



SENADO FEDERAL
INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO - ILB

ANTONIO MANOEL TIMBÓ LIMA GOMES

**ANÁLISE DAS AVALIAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO SENADO FEDERAL:
O CENÁRIO NO PERÍODO DE 2014-2017**

BRASÍLIA – DF
2018

ANTONIO MANOEL TIMBÓ LIMA GOMES

**ANÁLISE DAS AVALIAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO SENADO FEDERAL:
O CENÁRIO NO PERÍODO DE 2014-2017**

Trabalho final apresentado para aprovação no Curso de Pós-Graduação *Lato sensu* em Avaliação de Políticas Públicas, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, como requisito para obtenção do título de especialista em Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

BRASÍLIA – DF

2018

ANTONIO MANOEL TIMBÓ LIMA GOMES

**ANÁLISE DAS AVALIAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO SENADO FEDERAL:
O CENÁRIO NO PERÍODO DE 2014-2017**

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato sensu* na área de Avaliação de Políticas Públicas.

Brasília, 05 de julho de 2018.

Banca Examinadora

Orientador: Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Banca Examinadora: Profa. Dra. Tatiana Feitosa de Britto (Ms.)

**Análise das avaliações de políticas públicas do Senado Federal do Brasil:
o cenário no período de 2014-2017**

**Analysis of public policy evaluations of the Federal Senate of Brazil:
the scenario for the period 2014-2017**

Antonio Manoel Timbó Lima Gomes

Resumo

Este trabalho tem como objetivo principal analisar a experiência de avaliação de políticas públicas que é realizada no âmbito das Comissões Permanentes do Senado Federal brasileiro, no período de 2014 a 2017. Além do processo de avaliação, o estudo busca analisar até que ponto esta nova função tem se agregado à agenda legislativa do Senado Federal. Busca também avaliar se esta experiência apresenta vínculos ou parcerias com os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas, que representam nas últimas décadas instâncias relevantes de participação social. O método de pesquisa utilizado foi estudo de caso descritivo com a aplicação de questionários e pesquisa documental. Os resultados indicam que a experiência de avaliar políticas públicas no âmbito do Legislativo ainda requer maior envolvimento por parte dos Senadores quanto ao encaminhamento das proposições oriundas das análises, além do que ainda é uma experiência invisível diante dos Conselhos Nacionais, que são instâncias colegiadas de controle e de participação social e que também têm, dentre as suas funções, a de avaliar políticas públicas.

Abstract

The main objective of this paper is to analyze the experience of evaluation of public policies carried out within the framework of the Standing Committees of Brazil's Federal Senate, from 2014 to 2017. In addition, the study seeks to analyze the extent to which this new function has been included in the Federal Senate's legislative agenda. It also intends to assess whether this experience presents links or partnerships with the National Councils of Public Policies, which represent relevant instances of social participation in recent decades. The research method used was a descriptive case study with the application of questionnaires and documentary research. The results indicate that the experience of public policies evaluation within the legislature still requires a greater involvement by the senators in moving forward the proposals arising from the evaluative exercise. Besides, they show this experience is still invisible for National Councils, which are collegiate instances of control and social participation and which also have, among other functions, the role of evaluating public policies.

Palavras-chave

Políticas Públicas. Avaliação. Poder Legislativo. Conselhos Nacionais.

Keywords

Public policy. Evaluation. Legislative branch. National Councils.

Introdução

Este trabalho tem como objetivo principal analisar a experiência de avaliação de políticas públicas desenvolvida pelas Comissões Permanentes do Senado Federal brasileiro, no período de 2014 a 2017, para compreender até que ponto essa experiência foi agregada à pauta do Poder

Legislativo. Também se buscou avaliar o nível de conhecimento e de interlocução por parte das instâncias de participação política, os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas, com a instância de representação política, no caso o Senado Federal.

Para fins deste estudo, foram usados os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas, que são instrumentos importantes dentro de uma estratégia de controle social e democracia participativa. A partir da Constituição de 1988, que definiu a participação social como necessária em algumas políticas específicas, estas instâncias deliberativas ganharam espaço no cenário nacional. Mais recentemente, a partir de 2003, houve um considerável aumento destes conselhos quando diversas políticas públicas passaram a agregar estas instâncias como um dos entes centrais do ciclo de políticas públicas, se constituindo como importantes espaços de discussão, acompanhamento e avaliação de políticas públicas.

Estruturalmente, o primeiro capítulo descreve os aspectos metodológicos que nortearam esta pesquisa.

Logo após os aspectos metodológicos é apresentado o referencial teórico, alguns conceitos e estudos com base na literatura disponível sobre uma das fases que compreende o ciclo de políticas públicas: a avaliação e seu impacto no processo de desenvolvimento de políticas públicas. Em seguida, a partir da literatura de referência, apresentamos algumas abordagens e estudos que dissertam sobre o papel e a função de como se deve proceder usando o conceito de avaliação política de políticas públicas, a partir de um olhar de avaliador, que é um ente político e não um técnico. E finalizando o referencial teórico é descrito como o tema da avaliação de política pública começa a ser inserido na agenda legislativa do Senado Federal.

O capítulo seguinte está relacionado aos resultados, quando é dissertado sobre a experiência das Comissões Permanentes do Senado Federal em avaliar políticas públicas, e os principais resultados que o processo de avaliação conseguiu implementar no âmbito da Casa. Também buscou-se avaliar o grau de compreensão, por parte de outros atores externos, em relação a experiência de avaliação de políticas pelo Senado Federal.

Finalmente, se conclui que num processo de avaliação como o que é desenvolvido pelo Senado Federal apesar de terem sido identificados alguns avanços no período analisado, ainda persistem muitos desafios, principalmente quanto à priorização pelos parlamentares de iniciativas legislativas que visam aprimorar políticas.

1. Metodologia

A presente pesquisa caracteriza-se como descritiva-documental e exploratória. O método de pesquisa escolhido é o estudo de caso descritivo, com abordagem qualitativa e análise de conteúdo

proveniente dos instrumentos de pesquisa, quais sejam a aplicação de questionários junto aos Conselhos Nacionais de políticas públicas, além da análise de dados secundários e pesquisa documental dos relatórios de avaliação de políticas desenvolvidas pelas Comissões Temáticas do Senado Federal.

De acordo com Yin (2010) o estudo de caso é: “um dos empreendimentos mais desafiadores na pesquisa” (YIN, 2010, p. 23). Apesar deste método ter tido sua origem no campo da Medicina, é hoje uma das principais modalidades de pesquisa qualitativa no campo das Ciências Humanas e Sociais. Ainda segundo o autor, “(...) o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes” (YIN, 2010, p. 39).

Os propósitos desta pesquisa são coerentes com o que foi apresentado por Gil (2014) 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).

O estudo buscou analisar como a avaliação de políticas nas Comissões Permanentes do Senado Federal foi incorporada na pauta legislativa e qual sua repercussão, principalmente para o público externo.

A análise documental teve como base a fundamentação do problema pesquisado a partir da literatura de referência sobre experiências de avaliação de políticas públicas pelo Poder Legislativo. Também foram levados em consideração documentos produzidos pelas Comissões Permanentes do Senado Federal a partir das experiências de avaliação de políticas públicas para melhor compreensão do objeto de estudo.

O levantamento dos dados secundários e documental teve como objetivo subsidiar a análise qualitativa, a fim de melhor compreender o contexto das práticas de avaliação de políticas públicas junto ao Poder Legislativo. A pesquisa teve ainda caráter qualitativo e os dados coletados estão organizados em documentos de natureza oficial. Foram analisadas avaliações realizadas no Senado no período de 2014 a 2017.

Outra base de dados usada para a pesquisa foram as coleções de jornais de abrangência nacional das bibliotecas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Por fim, foram aplicados questionários em plataformas virtuais da internet para medir o grau de conhecimento da experiência de avaliação de políticas públicas realizada pelo Senado Federal junto aos Conselhos Nacionais de políticas públicas. Quanto aos questionários, o universo de pesquisa

foi de 20 Conselhos Nacionais em funcionamento. Desta totalidade, obteve-se resposta de 15 secretárias-executivas de Conselhos Nacionais (75%).

2. Conceitos de Avaliação de Políticas Públicas

As políticas públicas podem ser compreendidas como o Estado em ação, isto é, o ente estatal implantando e executando um projeto de governo para setores específicos da sociedade. Elas são estabelecidas quando os governos democráticos demonstram ter a intenção de transformar suas intenções, promessas e plataformas eleitorais em ações para a produção de resultados sociais, econômicos e políticos (SOUZA, 2006, p. 26). É encargo e responsabilidade do Estado o processo de implantação, execução e manutenção de políticas públicas, a partir do processo de tomada de decisão, envolvendo não somente órgãos públicos, mas também outros atores da sociedade relacionados a uma determinada política ou tema.

As políticas públicas são diretrizes; princípios orientadores da ação do poder público; normas e procedimentos para as articulações entre poder público e sociedade; e a própria mediação entre Estado e sociedade.

Assim, as políticas públicas visam responder às demandas sociais existentes. Estas exigências, desafios e/ou problemas devem ter relevância social e satisfatória capacidade para integrar a agenda de prioridades de um determinado órgão ou entidade que promove tais políticas. É importante levar em consideração que esse processo envolve diferentes atores da vida social, cada um apresentando seus mais diversos interesses, o que, invariavelmente, pode gerar conflitos e, por conta disso, fazem-se necessárias contínuas negociações.

O processo de formulação de uma política pública, também chamado de ciclo de vida, conforme demonstram vários estudos e autores, apresenta diversas fases. Este ciclo é formado por um esquema de visualização e interpretação que organiza o funcionamento de uma política pública em etapas sequenciais e interdependentes, como demonstrado na Figura a seguir.

Figura 1: Etapas do Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Elaboração do autor a partir das teorias de Frey (2010)

Frey (2000) ressalta que o ciclo de políticas é um modelo interessante para a análise da vida de uma política pública. Segundo o autor, são comuns a todas as propostas de políticas públicas as fases de formulação, de implementação e de controle dos seus impactos. Entretanto, o autor amplia esta discussão, considerando que:

Do ponto de vista analítico, uma subdivisão um pouco mais sofisticada parece pertinente. Proponho distinguir entre as seguintes fases: percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação (FREY, K., 2000, p. 226).

Segundo o mesmo autor, a avaliação do ciclo é uma fase fundamental para o desenvolvimento e adaptação contínua das políticas públicas, pois:

Na fase da avaliação de políticas e da correção de ação (*evaluation*) apreciam-se os programas já implementados no tocante a seus impactos efetivos. Trata-se de indagar os *déficits* de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas futuros. A avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior. Com isso, a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública (*Idem*, p. 228 e 229).

De acordo com Faria (2005), parte significativa dos estudos sobre os processos de avaliação de políticas públicas desde a década de 1960 refere-se às questões de ordem metodológica e/ou às distintas maneiras de se classificar a avaliação (FARIA, 2005, p. 101). Cotta (2001, p. 91), por sua vez, aponta que a avaliação tem sido classificada "em função do seu *timing* (antes, durante ou depois da implementação da política ou programa), da posição do avaliador em relação ao objeto avaliado (interna, externa ou semi-independente) e da natureza do objeto avaliado (contexto, insumos, processo e resultados)".

Sem ordem de principalidade, uma das primeiras observações sobre o tema remete à diferenciação entre o *timing* da avaliação. A avaliação antes (*ex ante*) sempre foi muito estimulada e induzida nos programas financiados por organismos multilaterais de financiamento, especialmente aqueles voltados à infraestrutura econômica e ao desenvolvimento urbano. Essa avaliação, de natureza *ex ante*, também contempla análises de custo-benefício, de custo-efetividade e das taxas de retorno econômico dos investimentos previstos.

No âmbito do Poder Legislativo brasileiro, essas avaliações são conceituadas por Meneguim e Silva (2017) como estratégias que contemplam:

[d]esde a análise dos motivos que tornam necessária determinada intervenção, o planejamento das ações para o desenvolvimento da iniciativa, a definição dos agentes encarregados de implementá-la, o levantamento das normas disciplinadoras

pelas quais será regida, até a fundamental avaliação de seus possíveis impactos. Dada a natureza da intervenção e a experiência internacional já acumulada nos aspectos acima citados, conceituamos essa perspectiva de avaliação *ex ante* como Avaliação de Impacto Legislativo (AIL), e como Avaliação de Impacto Regulatório (AIR) quando se trata, no caso brasileiro, da esfera normativa infra legal e regulamentadora (MENEQUIM, F. e SILVA, R., 2017, p. 18).

Já a avaliação intermediária, segundo Ala-Harja e Helgason (2000), também chamada de formativa, é conduzida durante a implementação de um programa como meio de se adquirir mais conhecimento quanto a um processo de aprendizagem para o qual se deseja contribuir. O objetivo é dar suporte e melhorar a gestão, a implementação e o desenvolvimento do programa. A ênfase é dada à aplicabilidade direta dos resultados (ALA-HARJA, M. e HELGASON, S., 2000, p. 8).

As avaliações posteriores à implementação do programa, por sua vez, são chamadas *ex post* ou somativas, e visam trabalhar com impactos e processos, portanto, estuda-se a eficácia e o julgamento do valor geral do programa. A objetividade e a credibilidade dos achados são mais importantes que a aplicabilidade direta dos resultados (ALA-HARJA; HELGASON, 2000, p. 7 e 8).

Para Schneider (2010), a avaliação envolve a análise de programas ou políticas, em termos de seu nível de desempenho, que procura responder a uma questão que apenas aparentemente é simples: “Estão eles ou elas funcionando?” (SCHNEIDER, 2010, p. 318). A autora conclui que:

O objetivo principal da avaliação é introduzir conhecimentos no processo de tomada de decisão com vistas a melhorar o desempenho do governo. É essencial que aqueles que conduzem avaliações e outros tipos de pesquisa relativas a políticas compreendam a situação política na qual se conduz o estudo e direcionem sua atenção para aqueles aspectos particulares da política e respectivos impactos que podem aperfeiçoar as políticas públicas.” (SCHNEIDER, A. 2010, p. 325).

Heidemann e Salm (2010), analisando os conceitos de SCHNEIDER (2010), afirmam que desde a década de 1970 muitos esforços têm sido feitos para melhorar o papel da avaliação no contexto da decisão político-administrativa e concluem que:

Para aumentar o uso da avaliação, os tomadores de decisão ainda acham que as avaliações feitas contêm muita informação irrelevante para suas decisões. É igualmente desalentador que os deliberadores frequentemente precisem de certos tipos de informação de pesquisa que as atividades de avaliação muito poucas vezes produzem. Inspirando-se na perspectiva da ciência político-administrativa e num *background* interdisciplinar, a autora apresenta um modelo que integra as atividades da pesquisa produtora de informações com a finalidade de alimentar as várias partes do processo de tomada de decisão. Este modelo incorpora a avaliação, o levantamento de necessidades, a análise de políticas, o treinamento e a assistência técnica e os estudos de implementação” (HEIDEMANN, F. e SALM, J. 2010, p. 284).

Meneguim e Silva (2017), ao defenderem a avaliação de políticas públicas como uma importante estratégia governamental, afirmam que:

Verifica-se que o exercício da representação política requer grande habilidade na definição, no planejamento e na implementação de ações que dão concretude à ação estatal, já que não apenas a percepção do benefício, mas também sua qualidade e efetividade estarão sendo aferidas, direta ou indiretamente. É por essa razão que a ação de avaliar torna-se uma das mais importantes na esfera da relação democrática entre governantes e cidadãos. Somente pela avaliação é possível saber se os atores políticos pautaram suas ações pelo melhor interesse dos cidadãos, ou se agiram orientados por seus próprios interesses. Com a avaliação, abre-se a possibilidade de averiguar se as escolhas dos meios, métodos e alternativas foram pautadas por critérios técnicos, se levaram em conta um conjunto de possibilidades concretas, se fizeram o melhor que podiam ou apenas se limitaram a cumprir meros compromissos eleitorais (MENEQUIN e SILVA, 2017, p. 15 e 16).

Heidemann e Salm (2010) concluem a partir das teorias de Wholey (1983), que “o propósito mais importante da avaliação é aperfeiçoar o que se avalia” (HEIDEMANN e SALM, 2010, p. 285).

Um dos aspectos mais relevantes da avaliação de políticas públicas é a possibilidade de formulação de indicadores de desempenho e resultados. Por outro lado realizar um processo de avaliação de políticas públicas é reconhecido como sinal de seriedade. Dada a importância da avaliação de políticas públicas hoje, no Brasil, têm surgido setores especializados em monitoramento e avaliação de políticas públicas em vários ministérios e autarquias do Poder Executivo. Mais recente, passou-se a considerar a experiência que é desenvolvida no Poder Legislativo como, por exemplo, aquela desenvolvida pelo Senado Federal, objeto específico deste estudo.

Além destes órgãos governamentais no Brasil, Crumpton *et al.*, (2016) explicam que as grandes instituições internacionais da última década, incluindo as Nações Unidas, Banco Mundial, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), desenvolveram metodologias de avaliação de políticas públicas (CRUMPTON *et al.*, 2016, p. 987).

O Banco Mundial defende a importância que os governos realizem avaliação de políticas públicas para que, a partir daí, tenham “condições de fornecer dados para subsidiar a escolha das soluções mais eficazes para que as políticas públicas atinjam seus objetivos e, assim, orientar as decisões sobre quais programas devem ser suspensos, mantidos ou expandidos” (BANCO MUNDIAL, 2017, p.15).

Analisando as experiências internacionais, é possível identificar que outro importante organismo internacional, a OCDE, tem definido dentre seus princípios um conceito relativo à importância da avaliação de políticas públicas. Ala-Harja e Helgason (2000) *apud* Trevisan e Bellen (2008) descrevem esta importância:

O Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE assinala que o propósito da avaliação é determinar a pertinência e alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento. A avaliação deve proporcionar informação que seja crível e útil para permitir a incorporação da experiência adquirida no processo de tomada de decisão. A avaliação deve ser vista como um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de

garantir melhores informações, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas públicas (ALA-HARJA, M. e HELGASON, S., 2000, p. 536).

Por estas razões, se pode compreender que as avaliações de políticas públicas são decisivas para a construção da legitimidade de muitos programas e projetos, além de permitirem mensurar se a política representa um avanço diante dos desafios da economicidade, eficiência econômica e administrativa, eficácia e equidade dos programas públicos.

3. Avaliação Política de Políticas Públicas

A avaliação quase sempre envolve burocratas e políticos que lidam no âmbito do governo com uma política, de maneira formalizada – e muitas vezes institucionalizada e regularizada –, como acontece, por exemplo, com as constantes revisões de orçamentos e programas (HOWLETT, 2013, p. 205).

Heidemann e Salm (2010), considerando os conceitos de Schneider (2010), sugerem que a avaliação das políticas públicas não deve limitar-se ao domínio discricionário dos chamados “agentes técnicos”, mas envolver ação dos outros atores políticos e as expectativas do público em geral (HEIDEMANN e SALM, 2010, p. 284).

Concluem os autores que “em virtude de sua natureza institucional e política, a avaliação de políticas públicas deve ser entendida como um verdadeiro processo de deliberação pública e, por isso, praticada com base numa perspectiva política” (*Idem*, p. 284).

No Brasil, mais recentemente, podemos incluir entre os atores envolvidos no processo da avaliação, também os Senadores e os membros do Poder Legislativo, já que o Tribunal de Contas da União (TCU), que é um órgão auxiliar deste Poder, já fiscaliza e realiza auditorias e avaliações das diversas políticas públicas executadas pelo Poder Executivo.

Para Chrispino (2016), os atores do processo de avaliação política estão divididos em dois grupos:

- a) aqueles que sabem que estão avaliando as políticas adversárias pela lente da própria ideologia, como uma “imagem simplificada do mundo” e não explicitam isso; e
- b) aqueles que fazem a leitura ideológica sem sequer perceberem que pode existir outra ideologia diferente – honesta e séria, apesar de diferente – que orienta uma decisão de governo igualmente honesta e séria (CHRISPINO, 2016, p. 129).

Arretche (1998) escreve que qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, a atribuição de um valor, e implica na aprovação ou desaprovação de uma política ou

programa e em realizar análises a partir de uma certa concepção de justiça (ARRETCHE, 1998, p. 01).

A partir disso, não há a possibilidade de que qualquer metodologia de avaliação de políticas públicas seja somente técnica ou neutra, pois pode existir a influência de valores pessoais por parte do avaliador. Assim, é de fundamental importância o uso correto dos instrumentos de análise e avaliação existentes.

A mesma autora aponta que a literatura de avaliação de políticas públicas costuma diferenciá-las em termos de sua efetividade, eficácia e eficiência, distinção esta que é um recurso analítico destinado a separar aspectos diferentes dos objetivos e, por consequência, da abordagem e das técnicas de avaliação.

Uma avaliação de políticas públicas, como a que é desenvolvida atualmente pelo Senado Federal, pode ser caracterizada como uma avaliação política, pois a mesma possui características como as descritas por Chrispino (2016):

Por avaliação política entendemos o estudo crítico dos critérios que levaram os governantes a optar por uma ou por outra determinada política. Em outras palavras, por que preferiram aquela política, ou ação de governo, em detrimento de outras (CHRISPINO, 2016, p. 128).

O autor complementa que:

É de se esperar que o candidato a avaliador político tenha o “olho educado” para perceber os valores que efetivamente influenciaram na definição de políticas públicas e que, geralmente, não estão dispostos nos documentos oficiais que pretendem justificar as decisões de governo... quando existem, é claro. No processo de avaliação política, não se pode desconsiderar a dificuldade de análise isenta. O processo de avaliação política não é neutro. Sempre estará “contaminado” pelo universo de valores e ideologia do analista. Essa limitação pode ser diminuída quando aquele que processa a avaliação assume sua posição e/ou ideologia *a priori* e indica as dificuldades de isenção na tarefa que se dispõe a realizar (CHRISPINO, 2016, p. 128 e 129).

Outros autores também concordam que a avaliação política não é neutra. Figueiredo e Figueiredo (1986) definem que “por avaliação política entende-se a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra”. E concluem: “estas considerações se tornam tão mais relevantes quando se considera a peculiaridade da política a ser avaliada” (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986, p. 2 e 3).

Sobre a neutralidade ou não num processo de avaliação política, Cruz Junior (2010), argumenta que:

Nem mesmo o mais técnico formulador ou avaliador de políticas poderá exercitar sua competência, na prática, sem uma boa dose de poder de persuasão. Fatos e valores, na teoria e na prática da formulação/avaliação de políticas, são tão indissociavelmente interligados que argumentos técnicos corretos dificilmente serão considerados significativos, em qualquer processo deliberativo, se forem pouco

convincentes, ou a seus proponentes faltar o poder do convencimento (CRUZ JUNIOR, 2010, p. 330).

Dos diversos conceitos e visões sobre avaliação política, um que também se assemelha ao trabalho desenvolvido no âmbito do legislativo brasileiro a partir da experiência do Senado Federal é o de Howlett (2013), que define que:

Essa categoria de avaliação de uma política do governo é empreendida por qualquer ator que tenha algum interesse na vida política. Diferente das avaliações administrativa e judicial, as avaliações políticas em geral não são sistemáticas nem tecnicamente sofisticadas. Na verdade, muitas delas são inerentemente partidárias, parciais e tendenciosas. As avaliações políticas de conotação partidária, muitas vezes, simplesmente tentam colar rótulos de sucesso ou insucesso de uma política, para em seguida demandar sua continuidade ou mudança. O mesmo se aplica ao trabalho de muitos *think-tanks* que, à semelhança dos partidos políticos, trazem para o processo político uma perspectiva ideológica específica ou outro “quadro de referência” mais ou menos fixo, inflexível. Isto, porém, não invalida sua importância, porque seu objetivo inicial de empreender uma avaliação raramente é melhorar a política do governo, mas antes apoiá-la ou contestá-la. O elogio ou a crítica, nesse estágio, podem levar a novas iterações do ciclo, na medida em que os governos tentam responder às críticas, da mesma forma como acontece com grande parte das avaliações mais técnicas e fundamentadas (HOWLETT, 2013, p. 212).

A avaliação feita por quem está fora do governo nem sempre tem o propósito de aprimorar a política, mas, muitas vezes, de criticá-la, com vistas a obter vantagem político-partidária ou a reforçar postulados ideológicos (HOWLETT, 2013, p. 200).

Trevisan e Bellen (2008) descrevem que as avaliações também podem tornar-se um “problema” para políticos e gestores de políticas públicas, pois os resultados e conclusões podem provocar constrangimentos públicos. As informações e resultados das avaliações podem ser utilizados pelos beneficiários e ou pela sociedade em geral para criticar ou pressionar os governos, do mesmo modo que, em caso de “boas notícias”, os tomadores de decisão podem usá-las para o reconhecimento das próprias políticas (TREVISAN e BELLEN, 2008, p. 536).

Cruz Junior (2010), ao desenvolver seu ponto de vista, defende que:

Num sistema social multicêntrico e num regime verdadeiramente pluralista, a avaliação de políticas não deve limitar-se ao domínio discricionário do agente técnico. Ou seja, não deve ocorrer dissociada da ação de outros atores políticos, nem das expectativas do público em geral. Em outras palavras, a partir da aceitação da crítica aos chamados tipos tradicionais de avaliação (CRUZ JUNIOR, 2010, p.331).

E finaliza o autor: por que desconsiderar a natureza institucional e política da avaliação, ou, em suma, por que não trabalhar a avaliação de políticas públicas com base numa perspectiva política? (CRUZ JUNIOR, 2010, p. 331).

Nesse contexto, uma avaliação política é extremamente importante para o processo democrático, pois traz para o âmbito das políticas públicas aspectos dos debates político e de ideias,

e isto pode ser vital no âmbito do Poder Legislativo para a intermediação de conflitos políticos que impactam as políticas públicas.

Além disso, uma avaliação política poderá proporcionar ao ambiente das políticas públicas a implantação de uma estratégia de mudança no ambiente político-institucional. Até porque o ambiente político em que ocorre a avaliação é o mesmo em que muitas vezes ocorreu a tomada da decisão política. Neste sentido, nada mais justo do que trazer para esta seara, como a das Casas Legislativas, um debate como este.

4. Avaliação de Políticas Públicas no Âmbito do Poder Legislativo

A avaliação de uma política pública consiste na investigação dos seus efeitos, e com isso, busca-se compreender se ela de fato conseguiu atingir os objetivos propostos, bem como se foram utilizados de forma eficiente os recursos públicos para sua implementação. A partir de uma avaliação será possível realizar também um diagnóstico, contendo propostas que visem à sua ampliação, aprimoramento ou até mesmo sua finalização.

É consenso entre diversos autores, como já citado nos capítulos anteriores, a importância e a necessidade de se contemplar uma estratégia de avaliação de políticas públicas pelos agentes implementadores e executores destas políticas.

Para além disso, hoje também é defendido que outros atores políticos e institucionais também devem se envolver nesta estratégia de avaliação. Um destes atores é o Poder Legislativo, que já se encontra inserido ativamente dentro do ciclo de políticas públicas, principalmente na formação da agenda, assim como na formulação e discussão dessas políticas.

Torrens (2013) nos chama a refletir sobre o papel do Poder Legislativo como parte integrante das políticas públicas e defende que:

O que queremos colocar em questão é que o papel desempenhado pelo Legislativo na condução de determinadas políticas públicas é decisivo, pois representa a legitimação, o controle político, a fiscalização e a vigilância sobre a atividade governamental e canal de comunicação entre os que detêm o poder político e os governados, tornando efetiva a participação do Parlamento na condução política do governo (TORRENS, 2013, p. 194).

Avaliar políticas públicas no âmbito do Parlamento é defendido por Meneguim e Freitas (2013) como tarefa de suma importância, uma vez que permite combater o desperdício e canalizar recursos públicos para projetos mais eficientes. Os autores concluem seu ponto de vista afirmando que:

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. Acreditamos, contudo, que 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 (MENEGIN e FREITAS, 2013, p. 21 e 22).

Ou seja, os dois autores defendem que a avaliação de políticas pelo Parlamento é uma prática que pode tornar mais eficiente o gasto governamental, acrescentar maior transparência aos atos da Administração Pública e, por último, propiciar aos cidadãos que seus tributos sejam usados de forma mais racional.

Além disso, estará também o Congresso Nacional colocando em prática o cumprimento de um preceito constitucional que é sua função fiscalizatória:

O Congresso Nacional tem, nos termos do inciso X do art. 49 da Constituição Federal, competência exclusiva para fiscalizar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta. Além disso, às Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal cabe, segundo o inciso VI, § 2º, art. 58, apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, conforme sua área de competência. (SENADO FEDERAL, p. 02)¹

Para além do papel fiscalizador que o Poder Legislativo detém, e que é garantido pela Constituição, Anastasia e Inácio (2010) externam um incômodo:

Por que, em geral, quando se fala em função fiscalizadora do Poder Legislativo, a ênfase recai sobre a fiscalização financeira, ao passo que a dimensão do acompanhamento, monitoramento e da avaliação das políticas públicas é, muitas vezes, esquecida? (ANASTASIA e INÁCIO, 2010, p. 33)

E concluem os autores:

As bases desse “esquecimento” podem ser relacionadas às fraturas nada triviais de institucionalização do Poder Legislativo no Brasil. Uma avenida importante para o enfrentamento de tais fraturas remete aos desafios de construção de capacidades institucionais pelo Legislativo que fortaleçam a posição deste poder no processo decisório, contrapondo-se à dinâmica de reforço mútuo Federalismo/Executivo que vem caracterizando o processo político brasileiro desde a institucionalização da ordem democrática no país (*Idem*, p. 33).

Meneguim e Silva (2017) também trabalham aspectos que extrapolam a questão meramente de fiscalização orçamentária e consideram que:

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 (MENEGUIM e SILVA, 2017, p. 11).

¹ <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4278704&disposition=inline> - Acesso em 22 de maio de 2018

Por fim, pode-se concluir que o Poder Legislativo não somente pode, como deve ser um dos locais prioritários para o desenvolvimento de uma atividade como a de avaliar políticas públicas, tanto pela competência constitucional de fiscalizar o Poder Executivo – assim como de suas obrigações frente ao orçamento da União –, quanto pelo seu papel de procurar tornar mais transparentes os gastos públicos.

Com isso, estará o Senado Federal construindo capacidades institucionais capazes de fortalecer sua atividade de avaliar políticas públicas, “tornando o Poder Legislativo um *locus* natural para a realização deste tipo de processo²”.

Com o objetivo de tornar mais efetiva uma estratégia de avaliar políticas públicas implementadas e executadas pelo Executivo, foi editada a Resolução do Senado Federal nº 44, de 2013, “prevendo que esta Casa Legislativa, a partir de suas Comissões Permanentes, realize a avaliação de políticas públicas no sentido de buscar, dentre outras medidas, adequar os dispositivos normativos às necessidades sociais³”.

Nos termos do art. 1º da referida norma, “as Comissões Permanentes selecionarão, na área de sua competência, políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo, para serem avaliadas”.

A partir da Resolução acima citada, que definiu as Comissões Permanentes como um importante espaço para avaliação de políticas públicas, o Senado Federal tem buscado tornar mais abrangente sua atuação sobre as ações, programas e políticas do Poder Executivo.

A escolha das comissões como espaço principal para esta atividade é definida em Santos *et al.* (2015) como:

As instâncias em que se desenvolve o debate especializado e aprofundado sobre os vários setores e as diversas dimensões específicas nas quais, para efeito da organização do trabalho parlamentar, divide-se a realidade nacional, elas consistem no ambiente natural para a análise do Poder Legislativo sobre as políticas públicas. Trata-se, de fato, do exercício de um poder-dever que permite explorar seus avanços, limites, possibilidades e necessidades de ajustes e reformulações, no desenho de um diagnóstico que contribuirá para a efetividade, eficácia, eficiência e economicidade da ação estatal (SANTOS *et al.*, 2015, p. 3).

Com estes argumentos, o Senado Federal definiu um novo modelo e uma nova experiência para a realização de uma ação de acompanhamento sistemático com foco na avaliação das políticas públicas, sob a coordenação de suas Comissões Permanentes.

² <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4278704&disposition=inline> - Acesso em 22 de maio de 2018

³ http://www.senado.leg.br/transparencia/SECRH/BASF/2013/09set/Bap5317_2.pdf - Acesso em 10 de agosto de 2017

A partir desta determinação, ficam as Comissões Permanentes do Senado Federal, responsáveis pela realização anual de avaliação de políticas públicas conforme o fluxo da figura a seguir:

Figura 2 – Fluxo do Processo de Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal



Fonte: Elaboração do autor, a partir do Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal

Uma atividade de avaliação de políticas públicas ao ser exercida pelo Poder Legislativo tende a ter um importante impacto na melhoria da gestão pública, além de tornar a atuação do Parlamento mais rica no tocante ao seu papel fiscalizador, assim como, analisar se as mesmas estão em total sintonia com os interesses da coletividade.

Realizando esta atividade, o Poder Legislativo também desempenha importante papel político, desta feita como mediador dos anseios da população, e isso se constitui numa característica cada vez mais necessária face ao descrédito da sociedade para com a classe política.

Trazer este debate para o interior do Parlamento dá ao Senado Federal maior envergadura enquanto instituição governamental e cria novas atribuições que podem fortalecer cada vez mais a gestão das políticas públicas e enriquecer o debate sobre o tema.

Apesar destes pontos positivos em relação à avaliação de políticas públicas pelo Poder Legislativo, o foco não deve ficar restrito ao papel de fiscalizador dos gastos, mas que esteja também inserido numa visão de acompanhar os resultados e propor alternativas que possam contribuir com a gestão governamental das políticas. Como defende Abranches (2017, p. 41), o sistema político democrático mais eficaz é aquele que tem mecanismos constitucionais, que criam poderes de veto e asseguram a permanência e a estabilidade das políticas públicas.

As avaliações de políticas públicas realizadas pelo Senado Federal adotam como referencial metodológico um documento elaborado pelas Consultorias Legislativa e de Orçamento, intitulado “Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal”. Este documento contempla as

principais estratégias de abordagem de uma avaliação no âmbito do Senado Federal. Neste referencial, Santos *et al.* (2015) defendem que:

A atividade de monitorar os resultados e os processos das políticas públicas deve ser realizada sob dois pontos de vista: (i) trazer ao conhecimento público e proporcionar o debate sobre a atuação governamental em benefício da sociedade; e (ii) propor ajustes e aprimoramentos nas políticas públicas quando necessários e oportunos (SANTOS *et al.*, 2015, p. 3).

Ainda conforme os mesmos autores:

Para o cumprimento dessa função, as equipes de assessoramento envolvidas na avaliação de políticas públicas no Senado poderão trabalhar em dois níveis. No primeiro, quando coletam dados e informações e os consolidam diretamente para produzir um relatório de avaliação. Sob esse prisma, a aproximação com as equipes do TCU é essencial para fortalecer a integração entre as instâncias responsáveis pelo controle externo. No segundo nível, complementar ao primeiro, as equipes de assessoramento 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 (SANTOS *et al.*, 2015, p. 03).

Desta forma, os procedimentos relacionados à avaliação de políticas públicas buscam somar-se às experiências já existentes, procurando uni-las e fortalecê-las. Muitas das avaliações realizadas têm como elemento norteador as experiências avaliativas já realizadas pelo Tribunal de Contas da União sobre assuntos específicos.

Segundo o “Referencial de Avaliação de Políticas Públicas” adotado pelo Senado Federal, devem ser objeto de análise os seguintes itens relativos às políticas avaliadas: Planos e Objetivos; Monitoramento e Avaliação; Institucionalização; Participação; Capacidade Organizacional e Recursos; Planejamento e Gestão Orçamentária; Coordenação e Coerência; Gestão de Riscos e Controle Interno; e *Accountability*⁴.

Os planos de trabalho para a realização das avaliações sempre contemplam o envio de requerimentos de informação, a realização de audiências públicas e de seminários. Em algumas comissões ocorreram ciclos de debates para se obter a contribuição de instituições públicas e privadas e, ainda, de especialistas envolvidos com a área da política a ser avaliada.

Além das audiências públicas, servem como fonte para a avaliação as informações de órgãos governamentais, obras acadêmicas e matérias jornalísticas, entre outras fontes.

⁴ <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4376267&disposition=inline> – Acesso em 30 de maio de 2018

Ademais, considerando o perfil técnico da atuação das comissões em que são realizadas e discutidas, as avaliações de políticas públicas empreendidas pelo Senado Federal podem contribuir substancialmente para o aperfeiçoamento da legislação relacionada a temas específicos.⁵

5. Análise dos resultados

Para melhor compreensão dos resultados obtidos com a pesquisa documental, a análise do referencial bibliográfico e a tabulação da pesquisa aplicada, dividimos esta análise em duas partes. A primeira faz um apanhado geral das principais conclusões a que chegaram as avaliações realizadas pelo Senado Federal. Lembramos que o foco da pesquisa é compreender como foram processadas no âmbito *interna corporis* as recomendações feitas pelo próprio Parlamento, às políticas públicas avaliadas, na forma de proposições legislativas a serem apreciadas, e priorização de projetos já em tramitação.

A segunda parte busca avaliar o nível de conhecimento da experiência desenvolvida pelo Senado Federal para o público externo. Neste aspecto, foi avaliado o nível de compreensão dos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas sobre a experiência de avaliação de políticas públicas do Senado Federal.

5.1. A Experiência no Senado Federal de Avaliação de Políticas Públicas: 2014 a 2017

Em 2014, primeiro ano de implementação da Resolução nº 44, das 11(onze) Comissões Permanentes do Senado Federal, todas elegeram pelo menos uma política pública a ser avaliada, sendo que algumas Comissões chegaram a aprovar a sugestão de avaliação de até três políticas. A totalidade de políticas e programas definidos para avaliação chegou a 15 (quinze). Deste total, somente 7 (sete) efetivamente realizaram a avaliação de política pública como estabelece a Resolução do Senado Federal, ou seja, apenas 50% (cinquenta por cento) das Comissões conseguiram colocar em prática esta ação. Parte do trabalho acabou comprometido devido ao processo eleitoral no País com a eleição majoritária.

⁵ <http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?6&reuniao=4152&codcol=47> - Acesso em 22 de maio de 2018

Quadro 1 – Lista de Políticas Públicas Aprovadas para Avaliação pelas Comissões Permanentes do Senado Federal no Ano de 2014

COMISSÕES	POLÍTICAS / TEMAS	APROVAÇÃO DO RELATÓRIO
Comissão de Assuntos Econômicos	Distribuição dos Recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM	09/12/2014
Comissão de Assuntos Sociais	Financiamento do SUS	Não realizada
	Política Nacional de Assistência Integral à Saúde da Mulher. O Rastreamento e o Diagnóstico Precoce dos Cânceres de Mama e de Colo de Útero	10/12/2014
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci	Não realizada
Comissão de Educação	Escola em Tempo Integral e Fortalecimento do Ensino Médio	Não realizada
Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle	Política Nacional de Resíduos Sólidos	18/12/2014
Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa	Cotas Sociais e Raciais nas Universidades Públicas e o Programa Juventude Viva	Não realizada
Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	Proteção aos Brasileiros Vítimas de Tráfico Internacional de Pessoas e Violências Assemelhadas no Exterior	Não realizada
Comissão de Infraestrutura	Programa de Aceleração do Crescimento – PAC	Não realizada
	Concessões de Rodovias e Ferrovias	Não realizada
	Conta de Desenvolvimento Energético	Não realizada
Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo	Estruturação dos Destinos Turísticos	17/12/2014
Comissão de Agricultura e Reforma Agrária	Planejamento, Execução e Controle do Crédito Rural no Brasil	10/12/2014
	Política de Recursos Hídricos para a Agricultura Região Semiárida Nordestina	10/12/2014
Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática	Programa Nacional de Banda Larga – PNBL	02/12/2014

Fonte: Elaboração do autor

Em todas as Comissões Permanentes foram designados relatores para conduzirem o processo de avaliação, porém, com base no que foi avaliado, percebemos que não houve uma efetiva mobilização por parte dos Senadores para o desempenho de suas funções como avaliadores de políticas públicas.

Além disso, um desafio ficou evidente na Comissão de Infraestrutura, que priorizou três programas e não efetivou a avaliação de nenhum. Importante destacar que no próprio referencial para o processo de avaliação já fora demonstrado uma preocupação por Santos *et al.* (2015, p. 7 e 8) de que “idealmente, cada comissão deveria dedicar-se a apenas um tema específico, sob o risco de sobrecarregar a pauta com múltiplas iniciativas”.

Uma experiência de avaliação que pode ser exemplificada como uma estratégia que foi além do que propõe o “Referencial de Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal” foi o trabalho desenvolvido pelo relator da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática. Além dos aspectos metodológicos de elaboração de plano de trabalho e da realização de audiências públicas, o relator aproveitou uma ferramenta de que o Senado Federal já dispõe, que é o Data Senado, e realizou uma pesquisa que buscou compreender os números da Internet no Brasil com foco na qualidade da Internet banda larga no País. Estes dados da pesquisa foram contemplados no relatório final da avaliação.

Para Assunção (2015), a atuação comprometida deste relator fez dele um *agenda holder*⁶ e lhe possibilitou um reconhecimento perante o setor de telecomunicações e seu agrupamento partidário que rendeu uma indicação a uma disputada vaga no Conselho Diretor da Agência Nacional de Energia Elétrica - Anatel (ASSUNÇÃO, 2015, p. 73).

Nesta avaliação, três sugestões, a saber a) alterar a Política Nacional de Banda Larga, b) criar uma tarifa social para os serviços de banda larga e c) reestruturar os fundos do setor de telecomunicações, poderiam ser objeto de atuação do Parlamento a partir de proposições legislativas, porém ficaram apenas como sugestões ao Poder Executivo nas conclusões do relatório.

Outro fato a ser citado é que após a experiência de relatar a avaliação de política pública junto à Comissão de Assuntos Sociais, que tratava de política relacionada à saúde da mulher, a Senadora relatora apresentou nos anos seguintes dois Projetos de Lei no Senado Federal que tratam de matéria relacionada com a política avaliada: um projeto que assegura às mulheres condições para a prevenção, detecção e tratamento dos cânceres de mama e de colo de útero no Sistema Único de Saúde - SUS, e outro que cria um marco regulatório na área de pesquisa clínica com novos medicamentos para o combate ao câncer.

No tocante à avaliação da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, a política pública aprovada tinha em 2014 relação total com uma pauta de interesse principalmente dos municípios. Naquele ano, encerrava-se o prazo para que todos os municípios do País tivessem seus respectivos Planos de Resíduos Sólidos e já implantados os seus aterros sanitários.

O processo de avaliação da referida política aproveitou o trabalho que vinha sendo desenvolvido pela Subcomissão Temporária que tratava do tema para a realização das atividades de avaliação e todas foram realizadas no âmbito desta subcomissão.

⁶ Nesse âmbito, ganha significado o conceito de titular da agenda, entendido como o parlamentar que, em determinadas matérias, centraliza articulações políticas entre os demais parlamentares, o Poder Executivo e representantes do empresariado e da sociedade civil organizada, em atuação que tende a ter repercussões relevantes nos textos legais produzidos (ARAUJO; SILVA, 2013, p. 292)

As conclusões foram a apresentação de dois Projetos de Lei no Senado, o PLS nº 425, de 2014⁷, e o PLS nº 426, de 2014⁸, e um Projeto de Resolução do Senado Federal, o PRS nº 63, de 2014⁹, que tratavam de prorrogação de prazos para implantação das estratégias propostas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos e a facilitação para celebração de convênios, acordos e contratos entre os entes federados, com foco na disposição final ambientalmente adequada de rejeitos.

Naquele ano, ainda, a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária aprovou duas políticas para avaliação. Para a política relacionada ao Planejamento, Execução e Controle do Crédito Rural no Brasil, foi sugerida como conclusão a criação de um grupo de trabalho no âmbito do Senado Federal para iniciar estudos visando à Consolidação da Legislação Rural, com foco na temática do crédito rural. Já a avaliação da Política de Recursos Hídricos para a Região Semiárida Nordeste concluiu pela necessidade de se alterar duas leis, uma que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e outra que dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação. As três sugestões ficaram apenas como conclusões dos relatórios e nada foi encaminhado.

No ano de 2015, à exceção de uma, as demais Comissões Permanentes elegeram políticas públicas para avaliação. Só a Comissão de Transparência e Governança Pública - que foi instalada em novembro daquele ano – não apresentou proposta, como mostra o Quadro 2.

Neste ano, foram eleitas 17 (dezessete) políticas públicas para avaliação, e mais uma vez algumas Comissões identificaram a necessidade de avaliar mais de uma ação governamental – foram quatro Comissões que usaram deste recurso.

Do total das Comissões, apenas 2 (duas) não concluíram seus trabalhos: a Comissão de Assuntos Sociais não aprovou o relatório final das duas políticas previstas para avaliação, apesar de terem sido designados os respectivos relatores; e a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania apenas aprovou o tema a ser avaliado, porém não designou relator para a conclusão do trabalho.

Outro aspecto que chama a atenção é que em 3 (três) Comissões – Assuntos Econômicos, Desenvolvimento Regional e Turismo e Infraestrutura – a aprovação dos seus relatórios finais não ocorreu como prevê o Regimento Interno do Senado. Segundo o Referencial elaborado por Santos *et al.* (2015), ao final da sessão legislativa, decorridas as atividades previstas no plano de trabalho, o relator designado deverá apresentar, para apreciação da respectiva comissão, relatório com as conclusões da avaliação (SANTOS *et al.*, 2015, p. 8). Nestas Comissões, os relatórios só foram aprovados respectivamente em fevereiro e março do ano seguinte.

⁷ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119536> - Acesso em 22 de junho de 2018

⁸ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119534> - Acesso em 22 de junho de 2018

⁹ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119533> - Acesso em 22 de junho de 2018

**Quadro 2 – Lista de Políticas Públicas Aprovadas para Avaliação pelas Comissões
Permanentes do Senado Federal no Ano de 2015**

COMISSÕES	POLÍTICAS / TEMAS	APROVAÇÃO DO RELATÓRIO
Comissão de Assuntos Econômicos	Os Impactos dos Benefícios de ICMS Concedidos Unilateralmente pelos Estados	16/02/2016
Comissão de Assuntos Sociais	SUS – Sistema Único de Saúde	Avaliação não realizada
	Benefícios Previdenciários	Avaliação não Realizada
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	O Impacto das Leis e Atividades de Combate à Corrupção	Não teve relator designado
Comissão de Educação	Programa Bolsa Atleta	03/11/2015
	Educação de Tempo Integral (Programa Mais Educação)	08/12/2015
	Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva	09/12/2015
Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle	Programa de Revitalização da Bacia do Rio São Francisco	01/12/2015
Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa	Programas e Políticas Públicas do Poder Executivo Relacionados às Medidas de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher	16/12/2015
Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	Indústria de Defesa Nacional	18/12/2015
Comissão de Infraestrutura	Plano Nacional de Recursos Hídricos: Abastecimento, Energia e Saneamento Básico	16/12/2015
	Plano Nacional de Logística de Transportes – PNLT (Integração Modal e Mobilidade)	02/03/2016
Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo	Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)	24/02/2016
Comissão de Agricultura e Reforma Agrária	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER)	17/12/2015
	Política de Defesa Agropecuária no Brasil	10/12/2015
Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática	Programa Ciência Sem Fronteiras	15/12/2015
Comissão Senado do Futuro	O Futuro das Cidades: Desafios para a Urbanização Sustentável e Eficiente	16/12/2015

Fonte: Elaboração do autor

A partir das avaliações desenvolvidas pelas Comissões no ano de 2015, verifica-se que duas Comissões – a de Assuntos Econômicos e a de Agricultura e Reforma Agrária – realizaram um mapeamento de todos os projetos que tramitam no Congresso Nacional e que se relacionam com as políticas públicas avaliadas.

O trabalho de avaliação desenvolvido pela Comissão de Infraestrutura conseguiu ser articulado com duas outras Comissões – a Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas e a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – e, com isso, foram realizadas atividades conjuntas visto que as avaliações eram sobre temas correlatos.

A Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática realizou no processo de avaliação uma parceria com o Data Senado e promoveu pesquisa sobre o Programa Ciência sem Fronteiras, na perspectiva de bolsistas e ex-bolsistas, totalizando a participação de 14.627 estudantes. Como conclusão da avaliação, foi apresentado o Projeto de Lei no Senado (PLS) nº 798, de 2015, que visa tornar o programa uma política permanente de Estado¹⁰.

Dentre as conclusões da avaliação do Programa Bolsa-Atleta, foi apresentado pelo relator o PLS nº 709, de 2015, que prioriza a concessão do referido benefício¹¹. Diferente das demais propostas oriundas de avaliação de políticas públicas que tramitam tendo como autor a própria Comissão, este é o único caso que tem como autor o Senador relator.

Já a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, dentre suas sugestões finais de avaliação, além de sugerir a priorização de três projetos oriundos da Câmara dos Deputados que tramitam no Senado Federal, elaborou um Projeto de Lei no Senado Federal e inovou ao sugerir a rejeição pelo Senado de um Projeto de Lei oriundo da Câmara dos Deputados.

Em relação ao ano de 2016, foram eleitas 17 (dezesete) políticas públicas para avaliação. Naquele ano, duas comissões (Comissão de Constituição e Justiça e Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa) não escolheram políticas públicas para análise. Outras duas comissões escolheram duas avaliações (Comissão de Assuntos Sociais e Comissão de Transparência e Governança) e outras duas escolheram três avaliações para serem discutidas (Comissão Senado do Futuro e Comissão de Educação e Cultura).

Quadro 3 – Lista de Políticas Públicas Aprovadas para Avaliação pelas Comissões Permanentes do Senado Federal no Ano de 2016

COMISSÕES	POLÍTICAS / TEMAS	APROVAÇÃO DO RELATÓRIO
Comissão de Assuntos Econômicos	Política de Equidade e Progressividade do Sistema Tributário Nacional	Relatório apresentado e ainda não aprovado
Comissão de Assuntos Sociais	Benefícios Previdenciários: Aposentadoria por Tempo de Contribuição	14/12/2016
	Receitas e Despesas da Previdência Social no Exercício de 2015, com vistas à Apuração dos Resultados: Superávit ou Déficit	14/12/2016
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	-	Não apresentou proposição
Comissão de Educação	Implementação da Base Nacional Comum Curricular – BNCC	Relatório não aprovado
	Programa Nacional de Apoio à Cultura - Pronac	Avaliação não realizada
	Lei nº 11.438/06 (Lei de Incentivo ao Esporte)	14/12/2016
Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle	Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e Iniciativas Recentes	Avaliação não realizada
Comissão de Direitos	-	Não apresentou proposição

¹⁰ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124533> - Acesso em 22 de junho de 2018

¹¹ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123881> - Acesso em 22 de junho de 2018

Humanos e Legislação Participativa		
Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	Conquista de Novos Mercados, à Assistência e Proteção de Brasileiros no Exterior e à Estrutura Organizacional e Administrativa do Ministério das Relações Exteriores	08/12/2016
Comissão de Infraestrutura	Implantação de Energias Alternativas e Renováveis no Brasil e suas Interdependências com as Energias Tradicionais na Composição da Matriz Elétrica Brasileira	25/04/2017
Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo	Plano de Desenvolvimento da Aviação Regional	14/12/2016
Comissão de Agricultura e Reforma Agrária	Seguro Rural	07/12/2016
Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática	Fundos de Incentivo ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico	06/12/2016
Comissão Senado do Futuro	Políticas Nacionais e Atividades de Cooperação Internacional do Governo Brasileiro para o Cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, sobretudo para Assegurar Alimentação Sustentável para todos, com Segurança Alimentar e Melhoria da Nutrição	14/12/2016
	Políticas Nacionais e Atividades de Cooperação Internacional do Governo Brasileiro para o Cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Agenda 2030: Educação	14/12/2016
	A Tecnologia da Informação e o Processo Legislativo do Futuro	23/11/2016
Comissão de Transparência e Governança	A Participação Social no Ciclo de Gestão do Plano Plurianual 2016-2019	Relatório não aprovado
	Brasil Transparente	Relatório não aprovado

Fonte: Elaboração do autor

Um aspecto *sui generis* é que neste ano foi escolhida uma política pública para avaliação que não é oriunda do Poder Executivo e, sim, um tema que tem relação com as atividades do processo legislativo e a infraestrutura de tecnologia da informação do Senado Federal.

Sobre esta avaliação, Macedo (2017) afirma que “a política da Comissão Senado do Futuro é interna, e não oriunda do Executivo, o que é contrário ao estabelecido no *caput* do art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal” (MACEDO, 2017, p. 48).

Um fato a ser analisado é que na Comissão de Educação foram escolhidas três políticas públicas para avaliação, e apenas uma foi finalizada, a que tratava da Lei de Incentivo ao Esporte. É importante citar que neste ano o tema do esporte foi uma das principais pautas no País, visto que o Brasil sediou os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 na cidade do Rio de Janeiro.

Um dado atípico é que três comissões (Assuntos Econômicos, Educação e Transparência e Governança) chegaram a apresentar seus relatórios, porém os mesmos não foram levados à discussão pelos respectivos colegiados.

Mais uma vez, a Comissão de Infraestrutura deixou de analisar seu relatório ao final da sessão legislativa aprovando-o somente em abril de 2017.

Os processos de avaliações das políticas no âmbito da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária e da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática geraram densos relatórios das políticas avaliadas. Destacam-se os levantamentos completos que tratam da

consolidação dos principais projetos em tramitação no Congresso Nacional sobre o tema do seguro rural e dos fundos da área de ciência e tecnologia, respectivamente.

Também desta vez, o Data Senado foi utilizado como ferramenta de apoio para o trabalho de avaliação de política pública pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária. Esta também inovou no tocante à discussão e aprovação do relatório. Em outubro de 2016, foi apresentado relatório preliminar, para votação, mas somente em dezembro do mesmo ano o relatório final foi aprovado.

As conclusões a que chegaram esta Comissão indicaram que a política avaliada necessitava de uma revisão total e, diante disso, foi proposta em forma de Projeto de Lei do Senado nº 4, de 2017, a criação de uma nova Política Nacional de Gestão de Riscos Agropecuários¹². Porém, antes da apresentação final do referido PLS, o mesmo foi disponibilizado por 6 (seis) meses para consulta pública no Portal do Data Senado.

De forma preliminar, conclui-se que o ano de 2016 foi um período irregular, caracterizado pelo agravamento das crises política e econômica. A principal pauta e que mais impactou a agenda do Senado Federal foi o processo de *impeachment* da então Presidente da República, Dilma Rousseff. Foi um período que Amorim Neto (2016) caracterizou como uma “crise que há muito não experimentara”. O autor conclui que, neste período, “massivos protestos tomaram as ruas do País. Geralmente considerados politicamente passivos e desinteressados, os brasileiros passaram a viver num ambiente de crescente polarização ideológica” (AMORIM NETO, 2016, p. 44).

Para o ano de 2017, foram escolhidas 17 (dezesete) políticas públicas a serem avaliadas, como veremos no Quadra 4, sendo que 3 (três) Comissões – as de Infraestrutura; Relações Exteriores e Defesa Nacional; e de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor não apresentaram proposições para avaliação e 2 (duas) não conseguiram concluir seu trabalho – as Comissões Senado do Futuro e a de Direitos Humanos e Legislação Participativa, sendo que esta última elegeru duas e só conseguiu finalizar a avaliação de uma política.

Novamente uma Comissão – desta vez a de Assuntos Sociais – não conseguiu aprovar seu relatório de avaliação ao final da sessão legislativa, vindo a concluir o trabalho somente em abril de 2018.

Já a Comissão de Assuntos Econômicos, que havia escolhido duas políticas públicas, só conseguiu finalizar uma. A outra, que tratava da Política de Conteúdo Local nos Setores de Petróleo e Gás Natural, Telecomunicações, Defesa e Transportes, teve seu relatório incluído duas vezes na pauta da reunião, porém até o momento ele não foi aprovado.

¹² <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127933> - Acesso em 22 de junho de 2018

**Quadro 4 – Lista de Políticas Públicas Aprovadas para Avaliação pelas Comissões
Permanentes do Senado Federal no Ano de 2017**

COMISSÕES	POLÍTICAS / TEMAS	APROVAÇÃO DO RELATÓRIO
Comissão de Assuntos Econômicos	Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional	05/12/2017
	Política de Conteúdo Local nos Setores de Petróleo e Gás Natural, Telecomunicações, Defesa e Transportes	Incluída na pauta da reunião de 19/02/2018, mas ainda não aprovado
Comissão de Assuntos Sociais	Programa Mais Médicos	21/02/2018
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Política Nacional de Segurança Pública	13/12/2017
Comissão de Educação, Cultura e Esporte	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)	28/11/2017
Comissão de Meio Ambiente	Avaliação dos Instrumentos Econômicos e Financeiros do Código Florestal	13/12/2017
	Programas de Revitalização de Bacias Hidrográficas sob responsabilidade da União	13/12/2017
Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa	Erradicação do Trabalho Escravo	14/12/2017
	Política Pública de Encarceramento	Avaliação não realizada
Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	-	Não apresentou proposição
Comissão de Infraestrutura	-	Não apresentou proposição
Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo	Segurança Hídrica e Gestão das Águas nas Regiões Norte e Nordeste	13/12/2017
Comissão de Agricultura e Reforma Agrária	Pesquisa Agropecuária	05/12/2017
Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática	Ações e Execuções de todos os Programas Relacionados à Banda Larga	12/12/2017
Comissão Senado do Futuro	Programa Nacional de Combate à Desertificação e a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, com Ênfase nas Ações, Legislação e Recursos Orçamentários que se aplicam aos Biomas Vulneráveis e às Medidas para Evitar que o Futuro desses Biomas seja o de se Transformarem em Desertos.	Avaliação não realizada
Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor	-	Não apresentou proposição

Fonte: Elaboração do autor

A Comissão de Assuntos Econômicos, no processo de avaliação da política de Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional, inovou no tocante à metodologia usada para realizar sua avaliação: agregou ao relatório final as discussões que já tinham sido deliberadas no âmbito dos encontros da Frente Parlamentar Mista das Micro e Pequenas Empresas. Além disso, realizou uma

Sessão Especial no Plenário do Senado Federal para discutir o assunto, com a participação de especialistas no tema e organizações empresariais.

Já a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em seu relatório de avaliação, consolidou os Projetos de Lei em tramitação no Senado Federal que têm relação com a Política Nacional de Segurança Pública.

Por sua vez, a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa considerou que, dada a complexidade de uma política como a que trata da Erradicação do Trabalho Escravo, o assunto poderia ser avaliado de forma complementar nas atividades da própria Comissão no ano de 2018.

A partir da análise dos relatórios de avaliação de políticas públicas, foram também identificadas inúmeras recomendações ao Poder Executivo, especificando-se os órgãos responsáveis pelas políticas avaliadas e ao Tribunal de Contas da União – TCU. Também foram identificados alguns casos de recomendações específicas para as Agências Reguladoras.

Um fato a ser exemplificado é que em nenhum dos relatórios de avaliação de políticas públicas se identificou nas conclusões a etapa caracterizada por Souza e Secchi (2015) como “a fase esquecida do *policy cycle*”, que eles descrevem como a extinção de uma política pública, o que, segundo estes autores, “é a parte derradeira do ciclo de políticas públicas” (SOUZA e SECCHI, 2015, p. 88).

Na experiência do Senado Federal de avaliação de políticas públicas no período pesquisado, que compreende os anos de 2014 a 2017, de um total de 62 políticas aprovadas para avaliação foram concluídas 42 avaliações, o que compreende 67,7% do total.

O ano de 2015 foi o de maior número de políticas públicas avaliadas, totalizando 14 (quatorze) avaliações, seguido do ano de 2016 com 11(onze); 2017 com 10 (dez); e o ano de 2014 – primeiro da implantação da estratégia de avaliação – com 7 (sete) realizadas.

A Tabela 1, a seguir, demonstra o quantitativo de proposições apresentadas no decorrer dos quatro anos em que o Senado Federal realiza a experiência de avaliação de políticas públicas. Foram apresentadas 12 novas proposições com o objetivo de melhorar as políticas públicas avaliadas e a sugestão de aprovação de 28 projetos, além da rejeição de um, já em tramitação no Congresso Nacional.

Tabela 1 – Síntese do Número Proposições Apresentadas Decorrentes das Avaliações de Políticas Públicas no Senado Federal: 2014 a 2017

COMISSÕES	PROJETOS DE LEI DO SENADO FEDERAL	PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO	PROJETOS DE RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL	PRIORIZAÇÃO DE PROJETOS EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL
Comissão de Assuntos Econômicos	--	--	--	05
Comissão de Assuntos Sociais	--	--	--	01
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	--	--	--	02
Comissão de Educação	01	--	--	02
Comissão de Meio Ambiente	03	--	01	04
Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa	01	--	--	03
Comissão de Infraestrutura	--	--	--	02
Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo	--	01	--	01
Comissão de Agricultura e Reforma Agrária	03	--	--	02
Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática	01	--	--	05
Comissão Senado do Futuro	01	--	--	01
TOTAL DE PROPOSIÇÕES	10	01	01	28

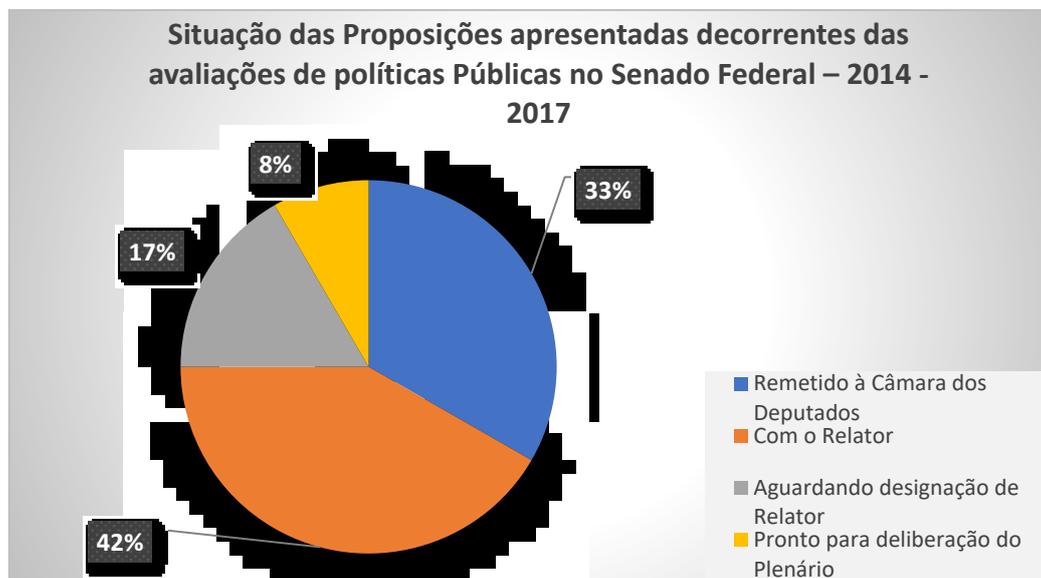
Fonte: Elaboração do autor

A atual situação das proposições apresentadas a partir das avaliações, conforme o Gráfico 1, demonstra que, apesar dos esforços envidados pelo Senador Relator e pela burocracia do Senado Federal, principalmente a equipe de consultores legislativos, servidores das Comissões Permanentes e demais envolvidos no processo de avaliação de políticas públicas, a iniciativa ainda não consegue receber amplo apoio político por parte do conjunto dos Senadores.

No período analisado, foram propostas 12 (doze) iniciativas no âmbito do Senado Federal, sendo 10 (dez) Projetos de Lei no Senado (PLS), 1 (uma) Proposta de Emenda à Constituição (PEC)¹³ e 1 (um) Projeto de Resolução do Senado (PRS). Da totalidade das iniciativas, apenas 33% tiveram sua tramitação finalizada no âmbito do Senado Federal e, atualmente, encontram-se em discussão na Câmara dos Deputados.

¹³ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124779> - Acesso em 22 de junho de 2018

Gráfico 1 - Situação das Proposições Apresentadas Decorrentes das Avaliações de Políticas Públicas no Senado Federal: 2014 a 2017



Fonte: Elaboração do autor

Dentre as iniciativas finalizadas, encontra-se o PLS nº 425, de 2014¹⁴, que prorroga o prazo para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos de que trata o art. 54 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Este projeto é oriundo de uma intensa mobilização dos prefeitos, principalmente os de pequenos e médios municípios, que alegavam que não dispunham de recursos financeiros para implantação das estratégias propostas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos. O referido projeto teve sua tramitação rápida no Senado Federal, tendo demorado aproximadamente 180 dias.

Outro projeto com discussão encerrada no Senado Federal é o Projeto de Lei do Senado nº 770¹⁵, de 2015, que “acrescenta § 4º à Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para assegurar que os recursos arrecadados sejam destinados a obras que tenham por finalidade a melhoria da quantidade e qualidade dos recursos hídricos da bacia hidrográfica”. Um dos motivos que fez com que o mesmo tenha tido uma tramitação finalizada é sua estreita relação com as questões pertinentes à revitalização do rio São Francisco. Nos anos seguintes à apresentação da referida proposição, entre as pautas priorizadas no Parlamento estão as que tinham ligações com os aspectos relacionados às crises hídricas enfrentados por diversas unidades da federação. Importante citar que foi pauta no noticiário nacional o momento em que se denunciou que a nascente deste importante rio havia secado.

¹⁴ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119536> - Acesso em 22 de junho de 2018

¹⁵ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124351> - Acesso em 22 de junho de 2018

Também está com discussão encerrada no Senado Federal o Projeto de Lei no Senado nº 709¹⁶, de 2015, que trata do Programa Bolsa Atleta. Importante lembrar que, neste período, o tema dos esportes foi uma das pautas prioritárias pelo fato do País estar envolvido na realização de importantes eventos esportivos mundiais, como a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e as Olimpíadas e Paraolimpíadas do Rio de Janeiro em 2016. Além disso, o autor do referido projeto é um *agenda holder* para o tema do esporte, pelo fato de ser um conhecido ex-atleta e campeão mundial de futebol.

Outro Projeto de Lei com tramitação finalizada em apenas 59 dias no Senado, tempo recorde se compararmos com os demais projetos, foi o Projeto de Lei do Senado nº 8, de 2016 e que Institui a Política Nacional de Informações Estatísticas relacionadas à violência contra a mulher¹⁷. Este projeto, apesar de ser oriundo do processo de avaliação de políticas públicas, acabou sendo incluído na pauta prioritária das proposições que tinham relação com o tema da segurança, com foco na defesa da mulher, e que foram priorizados no mês de março daquele ano, oportunidade em que o Senado Federal também aprovou a criação do Observatório da Mulher contra a Violência. Devido a estas características o projeto teve tramitação muito célere.

Além dos projetos finalizados, quatro – o que equivale a 42% da totalidade – ainda permanecem tramitando no Senado com seus respectivos relatores.

Importante explicitar que estas proposições ainda estão para análise no âmbito de Comissões, sendo duas paradas desde 2015: Projeto de Resolução do Senado nº 63, de 2014¹⁸, que “altera o art. 7º da Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, para facilitar a contratação de operações de crédito destinadas ao financiamento da disposição final ambientalmente adequada de rejeitos”; e o PLS nº 426, de 2014¹⁹, que “altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, para facilitar a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos voltados para a disposição final ambientalmente adequada de rejeitos”. Outros três tramitam desde 2017: PLS nº 797, de 2015, que “altera o art. 24 da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para dispor sobre Planos de Mobilidade Urbana escolhidos como projetos-piloto”²⁰; o PLS nº 326, de 2016, que “institui a Política Nacional de Defesa Agropecuária”²¹; e o PLS nº 4, de 2017²², que “dispõe sobre a Política Nacional de Gestão de Riscos Agropecuários”.

Mais preocupante são as proposições que ainda aguardam designação de relatores (17%), uma desde fevereiro de 2016, que é a Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2016²³, que trata de

¹⁶ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123881> - Acesso em 23 de junho de 2018

¹⁷ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124674> - Acesso em 23 de junho de 2018

¹⁸ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119533> - Acesso em 23 de junho de 2018

¹⁹ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122104> - Acesso em 22 de junho de 2018

²⁰ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124532> - Acesso em 22 de junho de 2018

²¹ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126819> - Acesso em 22 de junho de 2018

²² <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127933> - Acesso em 22 de junho de 2018

²³ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124779> - Acesso em 22 de junho de 2018

alteração no art. 6º da Constituição da República, para incluir, dentre os direitos sociais, o direito ao saneamento básico. Outro é o PLS nº 798, de 2015²⁴, que “institui o Programa Ciência sem Fronteira”, e que aguarda designação de relator desde novembro de 2017.

O PLS nº 10, de 2016, que “altera a Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, e a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, para dispor sobre o financiamento e a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural”²⁵, encontra-se desde 16 de fevereiro de 2016 pronto para deliberação do Plenário, aguardando sua inclusão na Ordem do Dia. ‘

No tocante aos projetos sugeridos como prioritários, foram analisados apenas os que estão tramitando atualmente no Senado Federal, ou que já foram objeto de discussões nesta Casa. Foram sugeridos 28 projetos como prioritários e, destes, 6 (seis) ainda permanecem tramitando na fase inicial junto à Câmara dos Deputados.

A partir do Gráfico 2, pode-se observar que apenas 27% da totalidade dos projetos sugeridos como prioritários pelas conclusões das avaliações de políticas públicas tiveram suas discussões finalizadas no Senado Federal e atualmente encontram-se em tramitação na Câmara dos Deputados. Dentro desta totalidade, encontram-se, além dos aprovados, um projeto que foi rejeitado e outro retirado pelo autor.

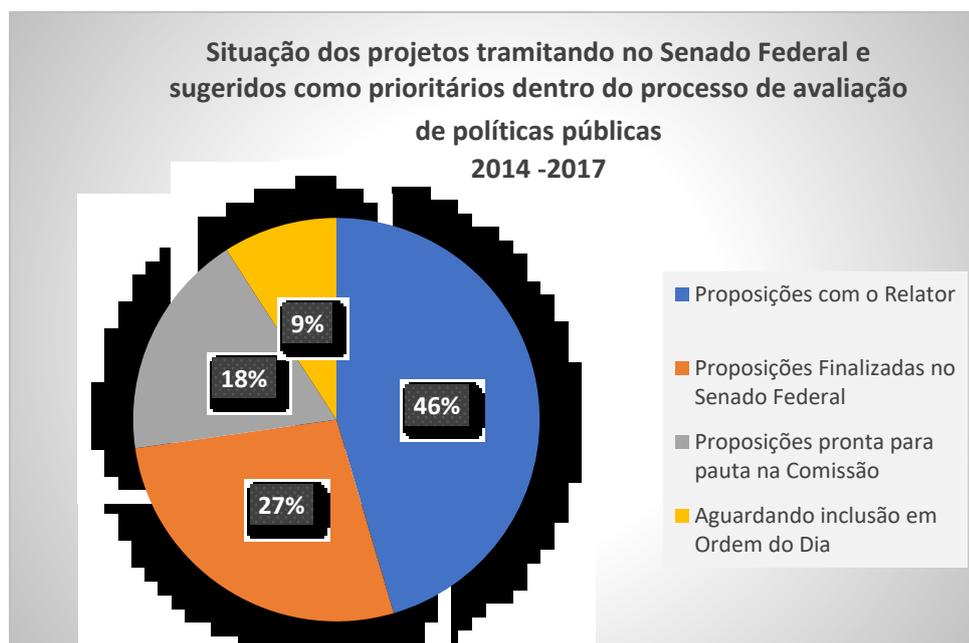
Destes projetos, 46% ainda permanecem com seus relatores no Senado Federal. Importante relatar que a maioria destes projetos é do ano de 2014, porém se identificam alguns que tramitam desde 2010. O mais recente é originário de 2017.

Já dentre os 18% que estão prontos para serem pautados para discussão e análise em Comissão do Senado Federal, chamam a atenção dois PLS que se encontram nesta situação desde 2016 e 2017. Quanto aos projetos que se encontram aguardando inclusão na Ordem do Dia, é importante descrever que um deles é uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que aguarda desde fevereiro de 2018, devido à intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro. No entanto, nenhuma destas propostas serão discutidas ou votadas por nenhuma das Casas do Congresso Nacional, frente ao que preconiza a Constituição Federal, quando o País se encontra em algum tipo de processo intervencionista, de acordo com o Artigo 60, III, § 1º da Constituição Federal.

²⁴ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124533> - Acesso em 22 de junho de 2018

²⁵ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124676> - Acesso em 22 de junho de 2018

Gráfico 2 - Situação dos Projetos Tramitando no Senado Federal e Sugeridos como Prioritários dentro do Processo de Avaliação de Políticas Públicas: 2014 a 2017



Fonte: Elaboração do autor

A partir dos Gráficos 1 e 2, podem-se comparar as proposições apresentadas e sugeridas como prioritárias dentro do processo de avaliação de políticas públicas com outra experiência que ocorreu no Senado Federal entre setembro de 2015 e março de 2017, e que ficou conhecida como Agenda Brasil.

Esta iniciativa teve o objetivo de incentivar a retomada do crescimento econômico do País, tendo inclusive sido criada uma Comissão Especial para análise dos projetos da tal Agenda.

A Agenda Brasil, num espaço de 18 meses, conseguiu aprovar e transformar em Lei 24 (vinte e quatro) projetos. Enquanto isso, a experiência de avaliar políticas públicas ainda não conseguiu finalizar a discussão e transformar em lei nenhuma das proposições sugeridas ou priorizadas.

5.2. Invisibilidade Externa da Experiência de Avaliação de Políticas Públicas do Senado Federal

Usando como referência o documento elaborado em 2015 pelas Consultorias Legislativa e de Orçamento do Senado Federal, que auxilia no processo de avaliação de políticas públicas pelas Comissões Permanentes, além de determinar que um dos objetivos da atividade de monitorar os resultados e os processos das políticas públicas deve ser o de “trazer ao conhecimento público e proporcionar o debate sobre a atuação governamental em benefício da sociedade” (SANTOS *et al.*,

2015, p. 3), passamos a utilizar este conceito para analisar qual o nível de compreensão e conhecimento que a sociedade tem desta experiência realizada pelo Senado Federal.

Pode-se perguntar: Mas qual sociedade será objeto de análise deste estudo? A comunidade acadêmica, os jornalistas que cobrem o Congresso, os movimentos sociais ou as entidades de classe? Apesar de se considerar que estes grupos de pressão têm papel extremamente importante, principalmente na formação da agenda, na implementação e no acompanhamento das políticas públicas, o público-alvo deste estudo são os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas.

Estes conselhos, para Vilela (2005), representam as instâncias de participação social que se encontram citadas em vários dispositivos do texto constitucional, citados pela autora:

Assim é que, o art. 29, XII, prevê a cooperação das associações representativas no planejamento municipal; os arts. 194, parágrafo único, VII; 198, III, 204, II, 206, VI e 227, § 1º, estabelecem o caráter democrático e descentralizado da administração nas áreas de seguridade social (saúde, previdência e assistência social), da educação e da criança e do adolescente, e outras, por meio da sociedade civil na gestão de políticas públicas (VILELA, 2005, p. 4).

Os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas tiveram, na última década, papel importante no tocante à capacidade de pautar o Executivo Federal em inúmeras políticas públicas, por meio de suas instâncias de deliberações: as Conferências Nacionais. Em 2013, a partir de pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA (2013) “foram mapeados 27 (vinte e sete) Conselhos Nacionais de Políticas Públicas instituídos e em pleno funcionamento no País” (IPEA, 2013, p.12).

Nos últimos anos, com as mudanças no governo federal, implementadas a partir de meados de 2016, alguns destes Conselhos encerraram seus mandatos ou não estão mais em funcionamento. A partir de pesquisa junto à Casa Civil da Presidência da República, foram mapeados e se encontram funcionando 20 (vinte) Conselhos Nacionais.

Segundo o IPEA (2013), podemos conceituar os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas como:

Espaços públicos vinculados a órgãos do Poder Executivo, tendo por finalidade permitir a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas. Estes conselhos são constituídos em âmbito nacional, estadual e municipal, nas mais diversas áreas. Além disso, é importante ressaltar que eles permitem a inserção de novos temas e atores sociais na agenda política. Os conselhos podem ser considerados instituições híbridas, visto que Estado e sociedade civil partilham o poder decisório e se constituem como fóruns públicos, que captam demandas e pactuam interesses específicos de diversos grupos envolvidos em determinada área de política. Os conselhos são espaços permanentes em que as reuniões ocorrem com certa regularidade e há a continuidade dos trabalhos (IPEA, 2013, p.09).

Outro aspecto na literatura que foi levado em consideração para a escolha dos Conselhos Nacionais como objeto desta pesquisa foram as teorias defendidas por Anastasia e Inácio (2010), que consideram que:

A deliberação, nas democracias contemporâneas, deve estar, necessariamente, em ambos os polos – representação e participação – assim como nos canais através dos quais representação e participação se comunicam e interagem. Portanto, não apenas as casas legislativas devem ser instâncias deliberativas, como o que nelas se delibera deve ecoar e reverberar, da melhor forma possível, os processos de deliberação em curso nas instâncias de participação política. Para tanto, requer-se que haja canais permanentes, institucionalizados e deliberativos, que facultem a interação entre as instâncias de representação e de participação política (ANASTASIA e INÁCIO, 2010, p. 36)

As autoras concluem que:

Para além das relações horizontais entre os poderes constituídos, as decisões relativas à ação governamental passam a ser instruídas também pelas deliberações oriundas de arenas de participação continuada dos cidadãos. Os conselhos de políticas, deliberativos ou consultivos, incorporados aos arranjos institucionais de diversas áreas de políticas públicas no Brasil, constituem exemplos de tais práticas. Esses conselhos configuram “pontos de entrada” para coalizões de cidadãos e seus líderes na arena executiva, facultando-lhes a interação *face a face* com os representantes eleitos ou com os seus agentes (gestores não eleitos e burocracias públicas). A institucionalização dessas arenas pode potencializar a igualdade política entre os cidadãos na medida em que amplia suas oportunidades de influenciar, de modo continuado, a formação de agendas e de prioridades para a ação pública (*Idem*, p. 43).

A partir destes conceitos, se considera que nada mais adequado do que compreender qual o nível de envolvimento e conhecimento que estes Conselhos Nacionais têm da experiência de avaliação de políticas públicas realizada pelo Senado Federal. Esta fase do *policy cycle* para Arretche (1998) seria uma verdadeira ferramenta democrática de controle sobre as ações dos governos (ARRETCHE, 1998, p. 8).

A pesquisa tem início com a identificação de qual o nível de conhecimento que estes Conselhos possuem sobre experiência anual de avaliação de políticas públicas realizada pelas Comissões Permanentes do Senado Federal.

Pela totalidade dos questionários respondidos, identifica-se que 66,67% dos Conselhos Nacionais não conhecem a experiência do Senado Federal e, assim, apenas 33,33% dos Conselhos têm conhecimento deste trabalho.

Quando questionados se foram convidados a participar em algum momento das discussões de avaliação de políticas públicas no Senado Federal, do total que conhecem a experiência apenas 6 (seis) Conselhos responderam de forma afirmativa.

Um fato que chama a atenção é a análise documental das 42 avaliações de políticas públicas realizadas pelas Comissões Permanentes do Senado Federal, foram identificadas apenas duas citações

sobre a participação de representantes de Conselhos Nacionais, diferente de entidades e federações empresariais, associações de classe e outros grupos representantes do mercado, num total identificado de 36 participantes de audiências públicas, ou ciclos de debates dentro do processo de avaliação de políticas públicas.

Para o conjunto de Conselhos que afirmam ter participado das discussões das avaliações de políticas públicas, foi questionado se ponderações daquele Conselho foram consideradas. Como resposta, 71,43% disseram que foram consideradas parcialmente e 28,47 afirmaram que não foram consideradas de forma alguma.

Para Abranches (2017), “não é o Estado que garante o bem-estar, é a sociedade política, a comunidade de cidadãos, ao escolher a alocação progressiva, redistributiva, e não regressiva e concentradora, dos recursos públicos. Os recursos são públicos, não estatais. Públicos, não privados” (ABRANCHES, 2017, p. 143).

Outro aspecto pesquisado foi se em algum momento o conjunto de Conselhos recebeu os resultados de sua área específica das avaliações de políticas públicas realizadas pelo Senado Federal. Segundo as respostas, 85,71% nunca receberam estes resultados. Dos poucos que receberam – apenas 3 (três) –, um foi encaminhado pela Comissão responsável pelo processo de avaliação, outro pelo Senador relator e o último foi enviado de forma extraoficial e por iniciativa de um assessor de Senador.

Segundo Trevisan e Bellen (2008), as informações das avaliações podem ser utilizadas pelos beneficiários ou pela sociedade em geral para criticar ou pressionar os governos, do mesmo modo que, em caso de “boas notícias”, os tomadores de decisão podem usá-las para o reconhecimento das próprias políticas (TREVISAN e BELLEN, 2008, p. 536).

Um processo de avaliação de programas e projetos geralmente tem, como sentido mais nobre, fortalecer o movimento de transformação da sociedade em prol da cidadania e dos direitos humanos (MINAYO, ASSIS e SOUZA, 2010, p.19).

No entanto, o interessado final é a própria sociedade e, com isso, os relatórios das avaliações devem ser noticiados e servir de documento para fomentar o debate público em torno das escolhas de intervenção governamental em dado contexto social. Inclusive, para Costa e Castanhar (2002), o objetivo da avaliação é dirigir os tomadores de decisão, orientando-os quanto à permanência, à necessidade de correções ou mesmo a suspensão de uma determinada política ou programa (COSTA e CASTANHAR, 2002, p. 972).

Neste aspecto, o processo de avaliação de políticas públicas realizado pelo Senado Federal encontra-se em total discordância com o que propõem estudos acadêmicos que tratam do assunto.

Outra base de dados pesquisada para tentar compreender o nível de divulgação para o público externo da experiência de avaliação de políticas públicas do Senado Federal foi a realização de uma

pesquisa junto às bibliotecas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados em suas coleções de jornais de abrangência nacional.

As bases de dados das duas bibliotecas contêm notícias dos seguintes jornais: Correio Braziliense, O Estado de S. Paulo, Folha de S. Paulo, O Globo, Jornal de Brasília, Valor Econômico e as revistas de abrangências nacional, IstoÉ e Veja.

Mais uma vez, os dados no tocante à divulgação não são os melhores: em nenhum destes veículos foram identificadas notícias ou notas que anunciassem a experiência de avaliação de políticas públicas pelo Senado Federal. Única exceção foi uma notícia publicada no *site* da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação²⁶, que divulgou uma fala do então presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros, que, na abertura do Seminário “O Papel do Legislativo na Avaliação de Políticas Públicas” havia anunciado que iria apresentar naquele mesmo dia, junto à Mesa Diretora do Senado, um Projeto de Resolução que instituiria de forma sistemática a avaliação de políticas públicas pelas Comissões do Senado.

Ainda, segundo o levantamento, identificam-se notícias de aprovação de projeto no âmbito do Senado Federal que foi oriundo do processo de avaliação de políticas, porém citado apenas o seu relator e não como uma iniciativa que fora resultado das conclusões das avaliações, como exemplo a notícia do Portal G1 que anunciou a prorrogação por mais dois anos da extinção dos lixões²⁷.

Diferente do que ocorre para o público externo, em pesquisa na base de dados da Biblioteca do Senado, foi identificado que a referida experiência de avaliação de políticas foi citada 98 (noventa e oito) vezes pelo Jornal do Senado.

Meneguim e Silva (2017), quando tratam da relação da avaliação de políticas públicas com a questão das informações ao cidadão, nos chamam à seguinte reflexão:

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 (MENEGUIM e SILVA, 2017, p. 16)

Com isso, verifica-se que é consenso entre os mais diversos estudiosos que o interessado final sobre o resultado da avaliação de políticas públicas é a própria sociedade. Assim, os relatórios das avaliações devem ser noticiados e servir de documento para fomentar o debate público em torno das escolhas de intervenção governamental em dado contexto social.

²⁶ <https://redebrasileirademea.ning.com/profiles/blogs/renan-vai-apresentar-projeto-que-institucionaliza-avaliacao-de-po> - Acesso em 10 de junho de 2018

²⁷ <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/07/senado-aprova-prorrogar-por-2-anos-extincao-de-lixoes.html> - Acesso em 10 de março de 2018

Conclusão

Este trabalho teve como ponto de partida descrever a recente experiência do Senado Federal no processo de avaliação política de políticas públicas.

Quando esta estratégia fora proposta no Poder Legislativo, um de seus objetivos principais era averiguar a efetividade das políticas públicas implementadas pelo Poder Executivo, além de buscar aprimoramento dessas políticas, quando necessário, investigar seus efeitos e prestar contas à sociedade.

Avaliar políticas públicas no âmbito do Poder Legislativo é, sem dúvida, um caminho para evitar um destino trágico para muitas políticas no País como, por exemplo, impedir que muitas delas sejam apenas apêndices de determinados governos ou até que sejam usadas de forma errônea em benefício político de determinados grupos.

A importância da avaliação de políticas públicas, num cenário essencialmente político como é o do Senado Federal, só terá razão de existir se ela for capaz de permitir a melhoria da decisão política.

Neste sentido, a partir dos dados analisados, verifica-se que, no tocante à situação em que se encontram as proposições oriundas e as avaliadas como prioritárias pelo processo de avaliação de políticas públicas, pode-se afirmar que as mesmas ainda não conseguiram ser colocadas como pautas prioritárias dentro do processo legislativo do Senado Federal.

A experiência de avaliar políticas públicas ainda necessita ser priorizada como estratégia política dentro do próprio Senado Federal.

Outro desafio que ainda persiste é de ordem metodológica, em relação ao processo de avaliação de políticas públicas. Algumas comissões realizam apenas pesquisa documental sobre o tema e pouco se discute nos relatórios os aspectos relacionados com a desarticulação de políticas públicas e o controle social, só para citar dois exemplos. Em alguns casos, até se identificam citações neste sentido, porém não se propõe nada para a resolução do problema.

Apesar de muitos relatórios identificarem a necessidade de alteração da legislação existente e sugerirem que o Senado Federal possa, a partir de projetos específicos, realizar estas alterações, se ao final da votação dos relatórios não for sugerida uma proposição em forma de minuta, efetivamente, as sugestões acabam por não serem contempladas.

Julgamos essencial e primordial que o processo de avaliação de políticas possa contemplar uma interlocução efetiva com os diferentes Conselhos Nacionais de Políticas Públicas, pois nesta pesquisa ficou claro que a quase totalidade destes importantes espaços de participação e controle social não possui interlocução com a experiência do Senado Federal. Se isso for feito, estará sendo

construído um ambiente de capacidade institucional que possa favorecer maior integração entre as instâncias de representação e de participação política.

É fundamental para o processo de avaliação de políticas públicas que ela tenha impacto na efetuação da mudança política. Uma interlocução neste sentido será de grande valia para o fortalecimento, tanto do controle social das políticas públicas quanto do *accountability*.

Uma maior interlocução entre os Conselhos Nacionais de Políticas e a experiência do Senado em avaliar políticas públicas poderá, também, ter nestes espaços de participação política um aliado no sentido de mobilizar e pressionar os parlamentares para agilizar a aprovação de projetos e iniciativas que possam melhorar e/ou ampliar as políticas públicas avaliadas.

A partir da pesquisa realizada identificamos algumas possibilidades que sugerimos para superar os desafios identificados tais como:

- a) a criação dentro do portal do Senado Federal de um *banner* Avaliação de Políticas Públicas, e assim propiciar um maior conhecimento por parte dos cidadãos e entidades representativas da experiência da Casa de avaliar políticas públicas;
- b) implementar no âmbito do Senado, um sistema de monitoramento dos encaminhamentos propostos *interna corporis* a partir das avaliações, favorecendo com que isso um maior controle e acompanhamento da situação dos Projetos propostos a partir das avaliações de políticas.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio. **A era do imprevisto – A grande transição do século XXI**. 1ª. Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. **Em direção às melhores práticas de avaliação**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

AMORIM NETO, OCTÁVIO. **A crise política brasileira de 2015-2016: Diagnóstico, sequelas e profilaxia**. Relações Internacionais (Lisboa), v. 52, p. 43-54, 2016.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. **Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades**. Caderno Aslegis: Desafios do Poder Legislativo, Brasília, n. 40, p.33-54, mai./ago. 2010. Disponível em:
<http://www.aslegis.org.br/files/cadernos/2010/Caderno40/06_democracia_poder_legislativo_interesses_e_capacidades.pdf>. Acesso em 22 jan. 2018.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; SILVA, Rafael Silveira e. **Titulares da agenda e carreiras políticas**. Revista Brasileira de Ciência Política, nº10. Brasília, janeiro - abril de 2013, pp. 285-311.

ARRETCHE, M. **Tendências no Estudo sobre Avaliação**. In: Melo, E.. Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998.

ASSUNÇÃO, Ricardo Alan Barros. **Controle legislativo no Brasil: a avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal**. 2015. 86p. Monografia (Especialização em Ciência Política). Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), Brasília, 2015. Disponível em:
<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/516864/TCC_Ricardo%20Alan%20Barros%20Assuncao.pdf?sequence=1>. Acesso em 20 de fevereiro de 2017.

BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil - Brasil Revisão das Despesas Públicas**. Volume I: Síntese: Brasília. Novembro de 2017. 160p. Disponível em:

<http://documents.worldbank.org/curated/pt/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>.

Acesso em 10 de março de 2018.

CHRISPINO, Álvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. 256p.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José César. **A Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos**. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública - RAP, Rio de Janeiro 37(5):969-92, set./out. 2003.

COTTA, Tereza Cristina. **Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb)**. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 52, nº. 4, p. 89-110, out./dez. 2001.

CRUMPTON, Charles David; MEDEIROS, Janann Joslin; FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; SOUSA, Marcos de Moraes; NAJBERG, Estela. **Avaliação de políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos: análise da pesquisa nos últimos 10 anos**. Revista Administração Pública - Rio de Janeiro 50(6):981-1001, nov./dez. 2016.

CRUZ JUNIOR, João Benjamin da. **Avaliação política das políticas públicas**. In: HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José F. Políticas públicas e desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2ª. Edição, 2010.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política da avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. São Paulo: Idesp, 1986, 56p.

FREY, K. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Planejamento e Políticas Públicas nº 21, IPEA, p. 211-259, 2000.

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

HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José F (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2ª. Edição, 2010, 340p.

HOWLETT, Michael. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, 305p.

IPEA. **Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos Conselheiros – Relatório de Pesquisa**. Ipea: Brasília. 2013, 73p.

MACEDO, Kariza Vitorio. **Avaliação de políticas públicas nas Comissões Permanentes do Senado Federal**. 2017. 63p. Monografia (Graduação em Gestão de Políticas Públicas). Universidade de Brasília, 2017. Disponível em:

<http://bdm.unb.br/bitstream/10483/19274/1/2017_KarizaVitoriodeMacêdo_tcc.pdf> - Acesso em 08 de junho de 2018.

MENEGUIN, Fernando B.; FREITAS, Igor Vilas Boas de. **Aplicação em avaliação de políticas públicas: Metodologia e estudos de caso**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa. Série: Textos para discussão, n. 123. Março de 2013, 22 p. Disponível em:

<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243255/TD123-FernandoB.Meneguim_IgorVilasBoasdeFreitas.pdf?sequence=1>. Acesso em 10 de janeiro de 2018.

MENEGUIN, Fernando B.; SILVA, Rafael Silveira e (Org.). **Avaliação de Impacto Legislativo: cenários e perspectivas para a sua aplicação**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017, 123p.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone G.; SOUZA, Edinilsa Ramos de (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 3ª. Reimpressão, 2010. 243p.

SANTOS, Rita de C. L. F. dos; BRITTO, Tatiana F. de; MENEGUIN, Fernando B.; PEDERIVA, João H.; BIJOS, Paulo R. S.; SILVA, Rafael S. **Referencial para avaliação de políticas públicas**

no Senado Federal. Centro de Estudos da Consultoria Legislativa e Consultoria de Orçamentos do Senado. Brasília, fev. 2015, 19p. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/ref>>. Acesso em: 15 out. 2017.

SCHNEIDER, Anne L. **Pesquisa avaliativa e melhoria da decisão política: evolução histórica e guia prático.** In: HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José F. Políticas públicas e desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2ª. Edição, 2010.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, Yalle Hugo de; SECCHI, Leonardo. **Extinção de políticas públicas. Síntese teórica sobre a fase esquecida do *policy cycle*.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 20, n. 66, p. 75 – 93. Jan./Jun. 2015.

TORRENS, Antonio Carlos. **Poder Legislativo e políticas públicas: Uma abordagem preliminar.** Revista de Informação Legislativa, v. 50, n. 197, p. 189-204, jan./mar. 2013.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção.** Revista de Administração Pública: RAP, Vol. 42, no.3. Rio de Janeiro, p. 529-550, mai./jun. de 2008.

VILELA, Maria Diogenilda de Almeida. **Legislação que disciplina os conselhos de políticas públicas.** Câmara dos Deputados: Brasília. Série Estudos. 2005, 9p. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema6/2005_740.pdf> - Acesso em 25 de fevereiro de 2018.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.