação da multa em número de salários mínimos, o que é vedado pela Constituição Federal em seu Artigo 7º, inciso IV.

Relativamente à análise de impacto, com identificação dos impactos econômicos e sociais da proposta, podemos tecer alguns comentários, ressaltando alguns efeitos adversos da proposição.

O projeto não indica como seria efetivada a regulação dessa atividade, pois não determina quem a fiscalizaria. Essa é uma lacuna que deveria ser preenchida e, ao fazê-lo, deve-se considerar o custo regulatório da medida que seria diluído por toda a sociedade. A análise a ser realizada consistiria em avaliar se os custos da medida compensariam os benefícios gerados por ela.

Acerca da penalidade estipulada (multa de dez salários mínimos), note que ela afetaria economicamente apenas os pequenos livreiros, podendo-os levar a sérias dificuldades financeiras em caso de descumprimento. Os grandes varejistas (Amazon, Livraria Cultura e Saraiva, por exemplo) poderiam descumprir a norma, pagar a multa, e continuar com suas estratégias de vendas. Ou seja, a medida em pauta, além de atacar um problema que não existe, estaria promovendo uma concentração de mercado, com malefícios para toda a sociedade.

Por todo o exposto, a comparação das alternativas, última fase da AIL, ficou completamente prejudicada, principalmente pelo fato de se ter partido de uma premissa equivocada, fazendo parecer que havia um problema, quando na verdade ele não existia.

Em síntese, a AIL PLC nº 49, de 2016, permite-nos concluir que a não identificação correta do problema prejudica o estabelecimento dos objetivos acertados, bem como o levantamento de alternativas. A perspectiva, caso a proposição fosse aprovada, é que isso geraria consequências graves, pois haveria uma intervenção pública sem haver real necessidade para tanto, e, pior ainda, uma intervenção pública que geraria mais malefícios do que benefícios, acarretando perda de bem-estar social.

3.3.2 Projeto de Lei do Senado nº 63, de 2012

A presente proposição tem apenas quatro artigos e consiste em um caso bem interessante para se avaliar o impacto.

Conforme o enunciado do PLS nº 63, de 2012¹² (Artigo 1º), juntamente ao seu Artigo 2º, tem-se o cerne do que o projeto pretendia fazer caso fosse aprovado: criar um adicional por tempo de serviço para o empregado da iniciativa privada que recebesse até dois salários mínimos.

A proporção estabelecida na proposição é de um acréscimo de 5% a cada três anos, até o limite de 50%. Em outras palavras, após trinta anos na mesma empresa, o empregado faria jus a um adicional referente à metade do seu salário.

12. Para mais detalhes, consultar o Portal do Senado, disponível em: <<https://goo.gl/qr8DfW>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

O Artigo 3º do PLS nº 63, de 2012, dispõe que esse adicional seria aplicado a todos os contratos em curso na data em que a lei entrasse em vigor. Por fim, o Artigo 4º da proposição trazia a informação de que a vigência começaria 180 dias após a publicação oficial da norma.

Vamos então proceder a uma avaliação de impacto desse projeto. Lembrando que os itens que deverão aparecer, conforme a metodologia estudada, são os seguintes:

- a) identificação do problema;
- b) definição dos objetivos;
- c) levantamento de alternativas;
- d) verificação do arcabouço jurídico;
- e) análise de impacto das alternativas;
- f) comparação das alternativas.

Em relação à identificação do problema que se quer atacar com essa intervenção estatal, podemos achar uma pista do que o autor queria olhando a justificação da proposição. O trecho a seguir foi retirado de lá.

Muitas críticas são feitas no sentido de que os sistemas jurídico, social e econômico brasileiros privilegiaram apenas os indivíduos que, de certa forma, já gozavam de garantias, seja por fazerem parte de classe social dominante ou por integrarem corporações com poder de reivindicação, deixando à margem parcela significativa da população brasileira. Essa parcela, quando muito, passou a usufruir, com a Constituição Federal de 1988, de uma rede de proteção universal precária – seja de natureza previdenciária, de assistência social ou de direitos trabalhistas *lato sensu* –, com limitações de valores dos benefícios e que estigmatiza os beneficiários (Brasil, 2012).

O que parece é que a proposição visa tirar da marginalidade uma parcela da população que recebe atenção precária do Estado.

Acerca dos objetivos, sabemos que estes devem estar relacionados diretamente ao problema definido e suas respectivas raízes. A justificação da proposição deixa explícito qual é o objetivo. Vejamos:

o objetivo do presente projeto é garantir ao empregado celetista de baixa remuneração um ganho extra em seu salário, através do recebimento de um adicional de 5% (cinco por cento), calculado sobre seu salário básico, para cada período de três anos de trabalhos prestados à mesma pessoa física ou jurídica. O projeto visa a proteger os assalariados com baixa remuneração (...) (Brasil, 2012).

Em suma, o objetivo do projeto é garantir um aumento de renda para o assalariado menos favorecido que possua carteira de trabalho assinada.

Neste ponto, já podemos perceber uma incoerência entre o problema e o objetivo, pois o primeiro fala de pessoas marginalizadas na sociedade e, pelo objetivo, os esforços estão focados nos trabalhadores formais do mercado de trabalho que ganham até dois salários mínimos.

Será que trabalhadores registrados são as pessoas que menos recebem assistência do Estado? Sabemos que cerca de 50% da força de trabalho brasileira está no mercado informal, e isso significa que quem possui carteira de trabalho assinada, mesmo que ganhe pouco, não pode ser considerado parte de uma parcela marginalizada da população.

Portanto, o objetivo da proposição foca um público-alvo distinto daquele que integra o problema a ser atacado.

De qualquer forma, vamos continuar com nossa avaliação. Dado o objetivo de se garantir um ganho extra ao assalariado de baixa remuneração, devemos tentar levantar alternativas para atingir esse objetivo.

A primeira opção, amplamente balizada por estudos acadêmicos, é utilizar-se de transferências de renda para as pessoas mais carentes, como o Programa Bolsa Família, pois haveria uma melhora desse estrato da sociedade, sem haver intervenção no mercado de trabalho. Para exemplificar, segundo dados do Ipea, o Bolsa Família reduziu a extrema pobreza em 28% entre 2002 e 2012.

A outra alternativa, mais de longo prazo, é incrementar a produtividade da população com baixa remuneração, por meio, por exemplo, de educação ou de programas de qualificação, uma vez que a teoria econômica demonstra que o aumento da produtividade reflete-se automaticamente em maiores salários.

O próximo passo da AIL é a verificação do arcabouço jurídico que envolve o tema. Nesse ponto, temos que ressaltar o Artigo 3º da proposição, que estipula que as mudanças aplicam-se aos contratos em curso na data de entrada em vigor da norma.

Note que, ao alterar um contrato de trabalho que está vigendo, altera-se um ato jurídico perfeito, e isso pode facilmente gerar questionamentos judiciais, o que aumentaria o custo de resolução dos conflitos.

Na concepção de uma nova norma ou novo regulamento, há que se ter muito cuidado para que a questão não seja judicializada, pois isso faz crescer a insegurança jurídica do país, com reflexo negativo no desenvolvimento econômico.

Sobre os impactos socioeconômicos que esse projeto geraria caso fosse aprovado, podemos apontar alguns efeitos adversos, não desejados.

Primeiramente, sabe-se que a livre negociação entre as partes tende a gerar mais eficiência nas relações trabalhistas. Note que não estamos defendendo o fim dos direitos trabalhistas, até porque a maior parte deles integram a Constituição Federal.

Dizemos apenas que intervir diretamente nos contratos de trabalho, conforme explica a teoria econômica, gera distorções e efeitos colaterais indesejados.

No caso em pauta, o custo extra agregado aos trabalhadores que tenham mais tempo de casa gerará um incentivo para que as empresas contratem empregados novos constantemente. Tal sistemática acarreta perdas na produtividade, pois não há acúmulo de experiência nem perspectivas para a qualificação do trabalhador.

Além do mais, lembremos de que o projeto concede o adicional para quem percebe até dois salários mínimos. Nessa faixa, o nível de qualificação é baixo, de forma que a substituição é muito fácil. A medida agravará a rotatividade no mercado de trabalho acompanhada novamente da consequência grave da queda da produtividade.

Note que o projeto, ao tentar melhorar a vida das pessoas de baixa renda, criaria uma situação em que elas seriam afetadas negativamente, dificultando a fixação desses trabalhadores nos seus empregos. Ou seja, as medidas propostas na proposição vão no sentido contrário do que se pretendia.

Percebam como, mesmo por meio de uma análise simples, a metodologia da AIL permite construir uma visão crítica sobre a potencial norma, possibilitando correção de rumos e escolhas mais acertadas de políticas públicas.

4 DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO NO BRASIL

Das lições que aprendemos com os países estudados, temos que o sucesso da implementação depende de um forte compromisso político, da definição de responsabilidades entre os atores, do treinamento de agentes que elaboram os instrumentos, da preocupação em garantir a transparência e a participação popular na tomada de decisão, da seriedade em que se tratam os reais benefícios e os custos da política pública a ser implementada, bem como da necessidade concreta da criação da norma.

Há diversos desafios a serem superados para se aplicar a AIL no Brasil.

O primeiro ponto desafiador é o perfil do nosso arcabouço jurídico e seu efeito incentivador para a proliferação das leis. Martins (2013) considera três espécies de condicionantes para o processo de proliferação das normas: jurídicas, associadas à tradição jurídica romano-germânica e ao estado federativo; políticas, relacionadas a fatores como a ampliação do âmbito da regulamentação estatal inerente ao estado pós-social, o crescimento da legislação simbólica, as transformações decorrentes do desenvolvimento científico e tecnológico, entre outros; e procedimentais, que dizem respeito à baixa restrição à iniciativa individual para a apresentação de projetos e emendas, à falta de rigor e técnica legislativa e à alta tolerância com relação às demandas por legislação simbólica.

Dessas condicionantes, aquela que, a nosso ver, relaciona-se de maneira mais estreita com o processo legislativo constitucional brasileiro é o grande número de agentes com poderes para iniciar a tramitação de projetos de lei nas Casas do Congresso Nacional e a relativa facilidade para isso. O Artigo 61 da Constituição Federal atribui essa prerrogativa a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao procurador-geral da República e aos cidadãos. Além disso, com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 80, de 2014, a Defensoria Pública da União passou a ter a iniciativa de projetos de lei que tratem de sua organização e funcionamento, nos termos do Artigo 134, § 4º, combinado com o Artigo 96 da Constituição Federal.

Ao mesmo tempo, o grande número de proposições legislativas em trâmite no Congresso Nacional tem, em alguma medida, relação com uma cultura política que tende a estabelecer o sucesso do parlamentar em razão dos resultados quantitativos atingidos em termos de projetos de lei elaborados, emendas apresentadas, projetos de lei aprovados, entre outros.

A combinação do baixo custo da introdução de um novo projeto de lei na pauta do Congresso Nacional, em razão da ampla gama de agentes políticos com poderes para iniciar sua tramitação, e de uma cultura política que valoriza elementos quantitativos da atuação parlamentar, não parece constituir, à primeira vista, o ambiente mais propício à implantação de uma avaliação rigorosa das proposições legislativas. A despeito disso, o Congresso Nacional tem funcionado como um filtro bastante seletivo para as proposições legislativas em trâmite, se considerarmos que o índice de conversão de proposições em normas jurídicas tem se situado ao redor de 5%, ou seja, apenas uma em cada vinte proposições apresentadas é convertida em norma jurídica.

Enquanto o amplo poder de iniciativa é resultado das disposições constitucionais que regem o processo legislativo, constituindo característica imanente da nossa instituição política, a superação da cultura política que valoriza aspectos quantitativos da atuação parlamentar pode contribuir para um maior rigor na apreciação das proposições. Ou seja, ainda que não se considere factível a ideia de se estabelecer filtros prévios à apresentação de projetos de lei perante o Poder Legislativo, mesmo porque isso teria implicações políticas e jurídicas bastante sensíveis, é possível que se avance em mecanismos que aprimorem a seletividade do parlamento na definição das matérias mais relevantes por meio de uma análise mais aprofundada e posterior deliberação.

A AIL poderia contribuir, portanto, para o aprimoramento dos mecanismos que visam subsidiar a escolha das propostas prioritárias para a pauta dos colegiados, por meio de critérios que fossem tão objetivos e transparentes quanto possível.

Para isso, é relevante a sensibilização de agentes políticos, corpo técnico e cidadãos quanto à importância da busca por uma produção legislativa de qualidade e quanto à utilidade das ferramentas propostas pela AIL para o alcance desse objetivo.

Um aspecto relevante associado aos fenômenos da proliferação de propostas legislativas e de leis diz respeito ao possível questionamento quanto à implantação da AIL no tempo de tramitação das propostas legislativas. Inicialmente, é possível supor que, do ponto de vista procedimental, um escrutínio mais rigoroso promovido pela avaliação sistemática de impacto legislativo torne ainda mais lenta a tramitação dos projetos no Congresso Nacional. Essa afirmação parte de um lugar comum de que a morosidade no trâmite de um projeto de lei seria uma demonstração de ineficiência do sistema.

Quanto a isso, é necessário ponderar a utilização do tempo de tramitação enquanto medida de eficiência. Em primeiro lugar, porque essa visão pode levar à defesa de mecanismos que terminam por suprimir o debate democrático do processo de elaboração das leis. Em segundo lugar, porque, da forma como se estrutura o processo legislativo no Congresso Nacional, o ritmo de análise de um determinado projeto obedece mais a condicionantes políticas do que procedimentais. Dito em outras palavras, não pautar um projeto para votação no plenário ou em uma das comissões das Casas Legislativas não significa necessariamente a falta de espaço na agenda para sua análise, mas que o referido projeto não tem apoio político para que seu andamento seja considerado algo prioritário para seu relator ou para os membros do respectivo colegiado.

Outra grande dificuldade imposta pelo nosso sistema político diz respeito ao controle da agenda legislativa pelo Poder Executivo, que faz com que uma parcela relevante das proposições legislativas – notadamente aquelas convertidas em lei – tenha sua origem nos órgãos daquele poder. A despeito da possibilidade de protagonismo do Legislativo para o início de uma cultura de avaliação de impacto no país, a efetiva inclusão do Executivo em uma agenda política que vise ao aprimoramento do processo decisório é de fundamental importância para a consolidação desse tipo de avaliação no Brasil, tanto por sua competência acumulada enquanto gestor de políticas públicas e detentor de robusta estrutura administrativa quanto pela sua capacidade de influenciar a pauta do Congresso.

Parte significativa das matérias iniciadas pelo presidente da República tramita sob os ritos sumários das medidas provisórias e da urgência constitucional. O efeito da urgência impôs ao longo dos anos uma prática legislativa que convive com sérias limitações quanto à disponibilidade de informações relevantes, bem como necessidade de aprimoramento quanto ao acesso e ao uso delas para a avaliação prospectiva do impacto de proposições legislativas.

Por exemplo, apesar de os Artigos 14 e 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelecerem a necessidade de que os projetos de lei que impliquem renúncia de receitas ou aumentem a despesa sejam acompanhados de estimativa de impacto orçamentário, tal condição não tem sido rigorosamente observada. Se os projetos dos parlamentares também carecem do fiel cumprimento de tais requisitos, mais grave nos parece a prática contumaz do Poder Executivo de apresentar parcas demonstrações com força tão somente de argumento de autoridade. Dessa maneira, é usual o Poder Legislativo apreciar medidas provisórias sem qualquer respaldo quanto ao cumprimento da LRF, demonstrando que mesmo disposição constante de lei complementar não tem apresentado coercibilidade no que se refere ao estabelecimento de critérios mínimos de avaliação de impacto dos atos normativos elaborados no âmbito do Poder Executivo e encaminhados para a aprovação do Congresso Nacional (Vieira, 2016).

Nessa situação, além do descumprimento da LRF e de outras disposições legais, o Congresso Nacional acaba por passar um “cheque em branco” ao Poder Executivo, o que representa um fator de déficit democrático¹³ na atuação do Poder Legislativo, ao subtrair do debate público no âmbito do parlamento um aspecto decisivo da tomada de decisão política: o seu custo para a sociedade.

Diante do efeito indutor de uma eventual ação do Poder Legislativo para implementação da AIL e da relevância da produção legislativa encaminhada pelo presidente da República, uma tendência desejável seria a adoção de uma etapa pré-legislativa de avaliação de impacto no âmbito do Executivo, como acontece nos países que já implementaram a AIL. Isso reduziria a sobrecarga das Casas do Congresso Nacional na realização dessas avaliações, cabendo-lhes a condução do processo legislativo com maiores possibilidades de exercício crítico sobre a qualidade das avaliações enviadas pelo Executivo nos projetos de sua iniciativa, bem como na instrução dos projetos de autoria de parlamentares.

Ainda assim, a adequada instrução de uma medida provisória com uma avaliação pormenorizada de seus efeitos continuaria a ser uma tarefa bastante difícil, pois tais análises devem ser realizadas levando em consideração, além do texto original, eventuais emendas propostas durante seu trâmite. A complexidade das matérias tratadas nessas medidas, aliada à grande quantidade de emendas normalmente apresentadas, pode limitar a profundidade das análises acerca das modificações trazidas pelos parlamentares.

13. De acordo com o *Collins English Dictionary*, o termo déficit democrático (*democratic deficit*) pode ser definido como “situação na qual se acredita haver uma falta de transparência e controle democrático sobre o processo decisório” (Collins, [s.d.]). Embora tenha sido cunhado no contexto do estabelecimento de instituições supranacionais, notadamente a União Europeia, o termo déficit democrático tem sido usado para denotar a falta ou o inadequado funcionamento das instituições democráticas. Para mais detalhes sobre o termo, ver: <<https://goo.gl/ryQHnL>>. Acesso em 14 jun. 2017.

A colocação do Executivo nesse processo dependerá de muita negociação ao nível da interação entre os atores políticos que já integram ou desejam integrar os quadros daquele Poder. Sabe-se que, entre as pretensões da Presidência da República, o que mais se almeja é aprovar e implementar sua agenda de governo, ou seja, deixar sua marca perante a opinião pública e os cidadãos. Nesse sentido, surge talvez o maior desafio para a implementação da avaliação de impacto, que é o discernimento em realizar a boa representação política.

Percebe-se que, na prática legislativa brasileira, o recurso aos institutos que visam assegurar o amplo debate público das proposições legislativas no Congresso Nacional não tem sido suficiente para garantir a quantidade e a qualidade das leis produzidas. Nesse sentido, difunde-se e compartilha-se entre a sociedade e seus representantes a ideia de que os problemas são somente resolvidos por meio das normas, incentivando-se, dessa maneira, a proliferação de projetos e de leis no país. Trata-se de uma questão que não só se explica pelo expressivo número de autores que possuem poder de iniciativa no processo legislativo, que na verdade daria o tom democrático para a representação, mas do uso que esse canal institucional vem tendo.

Assim, a avaliação de impacto poderia contribuir para o aprimoramento dos mecanismos que visam subsidiar a escolha das propostas prioritárias para a pauta dos colegiados.

A implementação de um processo de avaliação sistemática do impacto das normas em elaboração no âmbito do Congresso Nacional requer o necessário equacionamento entre a capacidade de produção dos recursos técnicos e humanos a serviço das Casas Legislativas e a demanda proveniente da referida atividade. Há, contudo, espaços para a otimização dos recursos que o Congresso Nacional já emprega na atividade de instrução e análise dessas proposições, seja por meio do aperfeiçoamento de normas regimentais, seja por meio da efetiva utilização de instrumentos legais já disponíveis.

Em outras palavras, é possível estabelecer procedimentos e novas práticas que fortaleçam as instituições e regras do próprio processo legislativo, convertendo-o em um procedimento cada vez mais racional e democrático. Para tanto, lançamos algumas ideias para servirem de pontos de partida na implementação da avaliação de impacto.

Como já mencionamos, deve-se verificar se a criação ou alteração legal/normativa é a resposta certa para a intervenção estatal. Uma das ações mais importantes exercidas pelo Legislativo e a promoção de um debate qualificado que propicie, inclusive, considerar todas as alternativas fora do âmbito da elaboração legal que possam corrigir o problema em questão. Ou, por outro lado, que o processo deliberativo no parlamento seja suficiente para que se avalie a razão pela qual as alternativas “não legislativas” se mostrassem inviáveis.

Adicionalmente a essa postura mais crítica, o debate parlamentar deveria ser utilizado para averiguar se foi considerado um amplo conjunto de opções ou se, eventualmente, alguma solução promissora estivesse sendo potencialmente excluída das discussões.

Outro elemento importante é saber se as decisões majoritárias dentro do processo legislativo estão amparadas em evidências, factuais e técnicas, que sustentem a escolha deliberativa. Além disso, não apenas a existência, mas a qualidade e o detalhamento dessas evidências deve ser algo perseguido e exigido pelos parlamentares. Ainda que exista um consenso de ordem política em torno das soluções apresentadas, tal consenso deve estar muito bem respaldado, de maneira que fique evidente que as escolhas da representação não são apenas responsivas, mas responsáveis.

Frequentemente o Congresso Nacional se sente pressionado a mostrar respostas. Talvez o grande paradigma a ser quebrado é que nem sempre as que são oferecidas rapidamente são as melhores, e que a realização de um trabalho sério de tomada de decisões é o que melhor define a aprovação deste ou daquele projeto. O debate legislativo deve ser capaz de explicar à sociedade o teor de suas decisões, de modo a destacar quem serão os beneficiários das opções aprovadas e quais as repercussões almejadas socialmente.

Não se pode olvidar que o modelo federativo brasileiro também é outra característica do nosso sistema político que frequentemente sofre abalos no seu equilíbrio, especialmente quando políticas impõe custos a serem arcados por governos estaduais e municipais, gerando conflitos entre as posições da União e os entes subnacionais, bem como conflitos entre os próprios entes subnacionais, como geralmente se observa nas chamadas “guerras fiscais”. Assim, a implantação de um processo de AIL no âmbito federal, com a adoção de alguns critérios, poderia servir como um mecanismo efetivo de resolução de conflitos federativos no Brasil.

A rica experiência internacional com a AIL permite-nos afirmar que não há um formato único para realizá-la; contudo, alguns itens são básicos e podem, mesmo em uma avaliação simples, oferecer análises que contribuam para melhorar a qualidade das normas jurídicas e das políticas públicas. A questão que se coloca é a de que, mesmo para adotar mecanismos básicos, a resistência da cultura política brasileira sobre a prática de legislar pode impor barreiras importantes.

Qual seria a solução a ser aplicada ao Brasil? Da mesma forma que a própria legislação, os mecanismos formais a serem adotados também demandarão debates. No entanto, além dos princípios nesta obra abordados, possíveis encaminhamentos podem ser inicialmente postos no sentido da implementação da AIL. O espírito norteador dessas sugestões assenta-se no fortalecimento e no maior controle do próprio processo legislativo. Significa dizer que não haveria necessidade de uma transformação ou de uma ampla revisão das regras do processo legislativo, mas de alguns ajustes que incentivem a mudança das práticas e da cultura estabelecida sobre o ato de legislar.

Inicialmente valeria analisar se a AIL seria aplicável a todos os casos. Acreditamos que tal questão nos traz duas formas de ver essa atividade. Como postura e cultura, a AIL deveria ser frequente em todas as deliberações, pois nela se pode encontrar respaldo e fundamentação para o real significado de uma boa norma, uma boa legislação. Por outro lado, como técnica e mecanismo formal de processo legislativo, talvez valha a pena algumas definições.

Para que seja efetivamente aplicada, seria importante uma previsão mais expressa como requisito obrigatório no processo decisório, tal como ocorre com a deliberação sobre constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das proposições. Assim, para que ficasse registrada como requisito de qualquer comissão que decida de forma terminativa a proposição, a avaliação de impacto poderia ser incorporada explícita e obrigatoriamente na atribuição das comissões. Outra medida possível seria fazer constar no conteúdo dos pareceres a análise sobre a avaliação de impacto, verificando se: *i)* foi apresentada pelo autor; *ii)* apresenta elementos suficientes para respaldar a proposição; ou *iii)* há necessidade de ser realizada sob a coordenação dos trabalhos realizados pela relatoria designada.

Nesse caso, o próprio processo legislativo poderá ter a capacidade de “sanear” as proposições, caso não venham instruídas com os elementos de impacto pretendidos. Significa dizer que caberia aos participantes do processo legislativo, especialmente os parlamentares, conduzir os debates para trazer os elementos suficientes que justificassem ou não a adoção de determinada proposição. Isso valeria para qualquer tema, seja orçamentário e financeiro, seja educacional, relativo à segurança, à saúde, de caráter regulatório, entre outros.

Além das assessorias, os parlamentares poderiam contar com a diversidade de opiniões e de apoio técnico existente em universidades, órgãos técnicos do governo, ou da sociedade civil, para ajudar na instrução sobre a avaliação de impacto, bem como na verificação de alternativas existentes. Chamamos a atenção para que os instrumentos das audiências públicas sejam observados com mais atenção pelos parlamentares, de modo a configurar-se efetivamente como instrumento democrático e garantidor da pluralidade de opiniões em cada uma das reuniões. Observar quem são as partes interessadas e sua representatividade também faz parte do processo de instrução que deve estar presente em todas as fases do processo legislativo. Isso tudo parece óbvio quando se analisa o campo de possibilidades já presentes nos estatutos regimentais do Congresso. A questão que se põe é: está sendo feito?

Outro mecanismo possível é o de que a avaliação de impacto, se eventualmente não tendo sido objeto de discussão no âmbito das comissões ou se foi considerada insuficiente, possa ser (novamente) requerida por meio de requerimento específico, podendo depender de votação simples ou qualificada dos membros da Casa Legislativa.

Além da própria fundamentação da avaliação de impacto, outras circunstâncias práticas já pressionam o Legislativo a formular seus procedimentos para a implementação da ideia. Por exemplo, pelo prisma dos impactos orçamentários e financeiros nas contas governamentais, já existem regras que incentivam a adoção de mecanismos de aferição de propostas legislativas, como a LRF e a EC nº 95, de 2016. Ambos normativos procuram estabelecer para projetos de lei que visem criar ou alterar despesa obrigatória ou estabelecer renúncias de receitas à obrigatoriedade de virem acompanhados da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. A maior parte das vezes trata-se de algo que envolve levantamentos complexos que geram importantes constrangimentos no ato de legislar nesse campo temático. Talvez seja por isso que, apesar de claras, tais regras até hoje não conseguiram ser concretizadas, deixando que a esfera da negociação política predomine sobre o resultado legislativo. Infelizmente, nem mesmo o Poder Executivo, com sua vasta estrutura técnica, tem demonstrado disposição em apresentar informações que demonstrem o cumprimento das regras acima mencionadas. No entanto, vivemos momentos de inflexão que diminuem de forma relevante o espaço de discricionariedade até hoje explorado pela negociação para a concordância majoritária em detrimento da norma mais adequada.

Observa-se, assim, que a ideia de formalizar e de institucionalizar a prática da análise de impacto não se esgota tão somente na colocação ou alteração de dispositivos regimentais ou mesmo legais. A aplicação e a observância dessas regras é que será o objeto da atenção sobre as práticas de representação. Ainda assim, vemos com otimismo o mecanismo indutor que a inserção da AIL no texto dos regimentos das Casas Legislativas pode gerar na mudança das práticas ao longo dos anos.

Para a consolidação da AIL, é necessária uma mudança de postura de agentes políticos e da burocracia envolvida, notadamente no âmbito do Poder Executivo, compatível com a adoção de um novo modelo de gestão pública em que as decisões sejam transparentes quanto aos seus pressupostos e resultados, bem como fundamentadas em evidências.

Ao discorrer sobre as experiências na implantação da AIR pelos Estados Unidos, pelo Reino Unido e pela União Europeia, Renda (2006) destaca a importância das mudanças culturais no seio da administração pública para a emergência da ênfase na melhoria da qualidade regulatória, e sugere, ao se referir às oportunidades de melhoria no âmbito da União Europeia, que as mudanças culturais podem ser alcançadas por meio de exercícios de capacitação, da maior transparência e objetividade dos modelos de avaliação e da efetividade do exercício de supervisão e controle.

Mudanças culturais são longas, mas, uma vez estabelecidas, tornam-se fortes e sustentáveis intertemporalmente. Sabemos que a institucionalização do instrumento de AIL não é trivial. Exigirá grande mudança de postura de agentes políticos e da dedicação do corpo técnico dos Poderes Executivo e Legislativo. Mas toda mudança demanda

uma ação inicial e entendemos que é chegada a hora para dar os passos preparatórios para a conversão de rumo à maior qualidade das decisões da nossa democracia.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 63, de 2012. Altera o art. 457 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT), para instituir o adicional por tempo de serviço aos empregados que recebam salário mensal igual ou inferior a dois salários mínimos. Brasília: Senado Federal, 2012.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei da Câmara nº 49, de 2016. Obriga os livreiros a dar ampla divulgação a obras literárias brasileiras nos locais que especifica. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

BUGARIN, M.; MENEGUIN, F. B. Incentivos à corrupção e à inação no serviço público: uma análise de desenho de mecanismos. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 46, n. 1, p. 43-89, 2016.

CARNEIRO, A. C. S. **Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/YJsN2X>>. Acesso em: 5 maio 2017.

COLLINS. **English Dictionary**. [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/eWKvpb>>. Acesso em: 28 maio 2018.

EUROPEAN COMMISSION. **Impact assessment guidelines**. Brussels: European Commission, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/sLhKub>>. Acesso em: 7 jun. 2017.

GAROUPA, N. **Limites ideológicos e morais à avaliação econômica da legislação**. Oeiras: Instituto Nacional de Administração, 2006. (Cadernos de Ciência de Legislação, n. 42/43).

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MARTINS, D. H. R. **Fatores que contribuem para a proliferação legislativa no ordenamento jurídico brasileiro**. 2013. Monografia (Especialização em Direito Legislativo) – Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/kKik3o>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

MENEGUIN, F. B. **Avaliação de impacto legislativo no Brasil**. Brasília: Senado, 2010. (Texto para Discussão, n. 70). Disponível em: <<https://goo.gl/yYGmzB>>. Acesso em: 28 maio 2018.

MENEGUIN, F. B.; BIJOS, P. R. S. **Avaliação de impacto regulatório**: como melhorar a qualidade das normas. Brasília: Senado, 2016. (Texto para Discussão, n. 193). Disponível em: <<https://goo.gl/b5udzK>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

MENEGUIN, F. B.; BUGARIN, T. T. S. O dilema entre a eficiência de curto e de longo prazo no ordenamento jurídico e o impacto no crescimento econômico. **Revista Direito Público**, Porto Alegre, v. 13, n. 74, p. 9-29, 2017.

MORAIS, C. B. **Guia de Avaliação de Impacto Normativo**. Coimbra: Edições Almedina, 2010.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

PRZEWORSKI, A. Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 32, p. 18-40, 1996.

RENDA, A. **Impact assessment in the EU**: the state of the art and the art of the state. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2006.

SALINAS, N. S. C. **Avaliação legislativa no Brasil**: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SOARES, F. M. 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, 2007.

SNEL – SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS. **Produção e vendas do setor editorial brasileiro**: ano-base 2015. Rio de Janeiro: Snel; CBL, Fipe, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/K8teWB>>. Acesso em: 28 maio 2018.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. V. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

VIEIRA, E. S. S. **Institutos legislativos a serviço da qualidade das leis**: uma análise comparada dos parlamentos brasileiro e britânico. 2016. Monografia (Especialização em Direito Legislativo) – Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2016.

VOLKERY, A. **Regulatory impact analysis in Canada**. Berlin: Freie Universitaet Berlin, 2004.