

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL

EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO LEGISLATIVO

Alba Valéria Fontes Leite

Brasília-DF, 2021

ALBA VALÉRIA FONTES LEITE

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO
LEGISLATIVO**

Dissertação submetida ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), para a obtenção do título de mestre em Administração Pública: Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientador

Professor Doutor Fernando Boarato Meneguim.

Brasília-DF, 2021

ALBA VALÉRIA FONTES LEITE

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO LEGISLATIVO

Dissertação submetida ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), para a obtenção do título de mestre em Administração Pública: Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Aprovado em 23 / 07 / 2021.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Fernando Boarato Meneguim – Orientador

Prof. Dr. Pedro Fernando Nery – Examinador Interno

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva – Examinador Interno

L533a Leite, Alba Valéria Fontes
Avaliação de políticas públicas pelo legislativo / Alba Valéria Fontes Leite. –
Brasília: IDP, 2021.

105 p. : il.
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de
Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de Mestrado profissional
em Administração Pública, Brasília, 2021.
Orientador: Prof. Dr. Fernando Boarato Meneguim.

1. Políticas públicas. 2. Políticas públicas - avaliação. 3. Função – poder
legislativo - Brasil. I. Título.

CDD 351

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família pelo apoio, especialmente, a meu esposo, José, e aos meus filhos, Bernardo e Brisa.

Ao meu orientador, Professor Doutor Fernando Boarato Meneguim, pelos ensinamentos compartilhados e pela orientação assertiva e precisa.

À Banca Examinadora, composta pelos professores Pedro Fernando Nery e Rafael Silveira e Silva, que me ofereceram sugestões preciosas e basilares para a finalização deste trabalho.

A meus colegas de curso, professores e profissionais do IDP, especialmente ao Renan Holtermann pelo apoio permanente.

A todos, muito obrigada!

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, do Senado Federal. Após estudo histórico-contextual do papel do Legislativo na avaliação das políticas públicas, busca-se investigar se a avaliação tem sido efetiva, tanto na participação e compartilhamento de informações dos atores envolvidos com a política pública, como no 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. Os métodos de pesquisa utilizados foram a pesquisa documental e o estudo de caso descritivo com abordagem qualitativa. Os resultados apontam que, para uma avaliação efetiva, é preciso haver a observância de todo o processo de avaliação, do cumprimento das recomendações dos relatórios de avaliação e, principalmente, a realização de audiências públicas com a participação de atores externos.

Palavras-chaves: 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 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 a documental research and the study of a descriptive case with qualitative approach. The results show 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.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
CAS	Comissão de Assuntos Sociais
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CCT	Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática
CDH	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa
CDR	Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo
CE	Comissão de Educação, Cultura e Esporte
CF	Constituição Federal
CI	Comissão de Serviços de Infraestrutura
CIG	Comitê Interministerial de Governança
CGU	Controladoria Geral da União
CMA	Comissão de Meio Ambiente
CRA	Comissão de Agricultura e Reforma Agrária
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CSF	Comissão do Senado do Futuro
CTFC	Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Projeto de Lei da Câmara dos Deputados
PLS	Projeto de Lei do Senado
PRS	Projeto de Resolução do Senado
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
SGM	Secretaria Geral da Mesa
TCU	Tribunal de Contas da União

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Comissões permanentes do Senado Federal com requerimentos de proposta de avaliação de políticas públicas aprovados no período de 2014-2019	37
Quadro 2 Relatórios aprovados	38
Quadro 3 Audiências públicas realizadas	41
Quadro 4 Audiências públicas com atores externos	43
Quadro 5 Estudos que não se caracterizam como políticas públicas	45
Quadro 6 Políticas públicas que concedem benefícios fiscais	47
Quadro 7 Relatórios com recomendações	50

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 12

2. Panorama da Avaliação de Políticas Públicas 19

- 2.1 Aspectos conceituais 19
- 2.2. Aspectos teóricos da Reforma do Estado Brasileiro que influenciaram na avaliação das Políticas Públicas 20
- 2.3. Avaliação de Políticas Públicas no Executivo 22
- 2.4. Avaliação de Políticas Públicas pelo Legislativo 28
 - 2.4.1. Arcabouço Constitucional 28
 - 2.4.2. Um novo olhar sobre o sistema de controle externo das atividades do Estado 29
 - 2.4.3 Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal 32
 - 2.4.4. Capacidades do Senado Federal para avaliar as políticas públicas 33
 - 2.4.5 Resolução nº 44, de 2013, do Senado Federal 35

3 Resultado da análise da Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal após a Resolução nº44/2013 40

- 3.1. Análise do procedimento de avaliação 40
- 3.2. Análise de caso 59
- 3.3. Achados de pesquisas 69

4. Considerações Finais 73

ANEXOS 82



1

1

INTRODUÇÃO



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. Com isso, mais aportes de recursos públicos são demandados. 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, 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. Porém, o papel do Legislativo 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, e com o surgimento de novas demandas sociais de eficiência (SENADO FEDERAL, 2015), aumentou a exigência de maior efetividade dessas ações públicas, bem como a necessidade de sistemas de informação de avaliação e monitoramento.

O Legislativo tem um papel fundamental a desempenhar e pode ceder espaço público, democrático, para avaliar e, desse modo, propor o aprimoramento de políticas públicas, de forma dialógica, acompanhando as novas alternativas de solução de problemas. É preciso 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 do parlamentar, é uma medida fundamental para fortalecer o processo analítico de políticas públicas como um todo.

Todavia, a avaliação de políticas públicas, executada como um processo sistemático e institucionalizado, deve ser parte de uma estrutura de decisões baseadas em resultados (Brasil, 2018), cuja

finalidade é verificar a eficiência da alocação dos recursos públicos e identificar possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal, com vistas à sua otimização.

Impende ressaltar 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. Esse fato ocorrerá a partir de um estudo sobre o caminho percorrido na avaliação de políticas públicas no Brasil, direcionado à função avaliativa, reorientando a atividade de controle do Estado, fazendo com que fórmulas clássicas cedam espaço a novos arranjos institucionais.

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 está situada dentro da lógica do processo de modernização de gestão para resultados, praticado no Poder Executivo e da ampliação dos espaços institucionalizados para os mecanismos de participação da sociedade. Tais mecanismos 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 para 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.

A condução do assunto, neste trabalho, será com base no problema que se apresenta: em que medida as alterações regimentais introduzidas pela Resolução nº 44, de 2013, do Senado Federal, foram efetivas para propiciar a avaliação das políticas públicas pelo Parlamento e para contribuir para a 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 um art. 96-B ao seu corpo.

Tais modificações foram no sentido de propiciar meios para que as Comissões Permanentes realizem tais avaliações, conforme escolhas específicas que venham a efetuar. Fixaram, ainda, a possibilidade de solicitação de informações aos órgãos do Poder Executivo, ao Tribunal de Contas da União e a entidades da sociedade civil. Concederam

atribuições à Consultoria Legislativa e de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado. Também determinaram 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 sistemáticos 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).

Uma extensão possível do trabalho é ampliar a possibilidade de institucionalizar a função de investigação de políticas públicas no Parlamento, a partir da experiência do Senado, oferecer as bases de uma política de avaliação, por meio da implantação de um sistema avaliativo no qual se associam um desenho e objetivos normativos, um processo de institucionalização de regras e a implementação de práticas que circundam a própria função avaliadora (FILGUEIRAS; QUEIROZ, 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 predominantemente político. O Legislativo não apenas verifica se a ação governamental cumpriu a lei, mas também, se os resultados foram os mais adequados, se as decisões adotadas refletiram a vontade coletiva.

Cumprir registrar que a matéria não será abordada desde a perspectiva analítica política das arenas de poder, mas se propõe a esclarecer como se estrutura o processo de avaliação no Parlamento. Propõe-se também 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.

Desse modo, surge mais uma forma de promover a otimização dos resultados das políticas públicas, a partir de um novo olhar sobre as respectivas avaliações que possa contribuir com o controle das prioridades constitucionais (FREITAS, 2014), proporcionando um controle de resultados que sirva de base para otimizar as escolhas estatais, seus custos e benefícios com a transparência necessária.

Isso posto, com base no papel do Legislativo de ceder o espaço público, democrático, para avaliar, esta pesquisa proporá o aprimoramento do procedimento de avaliação de políticas públicas de forma dialógica, acompanhando as novas alternativas de avaliação.

Ao longo da pesquisa, a seguinte hipótese será enfrentada, para que seja ou não confirmada, como apta a responder a indagação central posta a exame: as introduções regimentais realizadas pela Resolução nº 44, de 2013, estão sendo efetivas: (a) para propiciar a avaliação das políticas públicas pelo Parlamento; e (b) para contribuir para a melhoria dos resultados ofertados à sociedade, 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, 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.

Os objetivos específicos são os seguintes:

- testar 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 pela Resolução nº 44/2013.
- pesquisar na literatura as contribuições da modernização da Administração Pública, sob a perspectiva da gestão pública e do direito administrativo, e a incorporação dessas conquistas no atual desenho institucional do Senado no controle das políticas públicas;
- investigar os limites e as possibilidades do Senado Federal, através do estudo dos relatórios de avaliação das comissões permanentes do Senado, de 2014-2019, e estudo de casos como forma de contribuir para a melhoria dos resultados de políticas públicas, seja para percepção da garantia do papel participativo dos diversos atores, seja por meio do cumprimento das recomendações das avaliações e por compartilhamento sistemáticos dos dados de órgãos da Administração Pública.

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.

Segundo Yin (2015, p. 17), “O estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo (o caso) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente

quando os limites entre o fenômeno e o contexto puderem não ser claramente evidentes.”

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 casos, 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.

Para fins de desenvolvimento da presente dissertação, temos a seguinte organização:

O segundo Capítulo do trabalho será dedicado ao panorama da avaliação de políticas públicas no Brasil, observando sua evolução a partir dos Poderes Executivo e Legislativo, com ênfase à função inaugural do Tribunal de Contas da União – TCU.

O objetivo principal de iniciar o trabalho tratando do estado da arte da Administração Pública é o de observar que a atividade administrativa do Estado vem sofrendo transformações que tornam insuficientes os tradicionais mecanismos de controle.

Isso posto, a partir da revisão da literatura que trata da percepção dos desafios postos à versão tradicional de solução de problemas de gestão pública, que encorajam a busca por novas soluções alternativas, será abordada matéria referente ao campo da avaliação de políticas públicas.

Esses desafios estimulam busca por novas soluções alternativas, no intuito de que os resultados sobre desempenho de programas e políticas públicas subsidiem as análises para a manutenção da política, ou indiquem a adoção de outras, no arcabouço institucional de planejamento, orçamento e avaliação delas.

Apresenta-se uma contextualização do processo de modernização dos sistemas de controle. Destaca-se a importância do controle de resultado, da transparência e da participação social para a qualidade e legitimidade das políticas públicas.

Esse Capítulo permite ainda problematizar um conjunto de suposições acerca do controle externo das contas públicas e, nele, serão abordadas as capacidades do Parlamento. Serão tratados, também, os

instrumentos de que esse dispõe para o exame de políticas públicas para a promoção de maior transparência e participação social.

Abordará a função dialógica e os resultados que o Poder Legislativo tem sido capaz de produzir no contexto institucional que vivenciamos a partir novas tecnologias.

O terceiro Capítulo tratará dos achados de pesquisa. O propósito é analisar o processo da apresentação do requerimento para avaliar a política, a realização de audiências públicas e a apresentação dos relatórios das avaliações pelas comissões permanentes do Senado Federal, nos termos do Regimento Interno introduzidos pela Resolução nº44/2013, com o intuito de verificar tanto a participação e compartilhamento de informações dos diversos atores envolvidos com a política pública, quanto o cumprimento das recomendações dos relatórios.

Assim, pretende-se testar se o advento das alterações regimentais promovidas pela Resolução nº 44 tem sido efetivo para a participação dos diversos atores envolvidos com a política pública, como no cumprimento das recomendações dos relatórios e, assim, propiciar a avaliação das políticas públicas pelo Poder Legislativo e contribuir para a melhoria dos resultados ofertados à sociedade. E esse é seu parâmetro-indicador.

Por fim, temos as considerações finais do trabalho.

2

2

**Panorama da Avaliação de
Políticas Públicas**

2 Panorama da Avaliação de Políticas Públicas

A avaliação de políticas públicas não é uma atividade mecânica ou linear da aplicação de métodos e análises de impacto. A decisão sobre o que avaliar, como avaliar, quais metodologias empregar e quais resultados alcançar envolve embates, concepções de mundo, tecnologias disponíveis e capacidades que nem sempre estão disponíveis ou organizadas para os avaliadores. A avaliação de políticas públicas é atravessada por relações de poder e conflitos, demandando um processo de institucionalização que não apenas a pacifique, mas a capacite para poder exercer plenamente sua função no ciclo das políticas públicas. (FILGUEIRAS; QUEIROZ, 2016, p. 12).

Neste Capítulo, será tratado o estado da arte da administração pública, com o objetivo de examinar as mutações que vêm ocorrendo na atividade administrativa, as quais tornam insuficientes os tradicionais mecanismos de controle.

2.1 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 (SENADO FEDERAL, 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 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.” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 107).

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”.

A literatura aponta para uma multiplicidade de conceitos sobre governança e, neste trabalho, será utilizado o conceito do Decreto nº 9.203/2017, retirado do Referencial Básico de Governança do Tribunal de

Contas da União, de 2014,¹ para servir de direcionamento inicial de delimitação do assunto: “Governança pública - um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.”

Será considerada avaliação de resultados a que objetiva uma análise a partir de indicadores de desempenho de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade. *Accountability*: disponibilizar regras, regulamentos e mecanismos para cobrar dos agentes de governo justificativa para suas ações (BLIACHERIENE, 2013, p. 7). Em sentido simplificado, prestar contas. Transparência, então, significa permitir informações abertas abrangentes, tempestivas e livremente disponíveis ao público, sobre atividades governamentais e suas decisões (*idem, ibidem.*).

A abordagem do presente trabalho sobre o controle do patrimônio econômico do Estado será realizada sob a perspectiva de que a troca de informações e a cooperação institucional entre os poderes é a base da nova proposta, no que concerne ao uso eficaz do dinheiro público no domínio da execução orçamentária (BLIACHERIENE, 2016).

2.2. Aspectos teóricos da Reforma do Estado Brasileiro que influenciaram na avaliação das Políticas Públicas

Neste primeiro momento expositivo, serão contempladas de forma sucinta as formulações teóricas acerca da trajetória da reforma da administração pública, a base teórica da nova administração pública, que tem ocupado espaço de relevo por suas características democráticas.

Isso posto, com o intuito de compreender esse fenômeno na seara da Gestão Pública, partimos do marco teórico de Bresser-Pereira (2011). Para o autor, existem três formas de administrar o Estado: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial.

¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-acoes-indutoras-de-melhoria.htm>>. Acesso em 09/out/2020.

A administração pública gerencial, ou nova gestão pública, ao fazer uso melhor e mais eficiente dos recursos limitados disponíveis, contribuirá para o desenvolvimento do país e tornará viável uma garantia mais efetiva dos direitos sociais, por parte do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 17). No Brasil, está voltada para a afirmação da cidadania, por meio da adoção de formas modernas de gestão no Estado brasileiro, que possibilitem atender democrática e eficientemente às demandas da sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 28).

Bresser-Pereira enfatiza o surgimento do Estado do Bem-Estar para garantir os direitos sociais, e o papel cada vez maior que o Estado assumiu ao promover o crescimento econômico (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 9) e o desenvolvimento, bem como, maior justiça social (*idem*, p. 1).

O autor descreve o contexto histórico em que ocorrem as reformas e discute seus fundamentos teóricos. Ele desenvolve um modelo institucional para delimitar a área de atuação estatal e definir as instituições mais adequadas para realizar suas tarefas, levando em consideração dois critérios: o democrático e o da eficiência (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 26).

Segundo Abrucio (2007, p. 72), Bresser-Pereira se apoiou na ideia de uma administração voltada para resultados, cujos conceitos subjacentes foram espalhados por todo o país, influenciando as ações de vários governos subnacionais, na atuação de gestores públicos e de inovações governamentais nos últimos anos.

Além desse importante autor referencial, Pedro Cavalcante procura demonstrar como a administração pública evoluiu a partir do mapeamento dos princípios e diretrizes predominantes após o movimento gerencialista. E, com base na literatura internacional, acrescenta a perspectiva de uma alternativa à nova gestão pública, a do Estado Neoweberiano (CAVALCANTE, 2017, p. 24).

Diante de todo esse cenário de atualização das concepções de gestão, para que sejam compreendidas as experiências inovadoras que impactaram o modo de funcionamento estatal e que contribuem para a construção de mudanças na avaliação de políticas públicas, outros autores, como Bliacheriene (2013), vêm lançando bases sólidas, dedicando-se à atualização de conceitos relativos à Administração Pública no contexto de políticas públicas, importantes para compreender as mudanças no campo da avaliação.

Nesse ponto, a mesma autora reforça que “[...] políticas e programas podem ser atingidos de modo mais eficiente e responsável em meio a esforços coletivos e processos colaborativos, que permitam uma gestão democrática e legítima, abrindo espaço para o Poder

Legislativo, como casa de representação da vontade popular” (BLIACHERIENE (2013, p. 6).

É nesse contexto que se insere, além da avaliação das políticas pelo Executivo, a importância da avaliação também pelo Legislativo.

2.3. Avaliação de Políticas Públicas no Executivo

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – foi um dos principais indutores do estudo da avaliação de políticas públicas no Brasil. Por meio de cooperação técnica com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID –, em 2002, foi implementado o Projeto Fortalecimento da Função Avaliação na América do Sul (Argentina, Brasil, Chile), lembra Silva (2002).

O objetivo dessa cooperação foi apoiar a implementação de sistemas de avaliação de políticas públicas como instrumentos de gestão governamental, pela articulação de marcos conceituais, metodológicos e parâmetros de avaliação aplicáveis à administração pública (SILVA; COSTA, 2002, p. 10).

Os resultados desses estudos constam no Relatório Técnico Eficiência e Eficácia da Ação Governamental.² O principal destaque na seara da avaliação é que o Plano Plurianual e os Orçamentos da União transformaram-se nos principais instrumentos para estender os elementos de gerência moderna a todo o Governo e apontam como um potencial organizativo sistêmico do ponto de vista formal e normativo (SILVA, 2002, p. 249).

O desenvolvimento dos instrumentos de política de governança foi resultado de discussões técnicas do IPEA, de órgãos centrais de governo, da Controladoria Geral da União, responsável pelo controle interno, e do Tribunal de Contas da União – TCU –, órgão do controle externo, inspirados por instituições internacionais: o Banco Mundial e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

Merece um destaque especial a atuação do Tribunal de Contas da União, que foi o pioneiro nessa tarefa de difusão da necessidade de instrumentos de avaliação, a partir da ação de expandir a

² Os resultados desses estudos constam no Relatório Técnico Eficiência e Eficácia da Ação Governamental - Uma Análise Comparativa de Sistemas de Avaliação (SILVA, 2002), que realiza um esforço de sistematização sobre os entendimentos dos autores dos diferentes documentos analisados. O Relatório Técnico Brasil: Uma Análise do Plano Plurianual – PPA 2000/2003 – e o Relatório Técnico intitulado A Avaliação de Programas Públicos: Reflexões sobre a Experiência Brasileira, elaborado por Pedro Luiz Barros Silva e Nilson do Rosário, tratam do tema da Gestão Pública.

institucionalização de avaliação. Depois, o papel do Governo Federal de estabelecer os seus mecanismos avaliativos.

Em 2014, foi publicado o Referencial Básico de Governança e o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU. Esses foram os primeiros documentos voltados à promoção do desenvolvimento e da construção de patamares mínimos de boa governança. Eles apresentaram indicações de boas práticas e critérios de fiscalização de políticas públicas e programas de governo aplicáveis a órgãos e entidades, assim repercutindo na administração pública.

O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (2014) serviu inclusive de base ao Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal.³

Recentemente, foi publicado o Referencial de Controle de Políticas Públicas pelo TCU, com o objetivo de 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 delas, por meio do aprimoramento de seu processo de formulação, implementação e avaliação.⁴

Por sua vez, o Executivo vem desenvolvendo iniciativas governamentais, que foram acompanhando gradativamente esse movimento expansivo e que dão suporte à Política de Governança.

Após as mudanças mais substanciais que vieram com a Constituição Federal de 1988,⁵ o Governo Federal publicou o Decreto nº 9.203/2017, que instituiu a Política de Governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

³ SANTOS, Rita de C. L. F. dos; BRITTO, Tatiana F. de; MENEGUIN, Fernando B.; PEDERIVA, João H.; BIJOS, Paulo R. S.; SILVA, Rafael S. Referencial para avaliação de políticas públicas no Senado Federal. Centro de Estudos da Consultoria Legislativa e Consultoria de Orçamentos do Senado. Brasília, fev. 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outraspublicacoes/referencial-para-avaliacao-de-politicas-publicas-nosenado-federal-2015/RefPPub-2015>>. Acesso em 02/set/2020.

⁴ Referencial de controle de políticas públicas / Tribunal de Contas da União. – 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%20Políticas%20Públicas_v5%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/jose/Downloads/Referencial%20Controle%20de%20Políticas%20Públicas_v5%20(3).pdf)>. Acesso em 18/jun/2021.

⁵ A criação das Agências Reguladoras, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 31/2000), a Lei de Transparência (Lei Complementar 131/2009), e a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), também trouxeram novas perspectivas que tiveram impactos importantes nas políticas públicas. Essas leis, algumas disposições normativas recentes e guias referenciais disponibilizaram um conjunto de instrumentos de apoio para aperfeiçoamento de análise, avaliação e fiscalização de políticas públicas.

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.⁶

Embora o Decreto nº 9.203/2017, junto com os Guias de Governança, sejam vinculantes apenas para administração pública federal, tais instrumentos servem de direcionamento para a formação de um consenso mínimo, com a indicação de um conjunto inicial de referências de boas práticas também para outros poderes e os demais entes federativos.

Nesse sentido e diante da necessidade de se estabelecerem patamares mínimos de governança, apesar de ter uma abordagem prescritiva, o Decreto nº 9.203, de 2017, tem como principal elemento a criação de um arcabouço institucional capaz de direcionar a atuação estatal por diferentes contextos, permitindo que a administração pública federal caminhe gradualmente no sentido de incorporar e aplicar as melhores práticas (BRASIL, 2018, p. 30).

O Decreto cria o Comitê Interministerial de Governança – CIG – e estabelece as diretrizes da governança pública. Dentre elas, estão consignadas as que impactam diretamente no âmbito da avaliação de políticas públicas.

Segundo o Guia de Governança, esses patamares mínimos de direção envolvem a fixação de formas de acompanhamento de resultados, a busca de soluções para melhoria do desempenho das organizações e a utilização de instrumentos de promoção do processo decisório baseado em evidências, conforme indicado no seu art. 6º, parágrafo único.

A política de avaliação passou a contar também com importantes disposições legais.

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. Ele determina, em seu art. 30, que, junto com o envio da exposição de motivos dos atos normativos submetidos ao Presidente da República, serão encaminhados os pareceres de mérito dos órgãos envolvidos com o ato. O art. 32 do

⁶ Guia da política de governança pública / Casa Civil da Presidência da República, Brasília. 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>> . Acesso em 09/out/2020.

Decreto nº 9.191/2017 também define que os pareceres de mérito desses órgãos deverão conter elementos abordados no Guia, como a análise do problema que o ato normativo visa solucionar e os objetivos que se pretendem alcançar.

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](#)⁷ sobre o processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas no âmbito federal. Ele visa auxiliar no processo de harmonização e coordenação das avaliações dentro do Poder Executivo Federal.

Os guias foram aprovados como diretrizes de boas práticas pelo CIG, com foco no aprimoramento de políticas públicas e na prestação de contas à sociedade, a partir das diretrizes emanadas da instância estratégica exercida pelo CIG para utilização por todos os órgãos do governo federal.

Os manuais *Ex Post* e *Ex Ante* foram um trabalho conjunto entre vários Ministérios, frutos da colaboração do Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e África Lusófona da Fundação Getúlio Vargas (Clear/FGV) e do *Centre for Public Impact* (CPI) e do IPEA.

As diretrizes do Guia *Ex Ante* são: i) direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades; e ii) avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais aferindo, sempre que possível, seus custos e benefícios, de modo mais direto e específico (BRASIL, 2018, p. 7).

Segundo o Guia *Ex Ante*, a nova sistemática de avaliação de políticas será gradual e traz aos gestores e aos técnicos um conjunto de ferramentas para auxiliá-los na formulação, na condução e no

⁷ **Avaliação de políticas públicas:** Guia prático de análise *ex ante* – Volume 1. **Avaliação de políticas públicas:** Guia prático de análise *ex post*. Volume 2. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avalicao_d_e_politicas_publicas.pdf> Acesso em 09/out/2020.

aprimoramento das políticas públicas, além constituir instrumento adicional aos gestores que estão na ponta da implementação delas, que contarão com roteiro básico, seja no momento de formulação de uma nova política, seja na expansão ou na reformulação de uma já existente.

No tocante ao Guia *Ex Post*, as mesmas diretrizes de governança pública estabelecidas no Decreto no 9.203/2017 são: i) monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas; ii) avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios; e iii) manter o processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade (BRASIL, 2018, p. 7).

É importante mencionar que o recém-criado Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas possui a finalidade de avaliar políticas públicas por meio de seus comitês compostos pelos Secretários-Executivos do Ministério da Economia, da Casa Civil e da CGU. Ao avaliar as políticas selecionadas anualmente, a partir de Programas Finalísticos do Plano Plurianual, o Conselho visa a integração do ciclo orçamentário por meio da conexão entre a avaliação e o planejamento.⁸

Recentemente, a Emenda Constitucional nº 109/2021 veio reforçar a necessidade de órgãos e entidades da administração pública realizarem avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados (Art. 37. § 16. CF).

Isso posto e diante de todo esse arcabouço da política de governança, é possível vislumbrar o empenho estatal em criar um modelo diretivo para uma atividade conjunta das instituições, com o objetivo de melhorar a ação pública e torná-la mais eficaz.

As ações do governo em relação à boa governança e a base teórica da nova administração pública (avaliação para resultados, da

⁸ O Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas é coordenado pelo Ministério da Economia, através da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria, criada em 2019, e que atua em quatro eixos: Avaliação de Políticas públicas e seus impactos sobre os indicadores econômicos e sociais e sobre a concessão de benefícios financeiros, creditícios e tributários; • Planejamento Governamental, estabelecendo diretrizes e normas para o planejamento do Governo Federal; • Formulação e acompanhamento de políticas públicas do setor de energia, exercendo as competências relativas à promoção da concorrência; e • Governança de prêmios e sorteios, executando a regulação de loterias, promoção comercial e captação antecipada de poupança popular, com vistas à defesa da concorrência. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmmap>>. Acesso em 18/jun/2021.

participação social e da transparência), que estimularam o fortalecimento da avaliação de políticas, permitem problematizar um conjunto de suposições acerca desses modelos citados.

O caminho percorrido na avaliação de políticas públicas no Brasil demonstra que o Executivo produziu abundantemente atos normativos direcionados à função avaliativa, reorientando a atividade de controle do Estado, fazendo com que fórmulas clássicas cedessem espaço a novos arranjos institucionais.

Contudo a discrepância estrutural entre seus muitos órgãos, uns totalmente aparelhados, outros sem recurso para um funcionamento mínimo adequado, muitas vezes, impede o cumprimento desses preceitos.

E esse fato permite dizer que, no âmbito da avaliação de políticas públicas, os modelos adotados pelo Executivo ainda são insuficientes para abarcar essas políticas em sua totalidade:

A estrutura organizacional da Administração Pública e o processo de elaboração do orçamento são outros fatores a desvirtuar, na origem, a formulação de políticas, no Brasil. Os órgãos centrais de planejamento, responsáveis por organizar as propostas setoriais e por alocar recursos entre inúmeras prioridades nem sempre têm informação suficiente ou metodologias adequadas para escolher a 'melhor' alocação. A falta de uma cultura de avaliação no País, a partir da qual os formuladores sintam-se comprometidos com os resultados (*accountability*), também prejudica a realização de uma avaliação verossímil de qualquer política, seja porque os programas não são desenhados e executados de forma a permitir que se isole o efeito a ser medido, seja porque se presume que não haverá cobrança dos resultados pactuados. Logo, não se 'prepara o terreno' para a complexa tarefa de avaliar (FREITAS; TANCREDI; CAVALCANTE FILHO et al., 2013, p. 13).

Ademais, muitas vezes não há um compartilhamento de informações, seja porque nem todos os órgãos e entidades têm características e objetivos semelhantes, seja porque nem todos são igualmente capacitados, pois, em alguns desses, sequer existem servidores qualificados para essa tarefa.

Conseqüentemente, é preciso criar um ambiente de interação nas instituições que contemple a particularidade de cada órgão. É um desafio a ser enfrentado e superado. O arcabouço normativo e os Guias de Governança e Avaliação formam um conjunto de referências de boas práticas e, nesse sentido, necessitam de coordenação entre os órgãos e entidades.

Isso posto, vislumbra-se que todos os esforços visam promover a sistematização da função de avaliação no conjunto da estrutura de Estado e sua institucionalização de forma dialógica com a participação do cidadão.

2.4. Avaliação de Políticas Públicas pelo Legislativo

2.4.1. Arcabouço Constitucional

A Constituição de 1988 atribuiu a função de fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo ao Poder Legislativo, assim sinalizando o papel do Legislador na condução das políticas públicas, e ainda determinou 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 e fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo (art. 49, IX, X, CF).

Da mesma forma, deu-lhe a atribuição da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade (art. 70 da CF).

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

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:

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como, da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; exercer o controle das

operações de crédito, avais e garantias, bem como, dos direitos e haveres da União e apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

O Texto Constitucional estabeleceu os critérios e as bases do controle externo, a cargo do Legislativo e do sistema de controle interno de cada órgão e instituição:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (art. 70 da CF).

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 instituição de novos arranjos institucionais para dar maior efetividade às atividades estatais.

A Constituição Federal, além das funções tradicionais de legislação, de fiscalização e controle exercidos com o auxílio do Tribunal de Contas, concedeu poderes ao Parlamento para participar dos processos decisórios sobre políticas públicas.

É nesse contexto que se insere a avaliação de políticas pelo Parlamento que complementa todo o sistema de controle. A Constituição não deixa dúvida acerca desse papel do Legislativo para avaliação de políticas públicas.

Portanto, resta clara a competência legislativa para avaliar as ações do Poder Executivo.

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

A partir do caminho percorrido na avaliação de políticas públicas no Brasil, foi visto que o Executivo produziu abundantemente atos normativos direcionados à função avaliativa, reorientando a atividade de controle do Estado, 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 tipologias relacionadas, mas o foco principal do presente estudo é o controle externo do Legislativo, também chamado controle horizontal, no qual se insere a avaliação de políticas públicas pelo Parlamento.

Como visto nos tópicos anteriores, 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.

Na verdade, a maior parte dos estudos que tratam da avaliação de políticas públicas se direcionam, principalmente, para as que são feitas pelo Executivo e pelo TCU.

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 precisa ser inédito nessa tarefa, até mesmo porque não tem todos os dados do Executivo, nem dispõe 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.⁹

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).

Assim, em todo ciclo da política pública, inclusive na fase de avaliação, surgem também as capacidades políticas que estariam associadas à promoção da legitimidade da ação estatal em contextos democráticos, por meio da mobilização da sociedade e da articulação e compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 20).

Partindo da premissa de que os arranjos institucionais dotam o Estado das habilidades necessárias para implementar seus objetivos, o presente esforço analítico se concentra na viabilidade do Legislativo atingir tais propósitos, no contexto de capacidades técnica e políticas, ou ainda, das relações entre as burocracias do Poder Executivo (CAVALCANTE, 2017, p. 24) com os atores dos sistemas representativo, participativo e de controle em cada setor específico.

⁹ 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/21.

2.4.3 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 e, também, agrega outros elementos inerentes a sua função institucional.

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 (MENEQUIM; 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 (MENEZES; 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 política pública, mas propiciando 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 no 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.

2.4.4. Capacidades do Senado Federal para avaliar as políticas públicas

As capacidades políticas dos atores envolvidos no processo de políticas públicas já foram abordadas no tópico anterior, a partir da literatura que estuda os novos instrumentos de governança, e são

considerados como estratégias que contemplam um olhar renovado sobre os arranjos institucionais e o direito à boa Administração Pública, segundo o qual as escolhas administrativas têm de estar vinculadas às prioridades da Constituição.

Outrossim, nesse momento, limita-se a abordagem das capacidades institucionais do Senado de avaliar, que não se confunde com os instrumentos tradicionais de controle de que dispõe o Legislativo, mas vem acrescentar um indicativo de qualidade desses instrumentos.

O Senado Federal compõe, junto com a Câmara de Deputados, o Congresso Nacional, que representa o Poder Legislativo Federal. O Senado brasileiro é composto por 81 Senadores, com mandato de 8 anos; a Câmara de Deputados, por 513 Deputados, com mandato de 4 anos.

O Congresso Nacional e suas Casas, Câmara e Senado, possuem comissões permanentes e temporárias, com competências exclusivas previstas na Constituição e nos respectivos regimentos internos.

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 propiciar 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 (MENEQUIN, 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, até o momento, somente o Senado institucionalizou 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.¹⁰

2.4.5 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:

Art. 96-B. No desempenho da competência prevista no inciso IX do art. 90, as comissões permanentes selecionarão, na área de sua competência, políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo, para serem avaliadas.

§ 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.

¹⁰ 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.

§ 4º A Consultoria Legislativa e a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal elaborarão estudos e relatórios técnicos que subsidiarão os trabalhos da avaliação de que trata o caput.

Art. 2º Ao Instituto Legislativo Brasileiro compete, no âmbito de sua competência, desenvolver as ações de capacitação e desenvolvimento dos servidores envolvidos no processo de avaliação de que trata esta Resolução.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Parágrafo único. Para o ano em que for publicada esta Resolução, as comissões permanentes poderão selecionar políticas públicas a serem objeto de avaliação, cujas conclusões serão apresentadas até o início do novo ciclo definido no § 1º do art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal.

Para auxiliar na aplicação da Resolução, foram publicados um Referencial pelo Senado¹¹ e trabalhos da sua Consultoria Legislativa e de Orçamento. Esses estudos têm por objetivo direcionar 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 a atividade de avaliação ao fluxo 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.”¹²

Segundo o Referencial, o formato da avaliação a ser realizada pelo Senado Federal, ao abrigo da Resolução nº 44, de 2013, pode ser: durante, *ex ante*, ou após a implementação do programa, *ex post*, e deve ser realizado sob dois pontos de vista: “(i) trazer ao conhecimento público e proporcionar o debate sobre a atuação governamental em benefício da sociedade; e (ii) propor ajustes e aprimoramentos nas

¹¹ SANTOS, Rita de C. L. F. dos; BRITTO, Tatiana F. de; MENEGUIN, Fernando B.; PEDERIVA, João H.; BIJOS, Paulo R. S.; SILVA, Rafael S. Referencial para avaliação de políticas públicas no Senado Federal. Centro de Estudos da Consultoria Legislativa e Consultoria de Orçamentos do Senado. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outraspublicacoes/referencial-para-avaliacao-de-politicas-publicas-nosenado-federal-2015/RefPPub-2015>>. Acesso em: 02/set/2020.

¹² FREITAS, I. V. B.; TANCREDI, M.; CAVALCANTE FILHO, J. T.; MENEGUIN, F. B. Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal: Proposta de abordagem. Brasília: Consultoria Legislativa/Senado Federal, 2013 p. 8. 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.

políticas públicas, quando necessários e oportunos” (SANTOS *et al.*, 2015, p. 4).

O Referencial prevê, além das quatro dimensões (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade), que o desempenho de uma política pública pode ser avaliado sob a perspectiva da governança e dos seguintes modelos: a) Planos e Objetivos; b) Monitoramento e Avaliação; c) Institucionalização; d) Participação; e) Capacidade Organizacional e Recursos; f) Planejamento e Gestão Orçamentária; g) Coordenação e Coerência; h) Gestão de Riscos e Controle Interno; i) *Accountability* (SANTOS *et al.*, 2015, p. 9).

O Referencial recomenda que devem ser acrescentadas duas outras dimensões: i) resultados alcançados; e ii) recomendações que se relacionam diretamente com o escopo e a finalidade da tarefa de avaliação no Senado Federal.

Uma das consequências significativas dessa Resolução, previstas no Referencial, é que serão colhidos os dados e informações constantes de estudos e avaliações previamente realizados por outras instituições, tais como: relatórios de centros de pesquisa e instituições privadas, pelos próprios órgãos responsáveis pela execução da política avaliada, por organizações internacionais e, especialmente, os relatórios de auditorias anteriormente realizadas pelo TCU para produzir um relatório de avaliação e, após, essas informações serão analisadas e consolidadas (SANTOS *et al.*, 2015, p. 9).

Assim, espera-se também que a observação do funcionamento e do resultado destas experiências pode ser fonte de inspiração para a reformulação da relação entre controle e gestão.

O Referencial prevê a necessidade de que se adote um único padrão como modelo de avaliação tomando por base o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, cujo modelo contém os seguintes componentes que podem integrar e direcionar a avaliação de políticas públicas a ser desenvolvida junto às comissões do Senado: “Planos e Objetivos; Monitoramento e Avaliação; Institucionalização; Participação; Capacidade Organizacional e Recursos; Planejamento e Gestão Orçamentária; Coordenação e Coerência; Gestão de Riscos e Controle Interno; *Accountability*.” (SANTOS *et al.*, 2015, p. 9).

No mesmo passo, foi publicada uma Proposta de Abordagem,¹³ coordenada pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, com o objetivo consolidar o entendimento pelo qual o Senado Federal abordará a avaliação de políticas públicas. A

13 FREITAS, I. V. B.; TANCREDI, M.; CAVALCANTE FILHO, J. T.; MENEGUIN, F. B. Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal: Proposta de abordagem. 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.

perspectiva é a de que se estabeleça um marco de uma nova fase para o planejamento e a gestão de políticas públicas no País, mais transparente, profissional e eficiente (FREITAS; TANCREDI; CAVALCANTE FILHO *et al.*, 2013, p. 5).

De acordo com a proposta de abordagem, as características que a atividade de avaliação deverá incorporar, no ambiente de Comissão, são : (i) seleção de tema; (ii) designação de relator; (iii) estruturação do calendário de avaliação composto das atividades de coleta de informação, de oitiva de órgãos, de organizações, de atores relevantes e da elaboração de diagnóstico, entre outras; (iv) execução do calendário; (v) elaboração e votação do relatório de avaliação, que conterà: (a) o diagnóstico do desempenho da política pública selecionada; (b) as recomendações do Legislativo ao Executivo; e (c) as recomendações feitas ao próprio Parlamento, na forma de proposições legislativas (FREITAS; TANCREDI; CAVALCANTE FILHO *et al.*, 2013, p. 27).

Nesse contexto, 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.

3

3

Resultado da análise da Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal após a Resolução nº44 de 2013

3 Resultado da análise da Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal após a Resolução nº44/2013

Após o estudo histórico-contextual do papel do legislativo na avaliação das políticas públicas e de sua formalização e incorporação pelo Senado Federal, neste Capítulo, serão apreciados os resultados das avaliações de políticas públicas realizados na instituição de dois modos, a saber: a) por meio da análise do conteúdo dos principais documentos que constam no processo que começa com o requerimento de avaliação de políticas públicas; e b) por meio de alguns estudos de caso.

3.1. Análise do procedimento de avaliação

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

Por meio da análise de três casos selecionados, os estudos de caso buscarão compreender como foram processadas e cumpridas as recomendações feitas nos relatórios das políticas públicas dos casos pesquisados, para verificar sua capacidade de alcançar os objetivos propostos.

Desse modo, como fonte de análise das atividades das comissões, será feito um apanhado geral de todo processo de avaliação da política proposta, partindo dos requerimentos de propostas de avaliação de comissões permanentes do Senado, audiências públicas, apresentação de relatórios e suas recomendações.

Os resultados da pesquisa estão apresentados conforme o problema de pesquisa e os objetivos do trabalho, já expostos anteriormente – verifica-se se a avaliação das políticas públicas pelo Parlamento conseguiu contribuir para o aprimoramento dessas e para a melhoria dos resultados ofertados à sociedade. Também serão observados os elementos de produção do relatório no Senado que contribuíram para o sucesso da avaliação, tais como: a realização de audiências públicas e a participação de atores externos, o compartilhamento de informações, assim como, o desenvolvimento da atividade e seu produto final.

Façamos, primeiro, uma visão geral das comissões permanentes do Senado Federal e dos requerimentos de proposta de avaliação de

políticas públicas aprovados no período de 2014-2019 nas comissões. O Quadro I, a seguir, traz a consolidação desses dados.

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
<u>CAE - Comissão de Assuntos Econômicos</u>	1	1	1	2	1	0	6
<u>CAS - Comissão de Assuntos Sociais</u>	2	2	2	1	1	1	9
<u>CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania</u>	0	1	0	1	0	0	2
<u>CCT - Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática</u>	1	1	1	1	1	1	6
<u>CDH - Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa</u>	2	1	0	2	1	2	8
<u>CDR - Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo</u>	1	1	1	1	1	1	6
<u>CE - Comissão de Educação, Cultura e Esporte</u>	2	3	3	1	1	1	11
<u>CI - Comissão de Serviços de Infraestrutura</u>	3	2	1	0	1	1	8
<u>CMA - Comissão de Meio Ambiente</u>	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.

Foram pesquisados os requerimentos das comissões permanentes, em cumprimento à Resolução nº 44 de 2013: “Art. 96-B. *No desempenho da competência prevista no inciso IX do art. 90, as comissões permanentes selecionarão, na área de sua competência, políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo, para serem avaliadas.*”.

O estudo contemplou apenas as comissões permanentes que existiam no Senado, nos primeiros anos em que o Regimento Interno passou a disciplinar essa avaliação.¹⁴

Conforme mostra o Quadro 1, 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.¹⁵

Merece registro, no entanto, a exceção da CCJ que somente apresentou duas propostas em todo o período pesquisado. Como foi

¹⁴ 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.

¹⁵ Essa conclusão segue o mesmo entendimento das pesquisas anteriores, de Gomes (2018) e Guimarães (2019).

pontuado nas notas de pesquisa de Guimarães (2019, p. 13) nem todas as comissões entendem que essa atividade específica deva fazer parte do conjunto anual de suas atividades.

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.

Quadro 2 - Relatórios aprovados.

COMISSÃO PERMANENTE	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
<u>CAE - Comissão de Assuntos Econômicos</u>	1	1	0	1	1	0	4
<u>CAS - Comissão de Assuntos Sociais</u>	1	0	2	1	1	1	6
<u>CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania</u>	0	0	0	1	0	0	1
<u>CCT - Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática</u>	1	1	1	1	1	1	6
<u>CDH - Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa</u>	0	1	0	1	0	0*	2
<u>CDR - Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo</u>	1	1	1	1	1	0*	5
<u>CE - Comissão de Educação, Cultura e Esporte</u>	0	3	2	1	1	1	8
<u>CI - Comissão de Serviços de Infraestrutura</u>	0	2	1	0	0	0*	3
<u>CMA - Comissão de Meio Ambiente</u>	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.

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, conforme Quadro 2, acima.

A CCT, a CDR e a CRA apresentaram 100% de desempenho na relação políticas apresentadas *versus* políticas aprovadas. De fato, os dados indicam uma adesão satisfatória à Resolução.

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.

O comparativo do quadro 1, de requerimentos com o quadro 2, de relatórios (pareceres)¹⁶ representa, basicamente, o início e o fim do

¹⁶ 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.

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, como se observa no Quadro 1 comparativo, e somente 53 delas foram concluídas.

Nesse sentido, foi constatado que nem todo requerimento proposto levou à conclusão da avaliação. Não houve a finalização de todo o processo que se inicia com a apresentação do requerimento de avaliação e cuja finalização ocorre com a aprovação do relatório.

Desse modo, os dados refletem que, entre a escolha da política e a efetiva avaliação, 60% dos requerimentos apresentados conseguiram concluir o processo de avaliação.

Esse fato ganha importância na medida em que compõe um elemento que podemos utilizar como indicador de efetividade da avaliação.

Merece registro o desempenho da [CCT - Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática](#), que teve 100% de pareceres aprovados.

Também ficou evidente que, na [CTFC](#), das sete políticas escolhidas, nenhuma delas chegou até a fase de avaliação. Mesmo com a advertência da proposta de abordagem, como anotado a seguir por Santos *et al.* (2015, p. 25):

[...] para que a avaliação seja adequadamente conduzida, é vital que se faça privilegiando mais a relevância temática do que a quantidade dos temas abordados, sendo razoável orientar que uma Comissão apreenda a avaliação de apenas um objeto a cada exercício legislativo.

Chama atenção, também, o fato de a [CSF - Comissão Senado do Futuro](#) - apresentar sete políticas em 2016 e a CTFC - Comissão de Transparência - apresentar seis, no mesmo ano, para avaliar e, nos outros anos somados, somente duas na CSF e uma na CTFC

Quadro 3 - Audiências públicas realizadas.

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
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.

Além disso, os achados de pesquisa demonstram três situações, a saber: na primeira, algumas audiências estão registradas na consulta da tramitação do requerimento de avaliação. Essas audiências são estabelecidas no plano de trabalho e realizadas para instruir a política indicada.

A segunda situação refere-se às audiências que não são encontradas no andamento do requerimento, somente no relatório de avaliação.

A terceira situação refere-se a audiências citadas nos relatórios de avaliação, que foram realizadas para outros fins, mas cujas informações serviram de base para avaliar a política.

Para a presente análise, somente foram consideradas as audiências que constam nas duas primeiras situações: tanto aquelas cuja tramitação é possível de ser acessada pelos requerimentos, quanto aquelas que constam somente no relatório de avaliação.

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. Portanto, 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 as 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 para avaliar, a realização de audiência é um indicador de grande importância para aferir a efetividade da avaliação 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, para instruir os projetos de lei, ou para tratar de assunto de interesse público.

Quadro 4 - Audiências públicas com atores externos.

COMISSÃO PERMANENTE	2014	2015	2016	2017	2018	2019
CAE - Comissão de Assuntos Econômicos	-	-	-	sim	sim	-

CAS - Comissão de Assuntos Sociais	-	-	-	sim	sim	sim
CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	-	-	-	sim	-	-
CCT - Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática	sim	sim	sim	sim	sim	sim
CDH - Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa	-	sim	-	-	-	-
CDR - Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo	sim	sim	sim	sim	sim	-
CE - Comissão de Educação, Cultura e Esporte	-	sim	-	sim -	-	sim
CI - Comissão de Serviços de Infraestrutura	-	sim	sim	-	-	-
CMA - Comissão de Meio Ambiente	-	sim	-	sim	-	sim
CRA - Comissão de Agricultura e Reforma Agrária	sim	sim	sim	sim	sim	-
CRE - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	-	sim	sim	-	-	sim
CSF - Comissão Senado do Futuro	-	-	sim	-	-	-
CTFC - Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor	X	X	-	-	-	-

Fonte: A autora, a partir da leitura dos relatórios de avaliação aprovados.

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 uma forma de propiciar 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 trazer 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 produzir 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 e 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.

Quadro 5 - Estudos que não se caracterizam como políticas públicas.

COMISSÃO PERMANENTE	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
CAE - Comissão de Assuntos Econômicos	Não	-	-	-	Não	-	2
CAS - Comissão de Assuntos Sociais	-	-	Não *2	-	-	-	2
CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	-	-	-	Não	-	-	1
CCT - Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática	-	-	-	-	-	-	-
CDH - Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa	-	-	-	Não	-	-	1
CDR - Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo	-	-	-	-	-	-	-
CE - Comissão de Educação, Cultura e Esporte	-	-	-	-	-	-	-
CI - Comissão de Serviços de Infraestrutura	-	Não	Não	-	-	-	2
CMA - Comissão de Meio Ambiente	-	-	-	-	-	-	-
CRA - Comissão de Agricultura e Reforma Agrária	-	Não	-	-	-	-	1

CRE - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	-	-	-	-	-	-	-
CSF - Comissão Senado do Futuro	-	Não	Não	-	-	-	2
CTFC - Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor	X	X	-	-	-	-	-
Total de 13 comissões	-	-	-	-	-	-	11

Fonte: A autora, a partir da leitura dos relatórios de avaliação aprovados.

*2 foram duas políticas escolhidas nesse ano.

Nesse quadro, é possível identificar que algumas das políticas públicas escolhidas para serem avaliadas são estudos de temas e não são "políticas públicas" estritas, conforme a definição adotada pelo Referencial do Senado, que foi a de Maria Paula Dallari Bucci, a saber: “[...] programas de ação governamental visando 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).

Para corroborar, acrescenta-se ainda a definição utilizada na lei que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023: “Políticas públicas – conjunto de iniciativas governamentais organizadas em função de necessidades socioeconômicas, que contêm instrumentos, finalidades e fontes de financiamento.” (inciso V do art. 2º da Lei 13.971/2019).

Contudo isso não quer dizer que o estudo de temas não seja importante. O propósito, aqui, é registrar esse achado de pesquisa, para se ter uma dimensão do que de fato ocorre durante o processo avaliativo. É trazer um retrato do procedimento, mostrando essa característica no contexto do estudo do processo avaliativo desenvolvido pelo Senado. Assim, fazer um mapeamento dos temas que, normalmente, são diretivas, um conjunto de instruções para execução de um plano e das políticas públicas avaliadas.

Contudo, isso não exclui da obrigação de haver o olhar do Legislativo sobre temas de grande relevância para a sociedade.

Estes foram os temas avaliados:

CAE - 2014 - Distribuição dos Recursos do Fundo de Participação dos Municípios. 2018 - A questão orçamentária e reflexos econômicos da crise da segurança pública.

CAS - 2016 - Benefícios Previdenciários. 2016 - Receitas e despesas da Previdência Social no exercício de 2015, com vistas à apuração dos resultados: superávit ou déficit.

CCJ - 2017 – Implementação e os resultados alcançados pela Política Nacional de Segurança Pública.

CDH - 2017 - Erradicação do trabalho escravo.

[CI - 2015 - Plano Nacional de Logística de Transportes](#) - PNLT. Pretendia representar o marco inicial da retomada, em caráter permanente, das atividades destinadas a orientar o planejamento das ações públicas e privadas no setor dos transportes, com embasamento científico. O funcionamento desse sistema permitiria a atualização e a divulgação periódica de estratégias e diretrizes que pudessem orientar as intervenções dos agentes públicos e privados envolvidos com o setor dos transportes; [2016 - Implantação de energias alternativas e renováveis no Brasil e suas interdependências com as energias tradicionais na composição da matriz elétrica brasileira.](#)

CRA - 2015 - Política de Defesa Agropecuária no País.

CSF - 2015 - [O futuro das cidades: Desafios para a urbanização sustentável e eficiente.](#) 2016 - A Tecnologia da Informação e o Processo Legislativo do Futuro.

Quadro 6 - Políticas públicas que concedem benefícios fiscais.

COMISSÃO PERMANENTE	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
CAE - Comissão de Assuntos Econômicos	-	Sim	-	Sim	-	-	2
CAS - Comissão de Assuntos Sociais	-	-	-	-	Sim	-	1
CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	-	-	-	-	-	-	-

CCT - Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática	Sim	-	Sim	Sim	-	Sim	4
CDH - Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa	-	-	-	-	-		
CDR - Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo	-	-	-	-	-	-	
CE - Comissão de Educação, Cultura e Esporte	-	Sim	-	-	-	-	1
CI - Comissão de Serviços de Infraestrutura	-	-	Sim	-	-		1
CMA - Comissão de Meio Ambiente		-	-	-		Sim	1
CRA - Comissão de Agricultura e Reforma Agrária	-	-	-	-	-	-	-
CRE - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	-	-	-	-	-	-	-
CSF - Comissão do Senado do Futuro	-	-	-	-	-	-	-
CTFC - Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor	X	X	-	-	-	-	-

Total de comissões	13	-	-	-	-	-	-	10
--------------------	----	---	---	---	---	---	---	-----------

Fonte: A autora, a partir da leitura dos relatórios de avaliação aprovados.

A partir da análise dos relatórios de avaliação de políticas públicas, foi também identificado que algumas políticas públicas avaliadas possuíam alguma forma de benefícios fiscais.

Comparando-se com o Quadro 2, de 53 políticas públicas avaliadas no período de 2017-2019, aproximadamente, 20% dessas políticas são benefícios fiscais.

Esse quadro se reveste de importância na medida em que a maioria dos estudos abordam, principalmente, as políticas públicas que são fruto de recursos que passaram pelo crivo do orçamento público.¹⁷

Porém as políticas que contêm desoneração fiscal, por sua vez, necessitam de uma maior atenção, tendo em vista que são gastos tributários, que diminuem a arrecadação, mas não são controlados por meio do orçamento.¹⁸

Os gastos tributários são gastos indiretos do governo, realizados por intermédio do sistema tributário.¹⁹

Dessa forma, tais desonerações, mesmo tendo o mesmo objetivo das políticas, que são gastos diretos, não são contabilizadas da mesma forma no orçamento público.

Ademais, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, foi criado em 2019, para atuar em 4 eixos e, dentre eles, a concessão de benefícios financeiros, creditícios e tributários.²⁰

¹⁷ Gasto orçamentário – são gastos diretos do governo, que se utilizam de recursos provenientes de arrecadação (tributação) e cujo dispêndio dá-se por meio de orçamentos aprovados por representantes da população (TCU, 2021, p. 142)

¹⁸ Observar art. 165,§ 6º da Constituição Federal e [Decreto nº 9.834/2019](#), art. 1º, parágrafo 1º, inciso II).

¹⁹ Gastos tributários são gastos indiretos do governo, realizados por intermédio do sistema tributário visando atender objetivos econômicos e sociais e se constituem uma exceção ao Sistema Tributário de Referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. Ministério da Economia. Gasto tributário: Conceito e critérios de classificação. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/conceito-de-gasto-tributario#:~:text=A%20Receita%20Federal%20do%20Brasil,Sistema%20Tribut%C3%A1rio%20de%20Refer%C3%A2ncia%2C%20reduzindo>> Acesso em 21/jun/2021.

²⁰ Ministério da Economia. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap>>. Acesso em 21/jun/2021.

Na CAE: 2015 - Os impactos dos benefícios de ICMS concedidos unilateralmente pelos Estados; 2017 - Simples nacional - Regime especial unificado de arrecadação de tributos e contribuições devidos pelas microempresas e empresas de pequeno porte.

Na CAS 2018 - Avaliação da Política de Atenção Hospitalar e da Contratualização dos Hospitais Filantrópicos no Sistema Único de Saúde

CCT: 2014 – “Programa Nacional da Banda Larga”; 2016 - Fundos de incentivo ao desenvolvimento científico e tecnológico; [2017 - Ações e execuções de todos os programas relacionados à banda larga](#); [2019 - Política Pública - políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação para energias renováveis e biocombustíveis](#).

CE: 2015 - Bolsa Atleta; Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016.

CI: [2016 - Implantação de energias alternativas e renováveis no Brasil e suas interdependências com as energias tradicionais na composição da matriz elétrica brasileira](#).

CMA: 2019- Política Nacional de Mudanças do Clima, instituída pela Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, e, também os compromissos assumidos pelo Brasil, no âmbito do Acordo de Paris, durante a 21ª Conferência das Partes da Convenção Quadro de Mudanças Climáticas da ONU, em 2015, ratificado pelo Congresso Nacional em agosto de 2016, e promulgado pelo Presidente da República no Dia Mundial do Meio Ambiente, por meio do Decreto Federal nº 9.073 de 5 de junho 2017.

Quadro 7 - Relatórios com recomendações.

COMISSÃO PERMANENTE	2014	2015	2016	2017	2018	2019
CAE - Comissão de Assuntos Econômicos	Sim	Sim	-	-	Sim	
CAS - Comissão de Assuntos Sociais	Sim	-	Sim	Sim	-	Sim
CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	-	-	-	Sim	-	-
CCT - Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática	-	-	-	-	Sim	Sim

CDH - Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa	-	Sim	-	-	-	-
CDR - Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo	-	Sim	Sim	Sim	Sim	-
CE - Comissão de Educação, Cultura e Esporte	-	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
CI - Comissão de Serviços de Infraestrutura	-	Sim	-	-	-	
CMA - Comissão de Meio Ambiente	-	Sim	-	Sim	-	Sim
CRA - Comissão de Agricultura e Reforma Agrária	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	-
CRE - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	-	Sim	Sim	-	-	Sim
CSF - Comissão do Senado do Futuro	-	Sim	Sim	-	-	-
CTFC - Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor	X	X	-	-	-	-

Fonte: A autora, a partir da leitura dos relatórios de avaliação aprovados.

O Quadro 7 trata do registro das recomendações de avaliação de políticas públicas constantes na parte final do relatório, após as conclusões da avaliação.

Ao analisar os relatórios, constata-se que nem todos os encaminhamentos obedecem a uma lógica de padronização. As recomendações podem ser encontradas, na maioria das vezes, explícitas no fim do relatório, mas também podem aparecer por vezes no decorrer do relatório de forma indeterminada, sem indicação do destinatário, o que dificulta o encaminhamento de todas elas.

Além disso, as recomendações são apresentadas muitas vezes como um diagnóstico geral sobre a política avaliada ou, até mesmo simples, como sugestões de aperfeiçoamento de alteração da legislação. Assim, não fica claro o que pode ser executado.

É importante mencionar que as recomendações podem ser direcionadas para o próprio Legislativo, para o Executivo e, também,

para outros atores responsáveis pelas políticas avaliadas, como Agências Reguladoras e Tribunal de Contas da União – TCU.

No caso dos encaminhamentos externos, aqueles que não são para o Senado, muitas vezes, não há como tomar conhecimento se houve o cumprimento de todas as recomendações, pois o processo de avaliação se conclui com a apresentação dos relatórios. Ainda não há um procedimento formal para acompanhamento dessas sugestões encaminhadas ao Executivo ou a atores externos. A secretaria da comissão se encarrega de registrar no andamento apenas o encaminhamento à Secretaria Geral da Mesa, para publicação do relatório e procede às notificações das recomendações.²¹

Pesquisas anteriores²² já haviam se debruçado sobre as recomendações dos relatórios no período de 2014 a 2017 e apresentaram conclusões semelhantes.

Da análise dos relatórios, observou-se também que as recomendações legislativas não se resumem apenas ao apoio ou à apresentação de proposições, mas também, a encaminhamentos para providências específicas, como a proposta de criação de grupo de trabalho para estudar aprimoramento da legislação relacionada e realizações de novas audiências públicas para acompanhamento das políticas.

No que se refere às recomendações para o Legislativo (2014-2017), Gomes (2018, p. 28) constatou que foram propostas doze iniciativas no âmbito do Senado Federal, sendo dez Projetos de Lei no Senado (PLS), uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) e um Projeto de Resolução do Senado (PRS). Da totalidade das iniciativas, apenas 33% tiveram sua tramitação finalizada no âmbito do Senado Federal e, atualmente, encontram-se em discussão na Câmara dos Deputados.

²¹ Segundo Stilben (2017, p. 16), o relatório é produzido e encaminhado à União, mas não necessariamente gera mudanças reais. E as comissões do Senado não necessariamente possuem um feedback do que foi encaminhado e do que foi feito com tal produto. Notou-se, de forma empírica, não haver previsão ou proposta de acompanhamento dessas sugestões encaminhadas ao Executivo no próprio Governo, sendo inexequível a análise empírica do acatamento ou não de cada mínima recomendação destes relatórios, bem como, a interpretação do quando ou porque houve recusa ou aceitação desses para analisar politicamente o efeito das avaliações no Executivo.

²² É inexequível a análise empírica do acatamento ou não de cada mínima recomendação destes relatórios, bem como, a interpretação do quando ou por que houve recusa ou aceitação dos mesmos para analisar politicamente o efeito das avaliações no Executivo, voltou-se a mirada ao próprio Legislativo, diante das consequências do trabalho de APPs (STILBEN, 2018, p. 9).

Em relação ao período de 2018 e 2019, foram apresentadas três novas proposições com o objetivo de melhorar as políticas públicas avaliadas e a sugestão de aprovação de quatro projetos.

CCT - [2018 - Política Pública promovida pela FINEP ao exercer as atividades estabelecidas na sua criação](#). Apoiar o PLS nº 315, de 2017 (em andamento); Apoiar o PLS nº 594, de 2015. (matéria prejudicada); [2019 - Políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação para energias renováveis e biocombustíveis](#). Apoio PL nº 7.326, de 2010 (arquivada no fim da legislatura).

CE - 2019 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. (Apoio à PEC nº 65, de 2019 do (Fundeb permanente - aguardando decisão da mesa).

CMA – 2019 -Política Nacional de Mudanças do Clima, instituída pela Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009 e, também, os compromissos assumidos pelo Brasil, no âmbito do Acordo de Paris. Apresentação do [PL 6539/2019](#) (incluída na Ordem do Dia). PEC nº 233, de 2019 (aguardando designação do relator). Proposta de Fiscalização e Controle nº 4, de 2019.

3.2. Análise de caso

Como metodologia complementar deste trabalho, a escolha dos estudos 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.

CASO 1

[CDR - 2017](#) - Avaliação de Política Pública [Segurança Hídrica e Gestão das Águas nas Regiões Norte e Nordeste](#). Requerimento nº 15, de 2017-RDR. [Relatório \(Parecer\) nº 4 de 2017](#)- RDR.

A seleção desse caso foi representativa por apresentar formas não triviais de cumprimento das disposições regimentais sobre avaliação de políticas no Senado. Além do procedimento formal, a tramitação foi diferenciada porque acrescentou audiências públicas externas, com a participação de diversos atores, vistoria de obras, mas, principalmente, porque foi possível constatar o cumprimento das recomendações do relatório final com a resposta aos questionamentos e o comparecimento das autoridades indicadas em audiência pública na CDR para prestarem informações sobre o andamento das obras e

esclarecimentos sobre as medidas tomadas em decorrência das recomendações.

A CDR, através da Relatora, senadora Fátima Bezerra, assumiu no Senado Federal o protagonismo na retomada da pauta da continuidade e conclusão das obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco, para garantir segurança hídrica às populações dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. Impende ressaltar que, considerando a imensa importância socioeconômica dessa política, outros aspectos do Projeto foram avaliados em outras comissões.

Destacam-se como principais atividades:

Durante o período de realização da Caravana da Água, promovida pela CDR, a presidente do Supremo Tribunal Federal, ministra Cármen Lúcia, anunciou a suspensão judicial de decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que impedia a continuidade das obras de transposição no Eixo Norte.

Para contribuir para a retomadas das obras, a CDR aprovou emenda da Comissão ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2018, no valor total de R\$ 400 milhões, para a construção do Ramal do Apodi.

Audiência pública:

Foram realizadas três audiências públicas: Audiência no município de Apodi/RN e no município de Assu/RN, em 6/10/2017; e na CDR, em 29/11/2017. Também foi objeto do relatório a audiência ocorrida na CDR, em 23/08/2017, com a presença do Ministro da Integração, Helder Barbalho, com o objetivo de apresentar as ações do Ministério da Integração Nacional para a retomada das obras de integração e, também, do Programa de Revitalização do Rio São Francisco.

A audiência realizada na CDR contou com a participação dos seguintes convidados: representante do Ministro da Integração Regional; Presidente do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF); Coordenadora do Departamento de Revitalização de Bacias e Acesso à Água da Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental, representando o Ministério do Meio Ambiente; Representante da Agência Nacional de Águas (ANA) e representante do Presidente da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF).

Recomendações:

- Ao Ministério da Integração Nacional.
- À CODEVASF.
- À Agência Nacional de Águas.

- Ao Ministério do Meio Ambiente.
- À Casa Civil da Presidência da República.
- Ao Ministério de Minas e Energia.

Encerrado o processo de avaliação, a Secretaria Geral da Mesa encaminhou os ofícios aos destinatários das recomendações, nos termos do Regimento Interno do Senado.

Em resposta, a ANA encaminhou o OFS 29/2018, em 15/06/18, manifestando-se sobre as recomendações contidas no mencionado relatório de avaliação de políticas públicas da CDR. Parecer Técnico Conjunto nº 3, de 2018.

O Ofício "S" nº 29, de 2018 foi apreciado pela CDR, conhecido pelo relator, que votou pela aprovação do Requerimento 16/2019 para realização de audiência Pública.

Segundo o parecer, a ANA responde às recomendações específicas traçadas pelo Relatório de Avaliação da CDR e dirigidas à Agência:

1) Ampliar o orçamento e a abrangência de programas, como Agenda Nacional de Águas Subterrâneas, Probasias, Programa de Desenvolvimento do Setor Água (Interáguas), Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas (Prodes), Programa Nacional de Qualidade da Água (PNQA) e Programa Produtor de Água, fazendo com que tenham relevante atuação no Nordeste, em especial no semiárido, com as devidas adaptações à região.

Resposta da ANA: A Agência tem alocado significativos montantes no programa Progestão, com recursos do Probasias (investiu R\$ 73,8 milhões até 2017), para fortalecer os órgãos gestores estaduais, por meio de contratos que condicionam a transferência de recursos aos resultados na melhora da governança hídrica estadual.

Citam-se aportes aos seguintes programas: i) Programa de Estímulo à Divulgação de Dados de Qualidade de Água – Qualiágua – para monitoramento da qualidade da água (R\$ 3,7 milhões em equipamentos e R\$ 12,7 milhões anuais em custeio). Contratos ou acordos firmados com todos os estados do Norte e Nordeste, à exceção de Amapá e Piauí; ii) Salas de situação estaduais para monitorar eventos críticos (R\$ 4,9 milhões); iii) Programa Produtor de Água (cerca de R\$ 42 milhões já investidos); iv) Agenda de águas subterrâneas (R\$ 27,5 milhões em apoio aos estados); v) PRODES – apoio à implantação de sistema de tratamento de esgotos sanitários (R\$ 402 milhões de 2001 a 2015); vi) Interáguas, para melhorar a gestão integrada de águas, com recursos do Banco Mundial e da União (valor inicial previsto de US\$ 143 milhões a serem aplicados até 2018).

2) Empreender ações de estímulo à criação de comitês de bacias onde ainda não foram criados e de empoderamento dos comitês existentes.

Resposta da ANA: A Agência tem priorizado apoiar a criação de comitês em bacias de grande relevância nacional e onde há conflitos pelo uso de água. Já foram criados 50 comitês de bacias de rios estaduais no Nordeste e 5 na região Norte, além dos comitês de bacia de rios da União (rios São Francisco, Piranhas-Açu e Parnaíba). O Programa Pró-Comitês, instituído em 2017, objetiva fortalecer a atuação de comitês já instalados.

3) Verificar a necessidade de ações pontuais, das quais depende o efetivo funcionamento dos sistemas naturais de transporte da água, a exemplo de ações para desobstrução e desassoreamento do rio Piranhas-Açu (Paraíba e Rio Grande do Norte).

Resposta da ANA: A Agência tem realizado ações de campo na região do rio Piranhas-Açu, para propor ações de assoreamento e obstrução, que são executadas pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), pelas prefeituras locais e pelo comitê da bacia do rio, com apoio da ANA.

4) Realizar estudos para analisar a viabilidade de implantação de usinas de larga escala para dessalinização de água do mar para abastecimento público nos grandes centros urbanos litorâneos do Nordeste.

Resposta da ANA: Estudos de viabilidade de plantas de dessalinização deveriam ser elaborados pelos prestadores de serviços de abastecimento de água. A ANA pode incluir essas soluções como alternativas de abastecimento em estudos em escala nacional, como o Atlas de Abastecimento (em atualização) e o Plano Nacional de Segurança Hídrica (em desenvolvimento).

5) Desenvolver programa de capacitação de gestores estaduais de recursos hídricos.

Resposta da ANA: O Programa Progestão tem esse objetivo específico e já ofereceu mais de 75 cursos presenciais e a distância, alcançando cerca de 1.700 municípios.

Por último, conforme consta do relatório de atividades desenvolvidas pela CDR – 1º semestre de 2019, foi realizada audiência pública com a finalidade de debater sobre o estado atual do Projeto de Integração do Rio São Francisco, conforme Requerimento 16/2019 – CDR, com os seguintes participantes: Gustavo Canuto – Ministro do Desenvolvimento Regional, Flávia Barros – Coordenadora do Comitê de Integração do PISF-CIPISF, representante da Diretora-Presidente da ANA, Marco Aurélio Ayres Diniz – Diretor-Presidente da CODEVASF e Fátima Bezerra- Governadora do Estado do Rio Grande do Norte.

Muito embora a abordagem deste trabalho não contemple estudos das arenas de poder sobre as decisões das políticas públicas, é importante registrar que uma das regiões beneficiadas pela política pública é a base eleitoral da relatora e presidente da comissão, Senadora Fátima Bezerra.

Contudo, como o objetivo desta pesquisa é analisar a efetividade da avaliação, e não, da política pública, esse fato não desloca a atenção do processo de avaliação que contou, como visto, com vários atores e suas atividades nesse processo.

CASO 2

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

A questão contextual desse caso 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](#).

Destacam-se como principais 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.²³

Ao tratar do diagnóstico do problema e da formação da agenda, 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, 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, pg.42/58).

CASO 3

CMA – 2019 – Política Nacional de Mudanças do Clima, instituída pela Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, e os compromissos assumidos pelo Brasil, no âmbito do Acordo de Paris, durante a 21ª Conferência das Partes da Convenção Quadro de Mudanças Climáticas da ONU, em 2015, ratificado pelo Congresso Nacional, em agosto de 2016, e promulgado pelo Presidente da República no Dia Mundial do Meio Ambiente, por meio do Decreto Federal nº 9.073, de 5 de junho 2017. RMA nº13/2019. [Parecer nº 36/2019 – CMA](#).

O caso foi escolhido, pois, além das características protocolares de cumprimento regimental de avaliação, é emblemático. Primeiro, porque, sendo um caso recente, podemos constatar como anda o procedimento de avaliação. Segundo, porque é uma política muito importante de reconhecimento mundial e enriquecida com a participação de inúmeros especialistas e cientistas governamentais e não governamentais que se debruçaram sobre diversos aspectos relacionados à sua implementação.

Trata-se de uma política pública estabelecida por Lei e acordo internacional, aprovado por Decreto Legislativo. (A [Lei nº 12.187/2009](#) estabelece seus princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos).

Destacam-se como principais atividades:

Ao longo do ano de 2019, a Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal avaliou a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Na justificação do requerimento, foi lembrado que, pela primeira vez, o País assumiu uma meta voluntária de redução de suas emissões de gases de efeito estufa. O Brasil assinou o Acordo de Paris, comprometendo-se

²³ 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.

a reduzir suas emissões e a contribuir para o esforço global de estabilizar o aquecimento do Planeta.

O relatório destaca as importantes conquistas alcançadas pela sociedade brasileira que levaram à instituição da PNMC, bem como, aos avanços institucionais e legislativos que a ela se seguiram, sem deixar, naturalmente, de apontar as lacunas e limitações dessa política.

O resultado da avaliação imputou algumas lacunas e dificuldades verificadas que deram origem a proposições legislativas que foram sugeridas à Comissão, para sua submissão ao Congresso Nacional. Outras delas, apontadas no relatório da Comissão, dependem, para o seu equacionamento, unicamente, de atos do Poder Executivo de natureza infralegal ou, por vontade política, do cumprimento de normas já existentes.

Propostas Legislativas Apresentadas:

- Projeto de Lei nº 6.539, de 2019, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, para atualizá-la ao contexto do Acordo de Paris e aos novos desafios relativos à mudança do clima – incluída em ordem do dia. 28/04/2020.

- Proposta de Emenda à Constituição nº 233, de 2019 que acrescenta o inciso X ao art. 170 e o inciso VIII ao § 1º do art. 225 da Constituição Federal – aguardando designação do relator. 20/12/2019

- Indicação nº 16, de 2019, a ser encaminhada ao Senhor Presidente da República Federativa do Brasil, para sugerir conjunto de medidas a serem tomadas para a adequada implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima.

- Proposta de Fiscalização e Controle nº 4, de 2019 destinada a apurar, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), relação entre as recentes mudanças na condução das políticas climáticas e de prevenção e controle do desmatamento e o aumento das taxas de desmatamento na Amazônia. – pronta para a pauta na comissão (19/03/2020).

Recomendações ao Poder Legislativo:

Aconselha-se que os parlamentares atentem para a aderência entre a PNMC e as peças de planejamento orçamentário votadas no Congresso Nacional, além de maior aporte de recursos para o Fundo do Clima e Plano ABC. Há também aconselhamento aos parlamentares para que não apoiem a pauta legislativa que pode impactar negativamente a agenda climática, materializada em proposições que pretendam: i) simplificar ou acelerar o licenciamento ambiental de

grandes obras de infraestrutura com significativo impacto nas emissões de GEE, sem o devido cuidado com a avaliação ambiental e com medidas destinadas a evitar, mitigar ou compensar os impactos; ii) extinguir ou reduzir a proteção da vegetação nativa, regularizar de forma simplificada áreas de desmatamento ilegal.

Finalmente, no contexto das discussões ora em curso sobre a reforma tributária, recomenda-se que ela possa contemplar mecanismos que contribuam para a descarbonização da economia, reduzindo incentivos perversos.

Recomendações ao Poder Executivo:

Estão consubstanciadas na Indicação nº 16, que reúne as seguintes sugestões de providências: i) reestruturação da área de mudança do clima no MMA; ii) reativação das estruturas de governança sobre mudança do clima; iii) garantia de recursos humanos, técnicos e financeiros e técnicos para o adequado funcionamento do FBMC; iv) fortalecimento técnico e político do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); v) reativação do Fundo Amazônia; vi) expansão do Plano ABC; e vii) retomada da implementação do PNA.

Recomendação ao Executivo Que Obteve Êxito:

Após a avaliação, é encaminhado o Ofício nº 326/2019-CMA ao Ministério da Economia, com as recomendações do relatório. Em resposta, foi encaminhada nota técnica e parecer sobre a implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima.

1. Qual é a avaliação do Ministério da Economia em relação à política de clima do Brasil? Nesse sentido, sugerimos abordar: avanços, desafios, problemas e propostas; coordenação da agenda de clima; implementação e monitoramento; recursos disponíveis e sua suficiência.

R. O Brasil apresentou progressos na implementação das metas da PNMC, sobretudo, em setores que são objeto de Planos Setoriais. Como resultado, observou-se uma importante alteração no perfil dos principais setores responsáveis pela emissão de GEE. Observa-se redução global nas emissões de GEE de 2004 até 2012, devido principalmente ao setor de Uso de Terra e Floresta. Este setor é objeto de dois planos setoriais relevantes, a saber:

Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm); Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado);

2. Detalhamento das fontes de recursos financeiros destinados ao atendimento à Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).

R. As fontes de recursos financeiros podem ser consultadas junto à Secretaria do Tesouro Nacional, sendo três as principais: Fundo Clima; Fundo Amazônia; Programa ABC do BNDES.

3. Ante o marco legal, quais são as normas utilizadas para a execução da política de clima? Esse conjunto de normas atende às necessidades de execução da política? Se não atende, qual a sugestão para melhorar?

R. O marco regulatório federal da PNMC pode ser resumido em: Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a PNMC; Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010, que regulamenta os instrumentos da PNMC, os Planos Setoriais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, e sobre as metas de redução de emissão dos gases de efeito estufa; Decreto nº 7.643, de 15 de dezembro de 2011, que dispõe sobre o conteúdo mínimo dos planos setoriais não mencionados no art. 3º da Lei nº 12.187/2009. Além dos normativos federais, coexistem diversas legislações estaduais.

Apesar das similaridades existentes, ainda não há total harmonia entre as diversas legislações e políticas, por causa da falta de coordenação ou padronização; da especificidade de instrumentos e, notadamente, em relação às metas de redução de emissões de GEE; ao uso de instrumentos de mercado, e ao grau de implementação das leis estaduais. O conjunto normativo federal é abrangente e, caso plenamente executado, poderá permitir o atingimento das metas de emissão de GEE assumidas pelo país.

Por se tratar de temas que são afetos a diferentes áreas do governo federal, sugere-se que haja uma coordenação central dos esforços relacionados à PNMC, no sentido de aperfeiçoar a governança e priorizar a implementação de planos setoriais, a criação de indicadores para redução de emissões, bem como, a implementação da precificação de carbono nacional para viabilizar a operacionalização do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE).

Audiência Pública:

Realização de cinco audiências públicas na CMA para avaliação e debates. Na sequência das audiências públicas, os expositores, em conjunto com outros convidados adicionais, compuseram grupos de trabalho para debater e avaliar com mais profundidade os temas tratados nas audiências:

- Sr. Mauro Meirelles Oliveira Santos, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ; – Sra. Karen Cope, da Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais – Rede Clima; – Sr. Paulo Moutinho, do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM; – Sr. Gustavo Luedemann, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea.

- Sr. Ronaldo Seroa da Motta, Professor e pesquisador da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ
- Sr. Beto Mesquita, Diretor do Instituto BVRIO
- Sr. Juliano Assunção, Professor da PUC-Rio e Diretor Executivo da *Climate Policy Initiative* (CPI)
- Sra. Linda Murasawa, Sócia-diretora da Fractal Assessoria e Desenvolvimento de Negócios

- Sr. Ricardo Esparta, Diretor Técnico da empresa Ecopart Assessoria Ltda.
- Sr. Giampaolo Queiroz Pellegrino, Pesquisador da Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (Embrapa) – Embrapa Informática Agropecuária.
- Sr. Fábio Marques, Diretor da Plantar Carbon Ltda.

- Sr. Marcelo de Medeiros, Coordenador de Políticas Públicas do Imaflora;
- Sra. Leila Harfuch, Sócia-gerente da Agroícone;
- Sr. Raoni Rajão, Pesquisador da UFMG; e
- Sr. Eduardo Brito Bastos, Diretor da Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG).

- Sra. Larissa Schmidt, sócia e consultora ambiental da empresa EcoAdvice.
- Sra. Rachel Biderman, diretora executiva do WRI Brasil.
- Sr. André Lima, coordenador do Projeto Radar Clima e Sustentabilidade, do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS).

Conforme o relatório, todos os órgãos governamentais envolvidos de alguma maneira com a implementação da PNMC, foram convidados a oferecer informações sobre o seu trabalho na área, as quais seriam essenciais para orientar o presente processo de avaliação, porém não houve uma só resposta, ao contrário do que historicamente ocorre nessa Casa, que sempre contou com o aporte dos órgãos governamentais para as avaliações de políticas públicas.

Em razão disso, a avaliação concluiu pela evidência do momento de ruptura da continuidade da política, por meio dessas medidas tomadas pela nova Administração, que ameaçam a governança, a própria existência dessa política e, conseqüentemente, o protagonismo internacional do Brasil nessa matéria.

3.3. Achados de pesquisas

O presente trabalho buscou verificar a observância do processo de políticas públicas no Senado Federal, no período de 2014 a 2019, após a inclusão do procedimento no Regimento Interno do Senado (Resolução nº 44 de 2014), e compreender o processo de incorporação desta atividade no Senado. 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:

- Adesão satisfatória das comissões, através de requerimento de avaliação de uma política nos termos do art. 96-B;
- Cumprimento do estabelecido pela resolução, a partir do requerimento, com instrução do relatório pela comissão, até sua aprovação;
- Escolha de estudos de temas dentre as políticas avaliadas;
- Identificação de avaliação de políticas públicas que concediam isenção fiscal;
- Realização de audiências públicas;
- Participação de atores externos;
- Recomendações ao Legislativo, ao Executivo e outras entidades.

Isso posto, considerando a adesão das comissões à incorporação das políticas públicas à rotina do Senado, merece ser destacado que as audiências públicas surpreenderam, tanto em relação a quantidade – algumas comissões realizaram até seis audiências por política – como também diversidade de participantes.

A participação desses atores externos, além de proporcionar uma troca de experiências e compartilhamento de dados sobre o assunto, também torna o processo de avaliação mais transparente.

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.

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.

No que se refere ao estudo de caso, os três casos trabalhados foram selecionados a partir da leitura dos relatórios, com foco naqueles que se caracterizaram por promover, além de uma avaliação protocolar, também uma avaliação dinâmica com audiências públicas com a

participação de atores externos, um relatório com recomendações, como a apresentação de proposições legislativas ou recomendações de aprimoramento da política pública.

Ao longo das explicações de cada situação, procurou-se levantar informações que justificassem o enquadramento temático de cada política pública sob a forma de diversidade nas recomendações que vão além da prática habitual, mostrando porque a avaliação teve sucesso, refletindo a efetividade a partir de diferentes perspectivas das avaliações realizadas.

4

4

Considerações Finais

4. 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.

Os estudos de caso abordaram como foram processadas e cumpridas as recomendações feitas nos relatórios das políticas públicas dos casos pesquisados para verificar a sua capacidade de alcançar os objetivos propostos. Dessa forma, foi possível vislumbrar, inclusive, o reflexo da avaliação além do ambiente do Senado, repercutindo em outras instituições como o TCU e, também, junto à comunidade de professores universitários, técnicos do governo e a população beneficiada. No entanto, impende ressaltar, que esse entendimento está aliado aos casos de sucesso e não a todas as avaliações.

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

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 na 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, democrático, para avaliar políticas públicas e o Senado pode ser o canal de viabilização desse ambiente importante.

O processo de avaliar 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 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

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: Um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública**. vol. 41. no. SPE. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122007000700005&script=sci_arttext> Acesso em 9/out./2020.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: Uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/88114499/tendencias-dos-estudos-em-avaliacao-arretche-1998>> Acesso em 18/jun./2021.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **O controle e a construção de capacidade técnica institucional no parlamento** – Elementos para um marco conceitual. Brasília: Consultoria Legislativa/Senado Federal, 2009. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/154053/texto57_FernandoMoutinhoRamalhoBittencourt.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 18/jun/2021.

BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown; FUNARI, Marcos Hime. Governança pública, eficiência e transparência na administração pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública** – FCGP. Belo Horizonte, ano 12, n .133, jan. 2013. Disponível em: <<https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/12/governanca.pdf>>. Acesso em 18/jun/2021.

BLIACHERIENE, Ana Carla. **Controle da Eficiência do Gasto Orçamentário**. São Paulo: Fórum 2016. BRASIL Receita Federal. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/conceito-de-gasto-tributario#:~:text=A%20Receita%20Federal%20do%20Brasil,Sistema%20Tribut%C3%A1rio%20de%20Refer%C3%Aancia%2C%20reduzindo>> Acesso em 18/jun/2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-acoes-indutoras-de-melhoria.htm>>. Acesso em 09/out/2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas** / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/data/files/61/86/7D/09/8CA1F6107AD96FE6F18>>

818A8/Referencial_avaliacao_governanca_politicas_publicas.PDF>.
Acesso em 09/out/2020.

_____./ Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública** / Casa Civil da Presidência da República, Brasília. 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>> . Acesso.09/out/2020.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas**: Guia prático de análise ex post, volume 2 / Casa Civil da Presidência da República, Brasília. 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/18121_8_avaliacao_de_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf>. Acesso em 09/out/2020.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas**: Guia prático de análise ex ante, volume 1 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/18031_9_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf> Acesso em 09/out/2020.

_____. 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.

_____. 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.

_____. Ministério da Economia. **Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas**. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap>>. Acesso em 21/jun/2021.

_____. Ministério da Economia. **Gasto tributário**: Conceito e critérios de classificação. Brasília: ME, 2019. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/conceito-de-gasto-tributario#:~:text=A%20Receita%20Federal%20do%20Brasil,Sistema%20Tribut%C3%A1rio%20de%20Refer%C3%Aancia%2C%20reduzindo>>. Acesso em 21/jun/2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para cidadania**. 2ª. Ed. São Paulo: Editora 34 Ltda., 2011.

_____. **Administração pública gerencial**: Estratégia e estrutura para um novo Estado. 1997. <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1447>>. Acesso em 09/out/2020.

_____. **A reforma do estado dos anos 90**: Lógica e mecanismos de controle. 1998. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004>>. Acesso em 15/set/2020.

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

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão pública contemporânea**: Do movimento gerencialista ao pós-NPM, Texto para Discussão no. 2319, (IPEA), Brasília. 2017. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30733:td-2319-gestao-publica-contemporanea-do-movimento-gerencialista-ao-pos-npm&catid=397:2017&directory=1>. Acesso em 09/out/2020.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO A C. **Avaliação Política e Avaliação de Políticas**. Um Quadro de Referência Teórica. São Paulo: Idesp, 1986. Disponível em: <<https://picture.iczhiku.com/resource/paper/whksjoUKOudfEbXb.pdf>>. Acesso em 09/out/2020.

FILGUEIRAS, Fernando; QUEIROZ, Lúcia. **Governança de sistemas de avaliação em perspectiva comparada**. Brasília: Enap, 2016. (Cadernos, 47). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2566/1/Caderno_47.pdf>. Acesso em 09/out/2020.

FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. 3ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FREITAS, I. V. B; TANCREDI, M.; CAVALCANTE FILHO, J. T.; MENEGUIN, F. B. **Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal**: Proposta de abordagem. 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.

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.

GUIMARÃES, A. S. **A Avaliação de Políticas Públicas do Senado Federal (2014-2017)**: Notas de pesquisa. 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.

GOMES, Antonio Manoel T. Lima. **Análise das Avaliações de Políticas Públicas do Senado Federal**: O cenário no período de 2014-2017. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro. 2018. 43 p. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/554590>>. Acesso em 18/jun/2021.

MENEGUIN, F. B.; FREITAS, I. V. B. **Aplicações em Avaliação de Políticas Públicas: Metodologia e estudos de caso**. 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.

MENEGUIN, Fernando B.; SILVA, Rafael Silveira e (Org.). **Avaliação de Impacto Legislativo**: Cenários e perspectivas para a sua aplicação. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017, 123p. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535244/avaliacao_de_impacto_legislativo_led.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 18/jun/2021.

SANTOS, Rita de C. L. F. dos; BRITTO, Tatiana F. de; MENEGUIN, Fernando B.; PEDERIVA, João H.; BIJOS, Paulo R. S.; SILVA, Rafael S. **Referencial para avaliação de políticas públicas no Senado Federal**. Centro de Estudos da Consultoria Legislativa e Consultoria de Orçamentos do Senado. Brasília, fev. 2015, 19p. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estu_dos/outraspublicacoes/referencial-para-avaliacao-de-politicas-publicas-nosenado-federal-2015/RefPPub-2015>. Acesso em 02/set/2020.

SILVA, Ricardo Toledo. **Eficiência e eficácia da ação governamental**: Uma análise comparativa de sistemas de avaliação – relatório técnico. Cooperação Técnica BID-Ipea: Fortalecimento da Função Avaliação nos Países da América do Sul. 1. Projetos de Desenvolvimento. 2. Análise de Projetos. 3. Planos Plurianuais. 4. Políticas Públicas. 5. Avaliação Econômica. 6. Brasil. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Título: Relatório técnico - eficiência e eficácia da ação governamental: uma análise comparativa de sistemas de avaliação. Ipea. Brasília, 2002. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2268/1/Eficiencia%20e%20eficacia%20da%20a%C3%A7%C3%A3o%20governamental_uma%20an%C3%A1lise%20comparativa%20de%20sistema%20de%20avalia%C3%A7%C3%A3o_colet%C3%A2nea_Fortalecimento%20da%20fun%C3%A7%C3%A3o%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20nos%20pa%C3%ADses%20da%20America%20do%20Sul.pdf>. 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.

SILVA, Rafael S.; ARAUJO, Suely M. V. G. **Apropriação da agenda do legislativo:** Como aferir esse fenômeno? Texto para Discussão – Centro de Estudos da Consultoria, v. 76, Senado Federal: Brasília, 2010a. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-76-apropriacao-da-agenda-do-legislativo-come-aferir-esse-fenomeno>>. Acesso em 18/jun/2021.

STILBEN, João Thiago A. **Avaliações de Políticas Públicas no Senado:** Dos resultados à proposta inicial. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro. 2018. 61 p. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/555177>>. Acesso em 18/jun/2021.

TORRENS, Antonio 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.

YIN, Roberto K. **Estudo de caso:** Planejamento e métodos. 5ª Ed. Porto Alegre: Bookmam, 2015.



ANEXOS

ANEXOS

ANEXOS

CAE

Req	Política	Relatório	Audiência Pública	Atores externos	Política Pública	Benefícios Fiscais
RQE 20/2014	2014 - Distribuição dos Recursos do Fundo de Participação dos Municípios	Rel 4/2014	não	sim	não	não
RQE 1/2015	2015 - Os impactos dos benefícios de ICMS concedidos unilateralmente pelos Estados	Rel 3/2016	não	não	sim	sim
RQE 820/16	2016 - Equidade e Progressividade do Sistema Tributário Nacional	Prejuízo				
RQE 16/2017	2017 - Simples nacional - Regime especial unificado de arrecadação de tributos e contribuições devidos pelas microempresas e empresas de pequeno porte.	Rel 7/2017	sim	Sim	sim	sim
RQE 17/2017	2017 - Política de conteúdo local nos setores de petróleo e gás natural, telecomunicações, defesa e transportes.	Prejuízo				

RQE 5/18	2018 - A questão orçamentária e reflexos econômicos da crise da segurança pública.	Rel 132/2018	sim	Sim	Não	
	2019 - Não houve apresentação de Requerimento.					

CAS

Req	Política	Relatório	Audiência Pública	Atores	Política Pública	Benefícios Fiscais
RAS 15/2014	2014 - Financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	Prejudicado				
RAS 16/2014	2014- política nacional de assistência integral à saúde da mulher (o rastreamento e o diagnóstico precoce dos cânceres de mama e de colo do útero)	Rel 3/2014	não		Sim	
RAS 21/2015	2015 -SUS - Sistema Único de Saúde.	Prejudicado				
RAS 22/2015	2015 - Benefícios Previdenciários.	Prejudicado				

RAS 5/2016	2016 - Benefícios Previdenciários.	Rel 20/2016			não	
RAS 6/2016	2016 - Receitas e despesas da Previdência Social no exercício de 2015, com vistas à apuração dos resultados: superávit ou déficit.	Rel 21/2016	não		não	
RAS 19/2017	2017 - Programa Mais Médicos	Rel Parecer 3/2018	Sim	Sim	Sim	
RAS 2/2018	2018 - Avaliação da Política de Atenção Hospitalar e da Contratualização dos Hospitais Filantrópicos no Sistema Único de Saúde	Parecer nº 60/2018	Sim	Sim	Sim	Sim
RAS 40/2019	2019 - Avaliação da Política de reconhecimento das pessoas com deficiência para fins de gozo de direitos previstos em lei, no exercício de 2019.	Parecer nº 11/2020	Sim	Sim	Sim	

Req	Política	Relatório	Audiência Pública	Atores	Política Pública	Benefícios Fiscais
	2014 – Não houve apresentação de requerimento.					
RQJ 8/15	2015 - Impacto das leis e atividades de combate à corrupção.	Prejudicado				
	2016 – Não houve apresentação de requerimento.					
RQJ 71/17	2017 – Implementação e os resultados alcançados pela Política Nacional de Segurança Pública. Relatório nº 9, de 2017, RQJ	Rel 9/2017	Sim	Sim	Não	
	2018 – Não houve apresentação de requerimento.					
	2019 – Não houve apresentação de requerimento.					

CCT

Req	Política	Relatório	Audiência Pública	Atores	Política Pública	Benefícios Fiscais
-----	----------	-----------	-------------------	--------	------------------	--------------------

RCT 3/2014	2014 - "Programa Nacional da Banda Larga".	Rel 2/2014	Sim	Sim	Sim	Sim
RCT 4/2015	2015 - Programa de Formação de Recursos Humanos para Ciência, Tecnologia e Inovação, com especial enfoque para o Programa Ciências Sem Fronteira	Rel 21/2015	Sim	Sim	Sim	
RCT 11/2016	<u>2016 - Fundos de incentivo ao desenvolvimento científico e tecnológico</u>	Rel 13/2016	Sim	Sim	Sim	Sim
RCT 2/2017	<u>2017 - Ações e execuções de todos os programas relacionados à banda larga</u>	Rel 10/2017	Sim	Sim	Sim	Sim
RCT 5/2018	<u>2018 - Política Pública promovida pela FINEP ao exercer as atividades estabelecidas na sua criação</u>	Rel 65/2018	Sim	Sim	Sim	
RCT 10/2019	<u>2019 - Política Pública políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação para energias</u>	Rel 208/2019	Sim	Sim	Sim	Sim

	renováveis e biocombustíveis.					
--	---	--	--	--	--	--

CDH

Req	Política	Relatório	Audiência Pública	Atores	Política Pública	Benefícios Fiscais
RDH 17/2014	2014 - cotas sociais e raciais nas Universidades Federais	Prejudicado			Sim	
RDH 17/2014	2014 – Programa Juventude Viva	Prejudicado				
RDH 35/2015	2015 - Programas e políticas públicas do Poder Executivo relacionados às medidas de enfrentamento à violência contra a mulher.	Rel 1/2016	Sim	Sim	Sim	
	2016 – Não houve apresentação de requerimento.					
RDH 26/2017	2017 - Erradicação do trabalho escravo	Rel 8/2018	Não	Não	Não	
RDH 27/2017	2017 - Política Nacional de Segurança Pública.	Prejudicado				

	2018 – Não houve apresentação de requerimento.					
RDH 57/2019	2019 – Política pública programa Mais Médicos, positivado na Lei 12.871/2013, no exercício de 2019.	pronta para a pauta na comissão	sim	Sim	Sim	
RDH 128/2019	2019 –Política Pública de concessão de incentivos fiscais ao setor de produção e comercialização de defensivos agrícolas (agrotóxicos) , no exercício de 2019.	Aguardando deliberação do plano de trabalho.			Sim	Sim

CDR

Req	Política	Relatório	Audiência Pública	Atores	Política Pública	Benefícios Fiscais
RDR 6/2014	2014 - Estruturação dos Destinos Turísticos	Rel 9/2014	Sim	Sim	Sim	
RDR 10/2015	2015 - Plano Nacional de Saneamento	Rel 4/2016	Sim	Sim	Sim	

	Básico - PLANSAB					
RDR 8/2016	2016 - <u>Aviação voltada para o Desenvolvimento Regional e PDAR</u>	<u>Rel 19/2016</u>	Sim	Sim	Sim	
RDR 15/2017	2017 - <u>Segurança Hídrica e Gestão das Águas nas Regiões Norte e Nordeste</u>	<u>Parecer 4/2017</u>	Sim	Sim	Sim	
RDR 11/2018	2018 - <u>Política Nacional de Segurança de Barragens</u>	<u>Parecer 13/2018</u>	Sim	Sim	Sim	
RDR 15/2019	2019 - Política de Centros de Desenvolvimento Regional, desenvolvida pelo Ministério da Educação em escala piloto	Em andamento			Sim	

CE

Req	Política	Relatório	Audiência Pública	Atores	Política Pública	Benefícios Fiscais
-----	----------	-----------	-------------------	--------	------------------	--------------------

RCE 22/2014	2014 - Escola em Tempo Integral	Prejudicado				
RCE 22/2014	2014 – Fortalecimento do ensino Médio	Prejudicado				
RCE 52/2015	2015 - Bolsa Atleta; Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016;	Relatório sem numeração	Sim Req 110	Sim	Sim	Sim
RCE 52/2015	2015 - Educação de tempo integral (Programa Mais Educação);	Rel 19/2015	Sim Req 93	Sim	Sim	
RCE 52/2015	2015 - Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva”	Rel 22/2015	Sim Req 123	Sim	Sim	
RCE 15/2016	2016 - Implementação da Base Nacional Comum Curricular – BNCC;	Prejudicado				
RCE 15/2016	2016 -Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac; .	Relatório sem numeração	não		Sim	
RCE 15/2016	2016 - Lei nº 11.438/06 (Lei de Incentivo ao Esporte)	Rel 2/2017	não		Sim	

RCE 31//201 7	2017 - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec.	Rel 6/2017	sim	Sim	Sim	
RCE 43/201 8	2018 - Cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação – “Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE”.	parecer 63/2018	não		Sim	
RCE 97/201 9	2019 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.	Relatório sem numeração	Sim	Sim		

Req	Política	Relatório	Audiência Pública	Atores	Política Pública	Benefícios Fiscais
RQI 6/2014	2014 - Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Governo Federal.	Tramitação encerrada				
RQI 9/2014	2014 - Concessões de rodovias e ferrovias, especialmente na Região Centro-Oeste do país.	prejudicado				
RQI 11/2014	2014 - Conta de Desenvolvimento Energético – CDE, fundo setorial que congrega despesas associadas às políticas do setor de energia elétrica pagas, principalmente, por consumidores de energia e pelo Tesouro Nacional.	prejudicado				
RQI 31/2015	<u>2015 - Plano Nacional de Recursos Hídricos, com ênfase nas questões de abastecimento, energia e saneamento básico</u>	<u>Rel 5/2016</u>	Sim	Sim	Sim	

RQI 32/201 5	2015 - Plano Nacional de Logística de Transportes	Rel 6/2016	Sim	Sim	Não	
RQI 16/201 6	2016 - Implantação de energias alternativas e renováveis no Brasil e suas interdependências com as energias tradicionais na composição da matriz elétrica brasileira	Rel 3/2017 Parecer nº 8/2017	Sim	Sim	Não	Sim
	2017 – Não houve apresentação de requerimento					
RQI 17/201 8	2018 - aproveitamento do potencial das vias navegáveis interiores que compõem o Subsistema Aquaviário Federal.	prejudic ado				
RQI 19/201 9	2019 - Programa de Parcerias de Investimentos, no exercício de 2019.	Requeri mento pronto para pauta				

Req	Política	Relatório	Audiência Pública	Atores	Política Pública	Benefícios Fiscais
	2014 - Não houve apresentação de Requerimento					
RMA 25/2015	2015 - Revitalização do Rio São Francisco.	Rel 18/2015	Sim	Sim	Sim	
RMA 10/2016	2016 - Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e iniciativas recentes.	Prejudicado				
RMA 13/2017	2017 Avaliação dos instrumentos econômicos e financeiros do Código Florestal.	Parecer 20/2017	Sim	Sim	Sim	
RMA 16/2017	2017 - Programas de revitalização de bacias hidrográficas sob responsabilidade da União.	Parecer 21/2017	Sim	Sim	Sim	
	2018 - Não houve apresentação de Requerimento					
RMA 13/2019	a Política Nacional de Mudanças do Clima, instituída	Parecer 36/2019	Sim	Sim	Sim	Sim

	<p><u>pela Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, e também os compromissos assumidos pelo Brasil, no âmbito do Acordo de Paris, durante a 21ª Conferência das Partes da Convenção Quadro de Mudanças Climáticas da ONU em 2015, ratificado pelo Congresso Nacional em agosto de 2016, e promulgado pelo Presidente da República no Dia Mundial do Meio Ambiente, por meio do Decreto Federal nº 9.073 de 5 de junho 2017.</u></p>					
--	---	--	--	--	--	--

CRA

Req	Política	Relatório	Audiência Pública	Atores	Política Pública	Benefícios Fiscais
RRA 10/2014	2014 - Planejamento, a execução e o controle do crédito rural no País.	Rel 6/2014	Sim	Sim	Sim	
RRA	2014 - política de recursos hídricos para a região		Sim	Sim	Sim	

12/2014	semiárida nordestina.	Rel 5/2014				
RRA 13/2015	2015 - Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER).	Rel 2/2016	Sim	Sim	Sim	
RRA 14/2015	2015 - Política de Defesa Agropecuária no País.	Rel 7/2016	Sim	Sim	Não	
RRA 13/2016	2016- Política de Seguro Rural no País.	Rel 1/2017	sim	Sim	Sim	
RRA 16/2017	2017- Política Pública de Pesquisa Agropecuária.	Rel 8/2018	Sim	Sim	Sim	
RRA 7/2018	2018- Política Pública do Programa Garantia Safra e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	Rel 19/2018	Sim	Sim	Sim	
RRA 8/2019	2019- Política de Comércio Internacional Agropecuário.	Aguard a deliberação	Sim	Sim	Sim	

CRE

Req	Política	Relatório	Audiência Pública	Atores	Política Pública	Benefícios Fiscais
RRE 39/2014	2014 - Política nacional de proteção aos brasileiros vítimas de tráfico internacional de pessoas e violências assemelhadas no exterior.	Prejudicado				
RRE 09/2015	2015 - as políticas públicas, no âmbito do Poder Executivo federal, na área de indústria de defesa nacional.	Relatório sem numeração	Sim	Sim	Sim	
RRE 02/2016	2016 - políticas públicas, no âmbito do Poder Executivo federal, na área da eficiência gerencial do Ministério de Relações Exteriores.	Prejudicado				
RRE 04/2016	2016 - Política externa, notadamente no que se refere à conquista de novos mercados, à assistência e proteção de	Relatório 16/2016	Sim	Sim	Sim	

	brasileiros no exterior, e à estrutura organizacional e administrativa do Ministério no exterior.					
	2017 - Não houve apresentação de Requerimento					
	2018 - Não houve apresentação de Requerimento					
RRE 24/2019	2019 – Política de Defesa Cibernética, delegada ao Exército Brasileiro pela Estratégia Nacional de Defesa, no exercício de 2019	Relatório sem numeração	Sim	Sim	Sim	

CSF

Req	Política Pública	Relatório	Audiência Pública	Ator	Política Pública	Benefícios Fiscais
RFF 9/2015	2015 - <u>O futuro das cidades: Desafios para a urbanização sustentável e eficiente.</u>	Rel 20/2015	Não		Não	
RFF 3/2016	2016 - Receitas e Despesas da Previdência Social no exercício de 2015, com vistas a	prejudicado				

	apuração dos resultados: superávit ou déficit.					
RFF 4/2016	2016 - Políticas nacionais e as atividades de cooperação internacional desenvolvidas pelo Governo Brasileiro para cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), firmados a partir da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em especial no tocante a assegurar alimentação sustentável para todos, com segurança alimentar e melhoria da nutrição.	Rel 17/2016	Não		Não	
RFF 5/2016	2016 - políticas nacionais e as atividades de cooperação internacional desenvolvidas pelo Governo Brasileiro para cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), firmados a partir da Agenda	Rel 18/2016	Não		Sim	

	2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em especial no tocante a assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.					
RFF 6/2016	2016 - Política Nacional de Desenvolvimento Regional.	prejudicado				
RFF 7/2016	2016 - A Tecnologia da Informação e o Processo Legislativo do Futuro.	Rel 11/2016	Sim		Não	
RFF 8/2016	2016 - políticas públicas que incentivem a melhoria da infraestrutura e a inovação logística para o transporte e exportação da produção agrícola no Brasil.	prejudicado				
RFF 9/2016	2016 - políticas públicas que incentivem o uso de tecnologias de informação,	prejudicado				

	aeroespaciais e de tratamento de imagem com vistas a melhoria da competitividade e da produtividade da produção agrícola no Brasil.					
RFF 1/2017	2017 - Programa Nacional de Combate à Desertificação e a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, com ênfase nas ações, legislação e recursos orçamentários que se aplicam aos biomas vulneráveis e às medidas para evitar que o futuro desses biomas seja o de se transformarem em desertos.	prejudicado				
	2018 não houve apresentação de requerimento.					
	2019 – Não houve apresentação de requerimento.					

Req	Política	Relatório	Audiência Pública	Atores	Política Pública	Benefícios Fiscais
X						
X						
RTG 1/2016	2016 - Receitas e Despesas da Previdência Social no exercício de 2015, com vistas a apuração dos resultados: superávit ou déficit.	prejudicado				
RTG 3/2016	2016 - Proteção Indígena pelo Estado, na forma como dispõem a Constituição Federal e a legislação vigente;	prejudicado				
RTG 3/2016	2016 - Defesa Civil, no tocante ao enfrentamento da seca na Região Norte e nas áreas fronteiriças;	prejudicado				
RTG 3/2016	2016 - Patrimônio Mineral da União, especificamente o Nióbio.	prejudicado				
RTG 4/2016	2016 - Política de Participação Social do Poder Executivo Federal na formulação e implementação de Planos, Programas e Políticas Públicas, em especial no que diz respeito à	Rel não apreciado.				

	participação social no Ciclo de Gestão do Plano Plurianual 2016-2019, conforme inciso V do art. 4º e § 3º do art. 12, da Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016.					
RTG 5/2016	2016 – política de Transparência Pública do Governo Federal implementada pela Controladoria-Geral da União, em especial no que diz respeito à ação BRASIL TRANSPARENTE, conforme portaria nº 277, de 07 de fevereiro de 2013, daquele órgão.	Rel não apreciado.				
	2017 - Não houve apresentação de requerimento.					
	2018 - Não houve apresentação de requerimento.					
RTG 37/2019	2019 – Requer, nos termos do art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal, que a Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor avalie a política de desarmamento no Brasil, instituída no vigente Estatuto	prejudicado	-	-		



	do Desarmamento, no exercício de 2019.					
--	---	--	--	--	--	--





idn

Bo
pro
cit
ref
Nos
são

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO