

Avaliação de políticas públicas pelo Poder Legislativo: efetividade da atuação do Senado Federal

Evaluation of public policies by the Legislative Branch: effectiveness of the Federal Senate activity

Alba Valéria Fontes Leite¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo geral analisar a capacidade do Senado Federal para avaliar políticas públicas, no período de 2014 a 2019, nos termos da Resolução nº 44/2013 do Senado Federal. Busca-se investigar se a avaliação tem sido efetiva, tanto na participação e no compartilhamento de informações dos atores envolvidos com a política pública quanto no cumprimento das recomendações dos relatórios finais, com sugestões para o Legislativo e o Executivo, com a finalidade de propiciar a melhoria dos resultados das políticas públicas ofertadas à sociedade. O método de pesquisa utilizado foi a pesquisa documental e estudo de caso descritivo com abordagem qualitativa. Os resultados apontam que é preciso haver a observância de todo o processo da avaliação, do cumprimento das recomendações dos relatórios e, principalmente, da realização de audiências públicas com a participação de atores envolvidos com a política pública.

Palavras-chave: avaliação de políticas públicas; controle externo; Poder Legislativo.

ABSTRACT

The general objective of this paper is to analyze the Federal Senate skills to evaluate public policies, in the period from 2014 to 2019, under Resolution

¹ Graduada em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFS), mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Atualmente, é assessora legislativa no Senado Federal.
E-mail: alba.fontes@yahoo.com.br

No. 44/2013 of the Federal Senate. Aiming to investigate if the evaluation has been effective, both in participation and sharing information of the actors involved with public policy and in the fulfillment of the recommendations of the final reports, with suggestions to the Legislative and Executive branches, in order to provide the improvement of the public policy results offered to the society. The research method used was documentary research and descriptive case study with qualitative approach. The results show that it is necessary to observe the whole evaluation process, the fulfillment of the recommendations of the reports, and, especially, the holding of public hearings with participation of actors involved with public policy.

Keywords: public policies evaluation; external control; Legislative Branch.

Recebido: 29-11-2021

Aprovado: 28-03-2022

1 INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição Federal de 1988, foi assegurada uma gama de direitos prestacionais que tornaram a atuação do Estado cada vez mais presente no cotidiano das pessoas. Com isso, mais aportes de recursos públicos são demandados para a concretização deles. Essas mudanças jurídicas, por sua vez, impactaram também o papel do Poder Público na implementação desses direitos. As políticas públicas de efetivação desses direitos cresceram em complexidade, passando a envolver arranjos de diversos atores. Isso também exige maior interação entre Legislativo, Executivo e Judiciário.

Mais recursos e mais prestações estatais demandam a necessidade de controles sobre as políticas que envolvem a alocação de verbas públicas e ações governamentais. Em que pese o protagonismo inicial do controle interno do Poder Executivo em relação à avaliação de políticas públicas, a Constituição Federal, ao atribuir a função de fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo ao Poder Legislativo, sinalizou o papel do legislador na avaliação das políticas públicas.

A relevância do tema das avaliações consiste no fato de que a Constituição Federal criou vários mecanismos de intervenção do Parlamento sobre as políticas públicas. Porém, o papel do Poder Legislativo sempre foi desempenhado timidamente, sob uma perspectiva de conformidade formalista (FREITAS *et al.*, 2013).

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

O Poder Legislativo tem um papel fundamental e especial a desempenhar: ele pode atuar como arena de espaço público democrático para avaliar e, desse modo, propor o aprimoramento de políticas públicas, de forma dialógica, acompanhando as novas alternativas de solução de problemas. É preciso, no entanto, definir as suas possibilidades a fim de que sejam adequadamente desenvolvidas as suas capacidades nessa seara.

É nesse ponto que se impõe a revisão dos mecanismos de acompanhamento e avaliação de governo pelo Poder Legislativo Federal. Sistematizar e integrar a atividade de exame de políticas públicas no Parlamento, incorporando-a ao processo legislativo e à rotina do parlamentar, é uma medida fundamental para fortalecer o processo de retroalimentação do ciclo de políticas públicas.

Todavia, esse exame não é desprovido de balizamentos. A avaliação de políticas públicas, executada como um processo sistemático e institucionalizado, deve ser parte de uma estrutura de decisões baseadas em indicadores e resultados cuja finalidade é verificar a eficiência da alocação dos recursos públicos e identificar possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal com vistas à sua otimização.

O objetivo deste estudo é analisar a capacidade do Senado Federal para avaliar políticas públicas, nos termos da sua Resolução nº 44/2013. Busca-se investigar se a avaliação realizada com base nesse instrumento normativo tem sido efetiva, tanto na participação e compartilhamento de informações dos atores envolvidos com a política pública quanto no cumprimento das recomendações dos relatórios finais, com emissão de sugestões para o Legislativo e o Executivo, objetivando propiciar a melhoria dos resultados ofertados à sociedade.

Impende ressaltar que o presente trabalho não pretende sugerir que se torne mais rígido o controle contábil das contas públicas, mas, sim, analisar se a avaliação de políticas públicas realizada pelo Senado está funcionando em conformidade com as suas características institucionais, que podem complementar outros exames, realizados em instâncias oficiais diversas.

Dessa forma, o que se propõe é a promoção da integração das avaliações das políticas com o desenvolvimento de capacidades do Parlamento (BITTENCOURT, 2009), no que for compatível com as suas funções institucionais. Essa integração está situada dentro da lógica do processo de modernização de gestão para resultados, praticado no Poder Executivo, e da ampliação dos espaços institucionalizados de participação social. Tais mecanismos asseguram canais de participação e de diálogo, podendo promover a qualidade na prestação de serviços e na utilização dos recursos.

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

Tais modificações foram no sentido de proporcionar meios para que as comissões permanentes da casa realizem tais avaliações. Fixaram, ainda, a possibilidade de solicitação de informações aos órgãos do Poder Executivo, ao Tribunal de Contas da União – TCU e a entidades da sociedade civil. Concederam atribuições à Consultoria Legislativa e à de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado. Também determinaram que

o Instituto Legislativo Brasileiro promova capacitação e desenvolvimento dos servidores encarregados de tais tarefas.

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

Nesse sentido, o problema que se põe para enfrentamento é: em que medida as alterações regimentais, introduzidas pela Resolução nº 44/2013 do Senado Federal, foram efetivas para garantir a avaliação das políticas públicas pelo Parlamento entre 2014 e 2019 e para contribuir para a melhoria dos resultados ofertados à sociedade?

Ao longo da pesquisa, emergiram hipóteses a serem enfrentadas para que fossem ou não confirmadas como aptas a responder à indagação central posta em exame: as introduções regimentais, realizadas pela Resolução nº 44, de 2013, estão sendo efetivas: (a) para propiciar a avaliação das políticas públicas pelo Parlamento; e (b) para contribuir para a melhoria dos serviços ofertados à sociedade, já que estão sendo compartilhadas informações técnicas das políticas governamentais e atendidas as recomendações dos relatórios finais das avaliações de políticas públicas.

É importante ressaltar que o foco principal será a efetividade no processo de avaliação pelo Poder Legislativo, mesmo diante da diversidade de critérios contidos nas suas competências institucionais, já que o controle exercido pelo Parlamento é predominantemente político. O Legislativo não apenas verifica se a ação governamental cumpriu a lei, mas, também, se os resultados foram os mais adequados e se as decisões adotadas refletiram as necessidades públicas.

Cumprir registrar que a matéria não será abordada a partir de uma perspectiva analítica da política das arenas de poder, mas se propondo a esclarecer como é estruturado o processo de avaliação no Parlamento. Pre-

tende, ainda, examinar a eficácia dessa avaliação em termos de potencial para produzir melhorias nas escolhas da política pública a ser implementada para além do papel fiscalizador que o Poder Legislativo detém.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Será adotada a definição de políticas públicas de Maria Paula Dallari Bucci, que foi a mesma acolhida no Referencial de Avaliação de Políticas Públicas do Senado Federal (SANTOS *et al.*, 2013) a saber: “[...] programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2006, p. 38).

Considerar-se-á, ainda, a lição de Ana Carla Bliacheriene para quem, embora o controle exercido pelo Parlamento sobre a Administração Pública seja predominantemente político, é importante reforçar o entendimento de que a própria Constituição Federal conferiu a ele competência para o exercício do controle de legalidade e de resultados (BLIACHERIENE, 2016).

No entendimento de Fernando Filgueiras e Lúcia Queiroz, a avaliação de políticas públicas não é uma atividade mecânica ou linear da aplicação de métodos e análises de impacto. Os autores ponderam que envolve embates, concepções de mundo, tecnologias disponíveis e capacidades, além de ser atravessada por relações de poder e conflitos que demandam um processo de institucionalização para poder exercer plenamente sua função no ciclo das políticas públicas (FILGUEIRAS; QUEIROZ, 2016, p. 12).

O presente texto também tomou por base o Referencial de Avaliação de Políticas Públicas do Senado Federal, que proclama que a avaliação das políticas públicas vem somar-se aos instrumentos tradicionalmente empregados para o exercício da atribuição constitucional do Congresso Nacional de fiscalizar as ações do Poder Executivo (SANTOS *et al.*, 2015).

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

Para Fernando Meneguim e Igor de Freitas, o alinhamento da função avaliativa pelo Legislativo segue os mesmos propósitos das avaliações de outros órgãos e, também, agrega outros elementos inerentes à sua função institucional (MENEGUIM; FREITAS 2013, p. 21).

Na literatura internacional, Pieter Zwaan, Stijn van Voorst e Ellen Mastenbroek, analisando em que condições o Parlamento Europeu utiliza avaliações legislativas *ex post* para fins de prestação de contas, chegaram à conclusão de que tais avaliações desempenham um papel fundamental em um sistema político, pois fornecem uma base de informações para que a responsabilidade (*accountability*) funcione (ZWAAN *et al.*, 2016).

3 METODOLOGIA

Os métodos de pesquisa utilizados foram o da pesquisa documental e o do estudo de caso descritivo com abordagem qualitativa (YIN, 2015). A primeira etapa valeu-se de análise bibliográfica dos referenciais da literatura especializada para, então, desenvolver as questões atinentes a essa pesquisa.

A segunda etapa, documental, buscou fontes oficiais pela rede mundial de computadores, no site institucional do Senado Federal, mais especificamente na ferramenta denominada “Comissões”, no *link* “Requerimentos”. A partir daí, foram levantados e analisados os resultados dos relatórios de avaliação de políticas públicas entre o período de 2014 a 2019.

O terceiro estágio se deu com o estudo de caso, com o propósito de aferir a participação e o compartilhamento de informações dos diversos atores envolvidos com as políticas públicas analisadas e o cumprimento das recomendações dos relatórios finais de avaliação.

Pretende-se, dessa maneira, testar se o advento das alterações regimentais, promovidas pela Resolução nº 44/2013, tem sido efetivo para viabilizar a participação dos diversos atores envolvidos com a política pública e verificar o cumprimento das recomendações dos relatórios de modo a proporcionar uma melhor avaliação das políticas públicas pelo Poder Legislativo e contribuir para a melhoria da gestão pública e dos serviços ofertados à sociedade.

4 ARCABOUÇO CONSTITUCIONAL

A Constituição de 1988 atribuiu a função de fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, entre outros órgãos, ao Poder Legislativo, sinalizando o papel do legislador na condução das políticas públicas.

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

Da mesma forma, conferiu-lhe a atribuição da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Direta e Indireta quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade. Estabeleceu, assim, os critérios e as bases do controle externo a cargo do Poder Legislativo e do sistema de controle interno de cada órgão e instituição (art. 70 da CF).

Essas são as principais disposições que concedem legitimidade ao Poder Legislativo para avaliar as ações do Poder Executivo. A Constituição Federal não deixa dúvida acerca do destacado papel do Congresso na avaliação de políticas públicas, eis que o integra ao sistema de controle desenhado por ela.

Todo esse arcabouço jurídico fixa as bases constitucionais do controle da atividade estatal pelo Legislativo que, diante de novas necessidades sociais e da escassez de recursos públicos, demanda a implementação

de novos arranjos institucionais, envolvendo o setor público e a sociedade, com o fim de garantir maior efetividade às atividades estatais.

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

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

5 UM NOVO OLHAR SOBRE O SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO DAS ATIVIDADES DO ESTADO

Os Poderes Legislativo e Executivo produziram atos normativos em abundância, direcionados à função avaliativa. Tais normas reorientaram a atividade de controle do Estado, fazendo com que fórmulas clássicas cedessem espaço a novas metodologias de avaliação.

Após as mudanças mais substanciais, que vieram com a Constituição Federal de 1988, no rol de tais atos normativos merecem especial referência: a) o Decreto nº 9.203/2017, que instituiu a Política de Governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional; b) o Guia da Política de Governança Pública, que instituiu a política de governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional; c) a Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública federal e institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal; d) o Decreto nº 9.834/2019, que institui o Conselho de Monitoramento e Ava-

liação de Políticas Públicas; e) o Decreto nº 10.160/2019, que institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto; f) o Decreto 10.411/2020, que regulamenta as análises de impacto regulatório e de resultado; g) a Lei nº 14.129/2021, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública; e h) a Emenda Constitucional nº109 de 2021. O governo brasileiro também publicou um referencial metodológico, composto pelo Guia Prático de Avaliação *Ex Ante* e pelo Guia Prático de Avaliação *Ex Post*.

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

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

Fixada a existência de uma base normativa para a atividade de avaliação, pode-se dar um passo adiante, contextualizando aquela que se realiza especificamente no âmbito parlamentar, diferenciando-a das demais existentes. De fato, para situarmos a presente discussão no contexto dos mecanismos de controle, impende registrar que são várias tipologias relacionadas, que levam em consideração, de igual forma, os sujeitos envolvidos no processo avaliativo. No entanto, o foco principal deste estudo é o controle externo realizado pelo Poder Legislativo, também chamado controle horizontal, no qual se insere a avaliação de políticas públicas pelo Parlamento.

Essa observação é importante porque a maior parte dos estudos que tratam da avaliação de políticas públicas se direciona para as que são feitas pelo Poder Executivo e pelos Tribunais de Contas. Sem sombra de dúvidas, na esfera federal, o protagonismo na avaliação é do TCU, sobretudo na difusão da necessidade da adoção de instrumentos avaliativos, embora essa abordagem seja diferente daquela que o Senado se propõe a realizar, conforme será desenvolvido mais adiante.

Isso não é acidental. É correto afirmar que o Poder Executivo dispõe de um amplo conjunto de recursos humanos e institucionais favorecendo sua predominância na iniciativa de propostas para a gestão estatal e a condução de políticas públicas (SILVA; ARAÚJO, 2010, p. 3). Ele vem se estruturando fortemente para produzir suas próprias avaliações, normalmente realizadas como parte do ciclo da política pública, ou materializadas pelo seu controle interno.

Desse modo, já existem muitas instituições, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea e o Tribunal de Contas da União – TCU, que possuem equipes muito capacitadas para desenvolver as avaliações de políticas públicas. O Poder Legislativo, por conseguinte, não tem competência exclusiva nessa tarefa, sobretudo porque não dispõe de todos os dados que são do domínio do Executivo nem possui capital humano suficiente para produzir avaliações de todas as políticas executadas pelo Governo Federal.

A isso, acrescenta-se a ausência de sincronia entre as casas legislativas na dedicação a tal atividade de avaliação. Embora na descrição do modelo atual, no Legislativo, o Senado já exerça a competência avaliativa, a Câmara de Deputados ainda não a institucionalizou.²

Outro ponto importante na modernização do sistema de controle é que a aptidão do Poder Executivo de implementar suas políticas envolve múltiplos atores e interesses públicos e privados, demandando novas capacidades avaliativas que envolvam todos os agentes interessados, o que convida outras instâncias, como o sistema político (onde se insere o Parlamento), à participação nesse processo, como anotam Gomide e Pires (2014, p. 21).

6 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO SENADO FEDERAL

Retomando o conceito de avaliação de políticas públicas adotado neste estudo, é correto afirmar que o alinhamento dessa função avaliativa pelo Legislativo compartilha os mesmos propósitos das avaliações de outros órgãos. Contudo, agrega também outros elementos inerentes à sua função institucional e, por isso, diferencia-se dos demais órgãos de avaliação.

Meneguim e Freitas (2013, p. 21) indicam características funcionais do Legislativo que merecem destacado registro:

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

² A Câmara dos Deputados promoveu, em 2020, por meio da Consultoria Legislativa, o seminário virtual “O papel do Legislativo na avaliação de políticas públicas”. Além de servidores e representantes de associações e sindicatos do Poder Legislativo Federal, participaram das discussões integrantes do Tribunal de Contas da União (TCU), do Ministério da Economia, da Casa Civil, da Controladoria-Geral da União (CGU), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e de entidades estrangeiras. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/60060>. Acesso em: 18 jun. 2021.

Os autores, quando tratam das avaliações no âmbito do Legislativo, ainda acrescentam outros atributos institucionais que vão além daqueles desenvolvidos no âmbito do Executivo e do TCU.

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

Outro ponto importante abordado por Meneguim e Silva é a pluralidade de agentes representativos presentes no Parlamento; diversidade de suma importância para estabelecer as bases para uma orientação mais interativa com as demandas e preferências dos cidadãos e suas experiências variadas, mediante mecanismos de consulta e participação direta desses.

O Poder Legislativo é, por natureza, inclusivo e plural, seus processos de tomada de decisão, além de serem mais transparentes do que nos demais poderes da República, permitem a mediação entre as instituições estatais e a sociedade, assegurando que nossa democracia seja dinamicamente renovadora. O principal instrumento que consubstancia essa prática é o processo legislativo. Já são passados quase trinta anos da Constituição Federal e, mesmo com inúmeras experiências acumuladas, o Congresso Nacional continua desafiado por uma agenda legislativa cada vez mais complexa e que precisa ser analisada com espírito público e respeito a todos os setores sociais interessados. São os desafios que dão a tônica do exercício da representação. O Poder Legislativo detém sensibilidade política, capacidade técnica e autonomia jurídica para produzir diagnósticos adequados sobre a situação brasileira, bem como, para propor mudanças no rumo de políticas que garantam o incremento de bem-estar para a população. Daí a importância de um exercício deliberativo que seja rico e bem orientado para produzir legislação de qualidade, certificando a sociedade de que foi a melhor decisão para operar positivamente sobre a realidade. (MENEGUIN; SILVA, 2017, p. 10)

É nesse contexto que deve ser ressaltado o papel capital do Legislativo, que é o de ceder o espaço público, democrático, transparente para a sociedade se expressar em todo ciclo da política pública, inclusive no estágio de avaliação. O Legislativo, por sua própria conformação, é o espaço natural para tal ato.

Nesse passo, o Senado, por já dispor de instrumentos normativos reguladores inseridos em seu Regimento Interno, pode ser o canal de viabilização. Ele pode oferecer esse ambiente importante de participação democrática e de transparência na entrega de resultados das políticas públicas ao cidadão, indo além das avaliações já realizadas no âmbito do Executivo.

A importância da realização de uma avaliação diferenciada pelo Legislativo se apresenta de forma a complementar a tarefa avaliativa do Executivo e demais órgãos. A ele compete avaliar a política pública, mas de modo operacionalmente diferente, proporcionando espaço participativo plural e transparente para todos os interessados.

Outrossim, o escopo do presente estudo é investigar o que o Parlamento pode desenvolver para otimizar as avaliações a seu cargo. O esperado papel do Legislativo, repita-se, não é só o de produzir mais uma avaliação, uma réplica das já realizadas pelos demais atores institucionais. Seu papel é o de possibilitar uma avaliação peculiarmente qualificada, com a participação de todos esses canais: as pessoas mais interessadas em determinada política, gestores, pesquisadores, o público-alvo e todos podem ser chamados no processo para se pronunciar. Essa vocalização amplificada de posicionamentos é muito importante.

Assim exposto, o Poder Legislativo comporta todas as condições institucionais para avaliar as políticas públicas nesse formato pluralista e participativo, seja pela competência constitucional de fiscalizar o Poder Executivo e aprovar a alocação dos impostos pagos pela população, seja pelo seu papel de tornar mais transparentes os gastos públicos, seja, também, pela natural vocação dos parlamentos de congregarem visões plurais

sobre as políticas executadas, dada a variedade das correntes sociais e de pensamento que neles são representadas.

No Senado, além dos instrumentos tradicionais de controle, as ferramentas disponíveis para a avaliação de políticas públicas foram estabelecidas pela Resolução nº 44, de 2013, que alterou o seu regimento interno. Tais modificações foram no sentido de desenvolver meios para que as comissões permanentes façam avaliações, conforme escolhas específicas que venham a realizar.

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

A esse respeito, de modo a viabilizar operacionalmente a atividade avaliativa senatorial fixou-se a possibilidade de solicitação de informações aos órgãos do Poder Executivo, ao Tribunal de Contas da União e a entidades da sociedade civil. Foram concedidas atribuições à Consultoria Legislativa e de Orçamento, Fiscalização e Controle. Também ficou determinado que o Instituto Legislativo Brasileiro promoveria a capacitação e o desenvolvimento dos servidores encarregados de tais tarefas.

Isso não significa, contudo, que a estrutura está pronta e acabada. Como lembra Meneguín, essas pesquisas demandam, inclusive, orçamento apto a seu desenvolvimento.

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

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

O Legislativo dispõe de uma estrutura apta ao desenvolvimento dessa tarefa. Entretanto, até o momento, somente o Senado institucionalizou essa função, que foi normatizada no regimento interno a partir da Resolução nº 44 de 2013.

7 RESOLUÇÃO Nº 44, DE 2013 DO SENADO FEDERAL

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

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

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

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

Para auxiliar na aplicação da Resolução, foram publicados um referencial pelo Senado (SANTOS *et al.*, 2013) e trabalhos da sua Consultoria Legislativa e de Orçamento. Esses estudos têm por objetivo viabilizar a execução da atividade normatizada pela Resolução nº 44, oferecendo insumos aos interessados sobre as dimensões de análise a serem abordadas pelas comissões nesse processo. Também se destinam ao sequenciamento

de ações para que se incorpore a atividade de avaliação ao fluxo ordinário dessa Casa Legislativa.

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

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

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

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

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

8 RESULTADO DA ANÁLISE DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO SENADO FEDERAL APÓS A RESOLUÇÃO Nº 44/2013

Os resultados das avaliações de políticas públicas realizados no Senado serão extraídos da leitura dos principais documentos que constam no processo que começa com o requerimento de avaliação de políticas públicas, prosseguindo com a realização de audiências públicas, até alcançar a apresentação de relatórios e suas recomendações.

A análise do procedimento de avaliação faz um apanhado dos principais aspectos desse rito com o intento de investigar como a avaliação de políticas nas comissões permanentes do Senado foi incorporada ao processo de trabalho legislativo e qual foi a sua repercussão. Acompanhe o Quadro 1.

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

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

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

COMISSÃO PERMANENTE	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
CI – Comissão de Serviços de Infraestrutura	3	2	1	0	1	1	8
CMA – Comissão de Meio Ambiente	0	1	1	2	0	1	5
CRA – Comissão de Agricultura e Reforma Agrária	2	2	1	1	1	1	8
CRE – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	1	1	2	0	0	1	5
CSF – Comissão Senado do Futuro	0	1	7	1	0	0	9
CTFC – Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor	X	X	6	0	0	1	7
Total de 13 comissões	15	17	26	13	8	11	90

Fonte: elaborado pela autora, a partir dos requerimentos propondo avaliação de políticas públicas das comissões permanentes do Senado Federal (2021).

Vale destacar que o estudo contemplou apenas as comissões permanentes que existiam no Senado nos primeiros anos em que o regimento interno passou a disciplinar essa avaliação.³

Os resultados alcançados caminham no sentido de que, no período de 2014 a 2019, a grande maioria das comissões permanentes apresentou políticas públicas para serem avaliadas.

Os dados nos permitem concluir que, na escolha de políticas, as comissões permanentes aderiram ao procedimento quase que unanimemente.⁴

Esse fato é significativo, considerando que, com base no art. 96-B, a realização dessa avaliação não é impositiva, mas discricionária. Cabe às comissões decidirem sobre a oportunidade e conveniência da apresentação de propostas para tanto.

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

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

No que pertine aos relatórios das avaliações de políticas públicas, a pesquisa constatou que nem todos os que foram apresentados restaram aprovados, razão pela qual, para este trabalho, serão considerados somente os aprovados. Confira o Quadro 2.

Quadro 2 – Relatórios aprovados

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

Quadro 2 – Relatórios aprovados (continuação)

COMISSÃO PERMANENTE	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
CTFC – Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor	X	X	0	0	0	0	0
Total de 13 comissões	6	14	12	10	6	5	53

Fonte: elaborado pela autora, a partir da lista dos requerimentos dispostos no site das comissões permanentes do Senado Federal, propondo avaliação de políticas públicas (2021).

* Aguardando deliberação.

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

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

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

Quadro 3 – Audiências públicas realizadas com a participação de atores externos

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

Quadro 3 – Audiências públicas realizadas com a participação de atores externos (continuação)

COMISSÃO PERMANENTE	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
CDH – Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa	0	1	0	0	0	0*	2
CDR – Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo	1	1	1	1	1	0*	5
CE – Comissão de Educação, Cultura e Esporte	0	3	0	1	0	1	5
CI – Comissão de Serviços de Infraestrutura	0	2	1	0	0	0*	3
CMA – Comissão de Meio Ambiente	0	1	0	2	0	1	4
CRA – Comissão de Agricultura e Reforma Agrária	2	2	1	1	1	0*	7
CRE – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	0	1	1	0	0	1	3
CSF – Comissão Senado do Futuro	0	0	1	0	0	0	1
CTFC – Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor	X	X	0	0	0	0	1
Total de 13 comissões	-	-	-	-	-	-	42

Fonte: elaborado pela autora, a partir da consulta da tramitação dos requerimentos dispostos no site das comissões permanentes do Senado, propondo avaliação de políticas públicas, e da leitura dos relatórios de avaliação (2021).

* Aguardando deliberação.

O Quadro 3 indica a realização de 42 audiências públicas como parte do processo de avaliação de políticas públicas no Senado.

A pesquisa foi feita com base em relatórios aprovados que encerraram o processo avaliativo. A partir daí, verificou-se se houve ou não a audiência pública no curso do rito.

Assim, o critério utilizado para identificar a ocorrência dessas audiências foi pesquisar somente as avaliações concluídas para, então, apurar

se houve a realização de audiência pública e, partindo dessa realidade, investigar o desempenho do processo de avaliação.

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

Isso posto, um aspecto que chama a atenção é o de que, em muitas políticas avaliadas, foram realizadas mais de uma audiência pública, chegando-se, eventualmente, ao número de seis para instruir a avaliação. Foi o caso da Comissão de Infraestrutura, responsável pela realização de seis audiências públicas em cada política avaliada, nos anos de 2016 e 2017.

Um comparativo do Quadro 2, de relatórios aprovados, com o Quadro 3, de audiências públicas, mostra que, dos os 53 relatórios aprovados, 42 realizaram audiências públicas. Portanto, as audiências ocorreram nos procedimentos que compõem o percentual de 80% das políticas avaliadas. Apenas nove avaliações foram concluídas sem que houvesse audiência pública.

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

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

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

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

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

Além de ser uma forma de proporcionar um espaço plural, com a participação de todos os setores envolvidos, é também uma maneira de acompanhamento das decisões das políticas públicas: as pessoas mais interessadas, gestores, pesquisadores, integram o público-alvo chamado para se pronunciar no processo.

Esse fato se reveste de grande importância porque, nos casos estudados, mais do que a realização de audiências públicas para instruir as avaliações, houve efetiva participação da sociedade, elevando a legitimação do Legislativo no exame das políticas públicas.

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

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

Disso decorre que, a partir da perspectiva das partes interessadas na questão discutida, opera-se uma comunicação enriquecedora que finda, trazendo ao conhecimento público dados e informações concretas nem sempre capturadas pelas demais esferas de controle e avaliação. Tal comunicação com os atores presentes nas audiências públicas melhora o debate sobre a atuação governamental e produz uma troca de experiências que impacta no

conhecimento da política também para os legisladores. A partir disso, é correto afirmar que o desempenho do processo de avaliação, com a realização de audiência pública, é um indicador positivo de sua efetividade.

O Legislativo é o espaço natural para tal procedimento participativo, pois está apto a ceder espaço público e democrático para as discussões úteis para avaliar uma política pública. O Senado pode ser o canal de viabilização disso e pode oferecer esse ambiente importante.

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

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

8.1 ANÁLISE DE CASO

Como metodologia complementar deste trabalho, a escolha do estudo de caso é decorrente do objetivo da pesquisa a fim de analisar a efetividade da avaliação por meio de dados empíricos de um acontecimento contemporâneo (YIN, 2015), a saber: CE – 2017 – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec. Requerimento da Comissão de Educação – RQE nº 31, de 2017. Relatório nº 6, de 2017.

O caso foi escolhido, pois, além das características protocolares de cumprimento regimental de avaliação, é emblemático. A questão contextual desse caso é pertinente com a análise da efetividade do processo de avaliação a partir do cumprimento de recomendações do relatório produzido pelo Legislativo.

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

Destacam-se como principais ocorrências:

1 – Após a aprovação do requerimento, indicando a política escolhida, são analisados documentos preexistentes: relatórios de auditoria do TCU e estudo do Ipea, seguindo-se a escuta orientada de todos os atores envolvidos no planejamento, na execução e na avaliação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec, por meio da realização de sete reuniões com instituições envolvidas no Programa.

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

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

4 – Atores externos: diretora de Avaliação da Secretaria de Avaliação e Gestão do Ministério do Desenvolvimento Social – SISP/MDS; gerente executivo de Educação Profissional e Tecnológica do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI; auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas da União – TCU; chefe da Assessoria Técnica da Presidência do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea; secretário de Estado da Educação de Roraima e representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed; diretor de Articulação e Expansão de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação – SE-

TEC/MEC; secretário de Inovação e Novos Negócios do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC, diretor de Educação e Tecnologia da Confederação Nacional das Indústrias – CNI; secretária de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação.

5 – Recomendação objeto da escolha do caso analisado: no que pertine à recomendação da proposição legislativa, que resultou no PLS 488/2017, no decorrer do processo avaliativo e em meio às discussões e audiências públicas, foi considerada a necessidade de se estabelecerem normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas:

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

Embora o PLS 488/2017 ainda se encontre em tramitação, já é aguardado pelos órgãos empenhados na regulamentação das políticas públicas. Esse projeto de lei foi apontado no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, recentemente publicado.⁵

Ao tratar do diagnóstico do problema e da formação da agenda, o TCU aponta o PLS 488 como uma referência na concepção das políticas públicas, de forma a incrementar a capacidade de governança e gestão da Administração Pública. Para ele, deve ser definida a formalização dos processos decisórios, incluindo o registro da motivação e do conjunto de

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

evidências que embasam a escolha política e que uma das diretrizes, para se ter uma boa governança, é a definição clara das funções das organizações e das responsabilidades dos envolvidos (TCU, 2020, p. 42-58).

Nesse contexto, recapitule-se que o presente trabalho busca verificar a observância do processo de avaliação de políticas públicas no Senado Federal, no período de 2014 a 2019, e compreender a incorporação dessa atividade nessa casa legislativa. Dessa forma, mira-se na aferição da efetividade da atividade senatorial de avaliação de políticas públicas.

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

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

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

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

Assim, no que tange ao cumprimento das recomendações dos relatórios finais, para que a avaliação seja mais efetiva, o Senado pode melhorar o processo com medidas para aprimorar o seu sistema de acompanhamento das avaliações de políticas públicas. Seria adequada a criação de um “Portal de Políticas Públicas” que passe a gerenciar, inclusive, os documentos e as respostas às recomendações dos relatórios, com vistas a gerar resultados mais facilmente mensuráveis sobre as políticas públicas avaliadas.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

O diagnóstico do desempenho do Senado foi alcançado a partir da análise de efetividade das avaliações nele realizadas, no período de 2014 a 2019.

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

Com o estudo de caso, foi possível vislumbrar o cumprimento das recomendações do relatório final do caso pesquisado, inclusive aferir o reflexo da avaliação além do ambiente do Senado, repercutindo em outras instituições, como o TCU, e, também, na comunidade de professores universitários e técnicos do governo. No entanto, cumpre ressaltar que esse entendimento está aliado a um específico caso de sucesso, e não a todas as avaliações.

Da análise documental, merece ser destacado que as audiências públicas surpreenderam, tanto em relação à quantidade de tais atos, eis que algumas comissões realizaram até seis audiências por política, quanto à diversidade de participantes, contemplando visões enriquecedoras do processo de avaliação.

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

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

Então, o papel do Legislativo não é o de produzir mais uma avaliação nos moldes das realizadas no âmbito de outros órgãos oficiais. O Parlamento é o lugar natural para ceder espaço público de participação, democrático, de colheita de informações e experiências relevantes para avaliar políticas públicas. O Senado pode ser o canal de viabilização desse ambiente importante.

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

Destarte, o processo democrático tem imposto à ação estatal exigências de relacionamento com os atores afetados na tomada de decisão, para o melhoramento das capacidades do Estado em um contexto financeiro e fiscal de aumento das restrições orçamentárias. Esses atores precisam de espaço de participação na avaliação e o Legislativo tem a capacidade de ser o ambiente de expressão deles.

Assim, a consolidação da pesquisa direciona para que a avaliação pelo Legislativo seja considerada efetiva quando, além de avaliar o produto final, que são as recomendações de aprimoramento da política, também realizar todas as fases fundamentais para o desenvolvimento pleno do procedimento, inclusive a participação de atores externos.

A conclusão do trabalho é a de que a avaliação de políticas públicas no Senado Federal tem sido efetiva, tanto na participação de agentes externos no procedimento quanto no compartilhamento de informações dos atores nela envolvidos, colaborando para a eficiência da atuação governamental. No que se refere ao cumprimento das recomendações dos relatórios finais, a presente pesquisa propõe, como contribuição, que, para que a avaliação seja mais efetiva, o Senado melhore o processo, especificamente com a criação de um “Portal de Políticas Públicas”. Tal portal visaria gerenciar, inclusive, os documentos e as respostas às recomendações dos relatórios com vistas a gerar resultados mais mensuráveis.

REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, F. M. R. **O controle e a construção de capacidade técnica institucional no parlamento**: elementos para um marco conceitual. Brasília: Consultoria Legislativa/Senado Federal, 2009. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/154053/texto57FernandoMoutinhoRamalhoBittencourt.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 jun. 2021.

BLIACHERIENE, A. C. **Controle da eficiência do gasto orçamentário**. São Paulo: Fórum, 2016.

BRASIL. Receita Federal. **Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros**. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/conceito-de-gasto-tributario#:~:text=A%20Receita%20Federal%20do%20Brasil,Sistema%20Tribut%C3%A1rio%20de%20Refer%C3%A2ncia%2C%20reduzindo>. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. **Resolução nº 44, de 17 setembro de 2013**. Altera o Regimento Interno do Senado Federal para estabelecer procedimento de avaliação de políticas. Senado Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3595153&disposition=inline> Acesso em: 25 jun. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **O papel do Legislativo na avaliação de políticas públicas**. Seminário virtual. Consultoria Legislativa, 2020. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/60060>. Acesso em: 18 jun. 2021.

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

FILGUEIRAS, F.; QUEIROZ, L. Governança de sistemas de avaliação em perspectiva comparada. **Cadernos**, Brasília: Enap, n. 47, 2016. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2566/1/Caderno_47.pdf. Acesso em: 9 out. 2020.

FREITAS, I. V. B. *et al.* **Avaliação de políticas públicas no Senado Federal**: proposta de abordagem. Brasília: Consultoria Legislativa/Senado Federal, 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/>

estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/avppsf/avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-1. Acesso em: 5 set. 2020.

GOMES, A. M. T. L. **Análise das avaliações de políticas públicas do Senado Federal**: o cenário no período de 2014-2017. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2018. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/554590>. Acesso em: 18 jun. 2021.

GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22066. Acesso em: 5 set. 2020.

GUIMARÃES, A. S. A avaliação de políticas públicas do Senado Federal (2014-2017): notas de pesquisa. **Textos para Discussão**, Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado/2019, n. 263, set. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td263>. Acesso em: 18 jun. 2021.

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

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

SANTOS, R. C. L. F. dos *et al.* **Referencial para avaliação de políticas públicas no Senado Federal**. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria Legislativa e Consultoria de Orçamentos do Senado, fev. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outraspublicacoes/referencial-para-avaliacao-de-politicas-publicas-nosenado-federal-2015/RefPPub-2015>. Acesso em: 2 set. 2020.

SILVA P. L. B.; COSTA, N. R. **A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira: relatório técnico**. Brasília: Ipea, 2002. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5437. Acesso em: 5 set. 2020.

SILVA, R. S.; ARAUJO, S. M. V. G. Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno? **Textos para Discussão 76**, Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, p. 1-37, 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: 18 jun. 2021.

TORRENS, A. C. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. **Revista de Informação Legislativa**, [s. l.], v. 50, n. 197, p. 189-204, jan./mar. 2013.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZWAAN, P.; VAN VOORST, S.; MASTENBROEK, E. Ex post legislative evaluation in the European Union: questioning the usage of evaluations as instruments for accountability. **International Review of Administrative Sciences**, [s. l.], v. 82, n. 4, p. 713-732, 2016. Disponível em: <https://www.cairn-int.info/journal-international-review-of-administrative-sciences-2016-4-page-713.htm>. Acesso em: 7 mar. 2022.