

idp

10.12.2021

Nº 72

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**UMA ANÁLISE SOBRE A IMPORTÂNCIA E A EFICÁCIA
DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO
LEGISLATIVO**

ALBA VALÉRIA FONTES LEITE

UMA ANÁLISE SOBRE A IMPORTÂNCIA E A EFICÁCIA DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO LEGISLATIVO

ALBA VALÉRIA FONTES LEITE¹

¹ Alba Valéria Fontes Leite é Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa. E-mail: alba.fontes@yahoo.com.br;

IDP

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

Diretor Geral

Francisco Schertel

Coordenador do Mestrado em Administração Pública

Caio Cordeiro de Resende

Coordenador do Mestrado em Economia

José Luiz Rossi

CONSELHO EDITORIAL

Coordenação

Paulo Alexandre Batista de Castro

Supervisão e Revisão

Renan Holtermann, Matheus Gonçalves,
Mathias Tessmann, Milton Sobrinho,
Alessandro Freire e Igor Silva

Comunicação e Marketing

Antonio Zaninetti e Daniel Jordão

Projeto gráfico e diagramação

Juliana Vasconcelos

www.idp.edu.br

Revista Técnica voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

Convidamos a comunidade acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

As publicações da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: www.idp.edu.br

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP.

Qualquer citação aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. Aspectos Metodológicos	9
3. Aspectos conceituais	11
4. Arcabouço constitucional	12
5. Um novo olhar sobre o sistema de controle externo das atividades do Estado	14
6. Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal	16
7. Resolução nº 44, de 2013 do Senado Federal	19
8. Resultado da análise da avaliação de políticas públicas no Senado Federal após a Resolução nº44/2013	21
8.1. Análise de caso	28
9. Considerações Finais	31
REFERÊNCIAS	33

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo geral analisar as capacidades do Senado Federal de avaliar políticas públicas, no período de 2017 a 2019, nos termos das alterações regimentais introduzidas pela Resolução nº 44, de 2013, daquela Casa legislativa. Após anotações sobre o papel desempenhado pelo Legislativo na avaliação das políticas públicas, caracterizado pela cessão de espaço público para ouvir a sociedade, busca-se investigar se a avaliação tem sido efetiva. Essa análise engloba tanto a participação e compartilhamento de informações dos atores envolvidos com a política pública, como o cumprimento das recomendações dos relatórios finais com sugestões para o Legislativo e o Executivo, com a finalidade de propiciar a melhoria dos resultados das políticas públicas ofertadas à sociedade. O método de pesquisa utilizado foi a pesquisa documental e estudo de caso. Os resultados apontam que, para uma avaliação efetiva, é preciso haver a observância de todo o processo avaliatório, desde o cumprimento das recomendações dos relatórios de avaliação e, principalmente, à realização de audiências públicas com a participação de atores externos.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas; Avaliação; Papel do Legislativo; Canal de viabilização de espaço público.

ABSTRACT: The present work has a general target to analyze the Federal Senate skills to evaluate public policies, in the period between 2017 and 2019, in the terms of the regimental changes introduced by Resolution nº 44, from the Federal Senate. After a contextual historic study of the role of the Legislative in evaluating public policy, aiming to investigate if the evaluation has been effective, as well as in participation and sharing information of the involved with public policy, as to the fulfillment of the recommendation from the final reports with suggestions to the Legislative and Executive, aiming to provide the enhance of the public policy results offered to the society. The researching methods used were the documental and the study of a descriptive case with qualitative approach. The results showed that the effectiveness of the evaluation would be consolidated, both in compliance with all the evaluation process, with the implementation of public audiences and participation of the authors, as well as in the fulfillment of the recommended evaluation reports.

KEYWORDS: Public Policy; Evaluation; Legislative Role; Public space viabilisation channel.

1. INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição Federal de 1988, foi assegurada uma gama de direitos que tornaram a atuação do Estado cada vez mais presente no cotidiano das pessoas. Disso resultou, dentre outras consequências, uma maior demanda pelo aporte de recursos. Essas mudanças, por sua vez, impactaram também o papel do poder público na implementação desses direitos, mediante políticas públicas cuja complexidade envolve arranjos de diversos atores e exige maior interação entre Legislativo, Executivo e Judiciário.

Em que pese o protagonismo natural do Executivo em relação à avaliação de políticas públicas, a Constituição, ao atribuir a função de fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo ao Poder Legislativo, (art. X, da CF/88) sinalizou o papel do Legislador na aferição das políticas públicas.

A relevância do tema consiste no fato de que a Constituição Federal criou vários mecanismos de intervenção do Parlamento nas políticas públicas. O papel do Legislativo, contudo, sempre foi desempenhado timidamente, sob uma perspectiva formalista (FREITAS; TANCREDI; CAVALCANTE FILHO *et al.*, 2013).

Ocorre que o nosso sistema constitucional consagrou os princípios da moralidade e da eficiência, direcionando a atuação estatal no sentido de que o Poder Público não deve agir somente em estrita conformidade com a lei, mas, também, de acordo com a finalidade da ação pública. Assim, com o surgimento de novas demandas sociais de eficiência (SENADO FEDERAL, 2015), aumentou-se a exigência de maior efetividade dessas ações públicas, bem como a necessidade de sistemas de informação, de avaliação e de monitoramento.

O Legislativo tem, portanto, um papel fundamental a desempenhar. Pode o Senado Federal democratizar o processo de avaliação por meio da cessão de espaço público, permitindo, desse modo, o aprimoramento de políticas públicas de forma dialógica, acompanhando as novas alternativas de solução de problemas. É preciso, então, definir suas possibilidades, a fim de que sejam adequadamente desenvolvidas.

É nesse ponto que se impõe a revisão dos mecanismos de acompanhamento e avaliação dos governos. Sistematizar e integrar a atividade de exame de políticas públicas no Senado Federal — incorporando-a ao processo legislativo e à rotina dos parlamentares — são medidas fundamentais para fortalecer o processo analítico de políticas públicas como um todo.

Todavia, a avaliação dessas ações estatais, executada como um processo sistemático e institucionalizado, deve ser parte de uma estrutura de decisões baseadas em resultados, cuja finalidade é verificar a eficiência da alocação dos recursos públicos, permitindo que sejam identificadas possibilidades de aperfeiçoamento da política pública, com vistas à sua otimização.

Impende ressaltar, nesse ponto, que o presente trabalho não pretende sugerir que se torne mais rígido o controle contábil das contas públicas, mas sim, analisar se a avaliação de políticas públicas no Senado está funcionando.

Em que pese entendamos a possibilidade de avaliação de políticas públicas pelo Senado como uma remodelagem de estrutura (BITTENCOURT, 2009), o Legislativo, por sua característica constitucional, é um vetor de divulgação de políticas públicas pela própria configuração hoje existente.

Dessa forma, o que se propõe é a promoção da integração das avaliações das políticas, com o desenvolvimento de capacidades no Parlamento (BITTENCOURT, 2009), no que for compatível com as suas competências. Essa integração situa-se na lógica do processo de modernização de gestão para resultados — praticado no Poder Executivo — e na ampliação dos espaços institucionalizados para os mecanismos de participação da sociedade. Tais ferramentas asseguram canais de participação e de diálogo, garantindo qualidade na prestação de serviços e na utilização dos recursos.

A abordagem a ser realizada direciona-se, portanto, para uma análise da avaliação de políticas públicas pelo Parlamento, com a finalidade de contribuir para a eficiência da alocação dos recursos públicos e, assim, promover melhoria dos resultados ofertados à sociedade.

Os instrumentos disponíveis para a avaliação de políticas públicas foram estabelecidos pela Resolução nº 44, de 2013, do Senado Federal, que introduziu alterações no seu Regimento Interno, incluindo o art. 96-B ao seu corpo.

Tais modificações foram no sentido de proporcionar meios para que as Comissões Permanentes realizassem tais avaliações. Fixou-se, ainda, a possibilidade de solicitação de informações aos órgãos do Poder Executivo, ao Tribunal de Contas da União e a entidades da sociedade civil. Também foram concedidas atribuições à Consultoria Legislativa e de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado. Determinou-se, ainda, que o Instituto Legislativo Brasileiro promovesse capacitação e desenvolvimento dos servidores encarregados de tais tarefas.

O tema será tratado com base na competência constitucional do Poder Legislativo para, mediante o controle horizontal, protagonizar um processo de aperfeiçoamento institucional que torne sistemáticas a avaliação de políticas públicas e o compartilhamento das informações de outros órgãos, à disposição de todos, como forma de ampliar a participação social na condução das políticas públicas.

A partir dessas premissas — e considerando que, embora o controle exercido pelo Parlamento sobre a Administração Pública seja predominantemente político —, é importante reforçar o entendimento de que a própria Constituição Federal conferiu competência para o exercício do controle de legalidade e de resultados (BLIACHERIENE, 2016).

É importante ressaltar que o foco principal será a efetividade no processo de avaliação pelo Legislativo, mesmo diante da diversidade de critérios contidos na sua capacidade institucional, já que o controle exercido pelo Parlamento é político. O Legislativo não apenas verifica se a ação governamental cumpriu a lei, mas também, se os resultados foram os mais adequados e se as decisões adotadas refletiram a vontade coletiva.

Cumprir registrar que a matéria não será abordada a partir da perspectiva analítica política das arenas de poder, mas voltada a esclarecer como se estrutura o processo de avaliação no Parlamento. Propõe-se também, o presente estudo, ao exame da eficácia dessa avaliação em termos de potencial para produzir melhorias nas escolhas da política pública a ser implementada, para além do papel fiscalizador que o Poder Legislativo detém.

2. Aspectos Metodológicos

A condução do assunto, neste trabalho, terá como base o problema que se apresenta: em que medida as alterações regimentais introduzidas pela Resolução nº 44, de 2013, do Senado Federal, foram efetivas no sentido de possibilitar a avaliação das políticas públicas pelo Parlamento e para contribuir para a melhoria dos resultados ofertados à sociedade?

Ao longo da pesquisa, portanto, buscar-se-á confirmar ou rejeitar a seguinte hipótese: as introduções regimentais realizadas pela Resolução nº 44, de 2013, estão sendo efetivas: (a) para promover a avaliação das políticas públicas pelo Parlamento; e (b) para contribuir para a melhoria dos resultados das ações do estado, já que estão sendo compartilhadas informações técnicas das políticas governamentais e atendidas as recomendações dos relatórios finais das avaliações de políticas públicas.

O objetivo geral da pesquisa é analisar as capacidades do Senado Federal de fiscalizar o Poder Executivo. Mais especificamente, verificar como ocorre o avanço no desenho institucional de avaliação sistemática de políticas públicas no Parlamento, com conceitos e procedimentos estabelecidos para a institucionalização da função avaliativa.

Podemos descrever a metodologia a ser empregada da seguinte forma: os métodos de pesquisa utilizados foram a pesquisa documental e o estudo de caso descritivo com abordagem qualitativa. A primeira etapa valer-se-á de análise bibliográfica dos referenciais da literatura especializada, para desenvolver as questões atinentes a essa pesquisa.

A segunda etapa, documental, será feita por meio da busca de fontes oficiais pelo sistema de internet, no site institucional do Senado Federal, na ferramenta nominada “Comissões”, no *link* “Requerimentos”. A partir daí, serão analisados os resultados dos relatórios de avaliação de políticas públicas.

O terceiro estágio será alcançado por meio de pesquisa documental e estudos de caso, com o propósito de aferir a participação e o compartilhamento de informações dos diversos atores envolvidos com a política pública, bem como, para o cumprimento das recomendações dos relatórios.

Assim, pretende-se verificar se as alterações regimentais, promovidas pela Resolução nº 44, têm sido efetivas tanto para garantir a participação dos diversos atores envolvidos com a política pública, como para examinar o cumprimento das recomendações

dos relatórios e, assim, possibilitar a avaliação das políticas públicas pelo Poder Legislativo e contribuir para a melhoria dos resultados ofertados à sociedade. E esse é seu parâmetro-indicador.

3. Aspectos conceituais

Para este trabalho, vamos adotar a definição de Políticas Públicas de Maria Paula Dallari Bucci, que foi a mesma adotada no Referencial do Senado (BRASIL, 2015) a saber: “[...] programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.” (BUCCI, 2006, p. 38).

Será considerado o conceito adotado por Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 107) sobre a avaliação de políticas públicas: “[...] para tanto, é necessário estabelecer critérios de avaliação que nos permitam dizer se e porque uma política é preferível a outra.”

Para Arretche (1998, p. 01), é “certo que qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, vale dizer, trata-se precipuamente de atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público particular, de analisá-la a partir de uma certa concepção de justiça”.

4. Arcabouço constitucional

A Constituição de 1988 atribuiu ao Poder Legislativo a função de fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, assim sinalizando o papel do Legislador na condução das políticas públicas. Determinou, ainda, a formação de um sistema de controle entre os poderes como elemento norteador da atuação efetiva do Legislativo na avaliação dos atos de governo.

Estabeleceu também a competência do Congresso Nacional para julgar, anualmente, as contas prestadas pelo Presidente da República, apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo, além das já mencionadas competências de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo (art. 49, IX, X, CF).

Da mesma forma, lhe foi atribuída a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, estabelecendo, assim, os critérios e as bases do controle externo, a cargo do Legislativo e do sistema de controle interno de cada órgão e instituição (art. 70 da CF).

Essas são as disposições principais que concedem legitimidade ao Legislativo para avaliar as ações do Poder Executivo. A Constituição, portanto, não deixa dúvida acerca do papel do Congresso na avaliação de políticas públicas.

À vista disso, a abordagem da avaliação de políticas públicas pelo Legislativo será procedida com base nos aspectos constitucionais, conforme o rol elencado pela Constituição Federal, em seu artigo 74.

Todo esse arcabouço jurídico fixa as bases constitucionais do controle da atividade estatal pelo Legislativo que, diante de novas necessidades sociais e da escassez de recursos públicos, demanda a criação de novos arranjos institucionais para dar maior efetividade às atividades estatais.

Ademais, além das funções tradicionais de legislação, de fiscalização e controle exercidos com o auxílio do Tribunal de Contas, a Constituição Federal concedeu poderes ao Parlamento para participar dos processos decisórios sobre políticas públicas. É nesse contexto que se insere a avaliação de políticas pelo Legislativo que complementa todo o sistema de controle.

Portanto, resta clara a competência legislativa para avaliar as ações do Poder Executivo. Desse modo, observa-se que a articulação entre diferentes segmentos, momentos e sistemas de avaliação é o principal desafio que se busca atingir nas políticas públicas.

5. Um novo olhar sobre o sistema de controle externo das atividades do Estado

O Executivo produziu abundantemente atos normativos direcionados à função avaliativa,² reorientando a atividade de controle do Estado e fazendo com que fórmulas clássicas cedessem espaço a novos arranjos institucionais.

De acordo com Silva e Costa (2002, p. 8), toda a ênfase conferida às ações dirigidas ao fortalecimento da função avaliativa, decorre da preocupação em estimular a modernização do setor público, para o estabelecimento de políticas e programas eficientes e eficazes. Nesse sentido, o Legislativo vem se juntar a esse processo de realinhamento:

A importância de repensar e fortalecer a atividade da avaliação fica clara no entendimento de ser essa função distinta das atividades de controle e acompanhamento da execução de projetos setoriais, enfocados isoladamente. Mas, sobretudo, por ela se constituir no objetivo do acompanhamento dos resultados e dos processos de sua consecução, observando de forma continuada a efetividade das estratégias e políticas públicas [...], dando oportunidade à revisão tempestiva dos procedimentos de decisão, gestão e aplicação de recursos. Esse novo conceito permite, além da garantia de uma gestão mais eficiente, a sensibilidade, durante o próprio processo de execução, dos graus de atendimento dos objetivos que justificaram as prioridades estabelecidas, possibilitando a adoção de ações que maximizem a eficácia e a eficiência conjunta da ação governamental (SILVA; COSTA, 2002, p. 8).

Para situarmos a discussão no contexto dos meios de controle, impende registrar que são várias as tipologias relacionadas, mas o foco principal do presente estudo é o controle

² Após as mudanças mais substanciais que vieram com a Constituição Federal de 1988, o Governo Federal publicou o Decreto nº 9.203/2017, que instituiu a Política de Governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Em seguida, em 2018, foi publicado o Guia da Política de Governança Pública, que instituiu a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, e institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal. O Decreto nº 9.191/2017 estabelece normas e diretrizes para elaboração de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. O Decreto nº 9.834/2019, que institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas; o Decreto nº 10.160/2019, que institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto; o Decreto 10.411/20 regulamenta as análises de impacto regulatório e de resultado; a Lei nº 14.129/21 dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. O governo brasileiro também publicou um referencial metodológico, composto pelo Guia Prático de Avaliação *Ex Ante* e pelo Guia Prático de Avaliação *Ex Post*.

externo do Legislativo, também conhecido como controle horizontal, no qual se insere a avaliação de políticas públicas pelo Parlamento.

Na verdade, a maior parte dos estudos que tratam da avaliação de políticas públicas se direcionam, principalmente, para aquelas feitas pelo Executivo e pelo TCU. De fato, o protagonismo na avaliação é do TCU, sobretudo na difusão da necessidade de instrumentos avaliativos, embora essa abordagem seja diferente da que o Senado propõe.

É correto afirmar que o Executivo dispõe de um amplo conjunto de recursos de poder, tornando inequívoca sua predominância na iniciativa de propostas para a gestão estatal e condução de políticas públicas (SILVA; ARAÚJO, 2010, p. 3) e, como visto, vem se estruturando fortemente para produzir suas próprias avaliações.

Desse modo, já existem muitas instituições – como o IPEA e o TCU – que possuem equipe muito capacitada para desenvolver as avaliações de políticas. O Legislativo não desempenha, dessa forma, papel exclusivo, então, não precisa ser inédito nessa tarefa, até mesmo porque não dispõe de todos os dados do Executivo, tampouco de capital humano suficiente para produzir avaliações de todas as políticas.

Embora na descrição do modelo atual no Legislativo, o Senado já exerça a função avaliativa, a Câmara de Deputados ainda não a institucionalizou.³

Outro ponto importante na modernização do sistema de controle é que a aptidão do Poder Executivo de implementar suas políticas envolve múltiplos atores e interesses, públicos e privados, demandando novas capacidades.

No atual contexto político-institucional brasileiro, são vários os atores e interesses a serem coordenados e processados na execução de uma política: burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos e organizações da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, movimentos sociais). Em torno de cada política se arranjam organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 21).

³ A Câmara dos Deputados promoveu em 2020, por meio da Consultoria Legislativa, o seminário virtual "O papel do Legislativo na avaliação de políticas públicas". Além de servidores e representantes de associações e sindicatos do Poder Legislativo Federal, participaram das discussões integrantes do Tribunal de Contas da União (TCU), do Ministério da Economia, da Casa Civil, da Controladoria-Geral da União (CGU), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e de entidades estrangeiras. Disponível em: https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/60060_. Acesso em: 18 jun. 2021.

6. Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal

Retomando o conceito de avaliação de políticas públicas adotado neste estudo, é correto afirmar que o alinhamento dessa função avaliativa pelo Legislativo segue os mesmos propósitos das avaliações de outros órgãos, além de também agregar outros elementos inerentes a sua função institucional.

Sobre o tema, Meneguim e Freitas (2013, p. 21) traçam muitas dessas características que merecem registro:

O Poder Legislativo pode ser o local ideal para o desenvolvimento dessa prática, seja pela sua competência constitucional de fiscalizar o Poder Executivo e de dispor sobre o orçamento da União, seja pela sua prática constante de avaliar proposições legislativas.

Os autores, quando tratam das avaliações no âmbito do Legislativo, ainda acrescentam outras características que vão além das que são desenvolvidas no Executivo e no TCU.

As políticas públicas, como instrumentos de atuação do Estado, devem ser legitimadas pelo Congresso Nacional, ou seja, são instituídas mediante lei, que define as regras do jogo e os recursos a elas associados. Eis um ponto central do nosso ordenamento constitucional: ainda cumpre ao Poder Legislativo aprovar a alocação dos impostos pagos pela população entre diversas iniciativas que podem lhe proporcionar maior ou menor bem-estar (MENEGUIM; FREITAS, 2013, p. 6).

Outro ponto importante abordado por Meneguim e Silva é a pluralidade do Parlamento, de suma importância para estabelecer as bases para uma orientação mais interativa com as demandas e preferências dos cidadãos, mediante mecanismos de consulta e participação direta desses.

O Poder Legislativo é, por natureza, inclusivo e plural, seus processos de tomada de decisão, além de serem mais transparentes do que nos demais poderes da República, permitem a mediação entre as instituições estatais e a sociedade, assegurando que nossa democracia seja dinamicamente renovadora. O principal instrumento que consubstancia essa prática é o processo legislativo. Já são passados quase trinta anos da Constituição Federal e, mesmo com inúmeras experiências acumuladas, o Congresso Nacional continua desafiado por uma agenda legislativa cada vez mais complexa e que precisa ser analisada com espírito público e respeito a todos os setores sociais interessados. São os desafios que dão a tônica do exercício da representação. O Poder Legislativo detém sensibilidade política, capacidade

técnica e autonomia jurídica para produzir diagnósticos adequados sobre a situação brasileira, bem como, para propor mudanças no rumo de políticas que garantam o incremento de bem-estar para a população. Daí a importância de um exercício deliberativo que seja rico e bem orientado para produzir legislação de qualidade, certificando a sociedade de que foi a melhor decisão para operar positivamente sobre a realidade (MENEGIN; SILVA, 2017, p. 10).

É nesse contexto que deve ser ressaltado o papel principal do Legislativo que é o de ceder o espaço público, democrático para a sociedade em todo ciclo da política. O Legislativo é o espaço natural para tal ato.

O Senado pode ser o canal de viabilização e pode oferecer esse espaço importante na entrega de resultados das políticas públicas ao cidadão, além das avaliações do executivo sob pena de incorrer no *bis in idem*.

A importância da avaliação pelo Legislativo se apresenta de forma a complementar a tarefa avaliativa do Executivo e demais órgãos. Avaliar a política pública, mas proporcionando espaço plural para todos.

Outrossim, o escopo do presente estudo é investigar o que o Parlamento pode desenvolver. O papel do Legislativo não é só o de produzir mais uma avaliação, mas o de possibilitar uma avaliação qualificada, com a participação de todos esses canais: as pessoas mais interessadas em determinada política, gestores, pesquisadores, o público-alvo e todos podem ser chamados ao processo para se pronunciar. Essa vocalização é muito importante.

Assim exposto, o Poder Legislativo comporta todas essas prerrogativas para avaliar as políticas públicas, seja pela competência constitucional de fiscalizar o Poder Executivo e aprovar a alocação dos impostos pagos pela população, seja pelo seu papel de tornar mais transparentes os gastos públicos.

No Senado, além dos instrumentos tradicionais de controle, as ferramentas disponíveis para a avaliação de políticas públicas foram estabelecidas pela Resolução nº 44, de 2013. Tais modificações foram no sentido de assegurar meios para que as Comissões Permanentes façam avaliações, conforme escolhas específicas que venham a realizar.

A atual organização institucional do Senado Federal comporta um projeto com tal finalidade. A Casa tem experiência e capacidade para manter bases informacionais e treinar seus quadros de pessoal, além de dispor de analistas e consultores em áreas específicas para interpretar os resultados e propor aperfeiçoamentos por meio de proposições legislativas (MENEQUIN; FREITAS, 2013, p. 21).

A esse respeito, fixou-se a possibilidade de solicitação de informações aos órgãos do Poder Executivo, ao Tribunal de Contas da União e a entidades da sociedade civil. Concederam-se atribuições à Consultoria Legislativa e de Orçamento, Fiscalização e Controle, do Senado. Também determinaram que o Instituto Legislativo Brasileiro promoveria a capacitação e o desenvolvimento dos servidores encarregados de tais tarefas.

Há no Congresso Nacional pessoal habilitado para o acompanhamento e a avaliação de programas implantados ou em tramitação. Necessário se faz, contudo, organizar recursos humanos e técnicos para sistematizar a atividade. [...] Além de vontade política e preparo técnico, será preciso, frequentemente, complementar as informações contidas em bases de dados mantidas pela Administração Federal, atividade de pesquisa que requer programação orçamentária específica (MENEGUIN, 2013, p. 9, 22).

O que podemos concluir é que, além da capacidade política, o Senado possui a capacidade institucional e técnica para contribuir com a função avaliação de políticas públicas.

O Legislativo dispõe de uma estrutura robusta para essa tarefa. Contudo, conforme já apontado, somente o Senado institucionalizou, até o momento, essa função que foi normatizada no Regimento Interno a partir da Resolução nº 44, de 2013. A Câmara, em 2020, criou um comitê para estudar a função avaliativa e a experiência do Senado.⁴

⁴ A Câmara dos Deputados promoveu em 2020, por meio da Consultoria Legislativa, o seminário virtual “O papel do Legislativo na avaliação de políticas públicas”. Além de servidores e representantes de associações e sindicatos do Poder Legislativo Federal, participaram das discussões integrantes do Tribunal de Contas da União (TCU), do Ministério da Economia, da Casa Civil, da Controladoria-Geral da União (CGU), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e de entidades estrangeiras. Fonte: Agência Câmara de Notícias.

7. Resolução nº 44, de 2013 do Senado Federal

A Resolução nº 44, de 2013, veio a alterar o Regimento Interno do Senado Federal incluindo o art. 96-B a seu corpo, para estabelecer o procedimento de avaliação de políticas públicas pelas comissões permanentes. Nesse sentido:

§ 1º Cada comissão permanente selecionará as políticas públicas até o último dia útil do mês de março de cada ano.

§ 2º Para realizar a avaliação de que trata o caput, que se estenderá aos impactos das políticas públicas e às atividades meio de suporte para sua execução, poderão ser solicitadas informações e documentos a órgãos do Poder Executivo e ao Tribunal de Contas da União, bem como, a entidades da sociedade civil, nos termos do art. 50 da Constituição Federal.

§ 3º Ao final da sessão legislativa, a comissão apresentará relatório com as conclusões da avaliação realizada.

Para auxiliar na aplicação da Resolução, foram publicados um Referencial pelo Senado (SANTOS; BRITTO; MENEGUIN; et al, 2015) e trabalhos da sua Consultoria Legislativa e de Orçamento. Esses estudos têm por objetivo auxiliar a execução da atividade normatizada pela Resolução nº 44, de 2013, oferecendo insumos aos interessados sobre as dimensões de análise a serem abordadas pelas comissões nesse processo. Também se destinam ao sequenciamento de ações, para que se incorpore ao trabalho ordinário dessa Casa Legislativa.

De fato, para reforçar as funções constitucionais de fiscalização e controle, o Senado Federal delineou um novo modelo de acompanhamento mais direto das políticas públicas, sob a responsabilidade de suas comissões permanentes. Para os técnicos da Consultoria Legislativa, “[...] este documento pretende servir de referência para direcionar as ações necessárias para que a atividade se incorpore no fluxo ordinário de trabalho, respeitadas as disposições constitucionais e regimentais correlatas.” (FREITAS; TANCREDI; CAVALCANTE FILHO *et al.*, 2013).

Trata-se de iniciativa inédita, pois, até então, a participação do Senado no processo de apreciação de políticas públicas ocorria de forma assistemática, por meio de suas prerrogativas constitucionais tradicionais de fiscalização e controle.

Esse procedimento vem somar-se ao cenário da organização institucional do Senado, da capacidade técnica institucional e da função comunicativa com ferramentas de e-participação e os instrumentos de interação do Parlamento.

A partir da articulação desses elementos, em um contexto em que se valorizam os intercâmbios institucionais — o compartilhamento das informações de avaliação de políticas públicas — pode-se favorecer a melhoria das escolhas orçamentárias e das opções administrativas.

Com base nessas informações, é possível entender que a Resolução é um elemento de fortalecimento da função de avaliação. Para além de auxiliar a realização de diagnóstico das políticas públicas, a avaliação pelo Senado se apresenta como um instrumento de aprimoramento delas.

8. Resultado da análise da avaliação de políticas públicas no Senado Federal após a Resolução nº44/2013

Os resultados das avaliações de políticas públicas, realizados na instituição, serão apreciados por meio da análise do conteúdo dos principais documentos que constam no processo, que começa com o requerimento de avaliação de políticas públicas, audiências públicas, apresentação de relatórios e suas recomendações.

A análise do procedimento de avaliação faz um apanhado dos principais aspectos, para, assim, investigar como a avaliação de políticas, nas comissões permanentes do Senado, foi incorporada ao processo legislativo e qual foi a sua repercussão.

Quadro 1 - Comissões permanentes do Senado Federal com requerimentos de proposta de avaliação de políticas públicas aprovados no período de 2014-2019.

COMISSÃO PERMANENTE	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
CAE - Comissão de Assuntos Econômicos	1	1	1	2	1	0	6
CAS - Comissão de Assuntos Sociais	2	2	2	1	1	1	9
CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	0	1	0	1	0	0	2
CCT - Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática	1	1	1	1	1	1	6
CDH - Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa	2	1	0	2	1	2	8
CDR - Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo	1	1	1	1	1	1	6
CE - Comissão de Educação, Cultura e Esporte	2	3	3	1	1	1	11
CI - Comissão de Serviços de Infraestrutura	3	2	1	0	1	1	8

CMA - Comissão de Meio Ambiente	0	1	1	2	0	1	5
CRA - Comissão de Agricultura e Reforma Agrária	2	2	1	1	1	1	8
CRE - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	1	1	2	0	0	1	5
CSF - Comissão Senado do Futuro	0	1	7	1	0	0	9
CTFC - Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor	X	X	6	0	0	1	7
Total de 13 comissões	15	17	26	13	8	11	90

Fonte: a autora, a partir dos requerimentos propondo avaliação de Políticas Públicas das comissões permanentes do Senado Federal.

Vale destacar que o estudo contemplou apenas as comissões permanentes que existiam no Senado Federal, nos primeiros anos em que o Regimento Interno passou a disciplinar essa avaliação.⁵

Os resultados foram no sentido de que a grande maioria das comissões permanentes apresentou políticas públicas para serem avaliadas, no período de 2014 a 2019. Os dados nos permitem concluir que, na escolha de políticas, as comissões permanentes aderiram ao procedimento, quase que unanimemente.⁶ Esse fato é explicável, considerando que, com base no art. 96-B, a escolha não é impositiva. Cabe às comissões decidirem sobre a conveniência da apresentação de propostas.

No que pertine aos relatórios das avaliações de políticas públicas, a pesquisa constatou que nem todos os que foram apresentados restaram aprovados, razão pela qual, para este trabalho, serão considerados somente os aprovados.

⁵ A Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) foi transformada em Comissão de Meio Ambiente (CMA) pela Resolução nº 3, de 30 de março de 2017. A Comissão de Transparência e Governança Pública (CTG) foi criada pela Resolução nº 12, de 1º de setembro de 2015, e transformada em CTFC pela Resolução nº 3, de 30 de março de 2017. A CSP - Comissão de Segurança Pública foi criada pela Resolução nº 6, de 30 de março de 2021.

⁶ Essa conclusão segue o mesmo entendimento das pesquisas anteriores, de Gomes (2018) e Guimarães (2019).

Quadro 2 - Relatórios aprovados.

COMISSÃO PERMANENTE	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
CAE - Comissão de Assuntos Econômicos	1	1	0	1	1	0	4
CAS - Comissão de Assuntos Sociais	1	0	2	1	1	1	6
CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	0	0	0	1	0	0	1
CCT - Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática	1	1	1	1	1	1	6
CDH - Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa	0	1	0	1	0	0*	2
CDR - Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo	1	1	1	1	1	0*	5
CE - Comissão de Educação, Cultura e Esporte	0	3	2	1	1	1	8
CI - Comissão de Serviços de Infraestrutura	0	2	1	0	0	0*	3
CMA - Comissão de Meio Ambiente	0	1	0	2	0	1	4
CRA - Comissão de Agricultura e Reforma Agrária	2	2	1	1	1	0*	7
CRE - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	0	1	1	0	0	1	3
CSF - Comissão Senado do Futuro	0	1	3	0	0	0	4
CTFC - Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor	X	X	0	0	0	0	0
Total de 13 Comissões	6	14	12	10	6	5	53

Fonte: a autora, a partir da lista dos requerimentos dispostos no site das comissões permanentes do Senado Federal, propondo avaliação de Políticas Públicas.

* Aguardando deliberação.

O comparativo de requerimentos com o de relatórios (pareceres)⁷ representa, basicamente, o início e o fim do processo de avaliação. Essa seria, em essência, a materialização das disposições do art. 96-B do RISF.

No período de análise, após as deliberações dos requerimentos, as comissões permanentes escolheram 90 políticas públicas a serem avaliadas, e somente 53 delas foram concluídas.

Outro ponto que merece ser mencionado é que, em 2019, houve um número baixo de relatórios aprovados. Contudo, é preciso considerar que, em quatro comissões – CDH, CDR, CI e CRA – (aproximadamente 30% das comissões), os relatórios ainda estão pendentes de deliberação. Esse fato pode ser explicado porque, em 2019, tomaram posse 46 novos senadores, uma renovação de cerca de 60% do Senado Federal.

Quadro 3 - Audiências públicas realizadas com a participação de atores externos.

COMISSÃO PERMANENTE	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
CAE - Comissão de Assuntos Econômicos	0	0	0	1	1	0	2
CAS - Comissão de Assuntos Sociais	0	0	0	1	1	1	3
CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	0	0	0	1	0	0	1
CCT - Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática	1	1	1	1	1	1	6
CDH - Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa	0	1	0	0	0	0*	2

⁷ De acordo com o art. 96-B, § 3º, no fim da sessão legislativa, a comissão apresentará relatório com as conclusões da avaliação realizada, porém algumas comissões designaram essa decisão como Parecer.

CDR - Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo	1	1	1	1	1	0*	5
CE - Comissão de Educação, Cultura e Esporte	0	3	0	1	0	1	5
CI - Comissão de Serviços de Infraestrutura	0	2	1	0	0	0*	3
CMA - Comissão de Meio Ambiente	0	1	0	2	0	1	4
CRA - Comissão de Agricultura e Reforma Agrária	2	2	1	1	1	0*	7
CRE - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	0	1	1	0	0	1	3
CSF - Comissão Senado do Futuro	0	0	1	0	0	0	1
CTFC - Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor	X	X	0	0	0	0	1
Total de 13 comissões	-	-	-	-	-	-	42

Fonte: A autora, a partir da consulta da tramitação dos requerimentos dispostos no site das comissões permanentes do Senado, propondo avaliação de Políticas Públicas e da leitura dos relatórios de avaliação.

* Aguardando deliberação.

O Quadro 3, acima, indica a realização de 42 audiências públicas como parte do processo de avaliação de políticas pública no Senado. A pesquisa foi feita com base em relatórios aprovados que encerraram o processo de avaliação. A partir daí, verificou-se se houve ou não a audiência pública referida.

Assim, o critério utilizado para identificar essas audiências foi pesquisar somente as avaliações concluídas, para verificar se houve a realização de audiência pública e, partindo dessa realidade, investigar o desempenho do processo de avaliação.

Essa opção deve ser entendida em compasso com o objetivo do presente trabalho, que é mensurar a efetividade das avaliações. Não faria sentido pesquisar as audiências públicas realizadas nos processos de avaliação que não foram concluídos.

Um aspecto que chama a atenção é que, em muitas políticas avaliadas, foram realizadas mais de uma audiência pública, chegando eventualmente ao número de seis

audiências públicas para instruir a avaliação. Foi o caso da Comissão de Infraestrutura, onde foram realizadas seis audiências públicas em cada política avaliada nos anos de 2016 e 2017.

Um comparativo do Quadro 2, de relatórios aprovados, com o Quadro 3, de audiências públicas, mostra que, dentre os 53 relatórios aprovados, 42 realizaram audiências públicas. Isso significa, portanto, que as audiências compreendem o percentual de 80% das políticas avaliadas. Apenas nove avaliações foram concluídas sem que houvesse audiência pública.

Nesse contexto, os números indicam que, da mesma forma que a apresentação de requerimentos, plano de trabalho, relatórios e recomendações são procedimentos básicos estabelecidos no art. 96-B, a realização de audiências públicas também é atividade indispensável para avaliar uma política pública.

Embora o Regimento Interno não tenha incluído a audiência como atividade necessária à avaliação, a sua realização é um indicador de grande importância para aferir a efetividade da análise de políticas públicas no Senado, em razão da possibilidade de compartilhamento de dados e da participação de atores externos ao Parlamento.

Ademais, além de as audiências públicas estarem previstas na Constituição Federal (art. 58, § 2º, II) e no Regimento Interno do Senado Federal (art. 90, II c/c. art. 93), são reuniões que já são realizadas habitualmente no âmbito das comissões do Parlamento, que se destinam a ouvir a sociedade, a comunidade científica, autoridades e servidores públicos, seja para instruir os projetos de lei, seja para tratar de assunto de interesse público.

Procedendo à análise desses dados e comparando-os com o Quadro 3 anterior, observa-se que todas as 42 políticas públicas, avaliadas com audiências públicas, tiveram participações de atores externos.

Foi apurado que 80% das avaliações contaram com um quadro de diversos atores, como ministros de Estado, governadores, prefeitos, técnicos do setor público, professores universitários, representantes de entidades privadas civis e outros.

Além de ser uma forma de proporcionar um espaço plural para todos, é também uma maneira de acompanhamento das decisões das políticas públicas: as pessoas mais interessadas, gestores, pesquisadores, público-alvo chamado para o processo para se pronunciar.

Esse fato se reveste de grande importância porque, além da realização de audiências públicas para instruir as avaliações, houve participação da sociedade, evocando a questão da legitimação do papel do Legislativo nas políticas públicas.

Sobre a relação da avaliação de políticas públicas com a questão das informações ao cidadão, assim se expressam Meneguim e Silva (2017, p. 16):

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 o acesso à informação, sua transparência e credibilidade.

Assim, a perspectiva das partes interessadas na questão discutida — trazendo ao conhecimento público dados e informações concretas e proporcionando o debate sobre a atuação governamental —, produz uma troca de informação que impacta no conhecimento da política também aos legisladores. A partir disso, é correto afirmar que o desempenho do processo de avaliação, com a realização de audiência pública, é um indicador de efetividade.

O Referencial de Políticas Públicas do Senado Federal afirma, inclusive, que um dos objetivos da atividade de monitorar os resultados e os processos das políticas públicas é o de levá-los ao conhecimento público e proporcionar o debate sobre a atuação governamental em benefício da sociedade (SANTOS et al., 2015, p. 4).

O Legislativo é o espaço natural para tal procedimento, para ceder espaço público e democrático para avaliar uma política pública. O Senado pode ser o canal de viabilização disso e pode oferecer esse espaço importante.

O papel do Legislativo não é o de realizar mais uma avaliação anódina, mas o de produzir e juntar todos esses canais. O que queremos destacar aqui é que o papel desempenhado pelo Legislativo, na condução de determinadas políticas públicas, é decisivo, pois representa a legitimação, o controle político, a fiscalização e a vigilância sobre a atividade governamental, além de ser também um canal de comunicação entre os que detêm o poder político e os governados, tornando efetiva a participação do Parlamento (TORRENS, 2013, p. 6).

Isto posto, os resultados foram bastante satisfatórios e puderam atender os objetivos desta pesquisa.

8.1. Análise de caso

Como metodologia complementar deste trabalho, a escolha do estudo de caso é decorrente do objetivo da pesquisa, a fim de analisar a efetividade da avaliação por meio de dados empíricos de um acontecimento contemporâneo.

CE – 2017 – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec. RQE nº 31, de 2017. Relatório nº 6, de 2017.

A escolha do objeto em questão se justifica porque, além das características protocolares de cumprimento regimental de avaliação, trata-se de um caso emblemático. Sua questão contextual é pertinente com a análise da efetividade do processo de avaliação, a partir do cumprimento de recomendações do relatório pelo Legislativo.

Esse caso chamou atenção pela repercussão que causou a recomendação legislativa que deu ensejo ao PLS 488/2017 que “[...] *Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com o intuito de estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituam políticas públicas, propiciando melhor responsabilidade gerencial na Administração Pública*”. Foi aprovado em 2018, no Senado, e hoje tramita na Câmara dos Deputados sob o nº PLP 494/2018.

ATIVIDADES:

Após a aprovação do requerimento, indicando a política escolhida, são analisados documentos preexistentes: relatórios de auditoria do TCU e estudo do IPEA, escuta orientada de todos os atores envolvidos no planejamento, na execução e na avaliação do Pronatec, por meio da realização de sete reuniões com instituições envolvidas no Programa.

Apresentação do Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 32, de 2017, que altera o Regimento Interno do Senado Federal, a fim de possibilitar a realização de reuniões virtuais de deliberação eletrônica.

AUDIÊNCIA PÚBLICA: a primeira audiência destinou-se a debater o tema com foco nas questões pertinentes à avaliação de atendimento aos objetivos do Programa e à demanda. A segunda centrou-se nas questões pertinentes à oferta dos cursos e aos indicadores usados para avaliação, além de propor encaminhamentos para uma eventual continuidade do Programa.

ATORES EXTERNOS: Diretora de Avaliação da Secretaria de Avaliação e Gestão do Ministério do Desenvolvimento Social – SISP/MDS; Gerente Executivo de Educação Profissional e Tecnológica do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI; Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas da União – TCU; Chefe da Assessoria Técnica da Presidência do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA; Secretário de Estado da Educação de Roraima e Representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed; Diretor de Articulação e Expansão de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação – SETEC/MEC; Marcos Vinicius de Souza, Secretário de Inovação e Novos Negócios do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC, Diretor de Educação e Tecnologia da Confederação Nacional das Indústrias – CNI; Secretária de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação.

RECOMENDAÇÃO OBJETO DA ESCOLHA DO CASO ANALISADO: no que pertine à recomendação da proposição legislativa, que resultou no PLS 488/2017, no decorrer do processo avaliativo e em meio às discussões e audiências públicas, foi considerada a necessidade de se estabelecerem normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas:

[...] Antes de listar essas medidas, entretanto, gostaríamos de ressaltar que apresentaremos proposição legislativa ao Senado Federal com o objetivo de estabelecer que as políticas públicas esboçadas pelo Poder Executivo apresentem estrutura mínima, que inclua indicadores consistentes, que sejam gestados de forma concomitante à criação da própria política pública. Pensamos, assim, contribuir para que as políticas sejam esboçadas (e apresentadas), considerando o rumo específico que cada governo pretende dar ao seu trabalho, mas sem ignorar, conforme tantas vezes acontece, que há fundamentos técnicos de elaboração de políticas públicas que independem de orientação ideológica.

Embora o PLS 488/2017 ainda se encontre em tramitação, já é aguardado pelos órgãos empenhados na regulamentação das políticas públicas. Esse projeto de lei foi apontado no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, recentemente publicado.⁸

⁸ O Referencial de Controle de Políticas Públicas (RC-PP) visa estabelecer uma estrutura de critérios comuns que possam compor um modelo para avaliar o nível de maturidade de políticas públicas, orientando e sistematizando ações de controle, de modo a contribuir para a melhoria do desempenho e dos resultados das políticas públicas, por meio do aprimoramento de seu processo de formulação, implementação e avaliação.

Ao tratar do diagnóstico do problema e da formação da agenda no Referencial, o TCU aponta o PLS 488 como uma referência na concepção das políticas públicas, de forma a incrementar a capacidade de governança e gestão da Administração Pública.

Esse registro é no sentido de que deve ser definida a formalização dos processos decisórios, incluindo o registro da motivação e do conjunto de evidências que embasam a escolha política e que uma das diretrizes para se ter uma boa governança é a definição clara das funções das organizações e das responsabilidades dos envolvidos (TCU, 2020, p. 42-58).

Nesse contexto, o presente trabalho buscou verificar a observância do processo de políticas públicas no Senado Federal — no período de 2014 a 2019 — e compreender o processo de incorporação desta atividade nessa Casa legislativa. Dessa forma, tenta-se criar um meio de aferição da efetividade da atividade de avaliação de políticas públicas.

Em termos gerais, o resultado abordou os seguintes aspectos: i) adesão satisfatória das comissões, através de requerimento de avaliação de uma política nos termos do art. 96-B; ii) cumprimento do estabelecido pela resolução, a partir do requerimento, com instrução do relatório pela comissão, até sua aprovação; iii) realização de audiências públicas; e iv) participação de atores externos.

Quanto às recomendações, existe uma diferença procedimental entre os encaminhamentos ao Executivo e ao próprio Legislativo. No que pertine ao Parlamento, pode-se conferir a relação causal entre a recomendação e a legislação aprovada, por meio de consulta ao procedimento de avaliação, como visto no estudo de caso.

No que se refere ao Executivo e a outras entidades, não foi possível acompanhar o cumprimento sistemático desses encaminhamentos, diante da dificuldade de rastrear a informação desses dados no Executivo e no próprio Senado.

Os achados procedimentais constataram que, após a aprovação do relatório de avaliação, a comissão que avaliou encaminha o relatório para a Secretaria Geral da Mesa dar conhecimento ao público e encaminhar as recomendações aos destinatários, encerrando-se a tramitação do processo de avaliação. Até essa providência, é possível acompanhar o andamento através da consulta do requerimento. Contudo, quanto aos atos e documentos posteriores, usualmente, são arquivados pela comissão.

9. Considerações Finais

Por intermédio do presente trabalho, buscou-se investigar o desenho institucional de avaliação de políticas públicas pelo Senado Federal e identificar seu desempenho sistemático, com a finalidade de contribuir para a eficiência da alocação dos recursos públicos e, assim, promover melhoria dos resultados ofertados à sociedade.

O objetivo deste estudo foi responder à questão quanto a saber se a avaliação de políticas públicas no Senado tem sido efetiva, tanto na participação e no compartilhamento de informações dos atores envolvidos com a política pública, como no cumprimento das recomendações dos relatórios finais nos termos das disposições introduzidas ao Regimento Interno do Senado, pela Resolução nº 44, de 2013.

O diagnóstico do desempenho do Senado foi cotejado a partir da análise de efetividade da avaliação, com base na observância do procedimento de avaliação no período de 2014 a 2019.

A pesquisa aponta uma adesão satisfatória ao procedimento de avaliação, no que se refere a sua incorporação às atividades do Senado, nos termos estabelecidos pela Resolução, a partir de requerimento, com instrução do relatório pela comissão até sua aprovação; realização de audiências públicas; participação de atores externos; recomendações ao Legislativo ao Executivo e outras entidades. A conclusão é que todos esses elementos citados são necessários para se conseguir uma avaliação bem-sucedida.

Através do estudo de caso foi possível vislumbrar o cumprimento das recomendações do relatório final do caso pesquisado para verificar a sua capacidade de alcançar os objetivos propostos.

A partir do cumprimento dos encaminhamentos do relatório, inclusive, pode-se aferir o reflexo da avaliação além do ambiente do Senado, repercutindo em outras instituições como o TCU e, também, junto à comunidade de professores universitários e técnicos do governo. No entanto, impende ressaltar que esse entendimento está aliado a casos de sucesso e não a todas as avaliações.

Isso posto, merece ser destacado que as audiências públicas surpreenderam, tanto em relação a diversidade de participantes, como também em quantidade de audiências realizadas por política pública, algumas comissões realizaram até seis audiências.

Nesse sentido, a realização das audiências públicas com a participação de atores externos, além de proporcionar uma troca de experiências e compartilhamento de dados sobre o assunto, também torna o processo de avaliação mais transparente.

Os conhecimentos que esses atores externos trazem são muito relevantes, impactando a emissão de diagnósticos e legitimando as ações governamentais para o aprimoramento da política pública.

Então, o papel do Legislativo não é o de produzir mais uma avaliação. O Parlamento é o lugar natural para ceder espaço público para avaliar políticas públicas, e o Senado pode ser o canal de viabilização desse ambiente importante.

O processo de avaliação objetiva, portanto, que as políticas públicas possam ser executadas de modo mais eficiente, mas também em meio a processos colaborativos e esforços coletivos que permitam uma gestão democrática e legítima.

Desse modo, o processo democrático tem imposto à ação estatal exigências de relacionamento com os atores afetados na tomada de decisão, para o melhoramento das capacidades do Estado em um contexto financeiro e fiscal de aumento das restrições orçamentárias.

Assim, a consolidação da pesquisa direciona para que a avaliação pelo Legislativo seja considerada como efetiva quando — além de avaliar o produto final, que são as recomendações de aprimoramento da política — também tiver realizado todas as fases que são fundamentais para o desenvolvimento das avaliações, inclusive a participação de atores externos.

A conclusão do trabalho aponta que a avaliação de políticas públicas no Senado Federal tem sido efetiva, tanto na participação, como no compartilhamento de informações dos atores envolvidos com a política pública, contribuindo para a efetividade governamental.

No que pertine ao cumprimento das recomendações dos relatórios finais, para que a avaliação seja mais efetiva, o Senado pode melhorar o processo de avaliação com medidas para aprimorar o seu sistema de acompanhamento das avaliações de políticas públicas. Isso pode ocorrer através da criação de um “Portal de Políticas Públicas” que passe a gerenciar, inclusive, os documentos e respostas às recomendações dos relatórios de avaliação, com vista a gerar resultados mais mensuráveis sobre as políticas públicas avaliadas.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T. S.. Tendências no estudo sobre avaliação. *In*: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

BLIACHERIENE, Ana Carla. **Controle da Eficiência do Gasto Orçamentário**. Belo Horizonte: Fórum 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **O papel do Legislativo na avaliação de políticas públicas**. Seminário virtual. Consultoria Legislativa. 2020. Disponível em <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/60060>. Acesso em 18 jun. 21.

BRASIL. Senado Federal. **A Avaliação de Políticas Públicas do Senado Federal (2014-2017):** Notas de pesquisa. GUIMARÃES, A. S. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado/2019 (Texto para Discussão nº 263). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td263>. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Análise das Avaliações de Políticas Públicas do Senado Federal: O cenário no período de 2014-2017**. GOMES, Antonio Manoel T. Lima. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2018. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/554590>. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Aplicações em Avaliação de Políticas Públicas: Metodologia e estudos de caso**. MENEGUIN, F. B.; FREITAS, I. V. B. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, mar/2013 (Texto para Discussão nº 123). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Avaliação de Impacto Legislativo: cenários e perspectivas para a sua aplicação**. MENEGUIN, Fernando B.; SILVA, Rafael Silveira e (Org.). Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535244/avaliacao_de_impacto_legislativo_1ed.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 18 jun. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal: proposta de abordagem**. FREITAS, I. V. B; TANCREDI, M.; CAVALCANTE FILHO, J. T.; MENEGUIN, F. B. Brasília: Consultoria Legislativa/Senado Federal, 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/avppsf/avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-1>. Acesso em 05 set. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **O controle e a construção de capacidade técnica institucional no parlamento – Elementos para um marco conceitual**. BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, 2009. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/154053/texto57FernandoMoutinhoRamalhoBittencourt.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 18 jun. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Referencial para avaliação de políticas públicas no Senado Federal**. SANTOS, Rita de C. L. F. dos; BRITTO, Tatiana F. de; MENEGUIN, Fernando B.; et al. Centro de Estudos da Consultoria Legislativa e Consultoria de Orçamentos do Senado. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/referencial-para-avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-2015/RefPPub-2015/view>. Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília: TCU, Gabinete da Ministra-Corregedora Ana Arraes; Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2021. Disponível em: [file:///C:/Users/jose/Downloads/Referencial%20Controle%20de%20Politicas%20Publicas_v5%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/jose/Downloads/Referencial%20Controle%20de%20Politicas%20Publicas_v5%20(3).pdf). Acesso em 18 jun. 2021.

BUCCI, M. P. D. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO A. C. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um Quadro de Referência Teórica. Belo Horizonte, v. 1 (3), p. 107.127, set/dez. 1986. Disponível em: <https://picture.iczhiku.com/resource/paper/whksjoUKOudfEbXb.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2021.

GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades estatais e democracia: Arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22066. Acesso em: 05 set. 2020.

SILVA Pedro Luiz Barros; COSTA Nilson do Rosário. **Fortalecimento da Função Avaliação nos Países da América do Sul: A avaliação de programas públicos – Reflexões sobre a experiência brasileira – Relatório técnico**. IPEA. Brasília, 2002. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5437. Acesso em 05 set. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Apropriação da agenda do legislativo: Como aferir esse fenômeno? Texto para Discussão**. SILVA, Rafael S.; ARAUJO, Suely M. V. G. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria, v. 76, Senado Federal, 2010a. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-76-apropriacao-da-agenda-do-legislativo-como-aferir-esse-fenomeno>. Acesso em 18 jun. 2021.

TORRENS, Antônio Carlos. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. **Revista de Informação Legislativa**, v. 50, n. 197, p. 189-204, jan./mar. 2013. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496980/000991334.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 18 jun. 2021.



idp

SGAS Quadra 607 - Módulo 49
Via L2 Sul, Brasília-DF
CEP: 70200-670

  /sejaidp
 (61) 3535-6565
 idp.edu.br