



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

KARIZA VITÓRIO DE MACÊDO

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS COMISSÕES
PERMANENTES DO SENADO FEDERAL**

Brasília – DF

2017

KARIZA VITÓRIO DE MACÊDO

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS COMISSÕES
PERMANENTES DO SENADO FEDERAL**

Monografia apresentada ao Departamento de
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Profa. Dra, Sheila
Cristina Tolentino Barbosa

Brasília – DF

2017

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

VK18a Vitório de Macêdo, Kariza
Avaliação de Políticas Públicas nas Comissões Permanentes
do Senado Federal / Kariza Vitório de Macêdo; orientador
Sheila Cristina Tolentino Barbosa . -- Brasília, 2017.
63 p.

Monografia (Graduação - Gestão de Políticas Públicas) --
Universidade de Brasília, 2017.

1. Avaliação. 2. Políticas Públicas. 3. Senado Federal. I.
Cristina Tolentino Barbosa , Sheila , orient. II. Título.

KARIZA VITÓRIO DE MACÊDO

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS COMISSÕES
PERMANENTES DO SENADO FEDERAL**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de
Brasília da aluna

Kariza Vitório de Macêdo

Professora Doutora, Sheila Cristina Tolentino Barbosa
Professora-Orientadora

Professora Doutora, Suylan Midlej
Professora-Examinadora

Brasília, 29 de novembro de 2017.

Ao único que é digno de receber toda honra, toda glória e todo o louvor, ontem, hoje e eternamente, Jesus Cristo. Nele repousa minha essência, por Ele eu vivo.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Rober e Jane, que me sustentaram com seus laços de amor, me guiando no temor do Senhor, dia após dia.

Ao meu irmão, Ruan, por caminhar e crescer comigo em tudo que somos e fazemos.

A minha avó Helena, que é maravilhosa.

A minha tia Janete e meu primo Pedro que alegram meus dias simplesmente por existir.

Aos meus amigos: Aline, Andressa, Julliana e Felipe, mais achegados que irmãos, com quem trilho essa jornada e divido as tristezas e alegrias.

A Sheila que me inspirou nos semestres mais conturbados e me ajudou neste trabalho.

A todos os funcionários e colegas do Senado Federal, que me apoiaram e me ensinaram tantas coisas, não só nesta pesquisa, mas na minha jornada acadêmica, profissional e pessoal.

RESUMO

Avaliar ações e programas governamentais, antes, durante e após a sua implementação é crucial para que estes cumpram seu papel na sociedade. Esta prática ainda não está consolidada na cultura brasileira, mas nestes últimos anos, em meio à instabilidade política e social que o país vive, recebeu destaque em um dos principais pilares do Estado, o Senado Federal. Assim sendo, este estudo tem a finalidade de analisar como a avaliação de políticas públicas, nas comissões permanentes do Senado Federal, foram incorporadas ao processo Legislativo e qual foi a sua repercussão. Para isto, foram descritos o papel do poder legislativo nas etapas do ciclo de políticas públicas, o contexto que impulsionou a institucionalização da avaliação no regimento de uma das casas do Congresso Nacional, a maneira pela qual esta atribuição foi incorporada na sua rotina e qual foi a sua repercussão. Além disso, foram comparadas a teoria de avaliação de políticas públicas e a sua prática nas comissões. A metodologia empregada foi um estudo de caso único incorporado, descritivo, com abordagem qualitativa e análise de conteúdo de entrevistas semiestruturadas e dos principais documentos que envolvem essa atividade na casa. A conclusão do trabalho mostra o potencial que os parlamentares têm de interferir e em muitos casos mudar o rumo das políticas públicas, principalmente porque tem a atribuição constitucional de versar sobre leis e de produzir as principais peças orçamentárias do país, desta forma, destaca a necessidade de maior adequação na prática aos princípios teóricos das avaliações para que estas gerem resultados mais efetivos e mensuráveis sobre as políticas públicas.

Palavras-chave: Avaliação. Políticas Públicas. Senado Federal.

ABSTRACT

Value government actions and programs before, during and after their implementation is crucial for them to fulfill their role in society. This practice is not yet consolidated in Brazilian culture, but in recent years, amidst the political and social instability that the country has experienced, it has been highlighted in one of the main pillars of the State, the Federal Senate. Thus, this study has the purpose of analyzing how the evaluation of public policies, in the permanent committees of the Federal Senate, were incorporated into the Legislative process and what was its repercussion. For this, was described: the role of the legislative power in the stages of the public policy cycle, the context that impelled the institutionalization of the evaluation in the regiment of one of the houses of the National Congress, the way in which this assignment was incorporated in its routine and which was their repercussion. In addition, the theory of public policy evaluation and its practice in committees were compared. The methodology used was a single case study, incorporated, descriptive, with a qualitative approach and content analysis of semistructured interviews and the main documents that involve this activity in the Senate. The conclusion of the work shows the potential that parliamentarians have to interfere with and in many cases change the course of public policies, mainly because it has the constitutional attribution of dealing with laws and producing the main budget pieces of the country, in this way emphasizes the need of greater adequacy in practice to the theoretical principles of the evaluations so that they generate more effective and measurable results on the public policies.

Key Words: Evaluation. Public Policies. Federal Senate.

SUMÁRIO

RESUMO	6
ABSTRACT.....	7
SUMÁRIO	8
1 INTRODUÇÃO	10
1.1 Contextualização.....	10
1.2 Formulação do problema.....	10
1.3 Objetivo Geral	10
1.4 Objetivos Específicos	10
1.5 Justificativa	10
1.6 Organização do trabalho	11
2 REFERENCIAL TEÓRICO	12
2.1 Políticas Públicas.....	12
2.2 Ciclo de Políticas Públicas.....	13
2.2.1 Identificação do Problema	14
2.2.2 Formação da Agenda	15
2.2.3 Formulação de Alternativas	15
2.2.4 Tomada de Decisão	15
2.2.5 Implementação.....	16
2.2.6 Avaliação	17
2.2.7 Extinção	17
2.3 Avaliação de Políticas Públicas.....	18
2.4 O Legislativo e o Ciclo de Políticas Públicas.....	24
3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	27
3.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa.....	27
3.2 Caracterização da organização, setor ou área, objeto do estudo	28
3.3 Participantes do Estudo.....	29
3.4 Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa	29

3.5	Procedimentos de coleta e de análise de dados	30
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	32
4.1	Análise histórico-contextual e formalização das Avaliações nas Comissões Permanentes	32
4.2	Incorporação e a adequação da prática das Avaliações em relação à teoria	36
4.3	Resultados e repercussão	49
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	51
	REFERÊNCIAS	53
	APÊNDICES	56
	Apêndice A – Roteiro de entrevista semiestruturada	56
	Apêndice B – Program Evaluation Standards - PES.....	58
	Apêndice C – Folha sumário de Identificação das diretrizes do PES na Análise de Relatórios	59
	Apêndice D – Destaques teóricos encontrados no Guia de Avaliação de Políticas Públicas..	60
	Apêndice E – Destaques teóricos encontrados no Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal.....	62

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

O poder legislativo é um dos pilares de um Estado democrático de direito e, apesar do pouco destaque, ele atua de diversas maneiras no ciclo de políticas públicas. O Congresso Nacional participa ativamente na formação da agenda pública do Executivo e das decisões políticas. São cada vez mais frequentes as ações que visam elucidar e destacar problemas públicos, promovendo o debate e atendo demandas sociais. Cresce também o monitoramento da execução e dos resultados das políticas.

O ciclo das políticas públicas é complexo e possui muitos pormenores que, apesar de presentes na rotina legislativa, não serão abordados nesta pesquisa. A etapa central será a da avaliação, prática recentemente incluída no Regimento Interno do Senado Federal no Art. 96-B, realizada no âmbito das comissões permanentes.

1.2 Formulação do problema

Considerando o pouco tempo de implementação da atividade avaliativa no Congresso Nacional, o problema de pesquisa é: como a avaliação de políticas nas comissões permanentes do senado, enquanto nova atribuição do legislativo Federal, foi incorporada no processo legislativo nos últimos 4 anos?

1.3 Objetivo Geral

Descrever a atuação do legislativo na avaliação de políticas públicas.

1.4 Objetivos Específicos

- Descrever o papel do poder legislativo nas etapas do ciclo de políticas públicas antes da incorporação da avaliação nas comissões do Senado Federal.
- Descrever o contexto impulsionador da incorporação da avaliação como nova atribuição do senado federal.
- Descrever como a nova atribuição está sendo incorporada na rotina legislativa do senado.
- Efetuar uma comparação entre a teoria de avaliação da política pública e a sua prática nas comissões.

1.5 Justificativa

A avaliação de uma política pública é um procedimento chave para sua implementação e aperfeiçoamento. São muitas as formas de avaliar e são muitos os avaliadores, seja dentro do grupo ou organização desenvolvedora, quanto externos a ela. A ênfase desta pesquisa nas comissões do Senado Federal, como avaliadores de políticas públicas, é decorrente da constatação dessa novidade dentro do quadro de competências do Poder Legislativo e do seu potencial, uma vez que é desenvolvida no poder cuja atribuição de produzir leis pode alterar e interferir diretamente no rumo das Políticas Públicas. Pretende-se, portanto, analisar como este procedimento foi incorporado, quais são os meios, formas e entraves para a sua realização. Desta forma, o panorama apresentado pode contribuir para o aperfeiçoamento desta avaliação na casa.

1.6 Organização do trabalho

O trabalho está organizado nas seções seguintes em quatro partes subdivididas conforme a amplitude de seu conteúdo. A primeira é o referencial teórico que embasou a análise das Avaliações nas Comissões Permanentes do Senado, e nele são desenvolvidos os conceitos de Políticas Públicas e seu Ciclo - identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção –; então é destacada a avaliação de políticas públicas e em seguida a relação entre o legislativo e o ciclo de políticas públicas. A segunda parte é referente aos métodos e técnicas de pesquisa onde são desenvolvidas a tipologia e descrição geral destes, a caracterização da organização objeto do estudo, dos participantes e dos instrumentos de pesquisa, e por fim uma descrição dos procedimentos de coleta e de análise de dados adotados. A terceira parte apresenta os resultados e a discussão conforme os objetivos específicos e o referencial teórico, organizados em três subpartes: análise histórico-contextual e formalização das avaliações nas comissões permanentes; incorporação e a adequação da prática das avaliações em relação à teoria; e, resultados e repercussão. A última parte contém as conclusões e recomendações, a referência bibliográfica e os apêndices.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Políticas Públicas

Sociedades cada vez mais complexas se formaram nos meados do século XX e demandaram do Estado uma reconfiguração de suas principais atribuições, isto mudou consideravelmente o papel dos governantes e acarretou, no meio acadêmico e científico, no surgimento de um novo campo de pesquisa: as Políticas Públicas (*public policies*). O Livro de Harold Laswell “Politics: Who Gets What, When and How”, de 1936, foi o pioneiro no campo e introduziu uma série de definições do que seriam as políticas públicas; dentre as quais algumas extensas e detalhadas, outras mais objetivas, mas todas têm em comum o elemento estatal, a tomada de decisão e o resultado público da ação.

Políticas públicas para Dye, (1972, p. 2 apud HOWLETT, 2013, p. 6), é “tudo que um governo decide fazer ou deixar de fazer”, essa definição apesar de simples e abrangente apresenta elementos importantes: uma decisão racional, de fazer ou não algo, que é centralizada em um agente específico. Howlett (2013, p. 7) destaca que esta definição produziu grandes contribuições no campo de estudo das políticas pois trouxe a compreensão destas como “processo aplicado de resolução de problemas”.

Outros autores ampliam as ferramentas analíticas acrescentando ao escopo das definições aspectos como: a multiplicidade de atores envolvidos e suas decisões, o momento específico de seu desenvolvimento, o teor de seu conteúdo e a dependência de uma conjuntura econômica, social, legal, de disponibilidade de diversos recursos e informações para a sua implementação. Todos esses aspectos componentes das políticas públicas são percebidos em definições como a de Jenkins que as declara como

Conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores. (JENKINS, 1978, apud HOWLETT, 2013, p.8)

A falta de consenso na definição de políticas públicas é explicada por Secchi (2013, p. 2 a 9) a partir de três nós conceituais. O primeiro é referente ao agente ou agentes das *policies*; seriam estes múltiplos, envolvendo diversos atores e grupos de atores como decisores e propositores, ou apenas o estado teria essa prerrogativa. O segundo envolve o conceito da não decisão – a definição de Dye incitou este debate; há uma grande discussão entorno da inclusão ou não da “omissão” e da “negligência estatal” na definição. O terceiro nó é referente aos tipos de diretrizes que compõe as políticas públicas, se são estas apenas

estruturantes ou também operacionais. Entretanto a complexidade se aprofunda quando considerada a faceta multidisciplinar do campo e a própria realidade de cada contexto e Estado.

A análise da ação governamental (*policy analysis*) teve como um de seus fundadores Lasswell em 1945; e, até a consolidação do campo em 1960 no *Welfare State* norte americano, as políticas públicas eram definidas como *outputs* resultantes da ação do sistema político sobre demandas diversas advindas da sociedade na forma de *inputs*; as políticas públicas eram o *withinput* do sistema político, ou seja, variáveis dependentes geradas pela variável independente do Estado (EASTON, 1968, p. 157). Este sistema, segundo Easton, engloba atores políticos e instituições em constante interação debaixo de um arcabouço ideológico, e estes três – atores, instituições e ideias – são o que Howlett, Ramesh e Perl (2013) chamam de elementos de problemas públicos.

2.2 Ciclo de Políticas Públicas

O uso de modelos tem sido nestes últimos anos uma das formas mais usuais de se desenvolver estudos sobre políticas públicas. São muitos os tipos encontrados na literatura acadêmica e organizacional, cada qual com suas limitações, principalmente quanto ao enfoque em um aspecto em detrimento de outros, porém, eles possuem uma alta capacidade funcional derivadas de sua simpleza e clareza explicativa. Algumas das teorias mais frequentes nos estudos de políticas públicas são: de processos, sistêmico, institucional, pluralismo, corporativismo, grupos, elites, classes, racional, incremental, *public choice* e teoria dos jogos. Cada uma delas desenvolve, procura compreender e aperfeiçoar uma perspectiva diferente das muitas existentes nas políticas.

O modelo teórico que embasou este trabalho é o Ciclo de Políticas Públicas (*Policy Cycle*). Este é de caráter processual e sua simplicidade e fácil visualização se adéquam ao objetivo proposto no estudo, constituindo algumas das razões pelas quais ele foi escolhido. As etapas sequenciais e lógicas do encadeamento das políticas são a ênfase dos modelos processuais. Estes estágios de desenvolvimento se complementam e são interdependentes – destacando a vida e a dinâmica das ações governamentais. Entretanto, esta construção teórica possui limites em aspectos de conteúdo e de explicação de funcionamento, tanto do sistema político, quanto do objeto da política pública. Outra limitação a se considerar é o distanciamento que este e outros modelos possuem da realidade, pois são raros os momentos em que ele é fiel ao que de fato acontece. Existe muita instabilidade dentro e fora da arena governamental que contribui para o não fechamento do ciclo – que não tem seus momentos

claramente delimitados, muitos na verdade se sobrepõem, e o seu início e fim não são precisos. Um ponto a se destacar é a forma como essa abordagem é autoritária, com as decisões centradas no topo da cadeia de produção, muitas vezes desvinculada e desconectada dos burocratas de nível de rua – abordagem *top-down* e pouco clara na explanação das razões por trás das ações dos agentes envolvidos (Sabatier, 2007).

O Primeiro autor a dividir e classificar o processo das políticas públicas foi Lasswell, em 1956, que apresentou um modelo com sete etapas. A primeira é a da informação, fase onde são recolhidos todos os dados necessários; a segunda é a da promoção ou iniciativa, onde são aprovadas as medidas políticas dos *policy-makers* envolvidos; a terceira é a da prescrição, ou seja formulação de determinações, regras e regulamentações normativas que conduzirão a ação; a invocação é a quarta fase e constitui na apresentação de justificativas e no elencar de penalizações na forma de sanções e também dos benefícios; a quinta etapa é a aplicação do que foi proposto, quando a política é de fato concretizada; o sexto e sétimo estágios são, respectivamente, o encerramento e avaliação onde são comparados os objetivos e alvos propostos e os resultados alcançados para determinar se houve ou não uma política bem sucedida.

A partir do trabalho de Lasswell surgiram modelos simplificados como o de Gary Brewer, em 1974, com seis estágios: iniciação, estimativas, seleção, implementação, avaliação e término; e outros mais complexos como o de dez etapas propostos por Charles Jones, em 1984: percepção do problema, agregação, organização, representação do público-alvo, agendamento, formulação, orçamentação, concretização, avaliação, ajustamento ou conclusão. Ademais, Luísa Araújo e Maria Rodrigues (2016) destaca que quatro fases são comuns a todos os modelos: 1) definição do problema e agendamento, 2) formulação das medidas de política e legitimação da decisão, 3) implementação, e 4) avaliação e mudança – esta última é o objeto deste trabalho dentro do ciclo.

O modelo de *Policy Cycle* que embasará esse trabalho será o de Secchi (2013) que possui sete fases: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. Este é muito semelhante ao de Marta Assumpção Rodrigues (2010, p. 47) que desconsidera a tomada de decisão e a extinção como fases, acrescentando o monitoramento após a implementação. Outro autor que fundamentará esse segundo momento teórico de definição das etapas do ciclo de políticas públicas será Howlett et al. (2013).

2.2.1 Identificação do Problema

A identificação do problema ou preparação da decisão política (RODRIGUES, 2010, p. 47) corresponde a fase inicial do Ciclo de Políticas Públicas. Não é um processo simples, pois tem em jogo o interesse de múltiplos atores, com diferentes níveis de influência e de capacidade de mobilização entorno do que estes compreendem como problema público, afinal, esta identificação e delimitação não são objetivas e dependem de muitas variáveis. Existem muitas formas de ver, interpretar e planejar a sociedade, seu nível de bem-estar, de entendimento do que é ou não atribuição do Estado, até onde este deve ou não agir. Não bastasse isso para agravar a complexidade desta etapa, mesmo em situações onde há o consenso social, as possibilidades de ação são limitadas por escassez de recursos, informações, tempo, além de estarem sujeitas à vontade e escolha dos sujeitos ou grupos de sujeitos.

2.2.2 Formação da Agenda

A formação de agenda, diz respeito à seleção e inclusão de problemas na lista de prioridades da agenda formal do governo ou política de uma comunidade (Cobb e Elder, 1983). Estes podem ou não se tornar um programa governamental, segundo as escolhas e possibilidades dos tomadores de decisão, ou seja, não se constitui como algo fixo. Isso significa que os problemas estão entrando e saindo constantemente da agenda. A adesão ou reconhecimento de uma situação como relevante, segundo Cobb e Elder, se dá por três condições: chamar a atenção de atores relevantes, a resolutividade das ações e a competência pública desses problemas.

2.2.3 Formulação de Alternativas

Uma vez dentro da agenda, é necessário o encontro desses problemas com alternativas de ação que visam solucioná-los mediante ao alcance de objetivos, metas, estratégias de ação e de desenvolvimento rumo ao resultado desejado, esta é a fase da formulação de alternativas. Secchi (2013, p. 49) destaca quatro procedimentos e meios técnicos mais comuns de se alcançar um objetivo proposto no meio social, considerando a resistência natural do meio e os seus custos e consequências de implantação: a premiação, a coerção, a conscientização e as soluções técnicas.

2.2.4 Tomada de Decisão

Vontades e interesses de todos os envolvidos precisam ser ponderadas, o que gera conflito no período de decisão, ocasião propícia para evidenciar os propósitos, alvos, práticas a serem executadas. As soluções se apresentam de formas variadas, e, na maioria das vezes, não seguem um modelo racional, onde estas precedem os problemas rumo à melhor proposta possível. Os processos mais comuns de configuração das alternativas aos problemas públicos são teorizados pelos modelos incremental, *garbage can* e múltiplos fluxos. Este primeiro foi teorizado por Lindblom, em 1959, sendo também conhecido por “método das comparações sucessivas” (*method of successive limited comparisons*) e fala da coexistência de soluções e problemas, as decisões tomadas são sucessivas e simultâneas em ambos, dependem de um histórico de ações passadas e dos próprios *policy makers*, além de serem limitados por instituições formais e informais. O modelo da lata de lixo (*garbage can*, de Cohen, March e Olsen, 1972) e o modelo de múltiplos fluxos (Kingdon, 1984) já afirmam que as soluções surgem primeiro e procuram por problemas. Neste último, as políticas públicas surgem quando os fazedores de políticas (*policy makers*) aproveitam uma janela de oportunidade resultante do encontro do fluxo dos problemas, das soluções e das condições políticas favoráveis.

2.2.5 Implementação

Implementação é a fase do ciclo onde uma política sai do papel e concretiza-se como uma ação; os resultados da decisão se materializam e ganham forma. É também um dos momentos mais delicados e desafiadores, pois surgem os limites reais à efetivação do que foi planejado – os erros são cometidos e as soluções mal formuladas são adaptadas ao contexto ou às vontades dos agentes de rua e beneficiários. A complexidade desta fase é tal que Secchi fala da necessidade de se fazer uma gestão da implementação

[...] os atores encarregados de liderar o processo de implementação devem ser capazes de entender os elementos motivacionais dos atores envolvidos, os obstáculos técnicos e legais presentes, as deficiências organizativas, os conflitos potenciais, além de agir diretamente em negociações, construção de coordenação de executores e cooperação por parte dos destinatários. (SECCHI, 2013, p. 57)

Esta é a fase onde há uma preponderância da atuação do poder executivo, visto que diz respeito à execução das políticas. Para fazer isto existem vários instrumentos, destacados por Secchi, que podem ser usados separadamente ou de forma mista, seja a regulamentação; desregulamentação e legalização; aplicação da lei (enforcement); impostos e taxas; subsídio e incentivo fiscal; prestação direta de serviço público; terceirização de serviço público;

prestação pública de serviços de mercado; informação ao público; campanhas/mobilização; seguros governamentais; transferência de renda; discriminação seletiva positiva; prêmios e concursos; certificados e selos; coerção, persuasão, apelo ao senso de dever moral e de variantes tecnológicas.

O uso desses instrumentos pode ser de maneira autoritária e impositiva por parte dos políticos ou de maneira fluida e segundo a discricionariedade da administração. Estes meios são o que Sabatier (1986, apud SECCHI, 2013, p. 60 e 61) chama de modelo *top-down* e modelo *bottom-up* de implementação. O *top-down*, onde a tomada de decisão, cuja responsabilidade é exclusiva dos políticos, precede e diferencia-se nitidamente da implementação, encargo burocrático. A característica fundamental deste modelo é a sua ênfase técnica e funcional, descolado da fluidez da realidade, implicando em uma cobrança do cumprimento de regras e procedimento que, em caso de falhas ou de resultados diferenciados do planejado, são responsabilizados os agentes na base da pirâmide cujo contato com os destinatários é maior. No modelo *bottom-up* os burocratas e demais atores possuem mais liberdade, arbitrariedade, são mais autônomos e direcionam a implementação moldando a política que não segue um modelo fixo e inalterável, cabendo aos tomadores de decisão a legitimação das práticas executadas.

2.2.6 Avaliação

A avaliação da política pública é, para este trabalho, a fase mais importante do ciclo; uma vez que faz referência ao objeto de estudo proposto. Desta forma, a explicação será restrita nesse momento, pois será mais detalhada no tópico subsequente. Em suma, a fase da avaliação diz respeito à análise dos resultados alcançados considerando-se os objetivos e metas propostos. É um procedimento que se desenvolve a partir da definição de pontos de referência, parâmetros a partir dos quais serão medidos e classificados o desempenho e consequências geradas. O mais usual é uma avaliação realizada *ex post*, ou seja, após a implementação, mas esta também pode ser feita antes e durante a execução na forma de monitoramento. Os resultados da avaliação têm um forte impacto político e podem fornecer elementos que terão um peso sobre a decisão dos rumos da política pública; por isso é um procedimento com muito embate e conflito de interesses.

2.2.7 Extinção

A última fase do ciclo é a extinção da política, que, segundo Giuliani (2005, apud

SECCHI, 2013, p. 67) pode se dar por três causas que envolvem a resolução do problema originário, a ineficácia ou inatividade de elementos cruciais para sua manutenção e a retirada deste item da agenda por perda de relevância ou do interesse dos responsáveis. Secchi acrescenta ainda as situações onde uma política tem um prazo de encerramento pré-definido, independentemente de seu resultado ser satisfatório ou não. Além das razões para o fechamento do ciclo, De Lenon (1978, apud SECCHI, 2013, p. 67) destaca que este processo lida com adversidades oriundas da resistência dos destinatários que perdem benefícios de políticas distributivas ou redistributivas, por exemplos; a resistência das instituições envolvidas que se acomodam e não reagem mais a atualizações ou mudanças; o conservadorismo; os limites e barreiras jurídicas e o grau elevado dos dispêndios iniciais.

2.3 Avaliação de Políticas Públicas

Dentre as fases do Ciclo de Políticas Públicas, uma das mais controversas é a avaliação. Foram desenvolvidos muitos estudos dentro e fora do campo das *policies* sobre os usos, tipos, métodos, aplicações, problemas, benefícios, áreas, modos, e tudo o quanto envolve uma avaliação. Esta é recorrente em todos os lugares, seja de maneira informal ou formalizada. Produtos, empresas, pessoas, e até mesmo situações são objetos de avaliações, tal qual as políticas públicas e os programas. Na formação dos primeiros Estados Modernos a avaliação esteve presente nas lutas por espaço e voz pública da sociedade, que analisou os moldes de um governo autoritário e absolutista e buscou a construção de um modelo democrático. Esta prática não foi extinta, pelo contrário, tem sido gradativamente mais assídua e presente. Os governos são submetidos a processos avaliativos formais e informais de suas ações, propostas, práticas e ideologias; e uma das razões para isto é o aperfeiçoamento do princípio da prestação de contas e da responsabilização estatal – *accountability*.

Avaliação, da mesma forma que as políticas públicas, possui numerosas definições que variam em nível de detalhes descritivos. Scriven (1967, apud WORTHEN, SANDERS, FITZPATRICK, 2004, p. 35) afirmou que avaliar é “julgar o valor ou mérito de alguma coisa”. Esta elucidação é a mais recorrente e abrangente, pois engloba todos os tipos de avaliação e já apresenta alguns elementos introdutórios para a compreensão desta etapa do Ciclo. A avaliação é uma ação que parte de alguém cujo resultado leva a formação de um juízo crítico de valor, de uma sentença sobre o objeto avaliado e está no meio científico tanto quanto no político. Worthen (2004, p. 35) já apresenta a avaliação como “identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor [...ou mérito], a

qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a esses critérios”.

Esse conceito apresenta um elemento que a declaração de Scriven não aborda: critérios avaliativos. Estes costumam estar mais presentes em avaliações formais e objetivas, com a preocupação de criação de critérios aplicáveis em diversas situações de tal forma que sejam fieis à realidade.

Dentro de uma concepção da avaliação de políticas públicas existem definições como a de Anderson (1979), apresentada por Secchi, que diz que esta é o “processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática” (ANDERSON, 1979, p. 711 apud SECCHI, 2013, p. 62). São muitas as pesquisas existentes e o campo está em contínuo desenvolvimento de forma que as abordagens e tipos continuam a surgir e serem revisitadas. Uma das primeiras diferenciações perceptíveis dizem respeito ao papel da avaliação e Scriven (1967) o divide em formativo ou somativo. O primeiro é mais comum dentro da equipe interna do objeto avaliado durante o processo do seu desenvolvimento – no caso das políticas públicas os próprios *policy makers* – e visa o aperfeiçoamento do que está sendo produzido a partir do recolhimento de informações. O segundo objetiva a análise dos resultados, e pode ser feito por atores internos e/ou externos, como os destinatários, grupos de pesquisa acadêmicos, instituições, e tem impacto direto na continuidade ou não do que está sendo avaliado.

Esta primeira diferenciação aborda o que para Secchi são os resultados das avaliações, ou seja: a continuidade da política, nos moldes atuais, para situações cujos problemas de implementação detectados são mínimos; a revisão e alteração de aspectos marginais da política quando as dificuldades encontradas são reais e precisam de reparos mas não comprometem a continuidade da política e, por fim, o encerramento em situações de resultados satisfatórios e de cumprimento dos objetivos, ou de completa insustentabilidade da política. Entretanto, é importante destacar um ponto abordado por Worthen

Avaliação serve para identificar pontos fortes e fracos, destacar o que é bom e expor defeitos, mas não pode, sozinha, corrigir problemas, pois esse é o papel da administração e de outros responsáveis, que podem usar as conclusões da avaliação como instrumento de ajuda nesse processo. (WORTHEN, 2004, p. 57)

As diversas noções existentes elucidam a avaliação de maneiras que, em muitos casos, são conflituosas entre si, impactando, assim, na sua execução. Worthen (2004) trata de seis categorias de abordagens em seu livro “Avaliação de programas: concepções e práticas”

que possuem, em diferentes graus, algumas dessas características a seguir. Algumas são mais objetivas, usam técnicas, dados quantitativos e se aproximam muito do modelo científico, cuja reprodução e confiabilidade dos resultados é verificável e abarcam o todo envolvido – possuem caráter utilitarista. Outras tendem para a subjetividade, uso de dados qualitativos e empíricos centrados nos indivíduos ou em grupos pequenos com alguma característica semelhante entre seus membros – ou seja, avaliações intuicionista-pluralista –, cujos resultados são muitas vezes duvidosos pela dificuldade de comprovação da sua veracidade por meios tecnicistas.

A primeira categoria apresentada por Worthen é a de Abordagens Centradas em Objetivos. Caracteriza-se pelo alto grau de objetividade e concentração no nível de cumprimento das metas, objetivos, propósitos que precisam ser pré-estabelecidos de maneira clara. Possui uma visão utilitarista e o sucesso ou reprovação é medido em comparação ao nível de alcance do que estava no determinado. São modelos de avaliação mais simples e de fácil divulgação, altamente dependentes de informações. As críticas a esse modelo, apresentadas por Worthen são principalmente “simplificação exagerada da avaliação e dos programas; voltada exclusivamente para os resultados; reducionista; linear; ênfase exagerada nos resultados” (WORTHEN, 2004, p. 258).

Abordagens Centradas na Administração, segunda categoria apresentada pelo mesmo autor – assim como as demais a seguir –, assemelham-se às centradas em objetivos pelo seu caráter utilitarista e objetivo, entretanto, possuem um papel mais formativo e é voltada para os responsáveis pela tomada de decisão. São avaliações com maior cobertura e muito úteis para a operacionalização da política ou do que quer que esteja sendo avaliado. Contudo, pode ser de auto custo para ser executada e mantida, além de gerar resultados enviesados para o ideal da administração e não dos destinatários.

A terceira categoria Abordagens Centradas no Consumidor cobrem esta limitação anterior pois preocupam-se na prestação de informações que se adequam às necessidades dos consumidores em potencial para que estes façam suas escolhas. Este tipo de abordagem tem um olhar bastante voltado para o mercado, porém pode ser pensado no meio público quando considerados os cidadãos destinatários da política públicas e os anseios populares e suas demandas quanto aos bens e serviços prestados pelo Estado.

Worthen descreve as Abordagens Centradas em Especialistas, quarta categoria, como dependentes da “aplicação direta de conhecimentos especializados de profissionais para julgar a qualidade de qualquer atividade que esteja sendo avaliada” (WORTHEN, 2004 p. 125), ou seja, apresentam um viés empírico subjetivo forte no julgamento pois estão sujeitas

às preferências, interesses, qualificações do avaliador.

O quinto grupo de abordagens é o Centrado no Adversário. Nesse tipo de avaliação são ponderados pontos de vistas diferentes sobre o mesmo objeto, são colocados em discussão tanto os pontos positivos quanto os negativos. Muito comum sua execução por meio de audiências públicas onde os adversários colocam suas evidências em confronto em busca de um parecer equilibrado e justo o que demanda um alto volume informacional. Contudo, está é uma abordagem de auto custo e dispendiosa, sujeita à parcialidade do mediador da discussão.

A última categoria é a das Abordagens Centradas no Participante, ou seja, nos principais interessados no que está sendo avaliado. O caráter subjetivo e qualitativo proporciona uma melhor adequação da avaliação ao cenário complexo e multifacetado que envolve uma política pública. Entretanto, é limitada pelo auto custo de execução e de recolhimento de informações e dados que englobem toda a pluralidade existente, o que a torna inviável e em muitos casos chega a não ser concluída.

No ciclo de políticas públicas, por mais variáveis que sejam as etapas propostas pelos muitos autores, a avaliação está sempre presente, principalmente após (*ex post*) a fase de implementação/execução da política. Todavia, este não é o único momento onde as avaliações acontecem na prática, elas podem vir antes (*ex ante*) e até mesmo durante (*in itinere*) a etapa de implementação na forma de monitoramento. Avaliações *ex ante* são investigativas, buscam averiguar por meio de coleta de dados e estudos quais serão os resultados e custos das alternativas – para isto faz-se uso de projeções, predições ou conjecturas. O monitoramento é contínuo e paralelo à concretização das medidas e visa ao alcance dos melhores resultados por meio da resolução de problemas no momento em que estes são detectados e não a posteriori.

Worthen, 2001, acrescenta em sua definição de Avaliação a existência de critérios. Secchi, por sua vez já aprofunda este tópico, e explora também a noção de indicadores e padrões. Estes três – critérios, indicadores e padrões – são de suma importância no processo avaliativo pois constituem os principais pilares de observação do que está sendo avaliado. O primeiro constitui-se de

[...] mecanismos lógicos que servem como base para escolhas ou julgamentos, [ou seja, são baseados] em entendimentos valorativos da realidade e abastecem o avaliador de parâmetros para julgar se uma política pública funcionou bem ou mal. (SECCHI, 2013, p. 63)

Secchi, 2013, também destaca seis orientações preponderantes nas avaliações. Estas podem ser centradas na “economicidade”, ou seja, no emprego dos inputs; na

“produtividade”, quantidade de outputs resultantes; na “eficiência econômica”, que equivale a associação entre a quantidade de produtos finais e a de recursos iniciais; “eficiência administrativa”, que diz respeito ao grau de cumprimento do que é prescrito metodologicamente; “eficácia”, quão próximo os resultados estão dos alvos e dos fins propostos; e, “equidade”, ou igualdade na repartição dos bens e serviços tal qual das sanções devidas.

Já os indicadores possibilitam a análise dos critérios, visto que são formas palpáveis de mensurar os recursos iniciais, os produtos e efeitos da política. O TCU apresentou algumas características esperadas e dimensões que devem ser abordadas pelos indicadores, tendo em vista sua contribuição “para a maior clareza sobre o que se deseja alcançar com certo programa de governo e sobre o que as organizações públicas e os programas devem entregar ou produzir” (Brasil, TCU, 2011). As características são: validade, comparabilidade, estabilidade, homogeneidade, praticidade, independência, confiabilidade, seletividade, compreensão, completude, economicidade, acessibilidade, tempestividade e objetividade. As quatro áreas a serem abordadas de modo perceptivelmente nítido são referentes às dimensões geográficas delimitadas no espaço, o grupo populacional selecionado, ao recorte temporal pretendido e à procedência dos dados.

Secchi (2013) elucida a finalidade dos parâmetros como referenciais a partir dos quais os indicadores serão comparados. Preceitos aferidores como estes podem ser, principalmente, dos tipos de padrões absolutos, estipulados antes da efetivação da *policy*; padrões históricos, de políticas ou situações anteriores que se colocam como referência para definição de níveis de qualidade e validade da política em relação a outros períodos; ou, de padrões normativos, estabelecidos por regras, leis, normas ou tipos ideais. Além desses três aspectos que viabilizam uma avaliação, é importante destacar o tipo de caráter que esta pode assumir de acordo com sua ênfase processual. Subirats, (1989) diz que esta pode ser de cunho “jurídico legal” – se prioriza o melhor rendimento institucional e a conformidade com a lei, seja a que a regulariza ou a de garantia de direitos dos receptores do output resultante da política; “técnico gerencial”, ou seja, centrada no alcance dos objetivos e no produzir mais resultados com o mínimo de gasto; ou por fim, de cunho “político”, centralizado no impacto gerado sobre o público alvo da política, no nível de coerência do procedimento empregado e na repercussão da política pública.

Nem sempre é viável a execução de uma avaliação nos moldes ideais de representatividade da realidade e de abarcamento de tudo que envolve o objeto avaliado. Uma avaliação excelente envolve um embate muito grande de atores e instituições

envolvidos que resistem ao processo avaliativo ou exigem que o seu resultado se conforme com seus objetivos particulares. Este embate somado à disparidade informacional e a limitação temporal, de informações – como, por exemplo, o que se pretendia alcançar com a política – e de recursos dificultam a precisão da avaliação. Isto acontece, principalmente, em contextos tão complexos que não é possível precisar quando é o momento adequado para avaliar o resultado e se este foi alcançado mediante o esforço dependido em torno da política ou por fatores externos a ela.

Uma avaliação, em muitos momentos tem um papel bem mais simbólico do que técnico, visando atender aos interesses dos que a demandaram, podendo ser usada como uma forte ferramenta no jogo político. Secchi também apresenta problemas técnicos no modo de divulgação das conclusões da avaliação – resultantes dos limites dos próprios avaliadores ou de atores que dependem do sucesso ou fracasso da política.

Excesso de informações, ausência de sumários, forma de apresentação inadequada (gráficos, números ou descrições), desconexão entre a linguagem apresentada e a linguagem daqueles interessados na avaliação. (SECCHI, 2013, p. 66)

Por fim, é necessária a compreensão da meta-avaliação – a avaliação das avaliações. Esta pode gerar a melhora do desenvolvimento e implementação da atividade avaliativa (meta-avaliação formativa) ou assegurar a confiabilidade de seus resultados (meta-avaliação somativa), ou seja, “ajudar a avaliação a realizar seu potencial” (WORTHEN, 2004, p. 594). Durante o seu processo de formalização, a meta-avaliação foi muito analisada e repensada por estudiosos da área e popularizou-se o uso de critérios ou diretrizes para qualificar as avaliações e os avaliadores. As Diretrizes do Joint Committee, 1981, encontradas em diversos quadros de referência de avaliação de programas e políticas em diversos países – como o exemplo citado no artigo “Evaluation Standards” da Unicef referente às Associações de Avaliação Americanas e Africanas (American and African evaluation associations, tradução livre) – foram publicadas no livro “Program Evaluation Standards” (PES) e são frequentemente usadas como fundamento para avaliações e meta-avalições. Já dos avaliadores profissionais é esperado a adequação aos princípios da American Evaluation Association – AEA.

A qualidade de uma avaliação, segundo o Joint Committee, está relacionada à adequação desta a trinta diretrizes ordenadas conforme quatro atributos fundamentais: utilidade, viabilidade, propriedade e precisão. As sete diretrizes de utilidade são: identificação do interessado, credibilidade do avaliador, alcance e seleção das informações, identificação de valores, clareza do relatório, agilidade na produção e disseminação dos

relatórios e impacto da avaliação. As três de viabilidade são: procedimentos práticos, viabilidade política e Custo-efetividade. São oito as de propriedade: orientação para o serviço, acordos (contratos) formais, direito dos indivíduos, relações humanas, avaliação completa e justa, apresentação de resultados da avaliação, conflito de interesse e responsabilidade fiscal. E por fim, as doze diretrizes de precisão: documentação do programa, análise do contexto, descrição de finalidades e procedimentos, fontes de informação confiáveis, informações válidas, informações fidedignas, informações sistemáticas, análise das informações quantitativas, análise das informações qualitativas, conclusões justificadas, relatório imparcial e meta-avaliação.

2.4 O Legislativo e o Ciclo de Políticas Públicas

A produção acadêmica referente à ação legislativa sobre as políticas públicas e seu ciclo é pequena e recente e, em sua maioria, diz respeito às fases iniciais de identificação do problema público, de formulação de soluções e de monitoramento. Esta ênfase em determinadas etapas, em detrimento das outras, não se difere substancialmente dos estudos sobre Políticas Públicas em geral, pois ainda existe uma preferência enfática pelos estágios de implementação e avaliação dos resultados e de seus impactos sociais, o que direciona o foco das pesquisas para o Executivo, ator central do processo, e outras muitas entidades da sociedade civil. Ou seja, o Legislativo, poder representante da soberania e pluralidade popular, não foi muito explorado.

Com o aprofundamento das demandas sociais sobre o Estado na segunda metade do século XX, o papel do Legislativo também cresceu em sua forma e número, o que o levou a atuar, cada vez mais, em conjunto com o executivo nas fases de formulação, discussão e implementação das políticas públicas. Contudo, Campos (2015), evidencia que a participação direta ou indireta do Congresso Nacional no ciclo de políticas públicas se dá em todas as fases – inclusive na formação de agenda e na avaliação – como “intermediador da participação popular”. O legislativo

[...] realiza audiências públicas, debates públicos ou eventos institucionais – ciclo de debates, fórum técnico e seminário legislativo –, para discutir temas de interesse da sociedade; apresenta e discute proposições e emendas, no processo legislativo; realiza audiências públicas no âmbito das comissões; exerce o controle externo por meio da fiscalização e do monitoramento da implementação das políticas públicas, ao discutir problemas relacionados à gestão e à execução delas (CAMPOS, 2015, p. 12)

Com relação à etapa de avaliação, Campos enfatiza a sua realização no processo legislativo

antes da definição da política pública na forma de lei, ou seja, com caráter mais formativo para prever os efeitos e resultados – balanço localizado nos pareceres das comissões. O autor também aborda a avaliação somativa *ex-post* na forma de “acompanhamento”, mas das leis e não das políticas públicas, a fim de ponderar sobre os seus resultados e possíveis alterações e atualizações.

Alguns autores explicam que esse fenômeno de participação ativa de um poder sobre as atribuições do outro não é exclusividade do Legislativo sobre o Executivo, mas que é algo recíproco. Silva e Araújo (2010) em seu artigo: “Apropriação da agenda do legislativo: como aferir este fenômeno? ”, fala das maneiras pelas quais o executivo apropria-se da agenda do Legislativo. É prerrogativa constitucional do Legislativo Federal dispor, na forma de Lei, dos assuntos referentes à ação Estatal cuja competência são da União; nesse processo o Executivo, tem poder de iniciativa de Lei, de sanção ou veto da Lei.

Entretanto, o que se percebe é um crescente envolvimento de um poder nas atribuições do outro. O executivo pelo seu poderio e prerrogativas legais, acaba por ser o autor de grande parte das propostas de leis. A sua capacidade de alterar a agenda do Legislativo se dá, principalmente, na apresentação de medidas provisórias e de disposições que tratam da organização do aparato estatal, das políticas públicas e do orçamento, além do seu recurso de exigir urgência sobre matéria em tramitação. A centralidade do Executivo nos estudos das políticas públicas é, dentre outras razões, explicada pelo seu apanágio em dispor sobre assuntos referentes à organização Administrativa Federal e ao Orçamento.

Silva e Araujo (2010) aprofundam essa discussão e apresentam vários exemplos de “apropriação” por parte do Executivo que constrói sua agenda a partir de proposições que tramitavam em uma das duas casas do Congresso Nacional. Torrens (2013) acrescenta ainda, que a força constitucional deste primeiro, atrelado ao processo legislativo e as outras formas de institucionalização da democracia que são complicadas de serem compreendidas resultam em uma maioria legal oriunda do executivo e “uma aparente passividade e inoperância do Legislativo, ou, ainda, mais reatividade do que proatividade” (TORRENS, 2013, p.193).

Torrens (2013, p. 196) fala que o Congresso Nacional se vê diante de uma situação de vulnerabilidade de suas incumbências de legislatura, representação social, validação e limitação política e poder constituinte, pois as leis originárias do Executivo se sobrepõe às suas – graças a todos os dispositivos que a presidência dispõe ou que usou para fortalecimento de sua capacidade de gestão. Mas isso não é tudo, acontece que, a constituição federal de 88, ao estruturar e definir os moldes de atuação dos poderes, conduziu o parlamento brasileiro a um modelo diferente do convencional britânico e o seu

presidencialismo a configurações de poder distintos do norte americano. O presidencialismo de coalizão no Brasil demanda uma articulação entre os dois principais poderes da república e de seus representantes na aprovação de leis e na execução de projetos de governo, o que impacta diretamente nas políticas públicas e em seu processo estruturante. A complexidade social se refletiu sobre a forma das leis de tal forma que estas precisam ser cada vez mais instrumentais e não apenas regulatórias. E leis referentes às políticas públicas, principalmente, possuem esse caráter mais concreto e de instrumentalidade.

Figueiredo e Limongi (2002, apud TORRENS, 2013, p. 198) afirmam que os senadores e deputados estão sujeitos à uma “consistência programática” no que diz ao orçamento e a definição de políticas gerais, ou seja, existem critérios, obrigações pré-estabelecidas às quais eles estão submetidos e que não entram no rol de assuntos de pesquisas – onde predominam os estudos sobre os interesses pessoais, partidários, eleitorais.

Não é possível, considerando as disparidades existentes nos níveis individual, e mesmo partidários, que haja a aprovação de algumas proposições sem prescrição legal. Por exemplo, Torrens (2013) destaca a relação do legislativo com a definição orçamentária, e consequentemente sobre a viabilidade das políticas públicas, que é algo estritamente limitado por regulamentação detalhada e cujos resultados são submetidos a muitos outros atores estaduais. As leis orçamentárias são deliberadas e articuladas pelos dois poderes, o que decorre de ser o orçamento uma esfera com muito conflito de atores e entidades, limitando, assim, o espaço de arbitrariedade do parlamentar segundo os seus próprios interesses.

Além das leis de caráter orçamentário, todas as demais propostas advindas do Executivo estão sujeitas às alterações dos parlamentares – sejam por meio de substitutivos ou de emendas – e quando essas leis são referentes às políticas públicas, as modificações que estas recebem dos senadores e deputados os coloca no elenco de atores envolvidos. Este procedimento é parte constituinte do ciclo das políticas públicas na fase de formulação de alternativas e de tomada de decisão. As demais fases acontecem, também, na atuação das comissões permanentes temáticas e nas temporárias das duas casas onde as matérias são analisadas e outros atores interessados participam mais ativamente. Isto confirma o que foi dito por Campos (2015) quanto à ação direta ou indireta do Legislativo em todas as fases do ciclo.

[...] o Poder Legislativo e o Poder Executivo fazem parte de um espaço institucional de mútua responsabilidade pela legislação que dá rosto à governabilidade. Ao Executivo cabe a maior parte da elaboração significativa de políticas públicas, sem dúvida, mas há um processo de amadurecimento, debate ampliado e deliberação sobre as leis a serem construídas que se deve levar em conta, e esse processo é permeado pelas complexas práticas do Legislativo. (TORRENS, 2013, p. 202 e 203)

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

3.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa

O método de pesquisa escolhido é o estudo de caso descritivo, com abordagem qualitativa e análise de conteúdo proveniente dos instrumentos da pesquisa, os quais serão entrevistas com atores relevantes e documentos. Gil (2014, p. 27) fala de três níveis de pesquisa social: exploratórias, descritivas e explicativas; e este trabalho é referente ao segundo nível, o descritivo, pois elucida as particularidades do processo e seus efeitos. A escolha do Estudo de Caso como metodologia principal deste trabalho é decorrente do objetivo da pesquisa de analisar dados empíricos de um acontecimento contemporâneo, onde o pesquisador não interfere ou manipula comportamentos. Segundo, Yin (2001, p. 19), este tipo de abordagem é a mais adequada para responder à pergunta do tipo “como” ou “por que” e, tendo em vista seu caráter de generalizador de teorias, foi desenvolvido nas sessões anteriores o embasamento teórico – a partir do qual foram criadas as categorias de análise do conteúdo do material recolhido pelos instrumentos de pesquisa adotados.

Os propósitos desta pesquisa são coerentes com o apresentado por Gil para a escolha de um estudo de caso, pois visa

[...] explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos; descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação; e explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos (GIL, 2014, p. 58).

A proposta é a realização de estudo visando a análise de como a avaliação de políticas nas comissões permanentes do senado, enquanto nova atribuição do legislativo Federal, foi incorporada no processo legislativo e qual foi a sua repercussão. Partindo da pergunta de pesquisa é possível justificar a escolha metodológica. Yin (2001, p. 39) apresenta a possibilidade de estudo de um caso único ou múltiplo, tendo uma ou mais unidades de análise. Uma vez que diz respeito a uma questão do tipo “como”, referente a um caso único “avaliação de políticas públicas no Senado Federal”, com múltiplas unidades de análise “comissões permanentes”, optou-se por um Estudo de Caso Incorporado – análise das subunidades com retorno à unidade maior, mantendo o objeto inicial e central da pesquisa (Yin, 2001, p. 64). A empiricidade e contemporaneidade do caso encontram-se presentes na nova rotina de avaliar políticas, incorporada às atribuições das comissões da casa em 2013 pela Resolução nº 44, 2013, consolidada no Art. 96-B do RISF, e executada desde 2014. Serão estudadas as avaliações realizadas de 2014 a 2016, contudo, para compreender o processo de incorporação desta atividade, o espaço temporal também

abarcará o ano de 2013, onde foram desenvolvidos e aprovados os projetos de lei que fundamentaram a avaliação na casa, bem como alguns documentos necessários para a pesquisa.

3.2 Caracterização da organização, setor ou área, objeto do estudo

O Objeto do Estudo está centrado no Poder Legislativo, mais especificamente nas Comissões Permanentes do Senado Federal. O Congresso Nacional é bicameral desde a primeira Constituição Brasileira, de 1824. No decorrer dos anos as suas competências e formas foram alteradas diversas vezes até a configuração vigente, instituída pela Constituição Federal de 1988, na qual este é composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Além disso, tanto o Congresso como as suas duas casas são constituídos por comissões permanentes e temporárias, previstas constitucionalmente no caput do Art. 58 da Constituição de 88 e regulamentadas por seus respectivos regimentos.

De forma geral, sua principal atribuição é a de Legislar sobre matérias de competência da União, entretanto, as atividades fins do poder legislativo continuam sendo revistas e estão cada vez mais abrangentes. Exemplo disto é a Avaliação de Políticas Públicas, comumente realizada pelos órgãos do Poder Executivo e por agências e instituições externas ao poder público, mas que com a Resolução nº 44 de 2013 passaram a fazer parte do quadro de atividades do Senado Federal, no âmbito das comissões permanentes.

O Senado possui uma Comissão Diretora e treze Comissões Permanentes, vide Tabela 1. De acordo com o Art. 79 do RISF, os membros de cada comissão permanente são decididos no começo de cada legislatura pelos líderes que estabelecem quais serão os blocos parlamentares e a quantidade de representantes partidários.

Tabela 1 - Comissões Permanentes do Senado Federal em 2017

Sigla	Comissão Permanente	Nº de membros
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos	27
CAS	Comissão de Assuntos Sociais	21
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	27
CCT	Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática	17
CDH	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa	19
CDR	Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo	17
CE	Comissão de Educação, Cultura e Esporte	27
CI	Comissão de Serviços de Infraestrutura	23
CMA	Comissão de Meio Ambiente	17

CRA	Comissão de Agricultura e Reforma Agrária	17
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	19
CSF	Comissão Senado do Futuro	11
CTFC	Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor	17

Fonte: Produção própria a partir de informações coletadas na Página do Senado Federal, 2017.

Cada comissão é assessorada por Secretarias de Apoio (Art. 114 RISF) e essas são coordenadas pela Secretaria de Comissões, composta por coordenações de Apoio ao Programa E-Cidadania; de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito; de Comissões Mistas; e, de Comissões Permanentes do Senado Federal; além do Gabinete Administrativo da Secretaria de Comissões e do Serviço de Apoio Operacional às Comissões. Algumas atribuições da Secretaria de Comissões são:

[...] planejar, supervisionar e controlar as atividades de apoio às Comissões do Senado Federal e do Congresso Nacional; [...] assegurar a padronização de técnicas e procedimentos; orientar quanto à interpretação regimental visando à sua uniformização no âmbito das Comissões; [...] informar aos Parlamentares e à sociedade sobre os trabalhos das Comissões; elaborar relatórios consolidados e gerenciais, bem como orientar e supervisionar o funcionamento de todas as secretarias das Comissões, de acordo com as normas administrativas da Casa (SENADO FEDERAL, 2017).

3.3 Participantes do Estudo

Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com 9 servidores do Senado Federal dos três principais setores que envolvem o processo de Avaliação de Políticas Públicas: Consultoria Legislativa, Comissões Permanentes e a Secretaria das Comissões. Os entrevistados não serão identificados.

3.4 Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa

Uma das críticas levantadas por Gil (2014) aos Estudos de caso são decorrentes da falta de rigor metodológico empregado na pesquisa, na coleta e análise dos dados. Yin (2001), afirma que um Projeto de Estudo de qualidade possui validade do seu constructo mediante o uso de várias fontes de evidências concatenadas, validade interna (aplicada para estudos explanatórios ou causais), validade externa de forma a generalizar os resultados obtidos, e, confiabilidade de que os mesmos resultados poderão ser alcançados caso sejam seguidos os mesmos processos.

Para atender aos objetivos propostos foram realizadas entrevistas semiestruturadas

com perguntas organizadas em blocos conforme o roteiro planejado a partir do referencial teórico (o roteiro da entrevista está disponível no Apêndice A) com atores chaves no processo de implementação da Avaliação de Políticas Públicas nas Comissões, tanto antes quanto durante o período de tramitação do Projeto de Lei de Resolução nº 66, de 2013, bem como após sua aprovação e consolidação no Regimento Interno do Senado. Além disso, será realizada uma análise de conteúdo dos documentos da lei referida, relatórios, atas de reuniões, bem como as publicações resultantes das avaliações das comissões, os requerimentos e demais documentos a elas atrelados.

3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados

Tendo em vista o princípio da publicidade e transparência do legislativo federal, todas as informações de tramitação, legislação e documentos oficiais utilizados para esta pesquisa foram recolhidas na página da internet do Senado Federal e das Comissões. A exceção são as entrevistas semi-estruturadas (gravadas, transcritas e organizadas em uma tabela no segundo semestre de 2017) que forneceram opiniões, experiências, descrição de procedimentos internos de operacionalização do objeto de estudo. Os únicos documentos fornecidos por servidores foram quatro tabelas feitas pela Secretaria das Comissões para controle interno das avaliações desenvolvidas pelas Comissões Permanentes nos anos de 2014 a 2017 – estas foram usadas para indicar quais seriam os requerimentos a ser pesquisados.

No que diz respeito às avaliações e suas diligências, tomou-se como referência a página do Requerimento que indicou a política pública a ser avaliada. A ausência de informações, indicações ou referências aos procedimentos, tanto na página da internet, quanto no Relatório final, bem como a não disponibilização de documentos foi considerada como dado não existente para esta pesquisa. Quanto à prática da avaliação em si nas comissões, tomou-se como referência principal o Relatório produzido e, secundariamente, as informações disponíveis na tramitação dos requerimentos. Não foram realizadas pesquisas adicionais em busca de planos de trabalho, audiências públicas, solicitação de informações ou outras diligências entre todos os requerimentos apresentados, discutidos, deliberados e aprovados nos colegiados.

A análise se deu em procedimentos; primeiro foi organizada toda a legislação, seus documentos e processos disponíveis na página do Senado, em seguida foi feita uma análise histórico-contextual destes. Em um segundo momento os dois documentos da consultoria legislativa foram estudados, comparados ao referencial teórico do trabalho e organizados em

forma de sumários (ver apêndices D e E). O terceiro procedimento envolveu todos os requerimentos de políticas públicas apresentados nas tabelas da Secretaria das Comissões no período de 2013 a 2017, que foram organizados na tabela 2 (localizada na parte 4.2) e observados o cumprimento ou não das determinações regimentais.

Em seguida, a quarta etapa se deu com base ainda na tabela 2, onde aplicou a perspectiva predominantemente qualitativa de análise baseada nas diretrizes do Program Evaluation Standards (adaptados para este trabalho, disponíveis nos apêndices B e C) em 18 dos 35 relatórios distribuídos entre a CAE, CAS, CCT, CDH, CDR, CE, CRA, CSF e CTFC – o critério de seleção desses relatórios foi o destaque que o relatório teve nas entrevistas realizadas e a viabilidade da análise dentro do período disponível nesta pesquisa, motivo pelo qual não foram analisados os das Comissões de Relação Exteriores e Defesa Nacional, Meio Ambiente e de Serviços de Infraestrutura. O quinto procedimento foi a organização de todas as respostas dos entrevistados em tópicos de acordo com o roteiro da entrevista; por último, todos esses dados e informações foram cruzados e analisados para atender aos quatro objetivos específicos dessa pesquisa.

Os resultados da pesquisa estão apresentados conforme os objetivos específicos propostos em relação ao referencial teórico já desenvolvido: primeiro será desenvolvida uma análise histórico-contextual do papel do legislativo no ciclo das políticas públicas, da formalização das avaliações nas comissões permanentes; em seguida será analisada a sua incorporação e a adequação do que é feito na prática com o que é proposto na teoria; por último há uma breve descrição dos resultados e repercussão dos relatórios e de sua elaboração. Tudo isto será fundamentado pela triangulação dos documentos – legislação e normas que fundamentas as avaliações no SF, os relatórios produzidos e as principais publicações internas – e das entrevistas realizadas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O resultado e discussão da pesquisa está organizado em três tópicos que envolvem os objetivos específicos desta pesquisa. O Primeiro tópico (4.1) aborda os objetivos 1, 2 e 3 concatenados sobre o tema: Análise histórico-contextual e formalização das Avaliações nas Comissões Permanentes; o segundo tópico (4.2), intitulado “Incorporação e a adequação da prática das Avaliações em relação à teoria” aborda o objetivo específico nº 4; por fim, o tópico 4.3 analisa os Resultados e a repercussão das avaliações nas Comissões.

4.1 Análise histórico-contextual e formalização das Avaliações nas Comissões Permanentes

O artigo que fundamenta a avaliação de políticas públicas (APP) no Senado Federal (SF) foi instituído pela Resolução nº 44, de 2013 (RS 44/2013) que foi proposta mediante o Projeto de Resolução nº 66, de 2013 (PRS 66/2013), que uma vez aprovado, alterou o Regimento interno da casa (RISF), instituindo então este procedimento. Antes da consolidação dessa etapa do Ciclo das políticas públicas na casa, o Congresso Nacional, e mais especificamente o SF, era mais atuante nas fases iniciais do ciclo. Isto era evidente para os entrevistados, principalmente na formação da agenda e na formulação das políticas, contudo, muitas matérias e assuntos permaneciam como competência exclusiva de decisão do executivo.

Mesmo as atividades tradicionais da casa como Audiências Públicas e solicitação de Requerimentos de Informação eram mais direcionadas para instrução dessas etapas no que concernia a criação e alteração de leis, uma vez que os parlamentares eram prioritariamente responsáveis por legislar sobre os assuntos. As demais etapas, como a implementação, estavam a cargo quase exclusivo do executivo. As entrevistas mostram em diversos momentos o papel do TCU como avaliador, conforme sua atribuição de controle externo e assessoramento ao parlamento brasileiro, logo, uma forma do poder legislativo também atuar no ciclo das políticas públicas.

Os entrevistados possuem opiniões diversas quanto ao contexto que impulsionou a incorporação desse procedimento na casa. Apesar de ser um projeto nada polêmico e bem recebido pelos parlamentares, como demonstra sua tramitação sem entraves na casa, o ano de sua aprovação foi agitado política e socialmente no país. Os servidores das comissões permanentes e da secretaria das comissões destacam o papel que os anseios populares cada

vez mais fortes e claramente demonstrados pelas manifestações de 2013 tiveram sobre a agenda do poder executivo e legislativo que buscaram maneiras de atender as muitas demandas que estavam surgindo nesse período.

[...] como forma do senado responder para aquela comoção da população em relação em tudo que estava acontecendo, ele iniciou semanas de votações temáticas e buscou pegar todos os projetos mais importantes que tinha no senado e dar agilidade na tramitação. Então ele [Presidente Renan Calheiros] criou a Comissão Desenvolvimento Brasil que era para dar uma resposta econômica. O passo seguinte foi buscar uma forma de dar uma resposta em cima da fiscalização, em cima do que o Executivo estava fazendo – na cabeça dele era uma coisa que a população também clamava (Entrevistado 05, 2017).

Neste contexto, o Avulso Inicial da matéria foi apresentado em agosto de 2013 perante a mesa do SF, o prazo de emendas foi aberto, mas nenhuma foi apresentada. O Projeto foi incluso como item extra pauta, com aprovação dos parlamentares, a redação final foi aprovada sem mais delongas. O processo de aprovação se deu de forma pacífica e com apoio dos parlamentares e de alguns servidores da casa, e o texto inicial da proposição permaneceu inalterado.

Como em toda proposição legislativa, o PRS 66/2013 tinha em seu texto uma sessão que apresenta as justificativas para a sua aprovação que condiz com o que foi levantado nas respostas dadas pelos servidores. O PRS visa atender aos anseios dos brasileiros que, como uma sociedade democrática em desenvolvimento, preocupa-se cada vez mais com o que o estado faz, e como o faz, mormente em um contexto financeiro e fiscal de aumento das restrições orçamentárias. Para tanto é necessário que os órgãos constituintes do Estado se aperfeiçoem para cumprir com as exigências que surgem com o passar dos anos, mas também com aquelas já prevista em sua lei maior, a Constituição.

O parlamento brasileiro – não só o responsável pela parte legislativa como maior representante da sociedade brasileira, mas também fiscalizatória do Poder Executivo –; teve a preocupação de desenvolver em uma de suas casas, o SF, a sua capacidade crítica para avaliar todos os aspectos que envolvem as políticas públicas, tais como motivação da iniciativa, seu planejamento, operacionalização, instrumentalização legal e resultados.

Segundo a proposta inicial da Resolução, o objetivo dessa prática no SF é “estudar as grandes políticas públicas brasileiras de forma agregada, numa visão sistêmica capaz de considerar todos os seus efeitos”. As razões apresentadas para isso são a melhora do gasto governamental, aumento da transparência, dar uma resposta ao cidadão que paga por esses serviços através de seus tributos; uma vez que são, dentre outras, competências constitucionais a fiscalização do Poder Executivo (inciso X, do art. 49 da CF/88) e a

disposição sobre o orçamento da União. Acrescenta-se a isso a prática já consolidada na rotina legislativa de avaliar as justificações, meios e objetivos das proposições.

Os entrevistados concordam entre si que este de fato é o objetivo – pelo menos na teoria – das avaliações realizadas, principalmente quanto a dar uma resposta à sociedade e ao reforçamento e formalização da obrigação constitucional de poder fiscalizador. Um entrevistado da Secretaria das Comissões destaca que, antes do art. 96-B, as ações de fiscalização dentro das comissões eram poucas e pequenas, muito difícil de serem observadas, a não ser no caso da CMA, que antes tinha em suas atribuições a função de fiscalização e controle. Contudo, com o artigo 96-B uma vez aprovado e executado, as demais comissões se tornaram mais atuantes no cumprimento dessa obrigação. Ainda quanto ao objetivo, um entrevistado da consultoria legislativa destacou o caráter crítico e propositivo das avaliações que deveriam ser construtivas e propor soluções aos problemas identificados.

A Resolução nº 44, de 2013, (RS 44/2013), resultante do PRS 66/2013, foi assinada pelo Presidente do SF, o Senador Renan Calheiros e promulgada no dia 17 de setembro de 2013. O texto permaneceu idêntico ao inicial de seu projeto. É importante destacar que seus artigos não apenas previam a alteração do regimento interno ao acrescentar em seu rol legal o art. 96-B, mas também ao instituir a atuação do Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, na elaboração de meios para habilitar e aprimorar os servidores do SF que participariam da avaliação das políticas públicas. Dentre os entrevistados que tinham conhecimento sobre o assunto, existia um consenso sobre a atuação, praticamente, inoperante deste órgão no cumprimento desse dispositivo. Quando questionados sobre o que foi feito para capacitar e fornecer as ferramentas necessárias para o desenvolvimento das avaliações, os servidores afirmam que não houve treinamentos, estímulos, as reuniões realizadas eram mais de divulgação e esclarecimento, o referencial era a principal fonte de métodos e orientações.

Há uma controvérsia entre os entrevistados quanto ao ator ou grupo de atores que pensaram e efetivaram a APP nas comissões permanentes. Todos concordam com a centralidade do Presidente do Senado na época, o Senador Renan Calheiros e dos demais presidentes das comissões que juntos assinaram o Projeto de Resolução 66/2013, mas outros nomes são levantados como sendo grandes influenciadores e entusiastas da causa na casa. Entre eles estão os Consultores Legislativos, muitas vezes citados nas entrevistas e textos, Fernando Meneguim e Rafael Silveira – coautores do Guia e do Referencial para APP e membros no Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal – e, também, o Senador Mercadante.

Este Núcleo da Consultoria tem uma atuação relevante neste processo, uma vez que desenvolve os estudos e pesquisas centrais que fundamentam e instruem os consultores e demais servidores da casa envolvidos nas avaliações. Os procedimentos a serem executados pelas comissões são esquematizados na Figura 1.

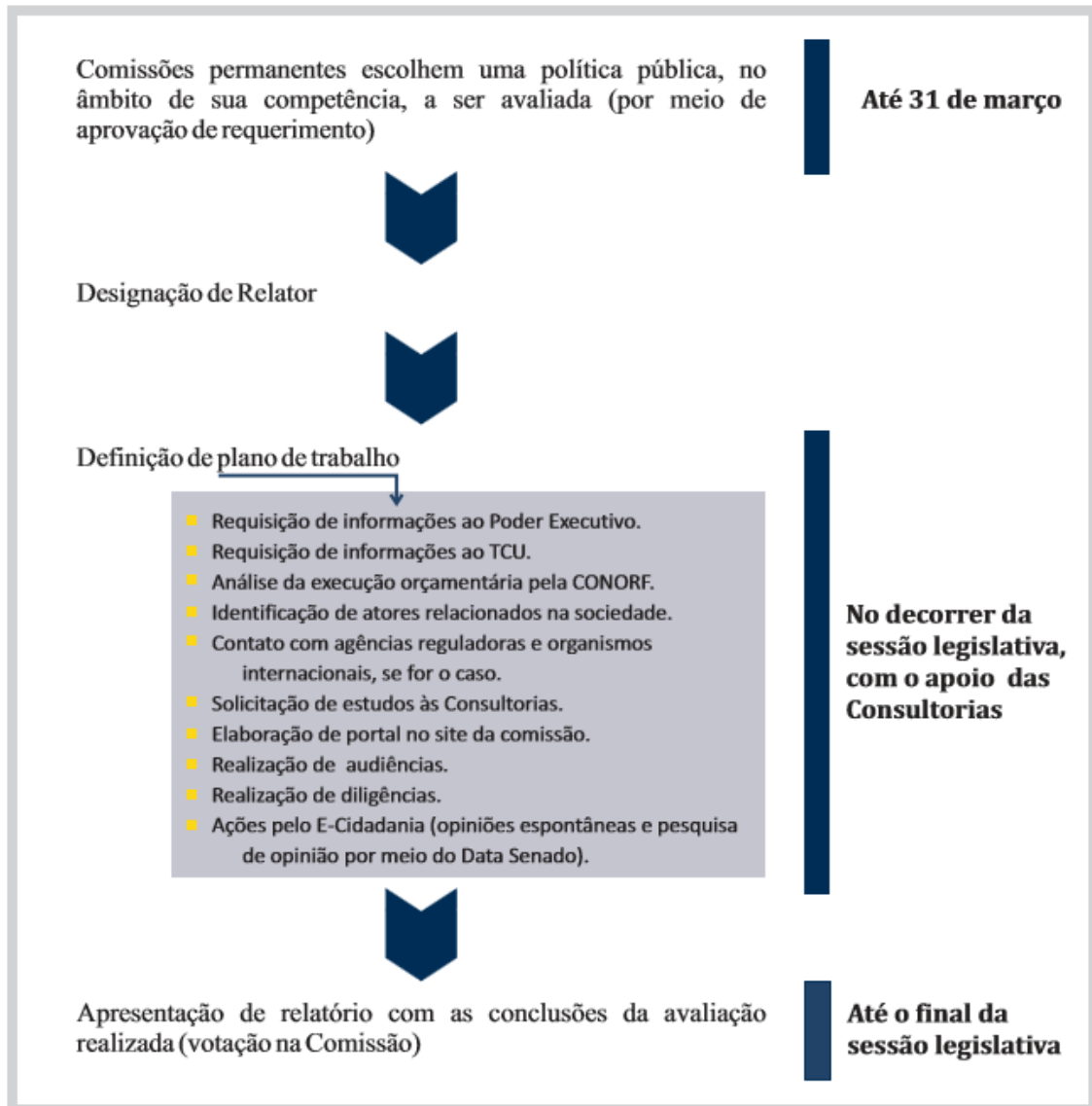


Figura 1 - Fluxo de avaliação de políticas públicas pelas Comissões Permanentes.
 Fonte: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal.
 Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal, 2015, p.7.

Atualmente, o artigo 96-B, RISF, que fundamenta o objeto deste trabalho sofreu apenas uma alteração. Foi acrescentado ao texto original o § 5º, instituído pela Resolução nº 6, de 2016. O projeto de instituição deste parágrafo foi o PRS 65/2015, visa o aprimoramento do processo de avaliação das políticas públicas, a partir da inclusão de um órgão interno da casa com capacidade técnica e experiência no levantamento e análise estatística – DataSenado.

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.

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

§ 5º O Instituto de Pesquisa DataSenado produzirá análises e relatórios estatísticos para subsidiar a avaliação de que trata o caput. (Incluído pela Resolução nº 6, de 2016).

(Regimento Interno do Senado, 2017)

Ainda em relação às proposições legislativas do processo de APP no âmbito das comissões permanentes do Senado, cabe o destaque ao Ato nº 2, de 2017, que “estabelece as diretrizes estratégicas para o biênio 2017-2019 que deverão ser acompanhadas e perseguidas por toda a administração do Senado Federal”. Sua primeira ação é referente à Avaliação de Políticas Públicas, o que destaca essa atividade na casa, o seu aprimoramento, e o crescimento de sua importância. O §1º, I do art. 2º desse ato diz que:

§1º São as diretrizes estratégicas para o biênio 2017-2019:

I – Avaliação de políticas públicas quanto ao impacto legislativo:

Entender qual será o impacto para a sociedade de uma determinada política pública ou Lei, previamente à aprovação ou promulgação, é o objetivo desta ação. Busca-se a definição e implantação de sistemática para a análise e compreensão do provável impacto destes institutos através de estudos, prévios e criteriosos, sob diversas óticas, tais como legal, jurídica, econômica, social e ambiental. Também é objeto desta ação a coordenação com outros órgãos do Legislativo e de outros poderes no sentido de integrar as iniciativas em curso neste tema, inclusive a Pós-Graduação em Avaliação de políticas públicas promovida pelo Senado Federal. (ATO nº 2, de 2017, Senado Federal).

4.2 Incorporação e a adequação da prática das Avaliações em relação à teoria

Os entrevistados apresentam o art. 96-B, do RISF, como instrumento inicial de incorporação da APP, principalmente porque este determina os seus procedimentos fundamentais, objetivos, prazos e operacionalização: os objetos da análise são políticas públicas do poder executivo; a instância a realizar as avaliações serão as comissões

permanentes; o prazo de escolha da política é o último dia útil do mês de março de cada ano e a entrega do relatório deverá acontecer no final da sessão legislativa; observa os impactos e as atividades meio de suporte para a execução das políticas; a participação do DataSenado e das duas Consultorias – Legislativa e de Orçamento, Fiscalização e Controle – na produção de análises e relatórios, e, o uso de informações solicitadas de órgãos, entidades e do TCU.

O PRS que instituiu o art. 96-B propõe a “aplicação sistemática de diferentes métodos e bases de dados diversas, ao longo do tempo”, com destaque para o “emprego acumulado, consolidado e sistemático de abordagens visando o aprimoramento de uma determinada política”; e isto seria implementado e sistematizado gradativamente, a partir dos recursos humanos e materiais já disponíveis na casa. Ou seja, apesar de haverem determinações procedimentais legais, grande parte da operacionalização aconteceria gradualmente, conforme surgissem as necessidades, dificuldades, ideias e vontades. Isto fica explícito quando observados as duas publicações da consultoria.

Outros instrumentos de operacionalização e fundamentação das avaliações são o “Guia de Avaliação das Políticas Públicas”, de 2013, e o “Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal”, de 2015, ambos são documentos elaborados pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. As justificativas e contextualização de ambos se assemelham à justificação do PRS 66/2013. O primeiro objetiva, principalmente, “consolidar o entendimento” de como esse novo procedimento será desenvolvido na casa, possuindo assim uma parte bem mais explicativa e contextualizada; e o segundo já é mais propositivo nas sugestões e direcionamentos do que se espera metodologicamente desta avaliação e descreve o modelo construído para esse procedimento no âmbito do Senado.

O Guia foi escrito antes das comissões de fato realizarem as avaliações e é estruturado de forma a apresentar o que seria incorporado, fornecer um embasamento. Isto posto, à princípio são estabelecidos fundamentos teóricos e legais que justificam e direcionam a escolha e a condução da análise das políticas públicas – que, na forma como está descrito, partem de decisões políticas e a elas estão sujeitas, mesmo que sejam para garantir a efetivação de um direito constitucionalmente previsto. Desta forma, os decisores tem discricionariedade administrativa e legal de optar por seguir programas de governo diferenciados entre si, escolhendo o que será priorizado e quando.

Cabe acrescentar que o guia parte da compreensão que uma ação estatal em seu processo de planejamento e formulação (momento este em que o legislativo já atuava mais explicitamente), constitui-se uma política pública antes mesmo de ser implementada, isto

abre o leque de escolha para políticas em todos os seus estágios do ciclo e confirma a dificuldade de consenso nas definições de políticas públicas. À vista disto, a aferição e julgamento dos resultados deve considerar não apenas o cumprimento do que foi proposto, mas, principalmente, se atende ao problema social ao qual é direcionada de forma eficiente, respondendo aos anseios da população e melhorando a qualidade dos bens, serviços e de vida desta, uma vez que as políticas públicas devem estar conectadas ao que verdadeiramente acontece na sociedade.

Os autores do guia entendem que, a partir da estrutura já existente no SF, as Comissões Permanentes são perfeitamente adequadas ao que é proposto, uma vez que é o lugar onde acontece “o debate verticalizado e especializado sobre os vários setores e as diversas dimensões específicas nas quais, para efeito da decisão parlamentar, é dividida a realidade nacional” (Guia para Avaliação de Políticas Públicas, 2013, p.24). A discricionariedade política na seleção das políticas é estendida ao colegiado, mas o guia sugere que seja priorizada a importância à quantidade de temas abordados numa mesma sessão legislativa.

Quanto a avaliação e sua metodologia em si, conforme organizado em sumário no Apêndice D, o guia apresenta de maneira explicativa as várias definições e modelos teóricos que a fundamentam, abordando a finalidade e as condições para sua realização – ter objetivos estabelecidos no início, estabelecer uma relação entre metas e ações executadas, determinar os critérios para julgamento dos dados e o uso de informações que demonstram os resultados, o que caracterizaria uma avaliação utilitarista centrada em objetivos.

Já o Referencial foi publicado em 2015, no segundo ano de execução das avaliações pelas comissões, e, por outro lado, possui um conteúdo bem mais específico do que será consolidado. Possui um modelo baseado no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU – RAGPP – acrescido da análise de resultados e de recomendações, bem como do que já é previsto no Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União. Este último instrumento é bem mais técnico e possui as diretrizes fundamentais para a metodologia que deve ser aplicada nas avaliações, sendo um documento importante, principalmente para os consultores que auxiliarão o relator nesse processo. O apêndice E constitui em um sumário teórico deste documento. A sua publicação posterior confirma o que já estava escrito no PRS 66/2013 quanto à gradatividade da operacionalização.

Conforme as avaliações foram incorporadas, surgiram necessidades operacionais específicas que tiveram de ser solucionadas como: a incorporação de um campo chamado

“Reunião de Trabalho” no COMISS (o sistema de processo legislativo onde são preparadas e executadas as atividades das comissões como audiências públicas, reuniões deliberativas, pautas de trabalho, atas, resultados, votações de projetos de lei, etc.); a aprovação da política que comumente acontece via Requerimentos, mas que vai passar por uma padronização já que as sugestões em uma comissão das comissões se deram por meio de ofícios; e o próprio DataSenado já havia sido requisitado por algumas comissões mas só oficialmente incluído no artigo do RISF em 2016.

As entrevistas demonstram que a materialização desta medida regimental divide opiniões. Na rotina das comissões e de sua secretaria as avaliações de Políticas Públicas foram bem recebidas; na maioria delas essa obrigação que sempre existiu e que foi formalizada se adequou com bastante tranquilidade às atividades por elas já desempenhadas. É importante lembrar o que foi pontuado diversas vezes pelos servidores, essa receptividade varia em grau de acordo com a comissão e com o seu colegiado. Para aquelas cuja demanda de trabalho na sessão legislativa é alta e o seu tempo é restrito, a avaliação de uma Política Pública é praticamente impossível de ser executada; e é o que de fato acontece, algumas comissões realizaram poucas ou nenhuma avaliação nesses anos. Outras comissões receberam muito bem as avaliações, uma vez que estas vieram para agregar e valorizar a sua temática, fortalecendo e trazendo à tona assuntos de destaque e importância que de outra forma seriam dificilmente abordados. Isto também varia com o Presidente e senadores que compõe as comissões, mas de maneira geral, a avaliação foi bem recebida, mesmo por aquelas que têm dificuldade na sua implementação.

Na prática, as comissões e as consultorias realizam diversas atividades para operacionalizar essa atribuição, que como foi destacado nas respostas, já eram partes da rotina da casa. Contudo, o cumprir dos cronogramas e procedimentos dos planos de trabalho – quando estes são elaborados e aprovados – nem sempre acontece. Os consultores possuem muita dificuldade de compor um relatório que cumpra com as especificidades teórico-metodológicas, pois passa o ano e as audiências, reuniões, visitas, requerimentos de informação e tantas outras diligências possíveis, ou não são realizadas ou não produzem subsídios suficientes para o desenvolvimento de seu trabalho.

Em muitos momentos a resistência ao procedimento é grande. Isto é evidente em relação aos servidores da consultoria legislativa que são a parte técnica mais atuante na execução do que para eles não é uma avaliação propriamente dita; pois esta não se adéqua ao esperado de uma e muitos não se sentem à vontade para falar que as realizam. Outras razões para isso são o volume de atividades que estes já possuíam nas suas atribuições rotineiras no

processo legislativo – esta é sua especialidade e para executá-las é que foram selecionados mediante concurso público. Os consultores sentem que falta um entrosamento e uma coordenação maior na realização dos trabalhos.

As principais críticas e dificuldades levantadas foram: o funcionamento meio improvisado dos procedimentos; o não cumprimento de prazos e a não aprovação dos planos de trabalho e requerimentos em tempo hábil, acarretando na prejudicialidade dos cronogramas; os pedidos urgentes e em cima da hora; a produção de forma limitada e muitas vezes improvisadas dos relatórios nos últimos dias da sessão legislativa; a ação restrita dos consultores que dependem da proatividade e do interesse parlamentar para cumprir o cronograma e conseguir as informações; a falta de coordenação e comunicação entre os órgãos da casa e pessoas envolvidas, que geram surpresas como cancelamento de reuniões e a divulgação somente quando já houve o deslocamento de pessoal; a falta de capacidade técnica, instrumental e os limites dos próprios consultores que não são formados e não possuem tempo para se dedicar ou às atividades do processo legislativo ou as avaliações, até porque não existem equipes próprias exclusivas para cada uma dessas funções; a falta de preocupação em aprimorar essa atribuição, avaliar sua efetividade, sua repercussão, os seus resultados.

Quanto às avaliações em si, foram apresentados requerimentos de indicação de políticas públicas em todas as comissões permanentes entre os anos 2013 e 2017, porém, nem todas desenvolveram planos de trabalho, audiências públicas e outras diligências, da mesma forma como nem todas apresentaram relatórios finais todos os anos. Como observado nas Tabelas 2 e 3, entre 2013 e 2016 foram apresentados e aprovados um total de 45 requerimentos – sendo que os requerimentos 52/2015 e 15/2016 da CE sugeriram três políticas públicas para cada ano –, no total de 49 políticas selecionadas, apenas 35 relatórios foram concluídos – porém, um deles não foi localizado na página da CMA na internet. Dentre as políticas e/ou temas sugeridos, alguns repetiram entre e dentro das comissões. Mas não foram produzidas análises semelhantes até 2016, uma vez que algumas das sugestões não viraram relatórios (como o exemplo do SUS e dos Benefícios Previdenciários na CAS) e outras abordaram pontos diferentes do programa avaliado – em 2017 várias temáticas foram repetidas como as políticas de Banda Larga na própria CCT e toda a questão hídrica abordada por várias comissões. A CCJ apesar de apresentar dois requerimentos, não aprovou nenhum relatório. A CAE, CDH, CE, CI e CRE, apesar de terem requerimentos aprovados, não apresentaram relatório em um dos três anos – o mesmo aconteceu na CMA em 2016, entretanto há uma justificativa para a interrupção do processo na página da tramitação do

requerimento, uma vez que ocorreram alteração regimentais nas competências da comissão. Somente a CAE, CCT, CDH, CDR e CI, possuem todos os seus relatórios com um plano de trabalho previsto.

A operacionalização das avaliações utilizou-se de diversas atividades para coleta de informações e dados, tais quais: audiências públicas, entrevistas com especialista ou atores envolvidos, seminários, visitas técnicas, ciclos de debates, desenvolvidas pesquisas pelo DataSenado e enviados requerimentos de informação; além destas, grande parte das informações e dados utilizados nos relatórios foram colhidos na internet e em pesquisas realizadas como estudos acadêmicos, avaliações das próprias instituições e órgãos, bem como externas a essas. As únicas comissões a seguirem todos os procedimentos previstos e esquematizado na Figura 1, com realização de pelo menos uma audiência pública ou diligência/atividade foram a CCT e a CDR. A Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática foi a que produziu os relatórios mais completos e que realizou a maior diversidade de atividades, exemplo da Avaliação do Programa Nacional de Banda Larga – PNBL: reuniões preparatórias com servidores da CCTCI na Câmara dos Deputados; três audiências públicas na comissão; reuniões no TCU e na Sede da Telebrás; Seminários nas regiões Norte e Nordeste; participação no Congresso Latino-americano de Satélites 2014, no 58º Painel Telebrasil e na Futurecom 2014, além de visitas externas a empresas, sindicatos, órgãos e instituições públicas, sede de governos municipais. A CDR por sua vez deu maior divulgação com a publicação e distribuição de seus relatórios em forma de livretos.

Tabela 2 – Quantidade de procedimentos e documentos de 2013 a 2016

Comissão	RQs*	PPs**	Relatores	Planos de Trabalho	Tipos de atividades	Relatórios
CAE	3	3	3	3	1	2
CAS	6	6	5	2	2	3
CCJ	2	2	1	0	0	0
CCT	3	3	3	3	8	3
CDH	2	2	2	1	2	1
CDR	3	3	3	3	3	3
CE	3	7	7	0	1	5
CI	6	6	5	3	2	3
CMA	3	3	2	2	2	2
CRA	5	5	5	3	3	5
CRE	3	3	2	1	1	2
CSF	4	4	4	2	3	4
CTFC	2	2	1	1	0	2
TOTAL	45	49	43	24	--	35

*Requerimentos apresentados

**Políticas públicas sugeridas

Fonte: elaboração própria, a partir da pesquisa.

Apesar de existir um Referencial para a Avaliação das Políticas Públicas, não existe um padrão nos procedimentos, estruturas de relatórios, tipos de atividades desenvolvidas entre as comissões e dentro do próprio colegiado. Algumas comissões apresentam relatórios sem um plano de trabalho e sem registro de atividades desenvolvidas, ou até mesmo sem as fontes dos dados utilizados. Por outro lado, muitas comissões seguem os procedimentos indicados no Referencial da Consultoria e realizam atividades e diligências além das previstas nos documentos internos e até mesmo no RISF. A pluralidade dos relatórios envolve aspectos quantitativos e qualitativos; muitos são longos, com muitos documentos e dados anexados, altamente descritivos e analíticos, outros são mais curtos, objetivos, porém, essas diferenças não implicam na adequação ou não desses relatórios às diretrizes e parâmetros que qualificam um processo avaliativo.

Tabela 3 - Relação entre as Comissões Permanentes e os Requerimentos aprovados, Procedimentos executados e Relatórios produzidos.

CP	Requerimento: Política Pública	Relator	PDT	Atividades	RL
CAE	RQE 20/2014: Fundo de Participação dos Municípios	OK	OK	AP	OK
	RQE 01/2015: ICMS	OK	OK	AP	OK
	RQE 08/2016: Sistema tributário nacional	OK	OK	AP	--
	RQE 16/2017: Simples Nacional	OK	OK	AP	NA
	RQE 17/2017: Política de conteúdo local nos setores de petróleo e gás natural, telecomunicações, defesa e transportes	OK	OK	AP	NA
CAS	RAS 15/2014: SUS	--	--	--	--
	RAS 16/2014: Política Nacional de Assistência Integral à Saúde da Mulher	OK	OK	EE	OK
	RAS 21/2015: SUS	OK	--	--	--
	RAS 22/2015: Benefícios Previdenciários	OK	--	--	--
	RAS 05/2016: Benefícios Previdenciários	OK	OK	VT	OK
	RAS 06/2016: Previdência Social	OK	--	--	OK
	RAS 19/2017: Programa mais médicos	OK	OK	AP	NA
CCJ	RQJ 72/2013: Pronasci	OK	--	--	--
	RQJ 08/2015: Leis e atividades de combate à corrupção	--	--	--	--
CCT	RCT 03/2014: Programa Nacional de Banda Larga	OK	OK	AP/DS/SM/VT/EE	OK
	RCT 04/2015: Programa Ciência Sem Fronteiras	OK	OK	AP/DS/EE	OK
	RCT 11/2016: Fundos de incentivo ao desenvolvimento científico e tecnológico	OK	OK	AP/RI	OK
	RCT 02/2017: Programas de Banda Larga	OK	OK	AP	NA

CP	Requerimento: Política Pública	Relator	PDT	Atividades	RL
CDH	RDH 17/2014: Cotas Sociais e Raciais nas Universidades Públicas e o Programa Juventude Viva	OK	--	--	--
	RDH 35/2015: Programas e políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher	OK	OK	AP/RI	OK
	RDH 26/2017: Erradicação do trabalho escravo	OK	OK	--	NA
	RDH 27/2017: Política pública de encarceramento	OK	--	--	NA
CDR	RDR 06/2014: Estruturação dos destinos turísticos brasileiros	OK	OK	AP/VT	OK
	RDR 10/2015: PLANSAB	OK	OK	AP	OK
	RDR 08/2016: Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional	OK	OK	AP/SM	OK
	RDR 15/2017: Segurança hídrica e gestão das águas nas regiões norte e nordeste	OK	OK	AP	NA
CE	RCE 22/2014: Escola em Tempo Integral e Fortalecimento do Ensino Médio	OK	--	--	--
	RCE 52/2015: Bolsa Atleta; Olimpíadas e Paraolimpíadas 2016	OK	--	AP	OK
	RCE 52/2015: Programa Mais Educação	OK	--	AP	OK
	RCE 52/2015: Cultura Viva	OK	--	AP	OK
	RCE 15/2016: Base Nacional Comum curricular	OK	--	AP	OK
	RCE 15/2016: Pronac	OK	--	--	--
	RCE 15/2016: Lei de Incentivo ao Esporte	OK	--	--	OK
RCE 31/2017: PRONATEC	OK	NA	AP	NA	
CI	RQI 06/2014: PAC	--	--	--	--
	RQI 09/2014: Concessões de rodovias e ferrovias	OK	--	--	--
	RQI 11/2014: Conta de Desenvolvimento Energético	OK	--	--	--
	RQI 31/2015: Plano Nacional de Recursos Hídricos.	OK	OK	AP/RI	OK
	RQI 32/2015: Plano Nacional de Logística de Transportes	OK	OK	AP/RI	OK
	RQI 16/2016: Implantação de energias alternativas e renováveis no Brasil	OK	OK	AP	OK
CMA	RMA 29/2014: Política Nacional de Resíduos Sólidos	--	--	--	OK
	RMA 25/2015: A revitalização do Rio São Francisco	OK	OK	AP	OK
	RMA 10/2016: Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)*	OK	OK	OK	--
	RMA 13/2017: Cadastro Ambiental Rural (CAR), a Cota de Reserva Ambiental (CRA) e o Programa de Regularização Ambiental (PRA)	OK	OK	AP	NA
	RMA 16/2017: Revitalização de Bacias	OK	OK	AP	NA
CRA	RRA 10/2014: Crédito Rural	OK	--	AP	OK
	RRA 12/2014: Política de recursos hídricos para a região semiárida nordestina	OK	--	AP	OK

CP	Requerimento: Política Pública	Relator	PDT	Atividades	RL
	RRA 13/2015: PNATER	OK	OK	AP/RI	OK
	RRA 14/2015: Política de Defesa Agropecuária no País.	OK	OK	AP/RI/CD	OK
	RRA 13/2016: Seguro Rural no País	OK	OK	AP/CD	OK
	RRA 16/2017: Pesquisa agropecuária	OK	OK	AP	NA
CRE	RRE 39/2014: Proteção aos brasileiros vítimas de tráfico internacional de pessoas e violências assemelhadas no exterior.	OK	--	--	--
	RRE 09/2015: Área de indústria de defesa nacional.	OK	--	AP	OK
	RRE 04/2016: Conquista de novos mercados, à assistência e proteção de brasileiros no exterior, e à estrutura organizacional e administrativa do Ministério no exterior	OK	OK	AP	OK
CSF	RFF 09/2015: O Futuro das Cidades: desafios para a urbanização sustentável e eficiente.	OK	--	--	OK
	RFF 04/2016: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Alimentação Sustentável	OK	OK	--	OK
	RFF 05/2016: Agência 2030 para o Desenvolvimento Sustentável	OK	--	--	OK
	RFF 07/2016: A Tecnologia da Informação e o Processo Legislativo do Futuro	OK	OK	AP/EE/CD	OK
CTFC	RTG 04/2016: A participação social no Ciclo de Gestão do Plano Plurianual 2016-2019	OK	OK	AP	OK
	RTG 05/2016: Brasil Transparente.	OK	--	--	OK

Legenda:

CP: Comissão Permanente
PDT: Plano de trabalho
RL: Relatório
AP: Audiência Pública
EE: Entrevista com Especialista ou atores envolvidos

SM: Seminário
VT: Visitas Técnicas
RI: Requerimento de Informação
CD: Ciclo de Debates
DS: DataSenado
NA: Não se Aplica – prazo para entrega de relatório

ainda aberto na época da pesquisa
* Processo interrompido por alterações de competências da CMA – RS 3/2017

Fonte: elaboração própria, a partir da pesquisa.

A metodologia do PES, organizada conforme Apêndice B e exemplificada no Apêndice C, foi aplicada em 18 relatórios distribuídos entre a CAE, CAS, CCT, CDH, CDR, CE, CRA, CSF e CTFC. O critério de seleção foi o destaque que o relatório teve nas entrevistas realizadas e a viabilidade da análise dentro do período disponível para esta pesquisa – motivo pelo qual não foram analisados os produtos das Comissões de Relação Exteriores e Defesa Nacional, Meio Ambiente e de Serviços de Infraestrutura.

Os relatórios produzidos pela CAE possuem algumas peculiaridades. Os objetos, especificamente, são os projetos de lei em tramitação na casa referentes aos impostos e

fundos abordados, o parâmetro principal de análise é histórico-normativo com comparações a experiências internacionais, isto confirma o que foi desenvolvido no referencial teórico quanto as avaliações do poder legislativo focarem nas leis e não das políticas. Porém, cabe destacar que o caráter dessas avaliações que, conforme o referencial, seriam do tipo somativa *expost*, no caso do relatório de 2014 desta comissão, possui um caráter formativo *ex-ante*; foram avaliados os impactos da aprovação das propostas e de um quadro das Políticas Públicas e de suas possíveis alterações no momento, as recomendações em si sugeriam a realização de pesquisas para melhores alterações nestas. O relatório de 2015 destacava os limites da base de dados disponível sobre o assunto e deixa explícito que se trata de uma meta-avaliação – uma vez que o estudo partiu de outras avaliações já realizadas. Vale destacar que as audiências públicas destes dois relatórios foram realizadas na comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo e não na de Assuntos Econômicos, e tinham como objetivo a instrução de um PRS que tramitava na casa.

A Comissão de Assuntos Sociais produziu três relatórios, um em 2014 e dois em 2016, foram dois os senadores relatores neste período e os produtos apresentaram muita diferença entre si. As avaliações da Política Nacional de Assistência Integral à Saúde da Mulher (RAS 16/2014) e dos Benefícios Previdenciários (RAS 05/2016) foram realizadas pela mesma relatora e se destacam pelo cumprimento às diretrizes: análise de objetivos da Política Pública; uso de várias fontes de dados e de informação com apresentação de vários pontos de vista sobre os assuntos; clareza na proposta, justificativa, metodologia, público alvo, limites da própria avaliação; ambas possuíam características de meta-avaliações e fizeram a análise de forma clara, justificada, com uso de critérios de julgamento tais como padrões internacionais, cumprimento legal, adequação as normas e planos orçamentários como o PPA e a LDO. Em contraste, a outra avaliação de 2016, cuja proposta era abordar as Receitas e Despesas da Previdência Social em 2015 para apurar seus resultados (RAS 06/2016) caracterizou-se mais como uma exposição sobre o tema com um ponto de vista claro e estabelecido, não sendo uma avaliação, nem mesmo uma meta-avaliação propriamente ditas. Não são apresentados nem seguidos procedimentos, critérios, indicadores, padrões, objetivos, metas, ou até mesmo múltiplas fontes de dados que sustentem a análise final e sua recomendação – foi sugerida a realização de Audiência para debater o assunto abordado.

Entre os 18 relatórios analisados os que mais se destacaram pelo rigor metodológico, organização, clareza, adequação à praticamente todas diretrizes do PES referentes aos eixos de utilidade, viabilidade, propriedade e precisão – organizados conforme o Apêndice B – e

também ao Referencial da Consultoria – ver Apêndice E – foram os três da CCT e o da CDH. Estes quatro relatórios são claros na descrição de seus objetivos, métodos, procedimentos, interesses, valores, fundamentos teóricos e legais, contextualização, limites, uso de critérios de julgamento legal, orçamentário, fiscal, com comparações nacionais e internacionais, observando objetivos iniciais e o alcance dos resultados; o objeto da avaliação é bem delimitado e explorado em sua análise, os dados e informações foram selecionados de múltiplas fontes e a participação foi ampla de múltiplos atores, com variadas perspectivas, formações, interesses, opiniões e capacitação; entre tantos outros aspectos. Além de toda a adequação às diretrizes internacionais, comum às duas comissões, cada relatório em si apresentou pontos de destaque.

O relatório da CCT de 2014, referente ao Plano Nacional de Banda Larga foi o que mais realizou atividades – devidamente registradas –, colheu dados, teve ampla participação, explorou Políticas Públicas correlatas, deixou explícito o marco zero, as etapas da implementação da política, como foi a distribuição das competências entre os atores, órgãos e instituições e os seus respectivos cumprimentos ou não. O uso de outros estudos e avaliações, internos e externos ao senado, agregou à análise; a grande maioria do relatório são sugestões e recomendações bem detalhadas e justificadas para o aprimoramento do PNBL. Os relatórios de 2015 e de 2016 seguem a mesma linha do ano anterior; o primeiro apresenta uma pesquisa realizada especificamente para esta avaliação pelo DataSenado com os beneficiários do Programa Ciências sem Fronteiras; a análise não se restringiu a aspectos quantitativos mas abordou os qualitativos também, e a principal recomendação ao final é a consolidação deste programa como política de Estado. O último abordou o Desenvolvimento Científico e Tecnológico e destacou a análise centrada em governança.

O relatório da CDH é muito bem documentado e claro, possui um embasamento teórico explícito, assume a perspectiva da meta-avaliação tendo em vista a dimensão política com aplicação da metodologia prevista no Referencial para APP da Consultoria. A amplitude dos dados, informações, diretrizes e análise também são aplicadas às avaliações já realizadas sobre os Programas e Políticas Públicas de medidas de enfrentamento à violência contra a mulher – que são analisados individualmente em uma sessão destinada exclusivamente para esta “avaliação das avaliações” bem como de outras iniciativas agregadoras a este assunto.

Ainda sobre as comissões que tiveram todos os seus relatórios analisados, a CTFC realizou avaliações semelhantes às duas principais da CAS na sua adequação à maioria das diretrizes do PES. Foram produzidos dois relatórios na forma de meta-avaliações. O

referente à Participação Social no Ciclo de Gestão do Plano Plurianual 2016-2019 (RTG 04/2016) assume um modelo híbrido, tanto somativo quanto formativo – uma vez que se trata de um plano já aprovado e ainda em execução –, possui perguntas orientadoras, usa valores, explicações e pressupostos científicos, analisa as etapas de formulação, implementação e as demais avaliações já realizadas por outros atores e grupos de atores, que recebem recomendações bem como a política, e tudo isso é apresentado de forma justificada.

As demais comissões – CDR, CE, CRA e CSF – não tiveram todos os relatórios analisados nessa pesquisa. A avaliação da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo em 2014 teve como objeto a “Estruturação dos destinos turísticos brasileiros” e continuou o padrão das avaliações da CAS e da CTFC quanto ao PES e a meta-avaliação; contudo, um destaque é que as recomendações não são apresentados no final, mas sim distribuídas ao longo do texto da análise conforme eram avaliados individualmente os objetivos, dados e indicadores, distribuição das competências e ações e iniciativas da política. A avaliação de 2015 cumpre com menos rigor os eixos de utilidade, viabilidade, propriedade e precisão. Esta é bem contextualizada, com análise das metas, objetivos, do diagnóstico, dos instrumentos desenvolvidos para a verificação, dos recursos, órgãos responsáveis, estudos e documentos, bem como orçamentária e fiscal; entretanto, é uma meta-avaliação com limites na aferição dos resultados e das metas de curto prazo pois é uma política na sua fase inicial.

Das três avaliações analisadas da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, duas abordam a última temática e tiveram o mesmo Senador Relator – Bolsa Atleta e Lei de incentivo ao Esporte – e uma a primeira – Implementação da Base Nacional Comum Curricular. Os relatórios de políticas de esporte são semelhantes aos produzidos pela CAE, porém com caráter somativo *ex post*. Possuem um caráter mais diagnóstico, centrado no desenvolvimento histórico-legal e na efetivação da legislação, os dados recentes são predominantemente do Ministério do Esporte e os critérios de julgamento orçamentários fiscais se destacam dos demais. Também são meta-avaliações. Quanto à BNCC, sua avaliação é formativa e ex ante, uma vez que a política ainda estava na sua fase de formulação na casa. Por este motivo, grande parte do que foi apresentado no processo como informações são oriundas da experiência e expertise dos especialistas no assunto, bem como nas experiências internacionais (uma parte expressiva do relatório aborda e analisa os debates oriundos das Audiências Públicas realizadas); as sugestões finais são principalmente qualitativas e de alteração da legislação na forma de um projeto de lei.

Os dois últimos relatórios foram o da CRA em 2015, sobre a Política de Defesa

Agropecuária no País, e o da CSF sobre a Tecnologia da Informação e o Processo Legislativo do Futuro. A primeira é altamente centrada nos especialistas e nas informações apresentadas nas Audiências; a análise legal tem maior destaque e gerou as maiores críticas à política, seguida da orçamentária e fiscal e dos recursos de pessoal disponíveis. É uma meta-avaliação com cruzamento de dados coletados nas pesquisas externas e com o que foi apresentado durante o processo. A política da CSF é interna, e não oriunda do executivo, o que é contrário ao estabelecido no *caput* do art. 96-B do RISF. Seu desenvolvimento também foi centrado nos especialistas e técnicos envolvidos, com destaque às audiências, ciclo de debates, bem como às oficinas realizadas com os servidores da casa; porém, é uma avaliação interna com um caráter de monitoramento muito forte e por isso é centrada na Administração. Não é uma meta-avaliação, os dados e informações foram gerados e recolhidos durante o processo com um objetivo mais diagnóstico da eficiência, que foi mensurada por indicadores discutidos e analisados a partir de perguntas orientadoras da avaliação. Nesta política da Comissão Senado do Futuro, o legislativo atua diretamente em todas as fases do ciclo.

A análise desses relatórios confirma o que foi apresentado nas entrevistas quanto à pluralidade dos tipos de políticas e avaliações realizadas, a origem e os tipos de dados e informações, bem como seus critérios de julgamento, a forma como as atividades são desempenhadas no âmbito das comissões permanentes. Aquelas que se guiam pelo Referencial da Consultoria ou pela teoria e metodologia da APP tendem a serem mais objetivos, mas ainda é perceptível grau de subjetividade oriundas não apenas do Relator, mas também dos especialistas que apresentam as informações e dados. Como poucas políticas estão concluídas, o caráter formativo predomina, mas isto se dá de forma híbrida em muitos casos; isto também é confirmado pelas respostas quanto aos aspectos que predominam na escolha da Política Pública a ser avaliada que são tanto temáticos quanto políticos, pois estão dentro dos temas das comissões, mas também são relevantes social e politicamente no contexto.

A multiplicidade dos critérios, fontes e tipos de informações e dados são explicados pelas entrevistas. O principal critério é de eficiência do gasto. A análise orçamentária e fiscal é predominante na maioria dos relatórios, o que é explicado pela atribuição do legislativo de tratar sobre as peças orçamentárias, pela participação da Consultoria de Orçamento e Fiscalização nas avaliações e nas demais atividades da casa e pelo papel do TCU no fornecimento de estudos. Porém, isto não é uma regra, em muitos casos a Consultoria Legislativa faz o que é possível com o que é demandado pelo relator e com o que está

disponível no momento da consolidação do relatório. Muitos dados, estudos e informações são recolhidos de forma não sistematizada, tem origem secundária, a partir do que existe ou está disponível na internet, do que se consegue extrair das audiências, do contato que os consultores fazem com os convidados – como cabe aos senadores solicitarem informações ou o desenvolvimento de estudos oficiais, e eles nem sempre os fazem, a ação dos consultores é limitada.

A predominância de padrões normativos de mensuração também é relativa aos consultores que são especialistas em processo legislativo. Estes, por não possuírem formação específica nem instrumentos para desenvolver avaliações, acabam agindo dentro do seu campo de conhecimento e possibilidade de ação, e as conclusões e recomendações também são referentes às normas e leis. O caráter das avaliações mais destacado nas entrevistas é o político, apesar de esta coexistir com o técnico e o temático, o que foi levantado por muitos é que em muitos casos, antes de realizar a avaliação, já existe um resultado almejado, os convidados e as informações que são recolhidas visam sustentar esse posicionamento prévio, e o relatório produzido tem de seguir essas inclinações dos relatores. Isto decorre da própria natureza do SF e também das limitações que este possui para produzir relatórios com rigor mais utilitarista, como o exemplo sempre citado do TCU.

4.3 Resultados e repercussão

Quando questionados em relação aos resultados e à repercussão dos relatórios produzidos tanto internamente na casa, quanto externamente – nos principais órgãos envolvidos nas políticas –, um servidor afirmou que se trata de “uma avaliação crítica; mas ela tem um caráter propositivo, de identificar os problemas e propor soluções” (Entrevistado 01, 2017); outro já diz que o trabalho morre com a apresentação do relatório, não tem continuidade nem impacto sobre o rumo da política, mesmo uma PEC apresentada, não se pode ter certeza que ela é fruto desta avaliação. Um agravante para esta análise é o próprio contexto de instabilidade política, com as recentes rupturas no governo é complicado de mensurar o que está sendo feito; esse distanciamento da realidade e das instabilidades existentes interna e externamente ao governo constitui uma das limitações do modelo teórico do ciclo de políticas públicas.

As entrevistas demonstram que as consequências dessas avaliações são pouco mensuráveis ou observáveis. Muitos desconhecem, afirmam não existir nenhum tipo de acompanhamento interno ou desenvolvimento de ferramentas que se preocupem e avaliem o

que esta sendo gerado deste trabalho. Muitos até se interessam e buscam acompanhar a tramitação das proposições levantadas nos trabalhos que desenvolveram e alguns assuntos até voltam a ser discutidos (principalmente pela mobilização de atores e grupos de interesse nas audiências públicas e outras diligências). Entretanto, é uma repercussão que vem a ser, na sua maioria, política e midiática somente, usada como uma forma de projeção e visibilidade política, e nem sempre atinge o poder executivo, responsável pela Política Pública.

[...] não existe uma sanção direta pelo descumprimento de uma política pública, então quando a gente percebe que uma política pública não foi bem implementada, não está sendo bem implementada, isso é diagnosticado, é feito um relatório pelo senador, pela consultoria, mas isso não exige, não existe uma punição efetiva, direta com relação a isso [...] não há muito, de fato, o interesse em avaliar. O que há o interesse de fato é em produzir relatórios de acordo com o viés político do relator, ou contra ou a favor do governo, ou para bater ou para valorizar. Então não há de fato uma preocupação. [...] os senadores vão convidar quem eles querem ouvir, quem eles acham que vão realmente acrescentar na discussão, e dependendo da orientação política eles vão ou condenar aquela política, dizer que ela realmente não serve para nada, ou louvá-la como sendo de pleno êxito (Entrevistado 02, 2017).

Apesar dessa repercussão, é dada publicidade a relatórios, cuja distribuição varia muito e é discricionária do presidente e do colegiado. Em alguns casos são encaminhadas cópias ou enviados livros para todas as entidades que participaram dos eventos, para várias universidades, ministérios e aos demais órgãos governamentais os quais foram objetos de análise e dos quais os resultados indicaram a necessidade de mudanças e aperfeiçoamento, pra presidência da república também; tem o depósito da biblioteca do SF; distribuição nas reuniões da comissão uma cota da publicação vai para o presidente da comissão, outra vai para o relator; mas de forma geral todos são publicados na página do SF e das respectivas Comissões.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este trabalho teve como ponto de partida descrever como foi a incorporação do processo avaliativo de políticas públicas no escopo das atribuições das comissões permanentes do Senado Federal. Para isto foram realizadas entrevistas e analisados os principais documentos disponíveis na casa de modo a entender como se deu o seu desenvolvimento histórico-contextual, a sua formalização nos procedimentos internos, bem como a sua incorporação e adequação de sua prática em relação à teoria; e, por fim quais foram seus resultados e a repercussão percebida interna, bem como externamente.

A atuação do Legislativo brasileiro no ciclo das políticas públicas ficou mais evidente com a formalização da Avaliação no Senado Federal. Esta foi concebida na casa como uma maneira de formalizar a competência fiscalizatória deste poder sobre o executivo. Não foi aprovada no regimento de forma fechada, pelo contrário, conforme o previsto, ainda está em aperfeiçoamento, continua sendo revista, principalmente por alguns setores técnicos da casa. De maneira geral, foi bem recebida no âmbito das Comissões, contudo, é um processo que recebe muita resistência e críticas dos servidores mais atuantes da consultoria. Os documentos analisados partem do pressuposto de que o Senado e suas comissões já possuem em sua estrutura o que é necessário para desempenhar essa atividade; porém, as entrevistas demonstram que isso não é o que de fato acontece, principalmente no âmbito da consultoria legislativa e de algumas comissões, cujos limites instrumentais e a demanda de outros serviços não permite uma dedicação exclusiva e de qualidade no desenvolvimento das avaliações. A sua repercussão nos últimos anos não pôde ser verificada tangivelmente, pois não existem ferramentas de acompanhamento nem pessoal dedicado para isso no senado.

Quanto às avaliações em si, este trabalho não permite uma conclusão generalizada sobre o todo do que foi produzido. Tendo em vista que não existe uma padronização dos relatórios, e, pela quantidade de material produzido e disponibilidade de tempo para execução da pesquisa nem todos os relatórios foram analisados. Os que foram submetidos às diretrizes adaptadas do Joint Committee – Program Evaluation Standards – não o foram com profundidade à todas as exigências. Tendo isto em vista, foi possível concluir que não existe uma padronização das avaliações, que sua qualidade está relacionada a muitos fatores como os consultores e senadores envolvidos, a disponibilidade das informações e de tempo para analisa-las, a organização e cumprimento das atividades propostas, ao entrosamento dos envolvidos interna e externamente ao senado. Muitas delas não se caracterizam como avaliações propriamente ditas, pois não possuem os elementos avaliativos, nem critérios de

observação e valoração dos objetos, bem como indicadores e padrões; entretanto, se adequam ao ambiente no qual estão inseridas, uma casa política. A maioria dos relatórios são análises de pesquisas e de estudos, e, por este motivo, em muito se aproximam de meta-avaliações, pois a maioria dos dados e pesquisas não são produzidos diretamente pela casa e não são seguidas as diretrizes de uma avaliação de avaliações; contudo, alguns relatórios são meta-avaliações. Apesar das dificuldades destacadas, foram elaboradas avaliações e meta-avaliações com níveis elevados de adequação e cumprimento às diretrizes.

A execução de uma avaliação, seja ela formativa, somativa, híbrida, subjetiva ou objetiva, permite que sejam fornecidas as perspectivas necessárias para o desenvolvimento e aperfeiçoamento racional e efetivo de atividades, programas, projetos e das ações estatais. A realização desta prática, dentro de um dos poderes da república brasileira, de forma institucionalizada, possui o potencial de desenvolver uma cultura voltada para a criação de políticas públicas melhores e que de fato atendam às demandas sociais com aprimoramento do uso dos recursos disponíveis. O Senado Federal, diferentemente de outros possíveis avaliadores dessas políticas, como universidades ou instituições, tem a capacidade de interferir e em muitos casos mudar o seu rumo, principalmente porque tem a atribuição constitucional de versar sobre leis e de produzir as principais peças orçamentárias do país.

Finalmente, a avaliação de políticas públicas no Senado Federal ainda precisa ser aperfeiçoada e estruturada internamente com vistas a gerar resultados mais efetivos e mensuráveis sobre as políticas públicas avaliadas – ou pelo menos, buscar ferramentas para acompanhar o que está sendo produzido, sua repercussão e tomar as providências necessárias –, considerando todos os envolvidos e a estrutura disponível, suas limitações e forças. Apesar da predominância do político em detrimento do técnico, característico deste poder, uma avaliação perde sua essência quando tem por objetivo sustentar uma ideia ou um posicionamento já definido. Ela precisa ter um nível mínimo de rigor metodológico para que possa cumprir seu papel diagnóstico, valorativo, para que, a partir de seus resultados, sejam tomadas as decisões necessárias conforme as inclinações políticas dos que foram eleitos.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luísa; e, RODRIGUES, Maria de Lurdes. **Modelos de análise das políticas públicas**. Sociologia, Problemas e Práticas [Online], 83 | 2016, posto online no dia 06 Fevereiro 2017. Disponível em: <http://spp.revues.org/2662> Acesso em: 13 de maio de 2017.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução: Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. – São Paulo : Edições 70, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno**, estabelecido pela Resolução nº 93, de 1970. Texto editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2014. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=19335&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=150> Acesso em: 5 de setembro de 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Técnica de indicadores de desempenho para auditorias** / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2011.

CAMPOS, Felipe. **Políticas públicas e Poder Legislativo** / [redação: Felipe Campos]. – Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 2015. 16 p.: il. – (Passo a passo).

EASTON, David. **Uma Teoria de Análise Política**. Zahar, 1968.

FREITAS, Igor V. B. de; TANCREDI, Márcio; FILHO, João T. C.; MENEGUIN, Fernando B. **GUIA DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO SENADO FEDERAL: proposta de abordagem**. Centro de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília, ago. 2013.

GIL, ANTONIO CARLOS. **Métodos e Técnicas de pesquisa social** / Antonio Carlos Gil. – 6.ed. – 6. reimpr. – São Paulo : Atlas, 2014.

HOWLETT, Michael, 1955- **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora** / Michael Howlett, M. Ramesh, Anthony Perl; tradução técnica Francisco G. Heidermann. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas** / Marta M. Assumpção Rodrigues – São Paulo : Publifolha, 2010. –(Folha Explica).

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.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos** / Leonardo Secchi. –2. ed.-- São Paulo : Cengage Learning, 2013.

SILVA, Rafael; ARAÚJO, Suely Mara. **Apropriação da agenda do legislativo: como aferir este fenômeno?** Centro de Estudos da Consultoria do Senado – Textos para discussão 76, Brasília, set. 2010. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-76-apropriacao-da-agenda-do-legislativo-como-aferir-esse-fenomeno> Acesso em: 13 de maio de 2017.

TORRENS, Antonio Carlos. **Poder Legislativo e políticas públicas: Uma abordagem preliminar**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 50, n. 197, jan./mar. 2013.

WORTHEN, Blaine R. **Avaliação de programas: conceitos e práticas** / Blaine R. Worthen, James R. Sanders, Jody L. Fitzpatrick ; tradução Dinah de Abreu Azevedo. – São Paulo : Editora Gente, 2004.

YIN, ROBERT K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos** / Robert K. Yin; trad. Daniel Grassi – 2.ed. – Porto Alegre : Bookman, 2001.

Sites consultados:

<https://www.unicef.org/evaluation/files/Evaluation_standards.pdf> Acesso em: 3 de novembro de 2017.

<<https://www.congressonacional.leg.br/portal/congresso/historico>> Acesso em: 14 de agosto de 2017.

<<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114118>> Acesso em: 14 de agosto de 2017.

<<http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/comissoes-permanentes>> Acesso em: 14 de agosto de 2017.

<<http://www12.senado.leg.br/institucional/estrutura/orgaosenado?codorgao=4688>> Acesso em: 14 de agosto de 2017.

<<http://www12.senado.leg.br/institucional/estrutura/orgaosenado?codorgao=4688>> Acesso em: 14 de agosto de 2017.

APÊNDICES

Apêndice A – Roteiro de entrevista semiestruturada

Primeira parte: Histórico geral

Bloco 1: Como surgiu a necessidade de acrescentar a avaliação como parte das atribuições das comissões permanentes? Que atores ou grupos de atores estavam discutindo esse tema? Quem esteve envolvido na sua efetivação? O que aconteceu no Congresso ou externo a ele que impulsionou esta mudança?

Bloco 2: Como foi a incorporação da avaliação nas comissões? Como os senadores a receberam: restrição, aprovação, resistência? Como os funcionários das secretarias de apoio às comissões a receberam: restrição, aprovação, resistência?

Bloco 3: Qual o objetivo do senado em federal avaliar políticas públicas?

Bloco 4: O que foi feito para capacitar os envolvidos no desenvolvimento de avaliações? Existem ferramentas e estudos dentro da casa que auxiliam nesse processo de avaliação?

Bloco 5: Como a incorporação da avaliação de uma política pública mudou a rotina parlamentar? Quais as mudanças que o processo legislativo sofreu em relação a isso? Quais as dificuldades que surgiram nesses últimos anos? Como elas foram superadas? O que ainda precisa ser aperfeiçoado?

Bloco 6: Qual tem sido a repercussão dessas avaliações dentro e fora do Senado? Os órgãos do executivo participam desse processo de avaliação? De que forma? Após a publicação da avaliação feita pela comissão, qual o impacto sobre as políticas? Que tipos de informações são geradas?

Bloco 7: Na sua percepção a avaliação das comissões faz parte do ciclo das políticas públicas?

Bloco 8: Quem é o público alvo: sociedade, o próprio Estado, as organizações?

Bloco 9: Que aspectos são levados em consideração na escolha da política pública a ser avaliada? Quais deles são técnicos, temáticos ou políticos?

Segunda parte: Teórica

Bloco 10: Uma vez escolhida a política pública, as avaliações são de caráter somativo ou formativo? A avaliação é de nível mais objetivo ou subjetivo?

Bloco 11: Quais as atividades desempenhadas pelas comissões no processo avaliativo e quais seus objetivos?

Bloco 12: Existem critérios formais de julgamento pré-estabelecidos? Se sim, quem os estabelece e por quais razões? Se não, como é determinado o valor ou mérito do que está sendo avaliado? Existe alguma orientação (economicidade, produtividade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia, equidade) desses critérios?

Bloco 13: Como são mensurados os resultados da política avaliada? Quais os tipos de dados e como são recolhidos? São usados indicadores nas avaliações? Quais os tipos? Qual a referência comparativa dos indicadores (eles são comparados a padrões históricos, absolutos ou normativos)?

Bloco 14: A análise é mais recorrente na formulação ou na avaliação de resultados da política? Há uma preferência por políticas em qual fase do ciclo?

Bloco 15: O resultado das avaliações tende a continuidade, alteração ou encerramento das políticas? São apresentadas propostas às políticas avaliadas?

Bloco 16: Qual o peso do caráter político dos avaliadores sobre o resultado da avaliação? As preferências, interesses e qualificações dos senadores estão presentes em qual nível neste processo?

Bloco 17: O caráter das avaliações é técnico-gerencial, jurídico legal ou político? Por quê? Elas tendem a ser simbólicas ou técnicas?

Bloco 18: O que muda na forma de cada comissão avaliar? Os tipos de avaliações e seus resultados são diferentes entre si?

Bloco 19: Como são divulgados os resultados da avaliação? Como são estruturados?

Apêndice B – Program Evaluation Standards - PES

Diretrizes de qualificação das Avaliações			
UTILIDADE	VIABILIDADE	PROPRIEDADE	PRECISÃO
1. Identidade dos interessados 2. Credibilidade do avaliador 3. Alcance e seleção das informações 4. Identificação dos valores 5. Clareza do relatório 6. Agilidade na produção e distribuição dos relatórios 7. Impacto da avaliação	1. Procedimentos práticos 2. Viabilidade política 3. Custo-efetividade	1. Orientada para o serviço 2. Acordos (contratos) formais 3. Direitos dos indivíduos 4. Relações humanas 5. Avaliação completa e justa 6. Resultados da avaliação divulgados 7. Conflito de interesse 8. Responsabilidade fiscal	1. Documentação do programa 2. Análise do contexto 3. Descrição de finalidades e procedimentos 4. Fontes de informação confiáveis 5. Informações válidas, fidedignas, sistemáticas, quantitativas e qualitativas 6. Conclusões justificadas 7. Relatório imparcial e 8. Meta-avaliação

**Apêndice C – Folha sumário de Identificação das diretrizes do PES na
Análise de Relatórios**

CP	RQ	SR	PDT	AP	AO	RL	Utilidade	Viabilidade	Propriedade	Precisão
CPA	RQA	OK	--	OK	--	OK	1, 4, 5 e 7	1, 2 e 3	1, 2, 3, 4 e 6	1, 2, 3, 5, 6 e 7
CPB	RQB	OK	OK	OK	VT	OK	1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7	1, 2 e 3	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8

CP: Comissão Permanente

RQ: Requerimento

SR: Senador Relator

PDT: Plano de Trabalho

AP: Audiência Pública

OA: outras atividades

RL: Relatório

CPA: Comissão Permanente “A”

CPB: Comissão Permanente “B”

RQA: Requerimento da Comissão “A”

RQB: Requerimento da Comissão “B”

VT: Visitas Técnicas

Apêndice D – Destaques teóricos encontrados no Guia de Avaliação de Políticas Públicas

Diretrizes propostas		
Concepção	Atividade multidisciplinar com variados objetos e finalidades que visa investigar os verdadeiros efeitos da política pública no mundo real	
Propósito	Fornecer insumos para a continuidade e eventual ampliação, para a modificação de algum aspecto da concepção ou execução, ou simplesmente para a decisão do encerramento da política avaliada	
Finalidade	Identificar os resultados que podem ser atribuídos à intervenção da política pública; compreender os mecanismos que determinaram seu sucesso (ou fracasso), em relação aos objetivos pré-estabelecidos; e investigar a sua eficiência	
Pressupostos	Objetivos de curto e de longo prazos bem definidos	
Objeto	Política Pública: 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)	
Classificação do objeto	Estrutura	Adequação do projeto organizacional e dos procedimentos usados para lidar com os problemas supostamente diagnosticados
	Processo	
	Resultado	Medir os efeitos da intervenção
Dimensão Focal	Resultados	
Tipologia	Diagrama de Insumo-Produto (DIP): Exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.	
Avaliadores e decisores	Colegiado de Senadores que compõe as Comissões Permanentes do SF com suporte dos Consultores Legislativos	
Critério de escolha	Preferir relevância temática do que a quantidade dos temas abordados	
Atividades avaliativas	1. Seleção de tema, respeitadas as competências regimentais de cada colegiado	
	2. Designação de relator e, se for o caso, de sub-relatores;	
	3. Estruturação do calendário de avaliação, preferencialmente compreendido entre março e novembro, composto das atividades de coleta de informação, de oitiva de órgãos, de organizações e de atores relevantes, e da elaboração de diagnóstico, entre outras	
	4. Execução do calendário	
	5. Elaboração e votação do relatório de avaliação, que conterá: o diagnóstico do desempenho da(s) política(s) pública(s) selecionada(s); as recomendações do Legislativo ao Executivo; e, as recomendações feitas ao próprio Parlamento, na forma de proposições legislativas a serem apreciadas, entre outras possibilidades	
Dados	Administração Pública; relatórios do TCU; institutos de estudos e pesquisa, públicos ou privados, e pela academia; organizações diversas da sociedade civil e por agentes particulares dotados de	

	expertise técnico-científica; e, as eventualmente produzidas internamente, para essa finalidade específica como as oriundas do DataSenado.
Aspectos de análise	Economicidade, eficiência, eficácia e efetividade
Critérios de análise	Todos os aspectos, mas preferencialmente a efetividade.
Capacitação complementar	Instituto Legislativo Brasileiro

Fonte: elaboração própria a partir do Guia de Avaliação de Políticas Públicas, 2013.

Apêndice E – Destaques teóricos encontrados no Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal

Diretrizes e especificações teóricas	
Caráter da Avaliação	Pela diversidade de políticas públicas que serão objeto de avaliação, cada qual situada em uma etapa específica de execução e implementação o caráter é predominantemente híbrido, ou seja, pode ser tanto somativa, quanto formativa; acontecer ex-ante, durante ou ex post.
Pontos de vista	<p>Trazer ao conhecimento público e proporcionar o debate sobre a atuação governamental em benefício da sociedade</p> <p>Propor ajustes e aprimoramentos nas políticas públicas, quando necessários e oportunos</p>
Níveis de trabalho da consultoria	<p>Avaliação: Desenvolvem a própria análise, coletam dados e informações e os consolidam diretamente para produzir um relatório de avaliação.</p> <p>Meta-Avaliação: Analisam e consolidam informações constantes de estudos e avaliações previamente realizados por outras instituições, tais como relatórios produzidos por universidades, 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.</p>
Dimensões	<p>Economicidade: minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade.</p> <p>Efetividade: alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo.</p> <p>Eficácia: grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados.</p> <p>Eficiência: relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo.</p>
Componentes do Padrão Único	<p>Planos e objetivos: análise da pertinência da política pública, razões que a fundamentem, o que ela pretende resolver ou atender, onde atuará; se foi formulada de a partir de pilares justificáveis, a partir de estudos documentados, ponderando sobre as alternativas e opções viáveis e eficientes; dos objetivos gerais, específicos, de curto, médio e longo prazo, com planejamento das ações para alcança-los; os planos são exequíveis, elaborados de forma a utilizar da melhor forma os recursos, medindo os impactos.</p> <p>Monitoramento e avaliação: avaliar se foram previstos o escopo, o propósito e os demandantes, a disponibilidade e qualidade dos dados e de tudo que os envolve.</p> <p>Institucionalização: verificar se as políticas estão fundamentadas em um arcabouço jurídico-normativo, padrões e procedimentos, que explicitem competências, responsabilidades e funções dos atores envolvidos, de modo a assegurar governança e legitimidade, sem excesso de formalidades que dificultem sua coordenação, inclusive se a participação do Poder Legislativo, na formulação do marco regulatório principal da política pública, avalia aspectos importantes de sua formulação, que não tenham caráter meramente administrativo ou operacional, e estejam inscritas em normas legais ou infralegais.</p>

<p>Participação: verificar se os processos decisórios foram legitimados pela participação social em suas diferentes fases, com ampla divulgação de informações em quantidade e a qualidade; além disso, se foram priorizados os anseios e carências sociais, e se essa mesma sociedade se viu envolvida no processo de modo a também monitorar e atuar ativamente.</p>
<p>Capacidade organizacional e recursos: averiguar o uso dos recursos institucionais, se a distribuição de órgãos, equipamentos e pessoas se fez de maneira a desenvolver a política com expertise e eficiência em todas as fases do ciclo.</p>
<p>Planejamento e gestão orçamentária: análise da história, planejamento, inserção, adequação, assertividade e coerência da política em relação ao PPA, LOA, LDO, e outros planos e normas orçamentárias, bem como a coerência com a matriz de responsabilidades orçamentárias dos entes da federação definida nas normas constitucionais, legais ou infralegais.</p>
<p>Coordenação e coerência: observar se os atores envolvidos foram coordenados formalmente, se há incentivos, instancias de referência, coerência com a estrutura estatal e suas responsabilidades constitucionais, mecanismos de superação de inconsistências e de transparência.</p>
<p>Gestão de riscos e controle interno: se há identificação, avaliação, tratamento, comunicação, monitoramento, explicação e documentação dos riscos identificados, tempestiva e sistematicamente, durante a formulação da política pública, e definição de responsabilidades pela sua mitigação na implementação; controle interno apto a mitigar os riscos identificados para a realização dos objetivos da política, inclusive os decorrentes de conflitos de interesse; realização sistemática de testes de estresse e planos de contingência de implantação da política pública; acompanhamento dos resultados das atividades de controle, inclusive das providências indicadas e das adotadas para o saneamento de impropriedades.</p>
<p>Accountability: verificar se foram definidos e formalizados os mecanismos e os instrumentos de responsividade, transparência e accountability, mediante padrões mínimos de monitoramento de expectativas, comunicação e prestação de contas; se há indicação do(s) responsável(is) diretos pela política pública ou pela gestão e pelos resultados obtidos por essa política; existência de documentação, manutenção de registros e divulgação sistemáticas de ações e resultados da política pública, mediante prestações de contas claras, periódicas e formais; além da capacidade de imposição da adoção de medidas corretivas e sanções em casos de impropriedades e incentivos à responsividade, à transparência, ao comprometimento das partes interessadas e ao foco em resultados.</p>
<p>Resultados alcançados: síntese dos resultados seja em termos de cobertura, seja em termos de impactos de curto, médio e longo prazo.</p>
<p>Recomendações: sugestões para o aperfeiçoamento e reformulação da política pública.</p>

Fonte: elaboração própria a partir do Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal, 2015.