

Framework ELPP: boas práticas e resultados da elaboração legislativa de políticas públicas

Thiago Menezes Santana

Superintendência Especial de Atos Legislativos
da Secretaria Especial de Governo do Poder
Executivo do Estado de Sergipe, Brasil
E-mail: thiagomenezessantana@gmail.com

Manoel Pinto Dantas Neto

Superintendência Especial de Atos Legislativos
da Secretaria Especial de Governo do Poder
Executivo do Estado de Sergipe, Brasil
E-mail: manoel.dantas1976@gmail.com

Resumo

A formulação e implementação de políticas públicas no Brasil enfrenta grandes desafios, sendo um dos mais críticos o processo de elaboração legislativa. Relatórios do TCU e do CMAP apontam deficiências estruturais em políticas públicas brasileiras, inclusive quanto à sua institucionalização, gestão, governança e financiamento, reforçando a importância do aspecto legislativo para a efetividade das políticas públicas.

Nesse contexto, o Framework ELPP é um conjunto de boas práticas voltado à elaboração legislativa de políticas públicas. Desenvolvido com base na constatação de que a formulação legislativa é uma etapa crítica para o sucesso das políticas públicas, o Framework busca controlar variáveis que tornam o processo legislativo caótico, como a complexidade do marco regulatório, a pulverização ou dispersão do conhecimento técnico dos formuladores, a falta de integração entre os vários atores envolvidos e a ausência de um processo ordenado para a produção legislativa.

Neste estudo, são analisados os processos de criação de 19 leis de programas sociais, no período de 2020 a 2025, oriundos de sete órgãos que foram apoiados pelas boas práticas do Framework ELPP na elaboração legislativa de suas políticas públicas.

Dentro desse conjunto de 19 programas, temos os seguintes resultados: a) 16 programas estão institucionalizados e em funcionamento, 2 estão em implementação e 1 foi revogado; b) 7 programas sofreram alterações legislativas, para ampliá-los ou aprimorá-los; c) apenas 1 programa sofreu judicialização, com vitória para o ente público respectivo; d) mais de 6000 pessoas estão sendo beneficiadas diretamente com a implementação dos programas pelos respectivos órgãos gestores.

Ao reforçar a importância de leis bem estruturadas como condição necessária para o sucesso das políticas públicas, o Framework ELPP contribui significativamente para superar falhas de implementação e ampliar os impactos sociais das ações governamentais. Os resultados do Framework, quando comparados com as políticas públicas avaliadas nos relatórios do TCU e do CMAP, demonstram que a sistematização da produção legislativa é viável, replicável e capaz de gerar resultados concretos, especialmente quando baseada em boas práticas e evidências.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Framework ELPP; Elaboração Legislativa; .

1. Introdução

A formulação e implementação de políticas públicas no Brasil enfrenta grandes desafios. Os Relatórios de Fiscalização em Políticas e Programas de Governo (RePP), elaborados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), são recorrentes em apontar problemas relacionados à formulação e implementação de políticas públicas brasileiras, conforme trechos abaixo dos RePP de 2017 a 2024:

"De 15 políticas analisadas, **87% apresentaram falhas no processo de seleção dos beneficiários e na destinação da política; de 13 políticas, 62% não foram precedidas de um adequado levantamento de demanda ou diagnóstico do problema; e de 13 políticas, 46% desconheciam, de forma clara, o problema que pretendiam enfrentar.** (...)" (TCU, 2018, p. 16, destaque nosso)

"No que concerne à capacidade de governança das políticas públicas, das dezessete políticas analisadas, **65% apresentavam falhas na institucionalização ou regulamentação**; 59%, inadequações na gestão de recursos (financeiros e humanos); 59%, falhas no monitoramento e avaliação; **53%, falhas no planejamento**; 47%, falhas na coordenação; 41%, falhas na gestão de riscos; 24% falhas na accountability; e 6%, outros tipos de falhas" (TCU, 2019, p. 90, destaque nosso)

"Importante registrar que **desde a primeira edição do Relatório de Fiscalização em Políticas e Programas de Governo (RePP), realizada em 2017** (Acórdão 2127/2017-TCU-PI, ministra Ana Arraes) passando pela segunda edição em 2018 (Acórdão 1608/2018-TCU-PL, min. Benjamin Zymler) e pela edição de 2019 (Acórdão 2513/2019-TCU-PL, min. Vital do Rêgo), **foram identificadas deficiências na coordenação das políticas/programas consolidados em cada um dos relatórios, entre setores ou esferas de governo e ausência de articulação entre os atores envolvidos**, com prejuízo à entrega de resultados das políticas públicas." (TCU, 2023, p. 140, destaque nosso)

No mesmo sentido, convergem os Relatórios Anuais de Avaliação de Políticas Públicas do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP, 2024, p. 10):

"A análise das propostas prioritárias em relação ao ciclo da política pública revela que a maior parte dos aprimoramentos identificados está relacionada ao desenho ou teoria da política (38%), **destacando-se a necessidade de aperfeiçoar os indicadores e a focalização do público-alvo**. Em segundo lugar, **estão os aspectos da gestão (29%)**, com foco principal na melhoria dos processos de monitoramento e avaliação: (...)"

Nesse contexto, note-se que o TCU e o CMAP enumeram como frequentes problemas relacionados à identificação precisa do problema, à escolha e focalização do público-alvo, à gestão e governança da política, à gestão de recursos orçamentários e financeiros, entre outros.

Ao mesmo tempo, apontam a necessidade de aperfeiçoar o processo de formulação de políticas públicas no Brasil, chamando a atenção para o aspecto legislativo, que funciona como o elo de ligação formal entre a formulação e a implementação de uma determinada política pública, conforme reflexão do TCU no RePP 2019:

"15. A situação encontrada não é diferente quando se avalia se a política está formalmente instituída e definida por meio de leis e atos normativos, **já que 65% das políticas analisadas padecem de algum problema quanto a esse aspecto.**

16. **Institucionalizar e regulamentar uma política é antes de tudo estabelecer suas estruturas básicas de governança e gestão.** Os meios para isso podem variar desde a

utilização de leis até o uso de decretos ou outros atos normativos para tal fim. Não se sabe ao certo qual deles seria o mais apropriado a cada caso, mas concordo com as conclusões da unidade técnica de que seria preciso avaliar a pertinência de uma política que envolve mais de um ente federado com impacto significativo nas finanças nacionais ser instituída mediante decreto sem o envolvimento dos demais poderes.

17. Não se pode afirmar que a existência de uma lei supriria todas as deficiências de formulação de uma política pública, mas não institucionalizar de forma adequada pode limitar a participação do legislativo e da sociedade no debate político de uma determinada ação governamental. Ademais, **de nada adianta ter um planejamento ou visão ex ante bem formulados se há deficiências de institucionalização, porquanto tal lacuna pode trazer riscos de desencontros e má execução e ineficiência na condução da política.**

18. **a unidade técnica aponta que há diversas políticas e programas que não estão corretamente institucionalizados e regulamentados**, como a “Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica” e a “Política Nacional de Transportes” no que diz respeito à navegação de cabotagem. **Deve-se ter em mente também que, de nada adianta institucionalizar e regulamentar se houver dificuldade de interpretação e aplicação dos normativos vigentes**, consoante identificado na fiscalização que examinou a “Declaração de aptidão ao Pronaf” (DAP).

(...)

20. (...). Uma das maneiras de mitigar a ocorrência de falhas na execução dessas ações seria institucionalizar o ciclo de políticas públicas por lei. Esse normativo poderia, por exemplo, definir as principais categorias de cada uma delas, indicar expressamente a finalidade, os instrumentos (política, planos nacionais, regionais etc), a forma de oficialização (se lei, decreto ou outro tipo normativo), o conteúdo mínimo, instâncias deliberativas responsáveis pela execução e pela avaliação, as formas de prestação de contas, entre outros aspectos.” (TCU, 2019, p. 102-103, destaque nosso)

Diante desse cenário, o TCU passou a emitir consecutivas recomendações para a adoção de boas práticas no processo de formulação e implementação de políticas públicas, fato que resultou na criação do Referencial de Controle de Políticas Públicas, documento publicado em 2020, cujo teor é anualmente resgatado nas fiscalizações do Tribunal, vide excerto abaixo, extraído do RePP 2022:

"Todos esses achados evidenciam a necessidade de aprimorar o processo de formulação, implementação, avaliação e controle de políticas públicas em benefício dos cidadãos. Por esse motivo, **o TCU compilou boas práticas**, selecionadas em referenciais nacionais e internacionais, atos normativos, documentos técnicos, artigos e publicações especializadas, relativas à implementação de políticas públicas e, por meio deste relatório, dá conhecimento aos parlamentares e à sociedade quanto ao seu conteúdo. De acordo com este guia, são boas práticas a ser observadas pelos formuladores e pelos gestores de políticas públicas:

1. caracterizar os problemas tratados pela política pública;
2. assegurar transparência ao processo de inclusão dos problemas na agenda pública;
3. formular políticas com base em evidências que demonstrem sua capacidade de solucionar problemas públicos e gerar valor ao menor custo possível;
4. assegurar que o processo de tomada de decisão quanto à escolha pública seja aberto, isto é, motivado, transparente e participativo;
5. **desenhar e institucionalizar a política pública;**
6. **institucionalizar estruturas de governança e gestão necessárias à implementação da política;**
7. **institucionalizar plano de implementação da política pública;**
8. **assegurar que fontes de financiamento da política estejam aderentes às boas práticas que regem as finanças públicas;**

9. assegurar que a política opere de forma consistente e que seu desempenho seja satisfatório em termos de eficiência e alcance dos objetivos;
10. assegurar que os resultados e os impactos da política pública sejam satisfatórios." (TCU, 2022, p. 50, destaque nosso)

Como se percebe, o TCU acaba por dar uma ênfase importante ao aspecto da institucionalização das políticas públicas no Brasil, tema que está intrinsecamente associado ao processo de elaboração legislativa, haja vista que é o ato normativo instituidor da política quem irá enunciar as escolhas realizadas na etapa de formulação, ditando os caminhos para a implementação da política pública.

Ou seja, os achados do TCU confirmam que o processo de elaboração legislativa é complexo e crítico para o sucesso das políticas públicas. Evidentemente, uma boa legislação não é suficiente para que uma determinada política pública alcance os resultados pretendidos, mas é um item estritamente necessário.

Com efeito, é salutar o alerta do TCU (2019, p. 102-103) no sentido de que *“de nada adianta ter um planejamento ou visão ex ante bem formulados se há deficiências de institucionalização, porquanto tal lacuna pode trazer riscos de desencontros e má execução e ineficiência na condução da política”*. (destaque nosso)

Em outras palavras, é importante conhecer e enfrentar as variáveis que afetam o processo de elaboração legislativa de políticas públicas, em especial a complexidade do marco regulatório, a pulverização ou dispersão do conhecimento técnico dos formuladores, a ausência de integração entre os atores envolvidos e a inexistência de um processo ordenado para a produção legislativa.

Diante dessa realidade, o Framework ELPP (sigla para “Elaboração Legislativa de Políticas Públicas”) surge como uma inovação metodológica capaz de aprimorar a formulação e a implementação de políticas públicas por meio da adoção de boas práticas de elaboração legislativa que buscam controlar as mencionadas variáveis, promovendo qualidade normativa, segurança jurídica, efetividade na implementação e melhores resultados sociais.

Especificamente, o Framework ELPP consiste em um conjunto estruturado de cinco boas práticas para apoiar os órgãos na elaboração legislativa de políticas públicas, a saber:

(i) criação de uma unidade técnica especializada, formada por servidores capacitados e capazes de apoiar os órgãos na elaboração legislativa de políticas públicas;

(ii) adoção de instrumentos técnicos, como o modelo lógico do IPEA e os insights comportamentais do GNOVA/ENAP, para garantir que o desenho das políticas seja baseado em evidências, na análise de causas e efeitos e na compreensão do comportamento do público-alvo;

(iii) uso da lei em sentido estrito como instrumento estruturante das políticas públicas, conferindo segurança jurídica, clareza normativa e estabilidade institucional;

(iv) definição de um modelo de estrutura normativa padrão para as leis de políticas públicas, garantindo que todos os projetos de lei contemplem de forma clara: problema público a enfrentar, os objetivos específicos da política pública, o público-alvo, as ações, a gestão e governança e aspectos orçamentários e financeiros;

(v) desenho de um processo integrado de elaboração legislativa, que promove a participação colaborativa de todos os órgãos relevantes — jurídico, planejamento, orçamento e área finalística — assegurando análise técnica, fiscal, legal e política antes da decisão governamental.

Dito isto, o presente artigo busca analisar os resultados da aplicação do Framework ELPP na elaboração legislativa de 19 (dezenove) políticas públicas, nascidas a partir da iniciativa de sete órgãos distintos do Poder Executivo de um determinado Estado da federação.

Os resultados da pesquisa possuem o potencial de reforçar a importância de leis bem estruturadas como condição necessária para o sucesso das políticas públicas. Em síntese, o Framework ELPP pode contribuir significativamente para superar falhas de formulação e de implementação, ampliando os impactos sociais das ações governamentais em todo o país.

2. Metodologia

Do ponto de vista metodológico, o presente artigo busca analisar os resultados da aplicação do Framework ELPP na elaboração legislativa de dezenove políticas públicas, sob duas perspectivas:

a) levantamento de dados sobre as dezenove políticas públicas que receberam o apoio do Framework ELPP e levantamento do quantitativo total de políticas públicas previstas em Lei de 1º de janeiro de 2020 a 31 de julho 2025 no Estado em que foi aplicado o mencionado Framework; e

b) análise da qualidade legislativa das leis dessas dezenove políticas públicas apoiadas pelo Framework ELPP, através do Índice de Qualidade da Legislação de Políticas Públicas (IQLPP).

2.1. Levantamento de Dados sobre as Políticas Públicas submetidas ao Framework ELPP

Quanto ao item “a)”, inicialmente foi realizado o levantamento do total de políticas públicas criadas por lei, comparando esse universo com o total de políticas públicas que receberam o apoio do Framework ELPP.

Para essa finalidade, foi realizada pesquisa no Portal de Legislação Estadual, buscando-se pela palavra “Programa” e identificando quantas leis trataram sobre políticas públicas no período de 1º de janeiro 2020 a 31 de julho de 2025.

Essa abordagem é importante para dimensionar, no contexto da acelerada agenda governamental, a capacidade de o Poder Executivo submeter as propostas de políticas públicas ao apoio do Framework ELPP, tendo em vista a velocidade na qual as proposições legislativas são processadas pelo Governo.

Ademais, foi promovido o levantamento de dados institucionais e jurídicos a respeito das políticas públicas, especificamente sobre:

- i) a data da lei e de sua publicação;
- ii) se a política pública está ou não em funcionamento;
- iii) o público anual estimado do Programa;
- iv) o órgão gestor da política pública;
- v) se a lei da política pública sofreu alterações legislativas;
- vi) se a política pública sofreu judicialização.

Isso permite uma visão global sobre as 19 (dezenove) políticas públicas que receberam o apoio do Framework ELPP, possibilitando verificar a continuidade dessas políticas, bem como o tamanho do público-alvo alcançado, além de permitir uma análise sobre a estabilidade institucional e jurídica das leis, se foram sujeitas a alterações ou revogações ou ainda a ações judiciais.

2.2. Índice de Qualidade da Legislação de Políticas Públicas (IQLPP)

Quanto ao item “b)” da metodologia, promoveu-se uma análise da qualidade legislativa tanto das minutas submetidas pelos órgãos demandantes (versão inicial), quanto das leis efetivamente publicadas, após a aplicação do Framework ELPP.

Para tanto, utilizou-se do Índice de Qualidade da Legislação de Políticas Públicas (IQLPP), criado com base no referencial teórico do IPEA, dos Relatórios de Fiscalização em Políticas e

Programas do TCU, bem como dos Relatórios Anuais de Avaliação de Políticas Públicas do CMAP e do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU.

Como visto na introdução deste artigo, a legislação de uma determinada política pública é justamente o elemento formal que edifica o elo entre a formulação e a implementação, pois aporta no campo normativo os principais itens do desenho da referida política, permitindo explicitar de que modo a teoria do programa foi aplicada, o que abre espaço para que a implementação siga um caminho institucional e juridicamente seguro.

Desse modo, com base nos mencionados documentos, podemos apontar como itens essenciais para uma determinada lei instituidora de política pública:

- a identificação do problema público que se almeja enfrentar
- a identificação dos objetivos específicos da intervenção, relacionados às causas ou consequências do problema público em questão
- a descrição das ações que serão realizadas, com os detalhes necessários para sua implementação
 - a identificação do público-alvo
 - a descrição dos critérios de focalização do público-alvo
 - a identificação dos responsáveis pela gestão da política pública, com seus respectivos instrumentos
 - a identificação dos responsáveis pela governança da política pública, com seus respectivos instrumentos
 - a identificação das fontes de financiamento, com os aspectos orçamentários e financeiros pertinentes, incluindo as alterações orçamentárias na LOA e no PPA eventualmente necessárias
 - a correlação com as demais políticas e instrumentos legais existentes, abrangendo alterações legislativas, cláusulas de vigência e de revogação, se necessárias
 - a estruturação lógica do ato normativo, com redação textual clara e coesa

Partindo dessa premissa, é possível mensurar a qualidade de cada uma das leis respectivas, através do Índice de Qualidade da Legislação de Políticas Públicas (IQLPP), cujos indicadores são justamente os 10 (dez) itens acima, cada qual com valor de 0,0 a 1,0, e somatório total com máximo de 10,0.

Vejamos, detalhadamente, cada um desses indicadores:

a) Indicador de identificação do problema (IProb):

Mensura se a lei identifica de maneira precisa o problema público que a política pública almeja enfrentar, nos seguintes termos:

- 0,0: não identifica o problema público
- 0,5: traz elementos para a caracterização do problema, mas não o identifica de forma precisa
- 1,0: identifica de forma precisa o problema público, especialmente logo no início da lei

b) Indicador dos objetivos da intervenção (IObj):

Mensura se a lei apresenta os objetivos específicos da política pública, relacionados às causas ou consequências do problema público em questão, nos seguintes termos:

- 0,0: não define nenhum objetivo específico da política pública
- 0,5: define os objetivos específicos da política pública, mas não os relaciona a causas ou consequências do problema público em questão

- 1,0: define objetivos específicos da política pública, relacionando-os a causas ou consequências do problema público em questão

c) Indicador das ações da política pública (IAc):

Mensura se a lei define as ações que serão realizadas no âmbito da política pública, com os detalhes necessários para sua implementação, permitindo identificar os produtos (bens ou serviços) resultantes da intervenção, nos seguintes termos:

- 0,0: não define ações para a política pública
- 0,3: define as ações da política pública de maneira imprecisa, sem estabelecer os detalhes necessários para sua implementação e sem permitir identificar os produtos (bens ou serviços) resultantes da intervenção
- 0,7: define as ações da política pública com os detalhes necessários para sua implementação, mas não é possível identificar os produtos (bens ou serviços) resultantes da intervenção
- 1,0: define as ações da política pública, estabelecendo os detalhes necessários para sua implementação, permitindo identificar os produtos (bens ou serviços) resultantes da intervenção

d) Indicador do público-alvo (IPub):

Mensura se a lei identifica a população elegível à política pública, nos seguintes termos:

- 0,0: não identifica qual público-alvo da intervenção estatal
- 0,5: identifica de maneira imprecisa o público-alvo das ações da política pública, apontando parcialmente os critérios de elegibilidade
- 1,0: identifica de maneira precisa o público-alvo das ações, apontando os critérios de elegibilidade

e) Indicador dos critérios de focalização do público-alvo (IFocal)

Mensura se a lei estabelece os critérios de focalização do público-alvo, caso não seja possível atender toda a população potencialmente elegível para as ações da política pública, nos seguintes termos:

- 0,0: não estabelece critérios de focalização do público-alvo
- 0,5: estabelece parcialmente ou de maneira imprecisa os critérios de focalização do público-alvo
- 1,0: estabelece de maneira precisa os critérios de focalização do público-alvo, permitindo identificação qual será a população beneficiária no decorrer da implementação da política pública

f) Indicador de gestão (IGest)

Mensura se a lei define os atores responsáveis pela gestão, com seus respectivos instrumentos, a exemplo de mecanismos de planejamento, execução e fiscalização, nos seguintes termos:

- 0,0: não define os responsáveis nem pela gestão
- 0,5: define os responsáveis pela gestão, mas não aponta os seus respectivos instrumentos
- 1,0: define os responsáveis pela gestão e aponta os seus respectivos instrumentos

g) Indicador de governança (IGov)

Mensura se a lei define os atores responsáveis pela governança, com seus respectivos instrumentos, a exemplo de mecanismos de monitoramento, avaliação, liderança, estratégia e controle, nos seguintes termos:

- 0,0: não define os responsáveis pela governança
- 0,5: define os responsáveis pela governança, mas não aponta os seus respectivos instrumentos
- 1,0: define os responsáveis pela governança e aponta os seus respectivos instrumentos

h) Indicador de Financiamento (IFin)

Mensura se a lei identifica as fontes de financiamento da política pública, mediante a indicação dos recursos orçamentários e financeiros pertinentes, nos seguintes termos:

- 0,0: não identifica as fontes de financiamento da política pública
- 0,5: identifica as fontes de financiamento da política pública, mas não promove as alterações orçamentárias e financeiras necessárias, como modificações na LOA e no PPA, se necessárias
- 1,0: identifica as fontes de financiamento da política pública e promove, se for o caso, as alterações orçamentárias e financeiras necessárias, como modificações na LOA e no PPA

i) Indicador de correlação com as demais políticas públicas e instrumentos legais existentes (ICorr)

Mensura se a lei promove a correlação com as demais políticas e instrumentos legais existentes, abrangendo alterações legislativas, cláusulas de vigência e de revogação, se necessário, nos seguintes termos:

- 0,0: não promove a correlação com as demais políticas e instrumentos legais existentes, nem menciona alterações legislativas, cláusulas de vigência e de revogação
- 0,5: aponta as cláusulas de vigência e revogação, mas não promove a correlação com as demais políticas e instrumentos legais existentes, nem menciona alterações legislativas
- 1,0: promove a correlação com as demais políticas e instrumentos legais existentes, abrangendo alterações legislativas, cláusulas de vigência e de revogação

j) Indicador de estruturação lógica do ato normativo (IEL)

Mensura se a lei é estruturada de forma lógica, com os dispositivos organizados de maneira sequenciada e compartimentada, com redação textual clara e coesa, nos seguintes termos:

- 0,0: a lei não é estruturada de forma lógica, não apresenta uma sequência cadenciada dos dispositivos e nem uma redação textual precisa e coesa, permitindo interpretações contraditórias
- 0,5: a lei é estruturada de forma lógica, com os dispositivos organizados de maneira sequenciada, mas a redação textual é imprecisa e com pouca coesão, permitindo interpretações contraditórias
- 1,0: a lei é estruturada de forma lógica, com os dispositivos organizados de maneira sequenciada e compartimentada, com redação textual clara e coesa

Assim, temos que:

$$IQLPP = IProb + IObj + IAc + IPub + IFocal + IGest + IGov + IFin + ICorr + IEL$$

onde o IQLPP pode variar de 0,0 a 10,0

Através dos resultados do IQLPP, será possível ter um indicativo de que a aplicação do Framework ELPP afeta a qualidade da legislação de políticas públicas.

3. Resultados e Discussão (pode ser separado ou junto)

Os resultados da aplicação do Framework ELPP na elaboração legislativa de dezenove políticas públicas serão apresentados nas 02 (duas) perspectivas metodológicas anteriormente mencionadas:

3.1. Resultados do Levantamento de Dados sobre as Políticas Públicas submetidas ao Framework ELPP

Primeiramente, em pesquisa no Portal de Legislação Estadual, buscou-se pela palavra “Programa”, sendo aplicados filtros para o tipo de ato (Lei Ordinária e Lei Complementar), para os anos (2020 a 2025) e para o tipo de pesquisa (Exata), chegando a um total de 175 leis com a palavra “Programa”:

Desse total, apenas 113 (cento e treze) leis efetivamente tratam sobre a criação de políticas públicas, sendo as mesmas de iniciativa legislativa diversa. Nesse universo, 19 (dezenove) leis de iniciativa do Poder Executivo Estadual tiveram a sua construção apoiada pelo Framework ELPP, conforme tabela abaixo:

TABELA 01: PROGRAMAS APOIADOS PELO FRAMEWORK ELPP

ID	PROGRAMA	ÓRGÃOS APOIADOS ¹	LEI	DATA DA LEI	DATA DE PUBLICAÇÃO
1	Programa Novo Lar	SEASIC	8759	02/10/2020	05/10/2020
2	Programa Mão Amiga - Pró-Sertão Bacia Leiteira	SEASIC	8880	13/08/2021	16/08/2021
3	Programa Cartão Mais Inclusão - CMAIS * Acolhe ²	SEASIC	8910	28/10/2021	29/10/2021
4	Programa Social de Formação de Condutores de Veículos Automotores - CNH Social	DETRAN e SEASIC	8930	09/12/2021	10/12/2021
5	Programa de Monitoria para a Educação Básica da Rede Pública Estadual de Ensino - “Estudante Monitor”	SEED	8991	30/03/2022	31/03/2022
6	Programa de Aprendizagem Profissional no Estado *	SEED e SEAD	8992	30/03/2022	31/03/2022
7	Programa de Incentivo à Pesquisa e Inovação para a Rede Pública Estadual de Ensino - “Pesquisa na Escola”	SEED	9003	31/03/2022	31/03/2022
8	Programa de Internacionalização da Rede Pública Estadual de Ensino - “* no Mundo”	SEED	9040	09/06/2022	10/06/2022

¹ SEASIC: Secretaria de Estado da Assistência Social, Inclusão e Cidadania; DETRAN: Departamento Estadual de Trânsito; SEED: Secretaria de Estado da Educação; SEAD: Secretaria de Estado da Educação; SPM: Secretaria de Estado de Políticas para as Mulheres; SETEEM: Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Empreendedorismo; SEEL: Secretaria de Estado do Esporte e Lazer

² No nome dos Programas, o nome do Estado de origem foi substituído por um asterisco (*), para anonimizar a origem da análise

9	Programa Cartão Mais Inclusão - CMAIS Mulher	SPM	9110	25/11/2022	28/11/2022
10	Programa de Educação Profissional e Tecnológica de *	SEED	9187	19/04/2023	20/04/2023
11	Programa Cartão Mais Inclusão - CMAIS Mães Solo	SEED	9192	24/04/2023	25/04/2023
12	Programa Primeiro Emprego - PPE	SETEEM	9264	25/08/2023	28/08/2023
13	Programa Rode Bem	DETRAN e SEASIC	9349	29/12/2023	29/12/2023
14	Programa Gol da Gente	SEEL	9363	04/01/2024	05/01/2024
15	Programa Bolsa Atleta	SEEL	9542	01/10/2024	02/10/2024
16	Programa CMAIS Cuidar	SEASIC	9546	09/10/2024	10/10/2024
17	Programa Casa * de Habitação de Interesse Social	SEASIC	9610	15/01/2025	16/01/2025
18	Programa Rumo ao Emprego	SETEEM	9672	13/06/2025	16/06/2025
19	Programa Qualifica *	SETEEM	9671	13/06/2025	16/06/2025

* No nome dos Programas, o nome do Estado de origem foi substituído por um asterisco (*), para anonimizar a origem da análise

Ou seja, do total de 113 (cento e treze) leis de políticas públicas aprovadas no período de 2020 a 2025, 19 (dezenove) de origem do Poder Executivo receberam o apoio do Framework ELPP, o que representa 16,8% do total.

Isto pode ser explicado pelo conflito entre o volume expressivo de demandas de políticas públicas submetidas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo e a pequena janela de oportunidade temporal para sua criação e conversão em lei.

Em outras palavras, a aplicação de boas práticas de elaboração legislativa demanda um esforço de tempo e de colaboração entre diversos atores de Governo que nem sempre é possível de ser realizado, especialmente diante da velocidade que a agenda governamental impõe à criação de atos normativos.

Paralelamente, em relação às mencionadas dezenove políticas públicas que receberam o apoio do Framework ELPP, foram coletados dados sobre a implementação dessas políticas, especificamente sobre o público anual, sobre os órgãos de origem da demanda, sobre a existência de alterações legislativas e sobre a ocorrência de judicialização.

Esses resultados foram compilados em uma planilha, disponível no drive³ do Framework ELPP, cujo acesso é possível através do link a seguir:

<https://drive.google.com/drive/folders/1vM4prWzu6EjyhvB3HNBn6BOCzPuNb5Sg?usp=sharing>

Da análise dos dados dessas 19 (dezenove) políticas públicas, observamos os seguintes resultados:

a) uma política foi editada no ano de 2020, três em 2021, cinco em 2022, cinco em 2023, três em 2024 e três em 2025;

³ No drive do Framework ELPP, é possível encontrar: a) a planilha com os dados dos Programas apoiados pelo Framework ELPP; b) as minutas dos Projetos de Lei encaminhadas pelos órgãos demandantes para análise; c) as Leis atualizadas dos Programas, após a aplicação do Framework ELPP; d) os comprovantes de implementação das políticas públicas

- b) dezesseis programas estão institucionalizados e em funcionamento, dois programas estão em implementação e um foi revogado;
- c) todos os programas aprovados antes do ano de 2025 estão em funcionamento, salvo o que teve sua lei revogada;
- d) os dois programas em fase de implementação tiveram suas leis aprovadas no ano de 2025;
- e) sete programas sofreram alterações legislativas, sempre para promover a sua ampliação ou aprimoramento;
- f) apenas um programa sofreu judicialização, com vitória para o ente público respectivo;
- g) mais de 6000 pessoas estão sendo beneficiadas diretamente com a implementação dos programas pelos respectivos órgãos gestores.

Os dados acima são capazes de demonstrar que o Framework foi capaz de institucionalizar e implementar dezesseis dos dezenove programas apoiados. Apenas um teve a sua lei revogada e outros dois estão em fase de implementação pelo respectivo órgão gestor.

Esses números revelam que o objetivo de trazer estabilidade institucional foi alcançado, haja vista que mesmo os Programas da gestão governamental anterior, encerrada em 2022, continuam sendo executados pela gestão atual, sendo um importante indício que o Framework é capaz de promover a qualidade legislativa necessária para a manutenção de políticas públicas de longo prazo.

Ao mesmo tempo, o fato de que a pesquisa encontrou judicialização em apenas um dos dezenove programas apoiados pelo Framework ELPP reforça a hipótese de que a aplicação de boas práticas de elaboração legislativa é elemento importante para a estabilidade jurídica das leis de políticas públicas.

Ademais, o fato de que mais de 6000 pessoas são beneficiadas diretamente pelas políticas públicas apoiadas pelo Framework é sintomático quanto à estabilidade institucional e jurídica dos referidos Programas.

3.2. Resultados do IQLPP

Os dados acima são indicativos importantes de que o Framework ELPP é capaz de promover estabilidade institucional e jurídica para as leis de políticas públicas formuladas com o seu apoio.

Contudo, esses números não são suficientes para afirmar que o texto legislativo em si possui a qualidade esperada pelos referenciais teóricos do TCU e do CMAP, sendo necessário avaliar essa qualidade legislativa de acordo com os resultados do Índice de Qualidade da Legislação de Políticas Públicas (IQLPP).

Como visto no tópico da metodologia deste artigo, o IQLPP foi construído com base em dez indicadores, que buscam mensurar se a lei da política pública possui os principais aspectos necessários para a sua adequada formulação e implementação, incluindo os itens relativos à aplicação da teoria do programa.

Nesse contexto, no escopo deste artigo, o IQLPP foi calculado tanto para as leis das 18 (dezoito) políticas públicas vigentes (excluindo o Programa revogado), quanto para as minutas originais encaminhadas pelos órgãos demandantes (se existentes), antes da aplicação do Framework. Como resultado, temos a seguinte tabela para o IQLPP:

TABELA 02: IQLPP ANTES E DEPOIS DO FRAMEWORK ELPP

ID	PROGRAMA	ÓRGÃOS APOIADOS	EM FUNCIONAMENTO?	MINUTA INICIAL ENVIADA PELO ÓRGÃO ⁴	IQLPP ANTES	LEI APÓS APLICAÇÃO DO FRAMEWORK ELPP	IQLPP DEPOIS
1	Programa Novo Lar	SEASIC	Sim	01) IProb: - 02) IObj: - 03) IAc: - 04) IPub: - 05) IFocal: - 06) IGest: - 07) IGov: - 08) IFin: - 09) ICorr: - 10) IEL: -	-	01) IProb: 1 02) IObj: 1 03) IAc: 1 04) IPub: 1 05) IFocal: 0,5 06) IGest: 1 07) IGov: 1 08) IFin: 1 09) ICorr: 1 10) IEL: 1	9,5
2	Programa Mão Amiga - Pró-Sertão Bacia Leiteira	SEASIC	Sim	01) IProb: 1 02) IObj: 0 03) IAc: 1 04) IPub: 1 05) IFocal: 0 06) IGest: 0,5 07) IGov: 0 08) IFin: 0,5 09) ICorr: 0,5 10) IEL: 0,5	5,0	01) IProb: 1 02) IObj: 1 03) IAc: 1 04) IPub: 1 05) IFocal: 0 06) IGest: 1 07) IGov: 1 08) IFin: 1 09) ICorr: 1 10) IEL: 1	9,0
3	Programa Cartão Mais Inclusão - CMAIS * Acolhe	SEASIC	Sim	01) IProb: - 02) IObj: - 03) IAc: - 04) IPub: - 05) IFocal: - 06) IGest: - 07) IGov: - 08) IFin: - 09) ICorr: - 10) IEL: -	-	01) IProb: 1 02) IObj: 1 03) IAc: 1 04) IPub: 1 05) IFocal: 1 06) IGest: 1 07) IGov: 1 08) IFin: 1 09) ICorr: 1 10) IEL: 1	10,0
4	Programa Social de Formação de Condutores de Veículos Automotores - CNH Social	DETRAN e SEASIC	Sim	01) IProb: 1 02) IObj: 0 03) IAc: 1 04) IPub: 1 05) IFocal: 0 06) IGest: 1 07) IGov: 1 08) IFin: 0,5 09) ICorr: 1 10) IEL: 0,5	7,0	01) IProb: 1 02) IObj: 1 03) IAc: 1 04) IPub: 1 05) IFocal: 1 06) IGest: 1 07) IGov: 1 08) IFin: 1 09) ICorr: 1 10) IEL: 1	10,0
5	Programa de Monitoria para a Educação Básica da Rede Pública Estadual de Ensino - "Estudante Monitor"	SEED	Sim	01) IProb: 0,5 02) IObj: 0,5 03) IAc: 0,3 04) IPub: 0 05) IFocal: 0 06) IGest: 0 07) IGov: 0 08) IFin: 1 09) ICorr: 0 10) IEL: 0,5	2,8	01) IProb: 1 02) IObj: 1 03) IAc: 1 04) IPub: 1 05) IFocal: 1 06) IGest: 1 07) IGov: 1 08) IFin: 1 09) ICorr: 1 10) IEL: 1	10,0

⁴ Os Programas que estão sem preenchimento de nota para as colunas "MINUTA INICIAL" e "IQLPP ANTES" tiveram a elaboração de sua lei sendo realizada diretamente com o apoio do Framework ELPP, sem a apresentação de uma minuta preliminar pelo órgão de origem

6	Programa de Aprendizagem Profissional no Estado de *	SEED e SEAD	Sim	01) IProb: 0,5 02) IObj: 1 03) IAc: 0,3 04) IPub: 1 05) IFocal: 1 06) IGest: 1 07) IGov: 0 08) IFin: 0 09) ICorr: 1 10) IEL: 0,5	6,3	01) IProb: 1 02) IObj: 1 03) IAc: 1 04) IPub: 1 05) IFocal: 0,5 06) IGest: 1 07) IGov: 1 08) IFin: 1 09) ICorr: 1 10) IEL: 1	9,5
7	Programa de Incentivo à Pesquisa e Inovação para a Rede Pública Estadual de Ensino - "Pesquisa na Escola"	SEED	Sim	01) IProb: 1 02) IObj: 1 03) IAc: 0,3 04) IPub: 0 05) IFocal: 0 06) IGest: 1 07) IGov: 1 08) IFin: 1 09) ICorr: 1 10) IEL: 1	7,3	01) IProb: 1 02) IObj: 1 03) IAc: 1 04) IPub: 0,5 05) IFocal: 1 06) IGest: 1 07) IGov: 1 08) IFin: 1 09) ICorr: 1 10) IEL: 1	9,5
8	Programa de Internacionalização da Rede Pública Estadual de Ensino - "** no Mundo"	SEED	Sim	01) IProb: 0 02) IObj: 0,5 03) IAc: 0,3 04) IPub: 0,5 05) IFocal: 0 06) IGest: 0,5 07) IGov: 0 08) IFin: 1 09) ICorr: 0,5 10) IEL: 0,5	3,8	01) IProb: 0,5 02) IObj: 1,0 03) IAc: 1,0 04) IPub: 1,0 05) IFocal: 1,0 06) IGest: 1,0 07) IGov: 1,0 08) IFin: 1,0 09) ICorr: 1,0 10) IEL: 1,0	9,5
9	Programa Cartão Mais Inclusão - CMAIS Mulher	SPM	Sim	01) IProb: - 02) IObj: - 03) IAc: - 04) IPub: - 05) IFocal: - 06) IGest: - 07) IGov: - 08) IFin: - 09) ICorr: - 10) IEL: -	-	01) IProb: 1,0 02) IObj: 1,0 03) IAc: 1,0 04) IPub: 1,0 05) IFocal: 1,0 06) IGest: 1,0 07) IGov: 1,0 08) IFin: 1,0 09) ICorr: 1,0 10) IEL: 1,0	10,0
10	Programa de Educação Profissional e Tecnológica de *	SEED	Não	01) IProb: - 02) IObj: - 03) IAc: - 04) IPub: - 05) IFocal: - 06) IGest: - 07) IGov: - 08) IFin: - 09) ICorr: - 10) IEL: -	-		-

11	Programa Cartão Mais Inclusão - CMAIS Mães Solo	SEED	Sim	01) IProb: - 02) IObj: - 03) IAc: - 04) IPub: - 05) IFocal: - 06) IGest: - 07) IGov: - 08) IFin: - 09) ICorr: - 10) IEL: -	-	01) IProb: 1,0 02) IObj: 1,0 03) IAc: 1,0 04) IPub: 1,0 05) IFocal: 0,0 06) IGest: 1,0 07) IGov: 1,0 08) IFin: 1,0 09) ICorr: 1,0 10) IEL: 1,0	9,0
12	Programa Primeiro Emprego - PPE	SETEEM	Sim	01) IProb: 0,5 02) IObj: 1,0 03) IAc: 0,3 04) IPub: 0,5 05) IFocal: 0,0 06) IGest: 0,5 07) IGov: 0,5 08) IFin: 0,0 09) ICorr: 1,0 10) IEL: 0,5	4,8	01) IProb: 1,0 02) IObj: 1,0 03) IAc: 1,0 04) IPub: 1,0 05) IFocal: 1,0 06) IGest: 1,0 07) IGov: 1,0 08) IFin: 1,0 09) ICorr: 1,0 10) IEL: 1,0	10,0
13	Programa Rode Bem	DETRAN e SEASIC	Sim	01) IProb: - 02) IObj: - 03) IAc: - 04) IPub: - 05) IFocal: - 06) IGest: - 07) IGov: - 08) IFin: - 09) ICorr: - 10) IEL: -	-	01) IProb: 1,0 02) IObj: 1,0 03) IAc: 1,0 04) IPub: 1,0 05) IFocal: 1,0 06) IGest: 1,0 07) IGov: 0,5 08) IFin: 1,0 09) ICorr: 1,0 10) IEL: 1,0	9,5
14	Programa Gol da Gente	SEEL	Sim	01) IProb: 1,0 02) IObj: 0,0 03) IAc: 1,0 04) IPub: 0,0 05) IFocal: 0,0 06) IGest: 1,0 07) IGov: 0,0 08) IFin: 0,0 09) ICorr: 0,5 10) IEL: 0,5	4,0	01) IProb: 1,0 02) IObj: 1,0 03) IAc: 1,0 04) IPub: 1,0 05) IFocal: 1,0 06) IGest: 1,0 07) IGov: 0,5 08) IFin: 1,0 09) ICorr: 1,0 10) IEL: 1,0	9,5
16	Programa Bolsa Atleta	SEEL	Sim	01) IProb: 0,0 02) IObj: 0,0 03) IAc: 0,7 04) IPub: 1,0 05) IFocal: 0,0 06) IGest: 1,0 07) IGov: 0,5 08) IFin: 0,5 09) ICorr: 0,5 10) IEL: 0,0	4,2	01) IProb: 0,5 02) IObj: 1,0 03) IAc: 1,0 04) IPub: 1,0 05) IFocal: 0,5 06) IGest: 1,0 07) IGov: 1,0 08) IFin: 1,0 09) ICorr: 1,0 10) IEL: 1,0	9,0
16	Programa CMAIS Cuidar	SEASIC	Sim	01) IProb: - 02) IObj: - 03) IAc: - 04) IPub: - 05) IFocal: - 06) IGest: - 07) IGov: - 08) IFin: - 09) ICorr: -	-	01) IProb: 1,0 02) IObj: 1,0 03) IAc: 1,0 04) IPub: 1,0 05) IFocal: 1,0 06) IGest: 1,0 07) IGov: 0,5 08) IFin: 1,0 09) ICorr: 1,0	9,5

				10) IEL: -		10) IEL: 1,0	
17	Programa Casa * de Habitação de Interesse Social	SEASIC	Em implementação	01) IProb: 1,0 02) IObj: 0,0 03) IAc: 0,3 04) IPub: 0,5 05) IFocal: 0,0 06) IGest: 0,5 07) IGov: 0,0 08) IFin: 0,5 09) ICorr: 0,5 10) IEL: 0,0	3,3	01) IProb: 1,0 02) IObj: 1,0 03) IAc: 1,0 04) IPub: 1,0 05) IFocal: 1,0 06) IGest: 1,0 07) IGov: 0,5 08) IFin: 1,0 09) ICorr: 1,0 10) IEL: 1,0	9,5
18	Programa Rumo ao Emprego	SETEEM	Em implementação	01) IProb: 1,0 02) IObj: 0,0 03) IAc: 1,0 04) IPub: 1,0 05) IFocal: 0,0 06) IGest: 1,0 07) IGov: 0,0 08) IFin: 1,0 09) ICorr: 0,5 10) IEL: 0,5	6,0	01) IProb: 1,0 02) IObj: 1,0 03) IAc: 1,0 04) IPub: 1,0 05) IFocal: 0,0 06) IGest: 1,0 07) IGov: 1,0 08) IFin: 1,0 09) ICorr: 0,5 10) IEL: 1,0	8,5
19	Programa Qualifica *	SETEEM	Sim	01) IProb: 1,0 02) IObj: 1,0 03) IAc: 0,7 04) IPub: 1,0 05) IFocal: 0,5 06) IGest: 1,0 07) IGov: 0,0 08) IFin: 1,0 09) ICorr: 0,5 10) IEL: 1,0	7,7	01) IProb: 1,0 02) IObj: 1,0 03) IAc: 1,0 04) IPub: 1,0 05) IFocal: 1,0 06) IGest: 1,0 07) IGov: 1,0 08) IFin: 1,0 09) ICorr: 0,5 10) IEL: 1,0	9,5

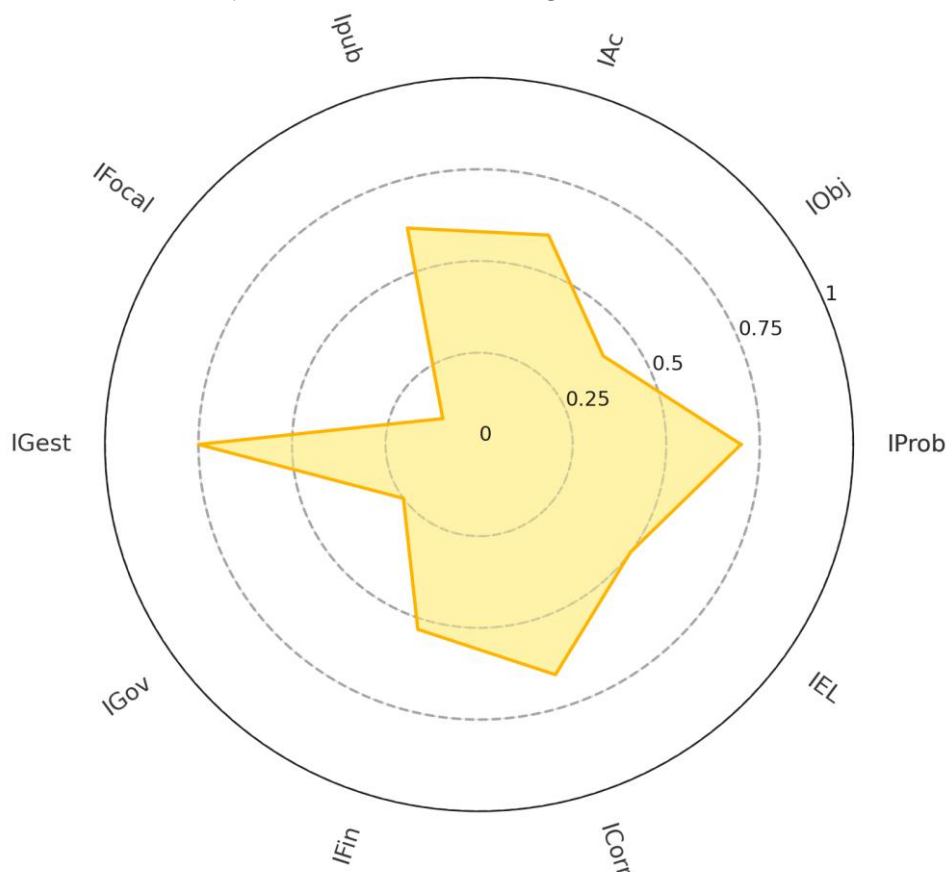
A partir desses números, temos o seguinte cenário para as minutas iniciais enviadas pelos órgãos demandantes (antes da aplicação do Framework ELPP):

- a) o IQLPP médio é de 5,2
- b) 41% das minutas iniciais não definiram de maneira precisa o problema público que almejaram enfrentar (valor 0,0 ou 0,5 no indicador IProb)
- c) 50% das minutas iniciais não definiram os objetivos específicos da política pública (valor 0,0 para o indicador IObj)
- d) 50% das minutas iniciais não definiram ou definiram de maneira imprecisa as ações da política pública, sem estabelecer os detalhes necessários para sua implementação (valor 0,0 ou 0,3 para o indicador IAc)
- e) 50% das minutas iniciais não identificaram ou identificaram de maneira imprecisa o público-alvo das ações da política pública (valor 0,0 ou 0,5 para o indicador IPub)
- f) 83% das minutas iniciais enviadas pelos órgãos demandantes não abordaram a focalização do público-alvo (valor 0,0 para o indicador IFocal)
- g) 66% das minutas iniciais não abordaram a governança da política pública (valor 0,0 para o indicador IGov)
- h) 58% das minutas iniciais não promoveram as alterações orçamentárias necessárias para a execução da política pública (valor 0,0 ou 0,5 para o indicador IFin)
- i) 83% das minutas iniciais apresentaram problemas de imprecisão ou coesão textual (valor 0,0 ou 0,5 para o indicador IEL)

Esse cenário pode ser melhor visualizado por meio da figura abaixo, no qual constam as médias de cada indicador do IQLPP para as minutas iniciais enviadas pelos órgãos

demandantes:

FIGURA 02: MÉDIAS DOS INDICADORES DO IQLPP NAS MINUTAS ENVIADAS PELOS ÓRGÃOS, ANTES DA APLICAÇÃO DO FRAMEWORK ELPP



Os resultados acima destacados para as minutas encaminhadas pelos órgãos do Poder Executivo Estadual se assemelham aos encontrados pelo TCU no âmbito dos RePPs, vide os seguintes trechos dos RePP 2018 e 2019:

"De 15 políticas analisadas, **87% apresentaram falhas no processo de seleção dos beneficiários e na destinação da política**; de 13 políticas, **62% não foram precedidas de um adequado levantamento de demanda ou diagnóstico do problema**; e de 13 políticas, **46% desconheciam, de forma clara, o problema que pretendiam enfrentar**" (TCU, 2018, p. 24)

"No que concerne à capacidade de governança das políticas públicas, das dezessete políticas analisadas, **65% apresentavam falhas na institucionalização ou regulamentação**; **59%, inadequações na gestão de recursos** (financeiros e humanos); 59%, falhas no monitoramento e avaliação; 53%, falhas no planejamento; 47%, falhas na coordenação; 41%, falhas na gestão de riscos; 24% falhas na accountability; e 6%, outros tipos de falhas" (TCU, 2019, p. 90)

Note-se que a semelhança dos achados do TCU com as conclusões do IQLPP para as minutas iniciais pré-Framework ELPP ocorre justamente porque as variáveis incidentes sobre o processo de elaboração legislativa afetam todos os entes federativos, inclusive a União Federal. Ou seja, a complexidade do marco regulatório, a pulverização ou dispersão de

conhecimento técnico dos formuladores, a ausência de integração entre os atores envolvidos e a inexistência de um processo ordenado para a produção legislativa são variáveis comuns, em maior ou menor grau, ao processo de elaboração legislativa de políticas públicas dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União Federal.

Feitas essas considerações, é de se questionar: o Framework ELPP teria o potencial de modificar esses resultados?

Antes de apresentar os resultados do IQLPP para as leis de políticas públicas apoiadas Framework ELPP, é importante rememorar as cinco boas práticas dessa abordagem:

a) criação de uma unidade técnica especializada, formada por servidores capacitados e capazes de apoiar os órgãos na elaboração legislativa de políticas públicas;

b) adoção de instrumentos técnicos robustos, como o modelo lógico do IPEA e os insights comportamentais do GNOVA/ENAP, para garantir que o desenho das políticas seja baseado em evidências, na análise de causas e efeitos e na compreensão do comportamento do público-alvo;

c) uso da lei em sentido estrito como instrumento estruturante das políticas públicas, conferindo segurança jurídica, clareza normativa e estabilidade institucional;

d) definição de um modelo de estrutura normativa padrão para as leis de políticas públicas, garantindo que todos os projetos de lei contemplem de forma clara: problema público a enfrentar, os objetivos, o público-alvo, as ações, a gestão e governança e aspectos orçamentários e financeiros;

e) desenho de um processo integrado de elaboração legislativa, que promove a participação colaborativa de todos os órgãos relevantes — jurídico, planejamento, orçamento e área finalística — assegurando análise técnica, fiscal, legal e política antes da decisão governamental.

Pois bem, passemos à apresentação dos resultados do IQLPP para as 18 (dezoito) leis vigentes⁵ de políticas públicas apoiadas pelo Framework ELPP:

a) o IQLPP médio das leis apoiadas é de 9,5

b) 88% das leis definiram de maneira precisa o problema público que almejavam enfrentar (valor 1,0 no indicador IProb)

c) 100% das leis definiram os objetivos específicos da política pública (valor 1,0 para o indicador IObj)

d) 100% das leis definiram de maneira precisa as ações da política pública, estabelecendo os detalhes necessários para sua implementação e permitindo identificar os produtos (bens ou serviços) resultantes da intervenção (valor 1,0 para o indicador IAc)

e) 94% das leis identificaram o público-alvo das ações da política pública (valor 1,0 para o indicador IPub)

f) 66% das leis abordaram a focalização do público-alvo (valor 1,0 para o indicador IFocal)

g) 100% das leis definiram os responsáveis pela gestão e apontaram os seus respectivos instrumentos, como mecanismos de planejamento, execução e fiscalização (valor 1,0 para o indicador IGest)

h) 77% das leis definiram os responsáveis pela governança e apontaram os seus respectivos instrumentos, como mecanismos de monitoramento, avaliação, liderança, estratégia e controle (valor 1,0 para o indicador IGov)

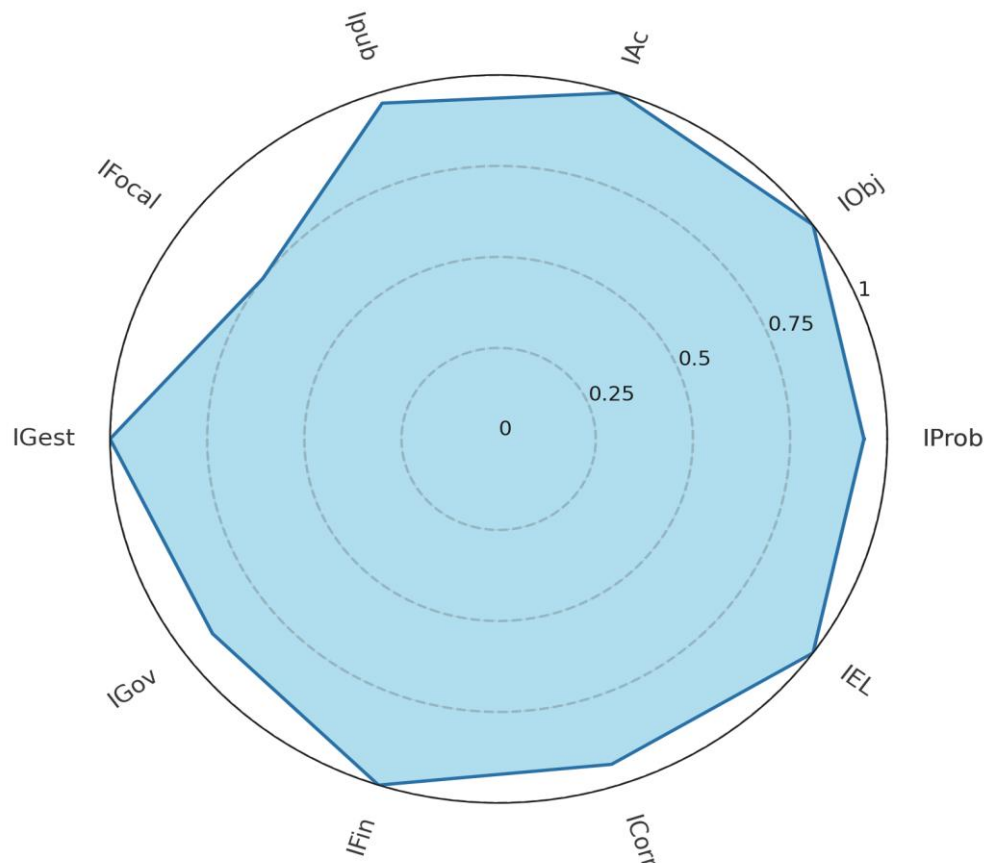
f) 100% das leis identificaram as fontes de financiamento da política pública e promoveram, se fosse o caso, as alterações orçamentárias e financeiras necessárias, como modificações na LOA e no PPA (valor 1,0 para o indicador IFin)

⁵ Apesar de o Framework ter sido aplicado a dezenove leis de políticas públicas, foram considerados os resultados das dezoito leis atualmente vigentes

g) 100% das leis foram estruturadas de forma lógica, com os dispositivos organizados de maneira sequenciada e compartimentada, com redação textual clara e coesa (valor 1,0 para o indicador IEL)

Esse novo cenário pode ser melhor visualizado por meio da figura abaixo, no qual constam as médias de cada indicador do IQLPP para as leis apoiadas pelo Framework ELPP:

FIGURA 03: MÉDIAS DOS INDICADORES DO IQLPP NAS LEIS APOIADAS PELO FRAMEWORK ELPP



Como se nota, os resultados dos indicadores estão próximos do valor máximo, mostrando um contexto muito diferente das minutas iniciais apresentadas pelos órgãos demandantes e também dos achados do TCU e do CMAP.

Esses números podem ser indicativos de que a aplicação do Framework ELPP pode ser útil para controlar as variáveis que incidem no processo de elaboração legislativa de políticas públicas, contribuindo para a edição de leis mais robustas, capazes de permitir maior estabilidade institucional e jurídica para essas políticas no Brasil.

4. Considerações Finais

Este estudo analisou a aplicação do Framework ELPP na elaboração legislativa de dezenove políticas públicas, demonstrando evidências de melhoria significativa na qualidade das leis e na estabilidade institucional dos programas resultantes.

Os achados salientam que a adoção de boas práticas legislativas – por meio de uma unidade técnica especializada, do uso do modelo lógico e instrumentos baseados em evidências, de uma estrutura normativa padronizada e de um processo integrado de formulação – contribui

para leis mais robustas e completas, com claros delineamentos de problemas, objetivos, ações, público-alvo, governança e financiamento.

Consequentemente, as políticas públicas instituídas sob esse padrão legislativo mostraram maior sustentabilidade jurídica e continuidade administrativa: 84% das iniciativas apoiadas pelo Framework estão implementadas e em funcionamento contínuo, com baixíssima incidência de revogações ou contestações judiciais. Esses resultados reforçam a ideia de que qualidade na etapa de elaboração legislativa é condição necessária (ainda que não suficiente por si só) para o sucesso e a perenidade das políticas públicas.

Criticamente, embora os resultados sejam positivos, reconhece-se que o estudo concentrou-se em um contexto específico e baseou-se em avaliação interna das leis. Assim, uma reflexão importante é que as contribuições do Framework ELPP podem ser corroboradas em diferentes ambientes institucionais e acompanhadas de análises de impacto no desempenho efetivo das políticas.

Como contribuição prática, o trabalho oferece um caminho metodológico viável para aprimorar a interface entre planejamento de políticas públicas e sua institucionalização legal, aspecto frequentemente negligenciado nos governos. Espera-se que essas evidências estimulem gestores e formuladores a investir na sistematização do processo legislativo como forma de evitar falhas apontadas em diagnósticos nacionais (TCU, CMAP) e melhorar a entrega de valor público.

Pesquisas futuras podem aprofundar os achados aqui apresentados de diversas formas. Recomenda-se expandir a aplicação do Framework ELPP para outros estados ou municípios, a fim de verificar sua replicabilidade e identificar eventuais ajustes necessários em contextos distintos. Adicionalmente, estudos posteriores poderiam vincular a melhoria normativa a indicadores de impacto concreto na sociedade, medindo se políticas com leis bem estruturadas produzem resultados mais efetivos para a população.

Também seria frutífero comparar, em termos quantitativos, o desempenho de políticas concebidas com e sem o apoio do Framework, consolidando evidências causais do seu efeito. Em suma, o presente trabalho contribui para evidenciar o papel estratégico da fase legislativa no ciclo de políticas públicas e abre caminho para uma agenda de pesquisa voltada à estabilidade institucional e jurídica, bem como a resultados sustentáveis das políticas públicas.

Ao reforçar a importância de leis bem estruturadas como condição necessária para o sucesso das políticas públicas, o Framework ELPP contribui para superar falhas de implementação e ampliar os impactos sociais das ações governamentais. Os resultados do Framework, quando comparados com as políticas públicas avaliadas nos relatórios do TCU e do CMAP, são fortes sinais de que a sistematização da produção legislativa é viável, replicável e capaz de gerar resultados concretos, especialmente quando baseada em boas práticas e evidências.

Referências

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2010). Como elaborar modelo lógico: Roteiro para formular programas e organizar avaliação (Nota Técnica n.6). Brasília: Ipea. <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/e316d5ac-4b9d-42f5-87ae-5a0408abf2c2/content>

Lichand, G., Serdeira, A. P., & Rizardi, B. (2022). Insights comportamentais para o diagnóstico e desenho de políticas públicas. Escola Nacional de Administração Pública.

https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/7205/5/gnova_insights_comportamentais_digital.pdf

Tribunal de Contas da União. (s.d.). Relatórios de fiscalizações em políticas e programas de governo (RePP). <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/relatorio-de-fiscalizacao/relatorio-de-fiscalizacoes-em-politicas-e-programas-de-governo-repp>

Ministério da Economia. Relatórios anuais de avaliação de políticas públicas: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/relatorio-anual-de-avaliacao-de-politicas-publicas>