



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - FACE
CURSO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - GPP

JASON DEQUECH DE O. QUEIROZ

**META-AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AVALIADAS PELA
COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO DO SENADO
FEDERAL**

BRASÍLIA - DF

JASON DEQUECH DE O. QUEIROZ

**META-AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AVALIADAS PELA COMISSÃO
DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO DO SENADO FEDERAL**

Relatório de pesquisa a ser apresentado como trabalho de conclusão da disciplina de “Residência em Políticas Públicas”.

Professora Orientadora: Suely M. V. G. de Araújo

**BRASÍLIA – DF
2019**

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que fizeram parte da minha caminhada acadêmica até aqui. Em especial gostaria de agradecer às professoras Suylan e Suely por toda atenção, orientação, lições e exemplos que as doutoras me deram e que transpassam a academia. Agradeço à professora Ana Paula por me monitorar durante a matéria de residência e ser sempre ágil nas respostas para soluções dos problemas. Agradeço à equipe da CDR, em especial ao Marcus, por ter sido sempre solícito e compreensivo aos meus pedidos na imersão. Agradeço à Rebeca e ao Fábio por terem me dado apoio para a finalização do trabalho e estarem sempre por perto. Para finalizar, agradeço também à minha amável Mãe.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo averiguar, através da teoria meta-avaliativa, como foram avaliadas as políticas públicas na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) do Senado Federal no período de 2014 a 2018. Desse modo, ao longo de três meses foi realizada imersão nesta comissão permanente (CDR), com o intuito de entender o funcionamento dos trabalhos internos realizados e observar as relações institucionais e os pormenores que existem no cotidiano da casa legislativa. Também foi realizada pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Avaliação: Estruturação dos Destinos Turísticos - 2014.....	36
Quadro 2 - Avaliação: Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) - 2015.....	36
Quadro 3 - Avaliação de Política Pública da Aviação Voltada para o Desenvolvimento Regional - 2016.....	37
Quadro 4 - Avaliação de política pública sobre segurança hídrica e gestão das águas nas regiões norte e nordeste - 2017.....	37
Quadro 5 - Avaliação: política nacional de segurança de barragens - 2018.....	37

|

SUMÁRIO

1) INTRODUÇÃO.....	7
2) REFERENCIAL TEÓRICO.....	12
3) PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	20
4) DIAGNÓSTICO.....	26
4.1) Avaliação das políticas públicas e funcionamento das comissões.....	27
4.2) Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo.....	30
4.3) Compromissos.....	32
4.4) Insumos.....	33
4.5) Ações desenvolvidas.....	34
4.6) Produtos.....	34
4.7) Resultados.....	35
4.8) Considerações Gerais das Avaliações.....	35
5) CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES.....	39
REFERÊNCIAS.....	43
APÊNDICES.....	48
Apêndice A – Estruturação dos Destinos Turísticos.....	48
Apêndice B – Plano Nacional de Saneamento (Plansab).....	49
Apêndice C – Plano de Desenvolvimento da Aviação Regional.....	49
Apêndice D – Segurança Hídrica e Gestão das águas nas regiões Norte e Nordeste.....	50
Apêndice E – Política Nacional de Seguranças de Barragens.....	53

INTRODUÇÃO

As decisões políticas realizadas pelos governos através de programas sociais impactam na vida de milhões de pessoas. Essas ações são compostas conjuntamente em um cenário político diverso no qual os representantes do povo, parlamentares, com representação popular, obtêm diretamente, por meio dos votos nas eleições, a condição de produzir, aprovar e modificar leis e programas. Essas tarefas se dão hoje no Brasil em um cenário político de presidencialismo de coalisão. Desse modo supõe-se que programas que são realizados pelo poder executivo também passam por crivo do poder legislativo. Nessa balança é importante levar em consideração os anseios populacionais para melhora das ações do Estado, pois os parlamentares representam esses desejos, o que pode conduzir ao aperfeiçoamento de ações e mecanismos governamentais que ocorrem, como as políticas públicas.

Para o desenvolvimento de qualquer área é necessário, permanentemente, avaliar a qualidade dos resultados obtidos. Dessa maneira, para que exista constante melhoria em determinada área é necessário que haja implementação e monitoramento das avaliações de forma contínua, que tem como objetivo trazer subsídios para confirmação, ou não, da qualidade esperada que visa ser alcançada para uma área específica, verificando o passo a passo do que foi constituído para o alcance dos objetivos (MACHADO *et al.*, 2016).

No presente trabalho serão discutidos programas do executivo avaliados pelo Senado Federal, dessa maneira, é condizente que seja necessária uma apresentação sobre a casa da “câmara alta”, como é chamado o Senado.

A origem da palavra Senado surge da palavra latina “senatus”, que deriva de sênior, o contrário de mais moço, jovem, significando: o mais velho. Os primeiros relatos que remetem a uma formação da ideia, que mais tarde seria conhecida como a instituição Senado, vêm através de ações do conselho de anciões (Gerúsia), para apreciar leis, relatadas desde a Grécia antiga. No entanto, a palavra Senado e a versão republicana tal qual conhecemos hoje, surgiu em Roma.

Segundo Octaciano Nogueira (2011), no Brasil, o Senado surgiu na época do Império. Outorgada em 1824, tendo sido instituído em 1826, quatro anos após a independência do Brasil. Nesse período os mandatos dos Senadores eram vitalícios. O funcionamento do Senado Federal em uma república no país começou a partir da Constituição da República (velha) de 1891, logo após a proclamação da República (1889) e da Assembleia Constituinte

(1890). Os mandatos eram de nove anos, renovando-se a casa um terço a cada três anos, de acordo com o artigo 31 da Constituição de 1891.

A partir do artigo 46 da Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF), estabeleceu-se que o Senado Federal do Brasil seria composto por três representantes de cada Estado do Brasil (26) e do Distrito Federal. O Senado Federal é composto por 81 senadores. Esses Senadores são eleitos com dois suplentes e mandato de oito anos e a idade mínima para assumir o cargo é de 35 anos. A cada eleição, que acontece de quatro em quatro anos, há uma renovação na casa, alternadamente, sendo entre um terço (27) e dois terços (54) da composição integral (81). Esse dispositivo surge na Constituição de 1946 com o objetivo de manter a estabilidade e o equilíbrio do jogo democrático, especialmente em tempos de crise, seja política ou institucional. Também é um mecanismo que serve para manter os projetos em andamento nos Estados.

De acordo com o artigo 44 da CF, o poder Legislativo Federal é executado pelo Congresso Nacional. Sendo composto por duas casas legislativas (bicameral), a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. O Senado é a casa representativa dos Estados.

Uma função típica do poder Legislativo é o ato de Fiscalizar. De acordo com a Constituição Federativa do Brasil de 1988, em seu Título IV – Da Organização dos Poderes, Capítulo I – Do poder Legislativo, Seção II – Das Atribuições do Congresso Nacional, Artigo 49, inciso IX, é dado ao Congresso Nacional a competência para julgar todo ano as contas prestadas do Presidente da República e também estimar os relatórios sobre as ações do governo. Também no inciso X temos que é competência exclusiva do Legislativo; fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluindo os da administração indireta. A função de fiscalizar abarca, de acordo com a Constituição Federal e o Regimento Interno do Senado Federal, a avaliação de políticas públicas.

O Senado é uma casa revisora com seus dispositivos garantidos pela Constituição Federal. Dessa maneira, são atribuições do Poder Legislativo, incluindo o Senado, na forma da lei: ordenar, propor, legislar e fiscalizar (onde ocorre a maior parte do processo avaliativo).

De acordo com a Constituição de 88 e o Regimento Interno do Senado Federal, existem diversas maneiras dos Senadores atuarem na fiscalização do poder executivo. Como dispor de matérias referentes a planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e solicitar autoridades sobre fatos relativos ao serviço público ou úteis à elaboração legislativa. Dentre as disposições possíveis, está a avaliação de políticas públicas.

Portanto, cabe ao Senado Federal fiscalizar as ações proferidas pelo poder Executivo, dentre elas, as políticas públicas. Tal acompanhamento é prerrogativa e cabe ao Senado exercê-lo, assim como é seu papel elaborar leis. De acordo com o Artigo 70 da Constituição Federal:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (Emenda Constitucional nº 19/98)

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, 2018, p.31).

O Senado Federal possui prerrogativas Constitucionais de exercer seu papel de avaliador. Sendo assim, o mesmo deve realizar determinadas atividades para que o processo avaliativo seja realizado. Ainda no campo jurídico, dispõe ao Congresso Nacional preceituar sobre as matérias da União. Pressupõe-se que isso decai também sobre políticas governamentais. Além disso, o papel do Senado, (como um dos componentes do Congresso), é relatar sobre os procedimentos realizados pelo executivo, respeitando as competências de cada poder. De acordo com o Inciso IX, e X do Art.48 é de sua disposição julgar anualmente as contas, relatórios e execuções dos planos de governo, além de fiscalizar e controlar os atos do Executivo.

O estudo tem o intuito de analisar as avaliações de políticas públicas realizadas pelo Senado Federal, através da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, a partir do ano de 2014, fase em que se inicia a Resolução nº 44 de 2013, Art 96-B, na qual remete que toda comissão permanente da casa deve avaliar a cada ano (sessão legislativa), ao menos uma política pública, escolhida pela própria comissão.

De acordo com o Regimento Interno do Senado Federal, a formação interna do Senado é formada pela Comissão Diretora, formada pelos membros da mesa. Ela é composta pelo presidente, dois vice-presidentes e quatro secretários. O presidente é eleito através de votação majoritária dos 81 senadores membros. Cabe ao presidente designar, com o apoio dos líderes partidários, o presidente e vice-presidente de cada comissão permanente e a formação de seus respectivos membros, tendo como referência a proporcionalidade partidária das bancadas.

Alguns dispositivos do regimento interno são necessários para dar luz em relação ao procedimento de escolha do relator da política pública, e mesmo da própria política pública. Portanto, ao presidente de comissão compete, levando-se em conta o Regimento Interno do Senado Federal, Capítulo V, da direção, artigo 89, designar, na comissão, relatores para as matérias tratadas.

Ao todo são 13 comissões permanentes, sendo elas: Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), Comissão de Assuntos Sociais (CAS), Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação Comunicação e Informática (CCT), Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), Comissão de Serviços e Infraestrutura (CI), Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) e a Comissão Senado do Futuro (CSF).

Segundo o Regimento Interno do Senado, cada Senador pode fazer parte de até três comissões como titular e suplente, com exceção do Presidente do Senado, que não pode participar de nenhuma comissão. Cada comissão se renova a cada duas sessões legislativas, que tem duração de dois anos, (na primeira e terceira sessões legislativas). O presidente e vice de cada comissão são eleitos via escrutínio secreto pelos membros da própria comissão. Cabe a cada comissão trabalhar e discutir sobre suas respectivas áreas nas quais as mesmas foram designadas para tratar de assuntos específicos. Normalmente, uma matéria como um Projeto de Lei do Senado (PLS) passa por diversas comissões, pois a matéria possui em seu escopo conteúdos que a Mesa julgará serem da alçada de mais de um órgão colegiado.

No caso desta pesquisa, foi escolhida a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e as políticas avaliadas por ela entre 2014 e 2018. Esta comissão, segundo constatação realizada pela imersão, é estruturada por nove funcionários, nos quais dois são estagiários.

Foram selecionadas cinco políticas já avaliadas pela CDR. São elas: estruturação dos Destinos Turísticos, plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), aviação voltada para o Desenvolvimento Regional, segurança Hídrica e Gestão das Águas nas regiões Norte e Nordeste e a política Nacional de Segurança de Barragens. Essas políticas tem abrangência

regional e nacional e foram escolhidas em função de serem as políticas avaliadas pela comissão até o primeiro semestre de 2019. A comissão foi escolhida no intuito de estabelecer enfoque para que as áreas das avaliações não se diferenciasssem tanto uma das outras, para que a delineação e padronização da teoria e instrumentos utilizados para coleta de dados facilitassem o enfoque de avaliação qualitativa com eficácia.

Este trabalho busca analisar as avaliações realizadas pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), do Senado Federal no período de 2014 a 2018. As avaliações começaram a ser realizadas devido a Resolução nº 44 de 2013, Art 96-B, publicada no Diário Oficial da União em 18/09/2013.

Com prerrogativas constitucionais para poder avaliar, a mesa diretora do Senado, através do presidente do Senado, Renan Calheiros, apresenta a resolução respondendo as demandas sociais relacionadas das ruas em 2013, nas quais transformações, seja no sistema social, cultural e político, foram pautas levantadas pelos manifestantes em todo Brasil, independente da orientação política. O que englobou demandas por novas institucionalizações de medidas para o aumento de qualidade de programas e ações governamentais.

Ao longo de três meses, foi realizada imersão no Senado Federal, mais especificamente na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, que é uma das treze comissões permanentes que fazem parte da casa, com o intuito de entender o funcionamento dos trabalhos internos realizados. Ao todo foram seis visitas ao Senado nas quais foi possível observar as relações institucionais e os pormenores que existem no cotidiano da casa legislativa.

É importante citar que a pesquisa busca focar na análise política das avaliações empregadas pela CDR. As ações realizadas pela Comissão através de seu corpo técnico e político para concluir as avaliações, configuram a unidade de análise da pesquisa. Neste estudo foi utilizada uma abordagem formativa (*ex ante*) das avaliações, uma vez que as políticas públicas avaliadas na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal não foram concluídas durante o período de meta-avaliação (SANTOS *et al.*, 2015).

Tendo como força motriz a meta-avaliação e o consequente diagnóstico através das avaliações realizadas pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, no intuito de investigar e analisar os programas avaliados pela CDR, o trabalho tem uma abordagem qualitativa. Sendo assim, a pergunta norteadora da pesquisa é: **“Como são realizadas as avaliações de políticas públicas na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal?”**

Assim o trabalho tem como objetivo principal averiguar como foram avaliadas as políticas públicas na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal no período de 2014 a 2018.

A partir de então surgem os objetivos específicos: identificar como foram realizadas as avaliações ao longo do tempo; comparar as avaliações existentes; e apontar os principais resultados nas políticas depois das avaliações.

Foram analisados diversos autores e teorias na busca de tentar encaixar da forma mais clara a prática para realizar a análise metapolítica. Desse modo, foi escolhido o modelo de meta-avaliação. A teoria é adotada para melhor compreensão analítica de uma política pública, devido suas ferramentas para avaliar. Como suporte para obtenção de dados foi utilizada a proposta de abordagem criada no ano de 2013 pelo Senado Federal, elaborada sob coordenação do núcleo de estudos e pesquisas da consultoria legislativa do Senado Federal. Também serviu como apoio o Referencial para avaliação de políticas públicas no Senado Federal, do ano de 2015, feito por grupo de trabalho formado no âmbito da Consultoria Legislativa e Consultoria de Orçamentos.

O trabalho é dividido em cinco capítulos: a introdução, que mostra o que será abordado no trabalho; o referencial teórico, voltado para explicar as teorias e modelos científicos de análise de políticas públicas que serão utilizados no trabalho; os procedimentos metodológicos, que explicam como foram realizados os métodos de pesquisas na imersão e quais foram utilizados no processo de desenvolvimento e construção do trabalho; o diagnóstico da política pública, onde foi relatada a história da organização e da política pública escolhida, seu funcionamento, bem como sua forma de avaliação; e as considerações finais, onde são sintetizados os principais resultados do trabalho.

REFERENCIAL TEÓRICO

Para a análise de como o Senado Federal, a partir da Resolução nº44 de 2013, instrumentaliza e constitui suas ações para as avaliações de políticas públicas é necessário discutir o referencial de avaliação e meta-avaliação de políticas públicas, considerando o tipo da política que será avaliada, uma vez que os processos para avaliação também mudam.

Para a compreensão do que é uma política pública, Secchi, (2012) afirma que uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta para um problema público. Para uma política pública ser problematizada e ter um estabelecimento,

é preciso haver tratamento ou resolução para um problema público notório ou relevante. “Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2012, p. 2).

O foco do trabalho reside na meta-avaliação das políticas públicas. Os autores da área de Avaliação de programa e políticas públicas denotam que a área ainda é pouco apreciada no Brasil (FARIA, 2003; MOKATE, 2009). Há o reconhecimento da importância da Avaliação, porém ainda não há o devido espaço, até mesmo razoável, em relação à aplicação deste instrumento nas ações de governos e Estado. (COTTA, 2001; GARCIA, 2001; MOKATE, 2002; FARIA, 2005).

O processo de avaliação a partir da década de 1990, segundo Vedung (2010), sofre um grande processo de expansão. Basicamente qualquer intervenção pode ser considerada como um processo avaliativo. Para Vedung “valuation as a governance strategy takes a myriad of forms. It manifests itself as goal-achievement evaluation, stakeholder evaluation, client-oriented evaluation, professional evaluation, self-assessment, randomized experimentation and quality assurance, to name but a few” (VEDUNG, 2010, p. 263).

“valuation as a governance strategy takes a myriad of forms. It manifests itself as goal-achievement evaluation, stakeholder evaluation, client-oriented evaluation, professional evaluation, self-assessment, randomized experimentation and quality assurance, to name but a few. (VEDUNG, 2010, p. 263)

Para o autor, avaliação não deixa de ser um processo nebuloso. Segundo Vedung (2010), a avaliação é minimamente – e cuidadosamente – definida como uma retrospectiva das avaliações realizadas pelo setor público, sua organização, conteúdo, implementações, bens, produtos e resultados, que têm a intenção de jogar uma “regra do jogo” em um futuro próximo.

Não há um consenso para definição sobre o que é avaliação de políticas públicas, de acordo com Ala-Harja e Helgason (2000). O conceito engloba uma gama vasta de definições. Para Trevisan e Bellen (2008), isso se dá por que a área de políticas públicas em si é muito variada e, dessa forma, inclui “uma variedade de disciplinas, instituições e executores abrangendo diversas questões, necessidades e pessoas” (TREVISAN; BELLEN, 2008, p.6).

Ainda de acordo com os autores, as avaliações podem se tornar problemáticas para os atores executantes das políticas públicas, uma vez que os resultados obtidos podem causar constrangimentos públicos por causa de informações e resultados indesejados. Além disso, por outro lado, o uso dos resultados de determinada avaliação pode servir para instrumento político para negatar ou elogiar os resultados, tendo assim, valor político.

A avaliação tem destaque importante no processo de políticas públicas, no entanto, existe uma escassez de estudos “pós-decisão” (FARIA, 2003, 2005). Isso, de certa maneira, pode ser explicado devido à enfraquecida institucionalização do campo de políticas avaliativas no território brasileiro, fazendo com que as abordagens continuem sendo as tradicionais e não se adaptem à realidade, (TREVISAN; BELLEN, 2008), trazendo assim, uma contínua falta de crescimento metodológico na administração pública. Por isso, a metapolítica deve ser levada em consideração para fomentar a importância da avaliação nos espaços públicos. Também, a troca de informações de diversos setores que se relacionam (mesmo com interesses distintos) é importante para a construção e solidificação da avaliação.

Existem dois tipos de avaliação, as somativas (*ex post*) e formativas (*ex ante*). A primeira acontece posteriormente à fase de implementação do programa público e a segunda pode ser antes ou durante a fase de implementação.

Trevisan (2008), explica que as avaliações realizadas depois da fase de implementação do programa são chamadas “*ex post*” ou “somativas”, e têm como a avaliação por impacto e processos, dessa maneira, “estuda-se a eficácia e o julgamento do valor geral do programa” (TREVISAN, 2008, p.540). Para Hedler e Torres (2009, p.470), a avaliação somativa “é uma intervenção em funcionamento, para atingir objetivos propostos”.

A avaliação *ex-ante* consiste na avaliação do desenho da política, levando em consideração a lógica utilizada nas soluções e propostas de abordagem do problema público que deve ser realizado. Trata-se da estimativa de impacto da intervenção do Estado que está sendo discutida. (SANTOS *et al.*, 2015). A avaliação formativa pode ser vista como avaliação intermediária, para obtenção de conhecimento do programa. O objetivo dessa avaliação é subsidiar o processo de gestão do programa, como forma de retroalimentação em seu desenvolvimento e implantação (HEDLER E TORRES, 2009).

A avaliação é definida como um processo sistemático para o alcance da qualidade ou valor de algo, na identificação de problemas e para corrigir falhas e introduzir mudanças (MACHADO *et al.*, 2016). “Pode-se avaliar programas, projetos, organizações/instituições, pessoas ou desempenhos, políticas ou estratégias, produtos e serviços, processos orçamentos e editais” (MACHADO *et al.*, 2016, p.2).

O processo de avaliação remete a avaliação de juízos, estabelecimentos de critérios, definição do objeto de estudo, seu diagnóstico e, conseqüente geração de sugestões e mudanças nas tomadas de decisão, para aprimoramento de programas ou produtos. (MACHADO *et al.*, 2016).

A avaliação também pode ser vista por meio da meta-avaliação, que significa avaliar o que foi avaliado. (MACHADO *et al.*, 2016). Através da meta-avaliação pode-se verificar se os objetivos e metas inicialmente traçados foram atingidos de forma satisfatória e eficaz, e se o desenvolvimento de um programa, projeto ou produto demonstra excelência. (MACHADO *et al.*, 2016). Além disso, segundo ELLIOT (2011 *apud* BERENDS e ROBERTS, 2003), existem duas razões para que seja realizada uma meta-avaliação. A primeira é a verificação de um código de conduta ética comportamental que se adeque no período de estudo, resumindo: a ética utilizada pelos avaliadores e como ela foi praticada durante o processo de avaliação. A outra, que foi utilizada no trabalho, é a meta-avaliação como uma prática de reflexão sobre os procedimentos utilizados na avaliação, abrindo a oportunidade para refletir e absorver novos conhecimentos por parte do meta-avaliador e dos avaliadores, quando tomam conhecimento do que foi analisado.

A meta-avaliação serve para melhoria do processo de avaliação que pode ser utilizada tanto no desenvolvimento das avaliações somativas quanto nas formativas, segundo Hedler e Torres (2009). Avaliar determinando o mérito, custo e valor é uma ação necessária que deve se estender aos programas; políticas públicas; projetos privados; regulamentos públicos; intervenções públicas ou privada. (HEDLER; TORRES, 2009). Além disso, a avaliação de programas (AP), ou pesquisa avaliativa serve para envolver a discussão do conceito de avaliação enquanto método, disciplina e estabelecimento de padrões científicos. (HEDLER; TORRES, 2009).

Sendo assim, as metas-avaliações possuem três características principais:

1) são sínteses de achados sobre avaliação de programas e inferências sobre o desempenho do programa, a partir dos resultados encontrados; 2) informam sobre a validade e utilidade dos métodos de avaliação e oferecem direção sobre sua utilidade para avaliar; e 3) fornecem forte evidência do impacto do programa, subsidiando a tomada de decisão do gestor (Woodside & Sakay, 2001). Conseqüentemente, os resultados da metaavaliação auxiliam e justificam o aumento da confiança dos gestores e policy makers (tomadores de decisão) dos programas no uso dos resultados das avaliações. (HEDLER E TORRES, 2009, p.470).

Existem duas maneiras de especificar a meta-avaliação: a centrada no cliente e a centrada na avaliação, de acordo com Hedler e Torres (2009). Este trabalho se destina a utilizar a centrada na avaliação, que enfatiza a metodologia, principalmente a utilidade e validade dos dados obtidos em pesquisa, podendo haver críticas profissionais aos relatórios de avaliações; procedimentos de reanálise de dados, podendo ter hipóteses diferentes; ou coletar novas informações sobre os programas. Desse modo, se analisa os resultados de diversas

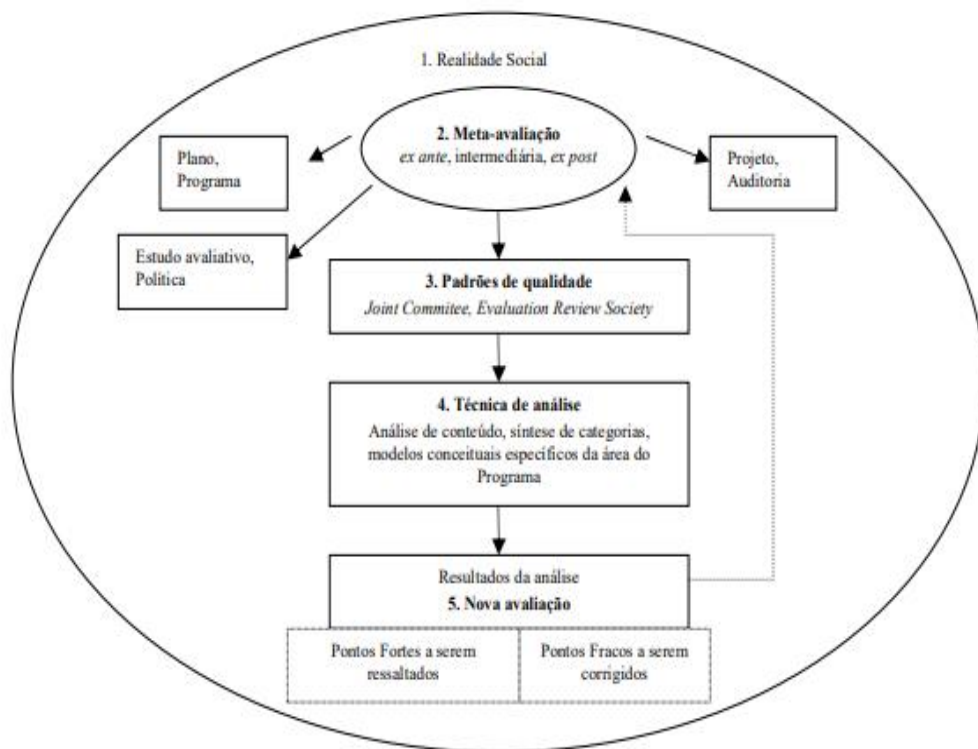
avaliações sobre os programas, até mesmo de tópicos específicos para medir seu impacto global. (HEDLER e TORRES, 2009 *apud* WOODSIDE e SAKAY, 2001).

Assim, a meta-avaliação é uma nova avaliação para melhoria do processo de avaliação anterior. O que não quer dizer que exista uma falha na avaliação que foi realizada, mas sim uma melhoria para constante evolução positiva nos métodos e processos utilizados para realização avaliativa.

Na meta-avaliação existem diversos padrões para o meta-avaliador conduzir e qualificar a avaliação. Além disso, é necessário levar em consideração que os procedimentos aplicados podem variar de acordo com o tipo da avaliação realizada, (ELLIOT, 2011). Por exemplo, o *Joint Committe (JC)*, talvez o marco de referência mais conhecido e que será utilizado no trabalho, difere-se de outros, como da Lista chave de verificação de avaliação (*Key evaluation checklist – KEC*), pois a maneira em que as diretrizes e orientações são dadas em cada guia, modelo, instrumento ou processo, há mudanças nos procedimentos e critérios que impactam nas diferenças do desenvolvimento e, conseqüentemente, nos resultados obtidos.

Em 1981, foi o ano da primeira edição intitulada *Standards for evaluations of educational programs, projects and materials* (Padrões para avaliações de programas, projetos e materiais educacionais), de autoria do *Joint Committee on Standarts for Educational Evaluation* (1981). Após esse período e durante o uso e aceitação internacionais dos padrões, o *Joint Committee* amplia seu escopo de padrões, voltando-se para avaliação de programas em variadas áreas, com isso são realizados ajustes e acréscimos para que em 1994, surja a segunda edição, com o título de *The program evaluation standards* (Padrões de avaliações de programas). O desenvolvimento para a terceira edição começa em 2004. Nos processos para publicação foram mobilizadas organizações e associações patrocinadoras, redatores, consultores, membros dos painéis nacionais e internacionais de revisão, participantes de teste de campo e audiências nacionais, *stakeholders*, acadêmicos e etc. (ELLIOT, 2011).

O modelo de meta-avaliação a seguir, feito por Hedler (2007) exemplifica como é realizado o processo meta-avaliativo. O “*Joint Commitee, Evaluation Review Society*” são referentes às normas de utilidade, viabilidade, ética na avaliação e normas de precisão. Dentro dessas normas, o *Joint Committee* apresenta 30 diretrizes que abrangem e “apresentam definições, fundamentos lógicos, diretrizes, erros comuns e descrição de práticas de avaliação”. (HEDLER e TORRES, 2011, p.472).



Fonte: Hedler (2007, p. 61).

De acordo com Trevisan (2008), a avaliação nas políticas públicas tem em sua estrutura destacadamente a eficiência e eficácia. A eficiência será definida como o resultado obtido a partir de uma relação existente entre o volume de bens ou serviços produzidos (*outputs*) e os volumes consumidos (*inputs*), almejando alcançar o melhor desempenho na operacionalidade das ações de competência de uma organização (FILHO, 2002). Ainda de acordo com o autor, quando se fala em eficiência, é oportuno falar sobre uma terminologia bastante utilizada na administração pública brasileira: a economicidade. A economicidade, segundo Filho (2002 p.5), “significa operacionalizar ao mínimo custo possível, administrar corretamente os bens, com boa distribuição do tempo, economia de trabalho e dinheiro”. Já a eficácia, de acordo com Baracho (2000, p.41): “deve ser medida pelo grau de cumprimento dos objetivos fixados nos programas de ação, comparando-se os resultados realmente obtidos com os previstos”. Dito isto, a avaliação da eficácia não será realizada sem a existência prévia do planejamento dos programas de governo, no qual os objetivos devem estar claros, definidos e quantificados, uma vez que será preciso avaliar e analisar de que modo os *outputs*, produzidos em forma de bem ou serviços, chegam aos seus objetivos pretendidos (FILHO, 2002). “O grau de eficácia deve, portanto, proporcionar informação sobre a continuidade, modificação ou suspensão de um programa” (FILHO, 2002, p. 5). Sendo os recursos públicos

escassos, a eficiência se introduz dentro da situação de objetivos que devem ser cumpridos pelos gestores.

Para finalizar: a efetividade, segundo Baracho (2000 p.141) “mede o impacto final da atuação sobre o total da população afetada. Na administração pública, o valor efetivo ou potencialmente criado não pode ser medido com base exclusivamente nos produtos (*outputs*), já que estes quase nunca têm significação em si, mas em relação aos resultados e impactos (*outcomes*) que geram”. A efetividade depende dos outros fatores já citados, nesse sentido:

- para ser efetiva é imprescindível que seja eficaz nos seus objetivos;
 - considerando a escassez dos recursos públicos, para ser eficaz é preciso ser eficiente na utilização desses recursos; e
 - para ser eficiente é necessário que seja econômica (economicidade).
- (FILHO 2002, p.6)

A transparência é central quando se trata de políticas públicas (*accountability*). A busca de informações, além do fácil acesso, deve estar clara, não somente aos especialistas, mas para facilitar o entendimento do problema que está sendo tratado. Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), 2019, *accountability* é a transparência das ações do governo e participação social ativa para melhoria da eficiência e gestão pública e ao combate à corrupção. A transparência ajuda na contribuição da sociedade e órgãos de controle, assim como o Senado, no fornecimento de elementos para que o Estado possa ser cada vez mais eficiente e efetivo. Estimulando assim uma cultura de integridade na gestão dos negócios públicos incentivando a melhoria das políticas e programas de governo.

Como instrumento, na intenção de facilitar a busca de informações e dados para aplicação ao longo do trabalho, foi escolhido a “Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal: Proposta de Abordagem; Freitas, Tancredi, Filho, Meneguim, 2013”. A escolha foi realizada pelo estudo específico voltado ao legislativo, no caso o Senado, pois o encaixe do instrumento se torna mais coeso aos objetivos pretendidos. Além disso, o Senado possui a prerrogativa Constitucional que permite com que a casa já tenha conhecimento prévio de como proceder nas avaliações públicas. É importante salientar que no mesmo ano do artigo 96-B do Senado 2013, que trata sobre cada comissão permanente avaliar ao menos uma política pública anualmente, o estudo do instrumento foi proposto.

- Contrastar o que aconteceu após a intervenção (ou a omissão) do Poder Público com o que teria ocorrido em um cenário contra factual qualquer é a essência da atividade de avaliação, que tem, basicamente, três finalidades não excludentes entre si:
- a) identificar os resultados que podem ser atribuídos à intervenção;
 - b) compreender os mecanismos que determinaram seu sucesso (ou fracasso), em relação aos objetivos pré-estabelecidos; e
 - c) investigar a eficiência da intervenção. (FREITAS *et al.*, 2013 p.16)

O processo de avaliação permite ao gestor refletir e comparar sobre as ações tomadas e as metas pretendidas. Quando não há referências para comparar com os resultados alcançados, perde-se o sentido. Ao iniciar uma atividade avaliativa, pressupõe-se, portanto, que as atividades de curto e longo prazo estejam bem definidas (FREITAS *et al.*, 2013). O objeto da avaliação pode ser classificado em três dimensões:

Estrutura: adequação dos recursos físicos e discursivos projetados para o alcance dos objetivos compromissados, podendo contemplar inclusive os próprios objetivos. Analisam-se, nessa dimensão, os benefícios a serem distribuídos, os critérios de seleção dos beneficiários, as instalações e estruturas burocráticas responsáveis pela execução, entre outros meios efetivamente postos à disposição dos objetivos do programa.

Processos: adequação do conjunto de regras e procedimentos que norteiam a execução do programa. Abrange, por exemplo, os procedimentos para seleção do público alvo, a forma de distribuir os benefícios e o relacionamento entre as agências responsáveis nas diferentes esferas governamentais e, ainda, o relacionamento entre elas e os destinatários da política pública.

Resultados: a mutação dos valores das variáveis de interesse após a execução do programa. A depender da finalidade da avaliação, pode-se analisar se houve mudanças comportamentais temporárias ou duradouras. A aferição de resultados demonstrará, por exemplo, se havia relação de causalidade entre o que se propôs fazer e o que efetivamente se alterou na realidade social. (FREITAS, *et al.*, 2013 p.17 e 18)

No objeto de avaliação, as dimensões estrutura e processos devem se adequar ao projeto organizacional e aos procedimentos usados para lidar com os problemas que foram diagnosticados. Três questões que devem ser levantadas é a forma escolhida, no sentido que ela deva se moldar ao que está sendo proposto estruturalmente. A segunda questão é a forma que pode dificultar ou favorecer as ações no programa da forma que foi estruturado. A outra questão é se a forma de operar está sendo potencialmente adequada para que seja possível obter os resultados pretendidos. Já na dimensão resultados o enfoque é mostrar o que foi modificado desde o início do programa. As perguntas são deixadas de lado e a ênfase fica na comparação, com apoio das duas outras dimensões. (FREITAS *et al.*, 2013).

É importante citar o enfoque que é dado nos objetos, dependendo do que está sendo visto na avaliação. Portanto, os aspectos: economicidade, eficiência e eficácia são preponderantes na análise dentro dos objetos. “O Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU) apresenta graficamente, de forma muito elucidativa, a diferença conceitual entre esses “4 E’s”, que revelam, na verdade, o propósito da avaliação”. (FREITAS *et al.*, 2013 p.18) A figura extraída do manual mostra o “Diagrama de Insumo-Produto” (DIP) e será referência para o trabalho.

Figura 1 – Visão gráfica das dimensões de uma avaliação, segundo o TCU



Fonte: Adaptado de ISSAI 3000/1.4, 2004.

As políticas públicas avaliadas devem ser decompostas em seus programas constitutivos para que seja possível a quantificação e o impacto de cada ação desenvolvida. O impacto dessa política será a soma dessas ações envolvidas às ações de todos os programas que a compõem. (FREITAS *et al.*, 2013).

O instrumento no trabalho será analisado com mais profundidade no tópico seguinte para explicar metodologicamente como a abordagem instrumental será utilizada, dando ênfase em pontos importantes. O capítulo teve como objetivo relatar o escopo referencial teórico que norteia a pesquisa com abordagens iniciais de temas para melhor visualização dos problemas ao longo da leitura.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O capítulo tem como intenção apresentar como foram realizados os procedimentos no trabalho, visando apresentar as metodologias de trabalho utilizadas e quais foram os pontos de análises feitos durante a pesquisa e imersão. Desse modo, como conceito de metodologia de pesquisa, levamos em consideração:

“[...] o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade. Ou seja, a metodologia inclui simultaneamente a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (sua experiência, sua capacidade pessoal e sua sensibilidade).” (MINAYO, 2013, p.14)

De acordo com Costa e Castanhar (2003), faz-se necessário constituir medidas para a aferição dos resultados obtidos. Dessa forma, surgem os critérios de avaliação, sendo

necessário ressaltar que também trazem mais confrontos sobre as conceituações ideais. Dando origem ao que os autores chamam de “Emaranhando Conceitual”.

Existem diversos critérios que podem ser levados em consideração na utilização para Avaliação. No presente trabalho será utilizado: a Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal: proposta de abordagem (2013): eficiência, eficácia, efetividade e economicidade. Tais critérios podem também serem vistos através das apresentações que os convidados de outras instituições a convite do Senado, expõem nas audiências públicas realizadas pelas comissões. Ainda no campo metodológico, Rob Vos (1993), indica três indicadores sociais: de resultado, de insumo e de acesso, podendo ser modificados de acordo com a natureza do tema. A utilização da proposta de abordagem, realizada pelo Senado, na construção das Avaliações faz-se importante para facilitar e não deixar abstrata a construção dos problemas identificados. Pois, facilitam a busca de informações. Costa e Castanhar (2003) denotam que a forma de aplicação dos critérios depende da maneira que se operacionaliza a estruturação para aferição dos processos na identificação e quantificação dos resultados. No qual pode ser feito através de indicadores. “Para a OCDE, um indicador deve ser compreendido como um parâmetro, ou valor derivado de parâmetros que forneçam informações sobre o estado de um fenômeno, com uma extensão significativa”. (TREVISAN *apud* BELLEN, 2005, p.543).

O trabalho teve um ciclo de pesquisa que se definiu, de acordo com Minayo (2013), em: (1) fase exploratória, (2) trabalho de campo, (3) análise e tratamento do material empírico e documental. Na fase exploratória está a produção do projeto de pesquisa e dos procedimentos necessários para entrada no campo como: delimitação de objeto, desenvolvê-lo teórica e metodologicamente colocando hipóteses e pressupostos para seu devido encaminhamento, operacionalização do trabalho e cronograma de ações e procedimentos exploratórios do espaço e da amostra qualitativa. O trabalho de campo consistiu em levar a construção teórica para a prática empírica, combinando instrumentos de observação, entrevistas, interlocução com os pesquisados e levantamento. “Ela realiza um momento relacional e prático de fundamental importância exploratória, de confirmação e refutação de hipóteses e de construção de teoria”. (MINAYO, 2013, p.26). A terceira etapa será descrita no parágrafo seguinte.

Para análise e interpretação de dados da pesquisa qualitativa o trabalho apresenta as seguintes etapas: pré-análise; exploração do material e tratamentos dos resultados, inferências e interpretações. Na pré-análise foram realizadas leituras referentes ao estudo buscando ter uma visão conjuntural do assunto, enxergar suas particularidades, elaborar pressupostos iniciais, escolher formas de classificação e determinar conceitos teóricos para orientação da

análise. Na segunda etapa exploramos o material tratando a análise, desse modo procuramos: distribuir trechos de cada texto, fazer uma leitura que dialogue com as partes do texto de análise, identificar inferências com sentido contextual para o que está sendo abordado, dialogar os núcleos de sentido com os pressupostos iniciais, analisar os variados núcleos de sentido ampliando os eixos em torno do que pode ser discutido nas diferentes partes do texto, reagrupar as partes dos textos por temas encontrados, elaborar uma redação por tema de modo a dar sentido dos textos e sua articulação com os conceitos teóricos que orientam a análise. No decorrer do trabalho encontraremos trechos com textos de análise e conclusões, dados de outros estudos e conceitos teóricos. Para finalizar a elaboração de uma síntese interpretativa através de uma redação que dialogue com os temas, os objetivos, questões e pressupostos da pesquisa. (GOMES, 2013).

Durante a pesquisa, foram utilizadas três técnicas de coletas de informações: observação participante, entrevistas e pesquisas.

Devido a necessidade de imersão para obtenção de maior amostra para a formação do trabalho foi utilizada a observação participante realizada na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR). A observação participante é dada como o processo de observação do pesquisador no ambiente com a finalidade de realizar investigação científica, por estar em observação direta com os interlocutores do foco da pesquisa, observando e participando, na medida do possível, das ações de cenário cultural do ambiente legislativo com o fim de compreender o contexto da pesquisa e colher dados importantes. A observação *in loco* é uma das peças do desenvolvimento do processo para que possamos compreender uma parte da perspectiva de como são realizados os trabalhos, visando a exploração das opiniões adquiridas e as representações sociais que o estudo busca investigar para que consigamos visualizar as nuances das avaliações feitas por parte do Senado Federal, através da CDR, de maneira sistêmica.

Durante a imersão no Senado foram feitos diários de campo para descrever, através de registros, as descobertas, análises, informações entre diversos fatores que complementam o estudo para o maior preenchimento de informações necessárias possíveis. O trabalho de campo permitiu a interação entre os atores que conformam a realidade das análises avaliativas realizadas e o pesquisador, com isso foi possível entender com mais perícia o contexto da realidade sobre qual o trabalho foi formulado. (MINAYO, 2013).

A entrevista, tomada no sentido amplo de comunicação verbal e no restrito para uso de coleta de informações sobre o tema, teve como objetivo construir informações pertinentes ao objeto de pesquisa e de temas pertinentes com vistas a este objetivo, (MINAYO, 2013). As

entrevistas foram semiestruturadas, ou seja, combinando perguntas fechadas e abertas em que o entrevistado tem a possibilidade de falar sobre o tema abordado sem se prender à indagação formulada. (MINAYO, 2013). As entrevistas foram realizadas com dois funcionários da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, que não serão identificados, no último dia (sexto) da imersão na (CDR). Quando forem citados, os entrevistados serão chamados de entrevistado A e entrevistado B.

É necessário destacar a parte documental, que foi responsável por grande parte dos dados obtidos. A pesquisa documental foi consultada por meio de fontes secundárias (dados e documentos), que são expostas através do site do Senado Federal, mais especificamente na página da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, lá encontramos: requerimentos, projetos de lei, ofícios, notas taquigráficas, relatórios de avaliações, pautas, atas, slides de apresentações, resultados das reuniões entre outras coisas. Os dados secundários também foram coletados através da investigação qualitativa por meio das perguntas realizadas para os entrevistados.

Antes de entrarmos com mais detalhes em como se deriva e funciona o processo de escolha da política pública pela Comissão para posterior avaliação, foi buscado, para didática e dinamismo, o trabalho de referência realizado no ano de 2015 pelo Senado que demonstra como se incorpora a atividade de avaliação ao fluxo de trabalho do Senado Federal.

O Referencial produzido em 2015, da Consultoria Legislativa e da Consultoria de Orçamento foi criado para servir como guia de informações e ferramentas para as comissões permanentes da casa conseguirem avaliar suas políticas de acordo com o referencial. Como veremos, uma avaliação das cinco avaliadas foi avaliada com base específica no relatório.

O fluxograma a seguir demonstra, resumidamente, o fluxo de avaliação de políticas públicas pelas Comissões Permanentes do Senado Federal.

Comissões permanentes escolhem uma política pública, no âmbito de sua competência, a ser avaliada (por meio de aprovação de requerimento)

Até 31 de março



Designação de Relator



Definição de plano de trabalho

- Requisição de informações ao Poder Executivo.
- Requisição de informações ao TCU.
- Análise da execução orçamentária pela CONORF.
- Identificação de atores relacionados na sociedade.
- Contato com agências reguladoras e organismos internacionais, se for o caso.
- Solicitação de estudos às Consultorias.
- Elaboração de portal no site da comissão.
- Realização de audiências.
- Realização de diligências.
- Ações pelo E-Cidadania (opiniões espontâneas e pesquisa de opinião por meio do Data Senado).

No decorrer da sessão legislativa, com o apoio das Consultorias



Apresentação de relatório com as conclusões da avaliação realizada (votação na Comissão)

Até o final da sessão legislativa

Fonte: Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal (2015).

A parte que a Avaliação começa a ser de fato analisada virá posteriormente no decorrer do trabalho, no entanto é necessário ter uma visão geral prévia para que seja possível entender algumas particularidades que acontecem, mas que necessitam ser aprofundadas por causa da focalização do trabalho ser diferente, apesar de ainda terem valor no desenho político de formação da avaliação.

A análise de economicidade irá abordar o nível integral do orçamento que é alocado para contratar e aumento o efetivo, seja de funcionários, instrumentos de trabalho entre outros recursos destinados ao insumo.

Na avaliação de eficiência, serão vistos os gastos por “unidade de produto” entregue, por meio de inserções que foram realizadas e consideradas produtos nos programas.

Tanto na economicidade quanto na eficiência, a avaliação requer estatísticas descritivas, além de análise comparativa, das ações e produtos e também de referências para que a avaliação possa ser comparada a partir dos resultados alcançados. Sendo assim, é necessário comparar os valores empregados por cada ação e a quantidade produzida de cada produto para que se obtenha, razoavelmente, uma análise de economicidade e eficiência das ações financiadas a partir do programa. (FREITAS *et al.*, 2013).

A avaliação torna-se mais complexa quando envolve os aspectos de eficácia e efetividade, porque outros fatores, inclusive alguns não observáveis, podem distorcer a medição do efeito que supostamente deveria existir entre os produtos e os objetivos de curto prazo (eficácia) e entre estes e os resultados de longo prazo (efetividade). (FREITAS *et al.*, 2013, p.20)

No entanto, veremos que o produto da metavaliação é de difícil delimitação, pois, se confunde com os resultados. É necessário salientar que as relações de causalidade nem sempre estão bem estabelecidas, portanto é necessário, mesmo quando existe a relação, que sejam utilizados métodos quantitativos para que seja possível o isolamento do problema sem “efeitos colaterais” provocados por outros fatores. Também, a avaliação 4E, baseada em aferição de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, tendo objetivos de curto e longo prazo pré-estabelecidos, necessita ser quantitativa para que o tomador de decisão possa inferir sobre a forma de intervenção. A diferença entre metodologias se relaciona com a existência dos fatores que caso não sejam devidamente computados podem vir a gerar viés, positivo ou negativo, que impacta na medição dos efeitos e, conseqüentemente, no resultado. Para compreender a natureza do viés a avaliação qualitativa pode ser útil antes da aplicação de algum método econométrico (FREITAS *et al.*, 2013).

A abordagem qualitativa também se faz necessária para compreender a percepção dos beneficiários quanto ao programa como também garantir participação social na atividade. A avaliação qualitativa ajuda a assessorar a quantitativa e facilita a compreensão de uma ação onde o público não conseguiu enxergar mudanças ou mesmo para facilitar a análise realizada por métodos sofisticados cuja avaliação quantitativa pode dificultar a correlação com a ação. Nesse sentido, a avaliação qualitativa complementa a metodologia quantitativa, seja para confirmar ou reformar o diagnóstico do problema, ajudando a compreender os resultados adquiridos, retroalimentando a política pública na forma de ajustes e aperfeiçoamentos (FREITAS *et al.*, 2013).

Outra tipologia que deve ser levada em consideração é a temporal. Pois a ação de avaliar ações antecipadamente analisando o impacto dessas ações, irá requerer projeções de dois cenários futuros. Pois, é indicado considerar cenários no qual o Estado pode se omitir, impactando nos possíveis valores que a ação do não agir pode vir a causar no desenvolvimento da avaliação da política, abalizando-se em Dye (1972, p.1) quando disse que política pública é “tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer”. Podendo levar desse modo, comparações onde o programa – dependendo do programa– teve intervenção do Estado e onde não teve e como isso impacta nessas circunstâncias. A escolha de dar mais ativos para um programa sobre outro, o deixando de lado, no orçamento é considerado uma forma de escolha não fazer, impactando diretamente nos programas.

O Poder Executivo tem procurado aprimorar a qualidade das análises ex ante, por exemplo, nos projetos de Parceria Público-Privada (PPP), que, por exigirem vultosos investimentos privados e garantias reais do poder público, só saem do papel após avaliações realmente criteriosas de viabilidade. Ressalte-se, contudo, que não devem ser apenas os projetos de infraestrutura a receber essa análise mais rigorosa. Os programas sociais também merecem avaliações mais robustas, principalmente em razão de consumirem a maior parte do orçamento e terem um impacto direto no bem-estar da população. (FREITAS, *et al.*, 2013 p.22)

No próximo capítulo será apresentado o diagnóstico sobre as avaliações realizadas pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal.

DIAGNÓSTICO

Nesta parte do trabalho, serão apresentadas as avaliações das políticas públicas avaliadas, especificando o que foi analisado e as características das avaliações conforme o padrão utilizado no Senado e os procedimentos adotados na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR). Serão apresentadas as avaliações das políticas públicas avaliadas, especificando o que foi analisado e as características das avaliações conforme o padrão utilizado no Senado e os procedimentos adotados na CDR.

Primeiramente, será delineada a história da organização e como surgem os seus processos até chegar no foco do estudo, sem perder o desenho histórico e institucional da organização.

Para analisar os dispositivos que proporcionam validade para que as avaliações sejam realizadas, é necessário salientar que se trata de uma meta-avaliação das políticas avaliadas pela CDR nos anos de 2014 a 2018, sendo no total cinco avaliações. Tendo como objetivos secundários saber como foram realizadas as avaliações, ressaltando comparações entre as avaliações e repercussões dos objetivos e resultados.

Avaliação das políticas públicas e funcionamento das comissões

Antes da análise das avaliações realizadas através do artigo 96-B de 2013, que estabelece procedimento de avaliação de políticas públicas, de acordo com o Regimento Interno do Senado Federal (RISF), e a atuação da CDR, é necessário discorrer sobre as competências que cabem a uma comissão permanente como, por exemplo, são realizadas as avaliações no Senado Federal, que é tema central do presente trabalho. Sendo assim, de acordo com o capítulo IV, da competência, seção I, disposições gerais, artigo 90, serão mostrados alguns dos dispositivos que podem ser acionados para uma possível avaliação:

II – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil (Const., art. 58, § 2º, II);

III – convocar Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições e ouvir os Ministros quando no exercício da faculdade prevista no art. 50, § 1º, da Constituição (Const., arts. 50 e 58, § 2º, III);

IV – receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas (Const., art. 58, § 2º, VI);

V – solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão (Const., art. 58, § 2º, V);

VI – apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer (Const., art. 58, § 2º, VI);

VII – propor a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (Const., art. 49, V);

VIII – acompanhar junto ao Governo a elaboração da proposta orçamentária, bem como sua execução;

IX – acompanhar, fiscalizar e controlar as políticas governamentais pertinentes às áreas de sua competência;

X – exercer a fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, e quanto às questões relativas à competência privativa do Senado (Const., arts. 49, X, e 52, V a IX);

XI – estudar qualquer assunto compreendido nas atribuições do Senado, propondo as medidas legislativas cabíveis;

XII – opinar sobre o mérito das proposições submetidas ao seu exame, emitindo o respectivo parecer;

XIII – realizar diligência.

Parágrafo único. Ao depoimento de testemunhas e autoridades aplicam-se, no que couber, as disposições do Código de Processo Civil. (NR)

(SENADO, Regimento Interno v.1, 2019, p.47)

Na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) há dezessete vagas para senadores titulares e dezessete para suplentes. Sendo ela a comissão das que menos tem vagas junto com a Comissão de Ciência e Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle de Defesa do Consumidor (CTFC). A com menor número de parlamentares é a Comissão Senado do Futuro (CSF), com onze titulares e suplentes. As divisões dentro do colegiado e participações partidárias ou dos blocos se dão proporcionalmente de acordo com a representação de cada partido ou bloco dentro da casa.

A organização proporcional dos blocos pode variar em cada comissão. Em alguns casos, as vagas não são totalmente preenchidas, ficando assim cargos vagos. É necessário salientar que, de acordo com o Capítulo III, Da Organização, artigo 81 do Regimento Interno do Senado Federal de 2019, a vaga na comissão pertence ao partido ou bloco parlamentar. Sendo assim, no parágrafo primeiro é estabelecido que o membro que se desligar do partido ao qual pertence, o lugar na comissão não alterará a proporcionalidade estabelecida.

A escolha da política pública pelo Artigo 96-B de 2013 deve ser feita até o último dia útil do mês de março. Após a escolha, o presidente designa um relator e, se for o caso, sub-relatores. Em cada comissão é designado um relator que irá ser responsável pelo relatório final. O senador escolhido será o autor responsável na comissão por direcionar e dar assistência no andamento do processo de avaliação que será realizado. Com isso a estruturação do calendário de avaliação, no qual é preferencialmente indicada a execução das atividades entre março e novembro, para coletas de informações, para ouvir órgãos, organizações, atores relevantes, e para elaboração de diagnóstico, entre outras, ao final da sessão legislativa, que se encerra no dia 22 de dezembro, antes disso o relatório final deverá ser apresentado. Na elaboração do relatório que será votado, conterà o diagnóstico do desempenho da política selecionada com as recomendações para o Executivo, também recomendações para o próprio parlamento, na forma de proposições legislativas, por exemplo.

De acordo com a seção II, das atribuições específicas, artigo 97, às comissões permanentes cabe estudar e emitir parecer sobre os assuntos que são de sua alçada. Especificamente, pelo artigo 104-A, compete à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo opinar sobre matérias pertinentes a:

- I – proposições que tratem de assuntos referentes às desigualdades regionais e às políticas de desenvolvimento regional, dos Estados e dos Municípios;
- II – planos regionais de desenvolvimento econômico e social;
- III – programas, projetos, investimentos e incentivos voltados para o desenvolvimento regional;

- IV – integração regional;
 - V – agências e organismos de desenvolvimento regional;
 - VI – proposições que tratem de assuntos referentes ao turismo;
 - VII – políticas relativas ao turismo;
 - VIII – outros assuntos correlatos. (NR)
- (SENADO, Regimento Interno v.1, 2019, p.63)

Nas Comissões do Senado é onde acontecem, de forma verticalizada e especializada, diversas dimensões e temáticas dos programas governamentais escolhidos para serem abordados de acordo com os requerimentos atendidos pelas Comissões. As decisões são substanciadas e alimentadas por dados oriundos de informações postuladas por órgãos, instituições e convidados, que dão o suporte para que o que foi passado seja absorvido pelos parlamentares e pela opinião pública.

É necessário salientar o extenso leque de possibilidades e escolhas que não é homogeneamente composto, mesmo em uma área específica como o Desenvolvimento Regional e Turismo. Deve-se levar em consideração a relevância das matérias tratadas, sendo a importância considerada não somente pela tematização da área, como também de aspectos contextualizados e conjunturais, tendo influência e impacto junto à realidade na escolha da política, com aspectos políticos intrínsecos nas escolhas realizadas pelos parlamentares.

Em consonância com (FREITAS *et al*, 2013), para que a avaliação seja adequadamente conduzida, é central que seja mais focalizada na temática do que propriamente na quantidade de temas abordados, sendo razoável a comissão realizar apenas uma avaliação anualmente – período de um exercício legislativo – a não ser que haja justificativa plausível, urgência e consenso para tal, sendo os temas devidamente delimitados e dimensionados, em termos de abrangência ideal, para uma avaliação com equilíbrio entre a amplitude no leque de rol de temas e o aprofundamento pretendido do quadro avaliativo que deverá ser alcançado antes do final da sessão legislativa, (22 de dezembro), após internalização da nova prática avaliativa, em caráter perene e continuado, na rotina processual parlamentar.

Pegando como referência o instrumento de abordagem podemos concluir que: “Por suas características próprias, a avaliação de políticas públicas pelo Senado Federal deverá abordar preferencialmente a dimensão Resultados e, mais especificamente, fará a mensuração da efetividade do conjunto de ações e programas que compõem a política selecionada” (FREITAS *et al.*, 2013 p.25), no entanto não está proibido estudos que podem ser orientados para outros objetivos avaliativos registrados.

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR)

O turismo gera direta ou indiretamente aumento da atividade econômica. Ainda é um setor pouco explorado no Brasil se comparado com o seu potencial, mas que tem tido elevação nas demandas de bens e serviços. A atividade turística é estratégica para criar empregos diretos e indiretos, fazendo com que as políticas de turismo tenham alcance amplo e impactando em gerações de emprego e renda em variadas camadas sociais. O Brasil é um país de dimensão continental, tendo diferenciações econômicas, sociais, culturais e regionais pelo seu território. A CDR no decorrer dos anos, tem composto sua bancada com parlamentares majoritariamente das regiões norte, nordeste e centro-oeste.

Foi observado que os parlamentares em suas colocações na comissão falam sobre a necessidade de encurtar e fortalecer laços regionais e estruturar a área de turismo para que o crescimento aconteça de maneira orgânica.

Segundo o Fórum Econômico Mundial (WEF, sigla em inglês), no ano de 2017, o Brasil tem o maior potencial turístico para recursos naturais entre 136 países listados, mas perde competitividade em outras áreas como ambiente de negócios, impostos, segurança, mão de obra, infraestrutura aérea, terrestre e portuária, saúde e higiene, sustentabilidade, entre outros, ficando na colocação geral na 27ª colocação segundo a WEF. Ainda assim, o potencial do país é enorme. A situação melhorou aos poucos comparando aos anos anteriores, em 2007, o Brasil ocupava o 59º lugar. Os dados do relatório do mesmo ano colocam que o crescimento da indústria de turismo supera o da economia global pelo sexto ano consecutivo até então. O setor se mostra forte perante a instabilidade econômica e das políticas globais, tendo papel essencial na criação de empregos, ainda de acordo com o Fórum Econômico Mundial.

Sendo assim e levando em consideração aspectos regionais, nota-se que a importância dos temas levantados na comissão e sua área de atuação são importantes para a geração de empregos, tendo as políticas do setor impacto imediato na economia, diminuindo a desigualdade de renda e sociais, por exemplo.

Tendo como foco a CDR e observando as políticas públicas que foram avaliadas pela comissão a partir de 2014, a Resolução nº 44, de 2013, Artigo 96-B, do Senado Federal altera o Regimento Interno do Senado Federal para estabelecer procedimento de avaliação de políticas públicas no âmbito do Senado Federal. Sendo ela:

“O Senado Federal resolve:

Art. 1º O Regimento Interno do Senado Federal passa a vigorar acrescido do seguinte art.96-B:

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

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

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

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

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

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

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

Parágrafo único. Para o ano em que for publicada esta Resolução, as comissões permanentes poderão selecionar políticas públicas a serem objeto de avaliação, cujas conclusões serão apresentadas até o início do novo ciclo definido no §1º do art. 95-B do Regimento Interno do Senado Federal.” (BRASIL. Diário Oficial da União, Brasília, 18 de set. 2013)

A CDR já realizou a avaliação de cinco políticas públicas de acordo com o artigo 96-B de 2013. No ano de 2019, a política pública escolhida, de acordo com o RDR número 15 de 2019, é a avaliação da Política de Centros de Desenvolvimento Regional, que ainda está em processo de realização. Durante o período de imersão desta pesquisa houve a escolha da política pública, no entanto, até o momento de conclusão do trabalho não houve audiência pública referente ao programa escolhido, e portanto, maior desenvolvimento do relatório avaliativo.

De acordo com os documentos coletados, as avaliações, já concluídas na CDR, foram: estruturação dos Destinos Turísticos (RDR nº 06/2014), plano Nacional de Saneamento Básico, Plansab (RDR nº 10/2015), aviação voltada para o Desenvolvimento Regional e PDAR (RDR nº08/2016), segurança Hídrica e Gestão das Águas nas regiões Norte e Nordeste (RDR nº15/2017) e a política Nacional de Segurança de Barragens (RDR nº11/2018). Respectivamente seus partidos e relatorias à época pertenceram: senadora Lídice da Mata (PSB/BA), senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), senador Wellington Fagundes (PR/MT), senadora Fátima Bezerra (PT/RN) e senador Elmano Férrer (PODE/PI).

As políticas públicas avaliadas são disponibilizadas no site do Senado para que o cidadão possa ter acesso ao conteúdo. Também são realizadas tiragens dos relatórios em forma de livro pela gráfica do Senado para que sejam distribuídas as respectivas avaliações.

Em cada livro há a descrição do tema escolhido pela comissão e o conteúdo referente ao mesmo.

No processo de coleta de dados na imersão e de acordo com as teorias estudadas no trabalho, foi possível identificar pontos que relacionam teoria e prática. A análise feita relaciona as teorias absorvidas para o trabalho e aquilo que foi visto durante imersão e na exploração de documentos e entrevistas. A seguir estão os assuntos tratados de forma correlacionada.

Compromissos

O processo de escolha das avaliações acontece através das indicações dos Senadores. As políticas públicas são sugeridas, em seguida, vão para debate e votação na Comissão e a partir de então, deve ser aprovada até o fim de março. Após aprovada a política, os relatores devem apresentar o plano de trabalho. Segundo o entrevistado B, nesse momento é onde há definição de metodologia de coleta de dados e como se desenha o desenvolvimento da avaliação. Ainda no processo de escolha, sugestões da secretaria de comissão podem ser levadas em consideração por parte dos parlamentares, pois existe a compreensão que a secretaria tem experiência na área. Portanto, verifica-se que o papel da comissão não é apenas burocrático, a *expertise* pode ser levada em consideração desde o processo de escolha da política. Nas análises e comparações entre as avaliações não foram observadas escolha de temas “pauta quente”, a política de 2018 poderia ser vista como uma, no entanto o desastre da barragem de Mariana ocorreu em 2015 e a de Brumadinho em 2019, pouco depois da avaliação ter sido realizada. A escolha pode ser pautada por demandas sociais e também pela bagagem que o Senador previamente já possui para tratar determinada política, podendo aprofundar sua análise avaliativa. O entrevistado A disse que existe uma falta de profundidade nas avaliações realizadas e isso deve ser revisto para aperfeiçoamento da avaliação.

Na identificação dos problemas nas cinco avaliações realizadas pela CDR foi possível notar compromissos claros e seus objetivos. Já a divisão dos objetivos e suas metas serem, necessariamente, de curto e longo prazo, especificando como eles se dão durante o processo avaliativo não é perceptível em todas as avaliações. Nas últimas avaliações realizadas, 2016, 2017 e 2018, foi possível ter mais clareza quanto a especificação das metas.

Insumos

Como os programas do executivo tem abrangência social grande e suas políticas possuem impactos na sociedade de forma concreta, é necessário que se tenha mais destaque na área orçamentária para compreensão geral de como funciona os processos de escolhas, ações e nuances no orçamento para que a política seja compreendida em sua integridade por qualquer pessoa que se dispuser a ler e tentar compreender seu funcionamento e vislumbrar como o governo age estrategicamente de acordo com sua organização nos planos orçamentários para atenderem suas políticas.

A parte orçamentária foi relatada em todos os relatórios. A avaliação de 2014 faz uma abordagem breve falando sobre “dotação disponível”, o que em comparação com os outros quatro, fica visível o pouco destaque que o orçamento tem na avaliação.

Dependendo do programa é complexo dimensionar e delimitar o exato orçamento disponível, pois nos planos orçamentários nem sempre são destacados e disponibilizados o quanto realmente devem ir para a política. Um programa pode estar incluso no plano orçamentário de outra política. Ainda há diversas etapas e ramificações nos programas que podem entrar em quadros diferentes do orçamento tornando-o quase um quebra cabeça. Porém nos relatórios onde há a complexidade orçamentária existe a dissecação, no qual são dados os devidos destaques e didática para que ele possa ser compreendido na medida do possível, como é o caso da avaliação de 2018. A política de 2017 tem dificuldades para formular os dados, mas ainda assim disponibiliza os números. Em outros casos, como em 2016, a transparência para obtenção precisa dos dados orçamentários não são de fácil acesso. Já na política de 2015, Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), foi apresentado inclusive o histórico orçamentário da política anterior, já que a política escolhida estava em uma fase inicial e foi decidido que o programa que antecedia a política também seria levantado na avaliação. Como o Plansab foi aprovado apenas em 2013, optou-se por avaliar a política de saneamento básico a partir da edição da Lei nº 11.455, de 2007, para considerar um período maior de implementação da política. “Aprovado no final de 2013, o Plansab encontra-se em processo de avaliação de seu primeiro ano de execução. Suas metas de curto prazo foram fixadas para o ano de 2018, não se podendo verificar, portanto, os resultados alcançados em tão curto período”. Relatório nº 04 – CDR, (2016 p.61).

No programa de 2018 é possível reparar de maneira explícita como são as dificuldades para delimitar as questões orçamentárias e como existem complicações para execução. Na

política nacional de segurança de barragens podemos observar como programas do governo dividem atenções e indefinem o empreendedorismo de recursos em determinada área por serem parecidos. Por exemplo: conflitos entre as políticas nacionais de segurança de barragens e a de recursos hídricos.

Ações desenvolvidas

As ações que o Senado normalmente possui para proporcionar medidas que possam ser tomadas para que sejam realizados os trabalhos da casa na tentativa de desenvolvimento das políticas públicas avaliadas estão em forma de audiências públicas, diligências, visitas técnicas, seminários, atos públicos e mudanças ou criações de leis. Este último pode vir a ser um produto também, como veremos no próximo tópico.

Há a possibilidade, para o público em geral, de acompanhar as audiências públicas pela TV Senado. A comissão abre, durante suas audiências públicas, espaço para perguntas e considerações do público por meio do site do Senado Federal através do portal e-cidadania, também o Alô Senado participa no garimpo das perguntas e opiniões. Elas normalmente são introduzidas depois das falas dos convidados e dos Senadores para serem respondidas pelos convidados.

É importante citar uma nova ferramenta que vem sendo utilizada com mais frequência pela casa que é o Data Senado, trabalho da Coordenação de Controle Social (COCTRS) vinculado à Secretaria de Transparência. É um serviço no qual o objetivo é desenvolver pesquisas que possam servir para estreitar a comunicação do Senado com os desejos da sociedade civil. São realizadas pesquisas de opinião onde são retratados os resultados da opinião dos que participaram da ferramenta, lá são formuladas pesquisas sobre desempenho da Instituição, do trabalho do parlamentar, das votações, da formulação de projetos de lei e outros temas. As enquetes realizadas são acompanhadas em tempo real e podem ser sugeridas aos senadores para investigarem assunto específico.

Produtos

A aferição quanto aos produtos prestados do Senado na avaliação é de difícil mensuração, pois a oferta de produto do Senado é incerta do ponto de vista no qual ele possa entregar algo palpável de fato para a contribuição da análise. No trabalho concluímos que alguns produtos se misturam com alguns dos resultados entregues. Itens constatados que

foram considerados produtos nas avaliações são: revisão de programa (2016), mobilização do poder público e da sociedade civil (2017) e regulamentação adicional para aperfeiçoar o programa (2018). O último pode ser aferido em outras políticas, mas não é destacado, e também vimos mudança, durante a imersão, após o relatório feito pela comissão.

Resultados

Todas as avaliações que foram realizadas pela comissão durante o período de 2014 a 2018 são formativas (*ex ante*). Portanto, os resultados quando ligados com a efetividade ficam de difícil mensuração, pois o tempo necessário para uma mensuração qualitativa demandaria mais tempo de maturação dos programas avaliados. No entanto, podemos observar nas conclusões das avaliações que algumas delas não possuem o tempo suficiente para conclusões durante o processo da avaliação, como é o caso da política nacional de saneamento básico, realizada em 2015. Até o fim da meta-avaliação não foi observada algum programa que se extinguiu ou que tenha conseguido seu objetivo integralmente.

Considerações gerais das avaliações

A consultoria mantém diálogo com diversos atores dos programas para as apresentações dos relatórios, em destaque fica a relação dos encaminhamentos do trabalho junto com o executivo federal.

As consultorias podem ser tanto do Senado Federal, que ficam a disposição dos senadores, mas também os parlamentares podem optar por terceirizar a consultoria, escolhendo profissionais que não são da casa. Segundo o entrevistado A, a política de 2019 será assessorada por um consultor que não é funcionário do Senado, mas possui conhecimento prévio do programa escolhido. A indefinição de escolha de quem irá avaliar pode desacelerar o processo de produção dos profissionais da casa e consequente intercâmbio de informações para que sejam aperfeiçoados os métodos aplicados e suas ferramentas.

A metodologia aplicada no relatório fica explícita nos relatórios de 2015 e 2018, porque eles além de mencionar a palavra, sintetizam e denominam as ações metodológicas. A avaliação de 2016 foi analisada a partir do *referencial de avaliação pública* de 2015, que foi citado no presente trabalho, são levados em consideração para o relatório relativo 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*. Alguns itens dentro da

tabela de avaliação no relatório não são avaliados, não falaram a causa, como toda a parte de *accountability*.

Uma evidência limitadora das avaliações realizadas na comissão é o tempo. É possível concluir que não é hábil juntar todas as informações possíveis (ou consideradas) para que seja feita a avaliação. Alguns casos se agravam quando no ano da avaliação ocorrem grandes eventos, como os períodos eleitorais e copa do mundo, onde os trabalhos são paralisados. No período eleitoral os parlamentares por vezes precisam ir para suas respectivas zonas eleitorais em outros estados para fazerem campanha, o que prejudica a comunicação, foco e andamento dos trabalhos das avaliações. Na avaliação de 2018 é citado que a programação do relatório foi “fortemente condicionada” pelo calendário eleitoral e a greve dos caminhoneiros. Ainda no mesmo ano é destacada as dificuldades de alguns órgãos para realizarem suas missões Institucionais, o que dificulta a transparência, andamento e busca de dados para realização do relatório. Existe recomendação para que a comissão opte por escolher apenas uma política pública por ano para que a qualidade possa se sobressair ao invés da quantidade.

Normalmente os Senadores que sugerem as políticas que devem ser avaliadas pela CDR tornam-se relatores. As recomendações realizadas ao final das avaliações são para diversos setores que participam efetivamente dos programas, inclusive o próprio legislativo.

As tabelas a seguir estão elencadas resumidamente para que sejam verificadas de forma sucinta o que foi descrito acima. Logo após a tabela há uma síntese crítica do que foi aferido a partir das informações encontradas nas avaliações.

Quadro 1 - Avaliação: Estruturação dos Destinos Turísticos - 2014

COMPROMISSOS	INSUMOS	AÇÕES DESENVOLVIDAS	PRODUTOS	RESULTADOS
- Estruturação dos destinos políticos de forma regionalizada e descentralizada	- Brevemente fala sobre “dotação disponível”	- Audiências públicas - Diligências no formato de visita técnicas	- Não identificado	- 10 recomendações

Fonte: elaboração própria

Quadro 2 - Avaliação: Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) - 2015

COMPROMISSOS	INSUMOS	AÇÕES DESENVOLVIDAS	PRODUTOS	RESULTADOS
- Avaliar os 4 componentes do Plansab	- Orçamento: OK Deu histórico desde 2004	- Audiências públicas	- Não identificado	- 2 recomendações

Fonte: elaboração própria

Quadro 3 - Avaliação de Política Pública da Aviação Voltada para o Desenvolvimento Regional - 2016

COMPROMISSOS	INSUMOS	AÇÕES DESENVOLVIDAS	PRODUTOS	RESULTADOS
<ul style="list-style-type: none"> - Ampliar o número de cidades atendidas - Melhorar o atendimento nas áreas - Investiga se é necessária a política mesmo. - Se é baseada em evidências a escolha - Documentação e justificativas lógicas - Ações e problemas a serem superados - Investiga se há objetivos bem definidos e planos consistentes 	<ul style="list-style-type: none"> - Orçamento OK - Transparência para saber o valor não é de fácil acesso 	<ul style="list-style-type: none"> - Audiências públicas - Seminário 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisão do programa 	<ul style="list-style-type: none"> - 10 recomendações - Se posiciona a favor de algumas privatizações de aeroportos - Há disponibilidade suficiente de dados para checagem - Aperfeiçoamento da política

Fonte: elaboração própria

Quadro 4 - Avaliação de política pública sobre segurança hídrica e gestão das águas nas regiões norte e nordeste - 2017

COMPROMISSOS	INSUMOS	AÇÕES DESENVOLVIDAS	PRODUTOS	RESULTADOS
<ul style="list-style-type: none"> - Conclusão de obras do eixo norte do PISF 	<ul style="list-style-type: none"> - Orçamento OK - Dificuldades para formulação para busca de informações quanto ao orçamento (complexo). Traz dados ainda assim 	<ul style="list-style-type: none"> - Vitorias técnicas (oitivas) - Audiências públicas - Atos públicos - Projetos de lei - Diligência 	<ul style="list-style-type: none"> - Mobilização do poder público em torno da importância da continuidade das obras - Mobilização da sociedade civil também - Indicações de aperfeiçoamento do programa 	<ul style="list-style-type: none"> - 29 recomendações. - Se posiciona enquanto a situação sendo contrária a privatização

Fonte: elaboração própria

Quadro 5 - Avaliação: política nacional de segurança de barragens - 2018

COMPROMISSOS	INSUMOS	AÇÕES DESENVOLVIDAS	PRODUTOS	RESULTADOS
<ul style="list-style-type: none"> - Como estão as seguranças das barragens 	<ul style="list-style-type: none"> - Orçamento OK - Apesar de complexa a identificação 	<ul style="list-style-type: none"> - Audiências públicas - Diligência 	<ul style="list-style-type: none"> - Regulamentação adicional p/ aperfeiçoar a política pública 	<ul style="list-style-type: none"> - 52 recomendações - Aperfeiçoamento da política

Fonte: elaboração própria

As recomendações feitas pelas avaliações acima foram indexadas nos apêndices A, B, C, D e E, que irão corresponder, respectivamente, as políticas de 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018.

Nas tabelas de avaliação pode-se observar que não há, em 2014 e 2015, a identificação dos produtos. Nos relatórios apresentados não foi possível aferição clara para que possa ter sido viabilizada na tabela, portanto, é um ponto no qual deve-se dar um enfoque preciso no momento avaliativo. Fazendo com que tenhamos mais noção no que está sendo construído pelas avaliações. Mesmo nos anos que houveram melhora para verificação, não é fácil distinguir a eficácia, relacionando os compromissos com os produtos, bens e serviços prestados, durante o processo de avaliação. Já nos compromissos é possível analisar a delimitação, porém é necessário inferir que a delimitação pode ser ampla, dificultando a análise qualitativa devido a imensidão de fatores que podem ser necessários para alcançar as metas especificadas, como falta de tempo e recursos financeiros para diligências técnicas que interferem na aferição dos resultados. O entrevistado critica o escopo construído por causa da imprecisão da delimitação, dimensão e elementos apurados, o que passa também no momento de definição da escolha da política e o que será avaliado, através de seus compromissos. Os insumos exigem uma bagagem técnica mais específica na hora de avaliar, o que pode dificultar o desenvolvimento de verificação dos dados. Eles também podem ser subjetivos, o que dificulta uma correlação do que está sendo demonstrado nos relatórios com os orçamentos descritos. As ações desenvolvidas se restringem ao que constitucionalmente é incumbido ao Senado Federal e, conseqüentemente, ao seu regimento interno, não tendo sido constatado outra maneira viável para agir na obtenção de dados, sendo assim considerada suficiente. Os resultados são bem definidos em todas as avaliações, com sugestões de melhorias e o que pode e deve ser feito nas políticas públicas. No entanto, o que deve ser levantado para melhoria tácita da avaliação seria uma possível comparação do mesmo programa em anos posteriores, pois não é definido que o Senado deva realizar algo referente a avaliação feita após seu encerramento. Para o aperfeiçoamento das avaliações e dos programas, no intuito de melhoria, poderia ser criado um dispositivo na casa para que ocorra uma audiência pública tempos depois, pautada na avaliação realizada e com as sugestões levantadas nos relatórios das avaliações nas quais devam ser relatadas as ações que foram feitas após a avaliação.

No tópico a seguir estão as considerações finais com algumas sugestões, levantamentos e análises do que foi discutido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na estrutura organizacional não foram necessários maiores criações ou dissoluções para realizar as avaliações de acordo com o artigo 96-B do Senado Federal, pois os processos sistemáticos de avaliações são realizados em conjunto entre a Secretaria de Comissão, a Consultoria Legislativa e a Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle para assessorar os senadores.

De acordo com o entrevistado B, a CDR muitas vezes serve como ponte de apoio e comunicação para interação entre o gabinete do parlamentar e a Consultoria, levando demandas para os mesmos, pois é costumeiro a maior carga de trabalho ficar para o final do ano. Assim, sendo necessário fazer essa ponte para sincronizar as informações entre os três.

As informações coletadas pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo advêm da própria Administração Pública, como em relatórios do TCU, dados de estudo realizados pelos institutos de pesquisa, sejam eles públicos ou privados e pela academia, coletas realizadas pela sociedade civil e por agentes particulares com especialização técnico-científica em determinado assunto, as produzidas pela própria casa, para a finalidade específica de avaliar.

Um dos fatores que podem vir a serem inovadores está no fator de agregação de valor de conhecimento através do trabalho da casa, retroalimentando conhecimento por meio da prática avaliativa pelas buscas e informações adquiridas. Um ponto relevante é que: “A complementação da capacitação da Casa nos conteúdos de conhecimento demandados pela nova sistemática de avaliação das políticas públicas tocadas na órbita do Executivo Federal estará a cargo do Instituto Legislativo Brasileiro” (FREITAS *et al.*, 2013 p.26).

As metodologias avaliativas mudam nas avaliações. É notado que os temas abordados exigem que a metodologia seja adaptada para cada caso por ter diferenciações em seus respectivos programas e áreas de atuação.

A troca de governo e de parlamentares impacta nos trabalhos dentro da casa, o que ocasiona impacto também na comissão. Para Stilben, (2018):

[...] salta aos olhos com relação às recomendações explicitadas nos relatórios de Avaliações de Políticas Públicas é o fato de que relatores de partidos que compõe a base do Governo (independentemente de qual) sugerem mais mudanças, adequações, ou mesmo a descontinuidade aos projetos executados pelo próprio governo. Isso implica que pode haver, no processo de avaliar as políticas públicas, um viés técnico aliado à vontade política de permanência de tais projetos de governo ou de Estado. (STILBEN, 2018, p.13)

O autor fala das comissões em geral, mas dimensionando a informação para a CDR, podemos concluir que faz sentido, apesar de no caso, ter uma abordagem amostral pequena. O senador que mais fez recomendações, disparadamente, foi Elmano Férrer, que fazia parte da situação à época. Devemos também levar em consideração a política escolhida, pois apesar de não ser uma escolha “pauta quente”, é um assunto sensível que ainda gera bastante discussão, mesmo o caso de Mariana tendo acontecido dois anos antes da relatoria.

No processo de aperfeiçoamento das ferramentas e processo de institucionalização das avaliações, o Senado elaborou diretrizes, por meio do ato a seguir, nas quais aborda como as comissões devem proceder:

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

I – Avaliação de políticas públicas quanto ao impacto legislativo:

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

As estruturações das avaliações são parecidas, mas não iguais. Uma das causas é o corpo técnico. Apenas uma vez nas cinco avaliações tem a repetição de um consultor, mesmo existindo recomendações, parece que existe um limite flexível com que façam que elas não sejam iguais.

Outro levantamento fica por conta da política escolhida. Por exemplo, o caso de 2015. Se o programa está em uma fase em que possa comprometer o estudo avaliativo, então por que escolhê-lo? Poderia ser escolhida outra política para poder ter mais perícia na avaliação, enquanto a outra amadurece e assim ser avaliada posteriormente, possivelmente com mais precisão nas informações e avaliações recebidas.

Segundo Trevisan (2008), a avaliação deve gerar informações críveis e uteis para incorporar a experiência realizada no momento da tomada de decisão. Trevisan (2008 *apud* Ala-Harja e Helgason, 2000), insere que a avaliação deve ser vista como um mecanismo de melhoria para os processos de tomada de decisão, postulando informações mais precisas para fundamentação de decisões e exposição de contas.

Cotta (2001) admite que as avaliações, vista de maneira isolada, podem não ser suficientes para que as informações produzidas sejam uteis. Para a autora a avaliação não atende as expectativas que são criadas por existir uma presunção em relação ao término da

avaliação pela suposição que as informações dadas são, por si só, o suficiente. Sendo assim, é necessário que se possa aproveitar o que a avaliação mostra em seu relatório, pois: “a avaliação é uma atividade que, por suas próprias características, exige que essas condições sejam intencional e meticulosamente criadas, sob pena de comprometer todo o esforço despendido” (COTTA, 2001, p.94).

Partindo do pressuposto do parágrafo anterior, ao fim dos relatórios, não é visto mudanças imediatas que impactam nos programas com frequência. Porém, foi presenciado em uma audiência pública na imersão, uma reunião que tratava de um programa que fora avaliado pela comissão, a avaliação de 2017, que relata sobre a avaliação de política pública sobre segurança hídrica e gestão das águas nas regiões norte e nordeste. Na audiência foi possível atestar que a política continuou sendo feita, com ajustes das avaliações realizadas pelo Senado, principalmente no campo orçamentário. Também foi possível analisar que o orçamento tem destaque nas avaliações realizadas pela CDR, tendo um volume considerável dentro dos relatórios.

Um benefício das avaliações das políticas públicas que devem ser realizadas anualmente é aperfeiçoar e retroalimentar suas próprias ferramentas utilizadas para avaliar, podendo assim desenvolver aperfeiçoamento das mesmas para que o aumento da eficácia dos objetivos propostos sejam maiores:

A avaliação sistemática, contínua e eficaz desses programas pode ser um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz. (COSTA E CASTANHAR, 2002, p. 271)

Por haver o período aproximadamente de um ano para que a avaliação seja realizada, existe uma limitação temporal e racional na captação de informações para que sejam obtidas análises mais precisas. Pelas avaliações serem formativas, sendo assim, realizadas normalmente durante a implementação dos programas, esbarra a dificuldade orçamentária que limita o diagnóstico geral na integridade de seus objetivos. Porque determinadas metas e objetivos estão relacionados com a capacidade de investimento que o programa deve receber para que a política pública seja desenvolvida ou concluída de acordo com seus objetivos pretendidos.

É possível notar que, de acordo com o tempo, as avaliações possuem um desenho institucional mais concreto. O processo de evolução na metodologia, metas, estratégias,

indicadores e objetivos são vistos de formas mais bem definidas a partir de 2016, após o *referencial de avaliação pública de 2015*, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro (órgão supervisionado) do Senado Federal. Não se pode afirmar que o trabalho referencial influenciou integralmente nas avaliações realizadas a partir de sua postulação, pois explicitamente apenas uma avaliação se baseou concretamente nele. No entanto, a cultura avaliativa que começa a se institucionalizar gradativamente dentro do Senado retroalimenta e adapta os trabalhos nas comissões e por consequência nas avaliações, isso é notório, pois há uma melhora das ferramentas utilizadas que foram adaptando-se de maneiras mais eficazes nos compromissos e objetivos dos trabalhos avaliativos realizados.

REFERÊNCIAS

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.

BELLEN, Hans; TREVISAN Andrei. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, p.529-550, maio/jun. 2008.

BRASIL, Constituição Federal de 1988. Secretaria de editorações do Senado Federal, Brasília, Edição administrativa do texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, consolidado até a Emenda Constitucional nº 88/2015, 2015.

CASTANHAR, José; COSTA Frederico. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 37, p.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, v. 52, n. 4, p. 89-110, out./dez. 2001.

ELLIOT, Ligia Gomes. Meta-avaliação: das abordagens às possibilidades de aplicação. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.19 n. 73, p.941-964, out./dez. 2011.

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. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

KETTL, Donald F. (1996) A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

MOKATE, Karen Marie. Convertiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 53, n. 1, p. 89-131, jan./mar. 2002.

VOS, Rob. Hacia un sistema de indicadores sociales. Washington: BID/Indes, 1993.

SENADO FEDERAL, Regimento Interno Volume I, 2019.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suelly Ferreira; GOMES, Romeu; SOUZA. Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ. 33ª edição, 2013.

SILVA, Adilson Aderito da; BRITO, Eliane Pereira Zamith. Incerteza, Racionalidade Limitada e comportamento oportunista: um estudo na indústria Brasileira. RAM, VER, ADM. Mackenzie, V.14, N.1. São Paulo, Jan/Fev, 2013.

HEDLER, Helga Cristina; TORRES, Cláudio Vaz. Meta-Avaliação de Auditorias de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União. RAC, Curitiba, v.13, art.7 p-468-486, Jul/Ago. 2009. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/rac>

ARAÚJO, Luisa; Rodrigues, Maria de Lurdes; Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia Problemas e Práticas*. Editora: Mundo Sociais. Posto online em fevereiro, 2017. Disponível em: <http://journals.openedition.org/spp/2662>

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de Faria. A política da avaliação de políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 20 Nº59, outubro, 2005.

MACHADO, Tania Russo; CHAISE, Rosa Maria; ELLIOT, Ligia Gomes. A meta-avaliação como instrumento de qualidade nas Políticas Públicas: Programa Segundo Tempo. Meta: Avaliação, Rio de Janeiro, v.8, 1ª Edição Especial, p.1-20, 2016.

NOGUEIRA, Octaciano. O Senado Federal em perguntas e respostas. 1 ed, Senado Federal, Brasília, 2011.

FUNARIA, Pedro Paulo. Grécia e Roma. *Repensando a História*. 2 cd, São Paulo: Contexto. 2002.

MENEGUIN, Fernando. Avaliação de Impacto Legislativo no Brasil. *Centro de Estudos da Consultoria do Senado*. Março. 2010. Disponível:

<http://www.senado.gov.br/conleg/centroaltosestudos1.html>

VEDUNG, Evert; *Four Waves of Evaluation Diffusion*. Sage. 21 de Julho, 2010. Disponível:

<http://evi.sagepub.com/content/16/3/263>

SANTOS, Rita de Cassia Leal Fonseca dos; BRITTO, Tatiana Feitosa de; MENEGUIN, Fernando; PEDERIVA, João Henrique; BIJOS, Paulo Roberto Simão; Silva, Rafael Silveira e; Referencial para avaliações de políticas públicas no Senado Federal. *Senado Federal*. Fevereiro, 2015. Disponível: [https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-](https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/referencial-para-avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-2015/RefPPub-2015)

[legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/referencial-para-avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-2015/RefPPub-2015](https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/referencial-para-avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-2015/RefPPub-2015)

GOTTEMS, Leila Bernarda Donato; PIRES, Maria Raquel Gomes Maia; CALMON, Paulo Carlos Du Pin; ALVES, Elioenai Dornelles; O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdom na análise de políticas de saúde: aplicabilidade, contribuições e limites. *Saúde Soc*. São Paulo, v.22, p.511-520, 2013. Disponível: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v22n2/v22n2a20.pdf>

FREITAS, Igor Vilas Boas de; TANCREDI, Márcio; FILHO, João Trindade Cavalcante; MENEGUIN, Fernando B. Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal: Proposta de Abordagem. *SEEP Senado Federal*. Agosto, 2013. Disponível:

<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/avppsf/avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-1>

STILBEN, João Thiago A. Avaliações de políticas públicas no Senado: dos resultados à proposta inicial (artigo). Brasília, 30 de julho, 2018. Disponível:

http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/555177/ILB2018_STILBEN.pdf?sequence=1

TORRENS, Antonio Carlos. Poder Legislativo e políticas públicas. Uma abordagem preliminar. Revista de Informação Legislativa. Ano 50, número 197, jan/marc, 2013. Disponível:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496980/000991334.pdf?sequence=1>

SOARES, Rosinethe Monteiro Soares. Fiscalização e controle do Executivo pelo Legislativo. Revista de Informação Legislativa. Ano 26, n.101, jan/mar. 1989. Disponível: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181911/000443813.pdf?sequence=1>

DYE, Thomas R. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012.

BARACHO, Maria Amarante Pastor. A importância da gestão de contas públicas municipais sob as premissas da governance e accountability. Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 129-161, jan./mar. 2000.

KINGDON, John W. Agendas, Alternatives, and Public Policies, Update Edition, with an Epilogue on Health Care, 2nd Edition, 2011.

SABATIER, Paul A., Theories of the Policy Process, Boulder, CO, Westview Press, 2007.

COTTA, Tereza Cristina. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Revista do Serviço Público, Brasília, v. 52, n. 4, p. 89-110, out./dez. 2001.

Sites Consultados:

<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-39573246> Acesso em: 12 de junho de 2019.

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/02/20/aprovada-a-criacao-do-sistema-de-avaliacao-de-politicas-publicas> Acesso em: 16 de junho de 2019.

<http://legis.senado.leg.br/comissoes/arquivos?ap=752&codcol=1306> Acesso em: 15 de abril de 2019.

<https://adm.senado.gov.br/normas/ui/pub/normaConsultada?0&idNorma=13867200> Acesso em: 16 de junho de 2019.

<https://www.weforum.org/reports/the-travel-tourism-competitiveness-report-2017> Acesso em: 12 de junho de 2019.

<https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?idNorma=13867200>

Acesso em: 12 de maio

<http://www.jcsee.org/program-evaluation-standards-statements> Acesso em: 3 de julho

APÊNDICES

APÊNDICE A

2014 – Estruturação dos Destinos Turísticos

1. Reflexão e redefinição, por parte da Presidência da República e do Ministério do Planejamento, da atuação do Governo Federal no turismo nacional, de modo a reconhecer e privilegiar a importância estratégica do setor para a economia do país.
2. Criação de indicadores que avaliem adequadamente o impacto da intervenção do Governo no turismo, e também da Conta Satélite do Turismo, para que os reais impactos da atividade turística na economia possam ser mensurados.
3. Alocação de quadro de pessoal especializado no Ministério do Turismo.
4. Qualificação e capacitação profissional para políticas de investimento e promoção do turismo.
5. Disponibilização de maior dotação orçamentária para os investimentos do Ministério do Turismo e para a promoção turística.
6. Maior participação da Embratur na promoção e divulgação dos Jogos Olímpicos de 2016, em relação à participação que teve na Copa do Mundo de 2014.
7. Transformação da Embratur, de autarquia para uma pessoa jurídica de direito privado, para que possa ter maior agilidade e flexibilidade no desempenho de suas atividades;
8. Manutenção das referidas boas práticas adotadas pela gestão atual do Ministério do Turismo.
9. Estabelecimento de regras que qualifiquem as emendas orçamentárias destinadas ao Ministério do Turismo, tendo em vista os precedentes de tratamento diferenciado dessas emendas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme o inciso XIII do art. 18 das Leis nº 12.919, de 2013 e 12.708, de 2012; e também conforme o inciso XIII do art. 20 da Lei nº 12.465, de 2011.
10. Discussão sobre ampliação de incentivos fiscais para o setor turístico.

APÊNDICE B

2015 – Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab)

1. Reunir ações federais em três programas, de modo a superar a fragmentação institucional existente.
2. Priorizar medidas estruturantes, voltadas para o desenvolvimento institucional dos entes subnacionais e dos prestadores.

APÊNDICE C

2016 – Plano de Desenvolvimento da aviação regional

1. Estudo para concessão em bloco de aeroportos nacionais e regionais e, com base nesse estudo, a licitação de um bloco de aeroportos como projeto piloto, para avaliação dessa política como alternativa complementar ao PDAR;
2. Definição dos aeroportos hub regional e hub nacional por região, priorizando os voos de aeroportos regionais aos hubs para melhor acesso à malha de voos nacionais;
3. Exigência de integração operacional mínima entre empresas aéreas operadoras de rotas regionais subsidiadas e empresas aéreas nacionais, em especial quanto a horários de partida e chegada e procedimentos de conexão;
4. Avaliação da capacidade de gestão dos governos locais, antes da liberação de recursos, propondo, conforme o caso: (a) compromisso contratual da alocação de recursos humanos e financeiros por parte do gestor do aeródromo; ou (b) participação no programa de capacitação para gestão no âmbito do PDAR até que as deficiências existentes sejam sanadas; ou ainda (c) exclusão do aeródromo do Programa, quando as deficiências não sejam sanáveis dentro do prazo de vigência do PDAR;
5. A constituição de instâncias de participação social e a realização de audiências públicas sobre o Programa, em especial quanto às rotas a serem subsidiadas.
6. A contratação periódica da elaboração da matriz origem-destino para o transporte aéreo, com inclusão dos principais aeroportos regionais na pesquisa.
7. A produção de índice objetivo, e com metodologia pública, que possa classificar o território brasileiro em áreas acessíveis, remotas e muito remotas.

8. O estabelecimento de exigências operacionais diferenciadas para aeródromos localizados em regiões remotas ou muito remotas do território brasileiro, sem prejuízo à segurança;
9. A homologação de equipamentos operados remotamente pelos pilotos das aeronaves, capazes de reduzir as exigências de pessoal em terra, e assim diminuir os custos operacionais dos aeródromos de pequeno porte.
10. A revisão do contingenciamento de recursos do Fundo Nacional da Aviação Civil, em especial daqueles destinados a projetos que possam melhorar a situação fiscal do setor público no longo prazo.

APÊNDICE D

2017 – Segurança hídrica e gestão das águas nas regiões Norte e Nordeste

1. Priorizar a conclusão das obras do Eixo Norte, para garantir a chegada das águas aos estados beneficiários e a implantação dos ramais complementares, como o Ramal do Apodi.
2. É fundamental que o modelo de gestão do PISF em estudo pelo BNDES seja concluído e aberto à discussão pública com os atores diretamente interessados – sobretudo os estados doadores e receptores – bem antes da conclusão das obras do projeto.
3. A gestão do PISF deve contemplar solução adequada para os conflitos sobre usos múltiplos, investimentos necessários, modicidade nos custos da água para os estados, diminuição no desperdício de água tratada e fortalecimento de soluções de menor escala para as populações difusas (cisternas pluviais, poços, dessalinização, dentre outros).
4. O Ministério deve tornar mais transparentes e acessíveis, no seu sítio eletrônico, os dados sobre situação atual da obra dos Eixos Norte e Leste e obras complementares do PISF, inclusive quanto a recursos orçamentários investidos e previstos, de modo a permitir que toda a sociedade acompanhe o andamento do projeto;
5. Particularmente, seria fundamental que a programação orçamentária associada ao tema fosse claramente identificada.
6. Ainda no que toca à relação entre o PISF e o orçamento público, é importante que haja continuidade no fluxo financeiro destinado às obras, de sorte a atender ao disposto no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar nº 101, de 2000).

7. Garantir recursos para a construção das obras hídricas estruturantes do PISF, a exemplo da Adutora do Agreste (PE) e do Ramal do Apodi (RN).
8. Priorizar recursos para a construção do Ramal do Apodi.
9. A construção do Ramal do Apodi e do Ramal do Piancó são de absoluta prioridade, de modo a prover segurança hídrica para a porção ocidental do estado do Rio Grande do Norte e para significativa porção de municípios paraibanos;
10. Além das obras hídricas estruturantes, há ações pontuais das quais depende o efetivo funcionamento dos sistemas naturais de transporte da água, a exemplo de ações para desobstrução e desassoreamento do rio Piranhas-Açu;
11. Incorporar, na gestão das águas do PISF, as diretrizes e orientações do Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco 2016-2025, elaborado pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do rio São Francisco;
12. Garantir os recursos necessários para a execução das ações de revitalização previstas no Plano Novo Chico, com especial ênfase para a aplicação de R\$ 21,9 bilhões em ações de revitalização da bacia, incluindo saneamento básico e recuperação de nascentes e áreas degradadas; bem como tomar as providências necessárias para o início imediato da implementação do plano;
13. Nas ações de revitalização deve ser dada prioridade absoluta, sobretudo por meio da garantia de recursos orçamentários, à melhoria dos índices de saneamento ambiental dos municípios localizados na área de influência do projeto.
14. É preciso que o Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco avance e apresente resultados concretos;
15. Possibilitar aos estados receptores das águas do PISF direcionar os recursos referentes ao pagamento pela água transposta para a estruturação de seus sistemas de gestão de recursos hídricos.
16. Priorizar a conclusão do Plano de Gestão Anual do PISF e submetê-lo à avaliação da CDR, por meio de audiência pública específica;
17. Observar as recomendações tecidas neste Relatório ao Ministério da Integração Nacional, no que se refere à gestão e operacionalização do PISF.

18. Ampliar o orçamento e a abrangência de programas como Agenda Nacional de Águas Subterrâneas, Probacias, Interáguas, Prodes, PNQA e Programa Produtor de Água, fazendo com que tenham relevante atuação no Nordeste, em especial no semiárido, com as devidas adaptações à região;
19. Empreender ações de estímulo à criação de comitês das bacias onde ainda não foram criados e de empoderamento dos comitês existentes;
20. Verificar a necessidade de ações pontuais das quais depende o efetivo funcionamento dos sistemas naturais de transporte da água, a exemplo de ações para desobstrução e desassoreamento do rio Piranhas-Açu;
21. Realizar estudos para analisar a viabilidade de implantação de usinas de larga escala para dessalinização de água do mar para abastecimento público nos grandes centros urbanos litorâneos do Nordeste;
22. Desenvolver programa de capacitação de gestores estaduais de recursos hídricos.
23. Executar ações práticas e relevantes no sentido do combate à desertificação e da convivência com o semiárido.
24. Apoiar os municípios das regiões Norte e Nordeste na elaboração e implantação de Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, especialmente na construção e operação de aterros sanitários;
25. Ampliar o Programa Água Doce;
26. Instituir o Comitê Gestor do Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, conforme determina o Decreto nº 8.834, de 2016.
27. Harmonizar a gestão dos reservatórios de regularização na bacia do rio São Francisco com a gestão de águas do PISF, de modo a assegurar sua função precípua – sobretudo do reservatório de Sobradinho – para abastecimento humano.
28. Considerando o potencial em realização no Nordeste de geração de energia elétrica a partir das fontes eólica e solar, fortalecer políticas públicas para aumento da participação dessas fontes no Nordeste, minimizando possíveis conflitos entre geração de energia por hidroeletricidade e usos consuntivos de água;
29. A CDR posiciona-se contra a privatização da Eletrobrás e de suas subsidiárias, alinhando-se com a Frente Parlamentar em Defesa da Chesf e com a Carta dos 9 Governadores do

Nordeste dirigida à Presidência da República, posicionando-se contra a privatização, considerando os impactos negativos para os cidadãos nordestinos, como o aumento da tarifa de energia. Sobretudo, posiciona-se contra a transferência para investidores privados do controle operacional das usinas geridas pela Chesf, medida que submeterá ao setor privado o controle das águas armazenadas nos reservatórios de regularização para geração de energia hidrelétrica.

APENDICE E

2018 – Política Nacional de segurança de barragens

1. Que os órgãos e entidades responsáveis pela implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens tenham sempre em mente o caráter humano, social, ambiental e econômico dessa política.
2. Que todos os órgãos e entidades envolvidos com a segurança de barragens, empreendedores e fiscalizadores, envidem esforços no sentido de criar uma cultura de segurança de barragens em todas as instâncias, inclusive na sociedade civil.
3. Que os órgãos federais e estaduais competentes aumentem a execução dos recursos orçamentários destinados à segurança de barragens.
4. Que os Estados promovam a independência dos órgãos fiscalizadores em relação aos órgãos empreendedores, eliminando por completo a possibilidade de um órgão fiscalizador estar subordinado ou mesmo administrativamente vinculado a um órgão empreendedor.
5. Que as autoridades competentes implementem uma sistemática eficaz de atendimento das necessidades das comunidades atingidas por barragens, tanto pela construção como pela eventual ocorrência de desastres.
6. Que os processos de reassentamento de atingidos por barragens respeitem os direitos dessas populações.
7. Que o futuro governo federal atente para a necessidade de considerar especificidades regionais na condução de políticas públicas em todo o território nacional.

Que os futuros governos federais e estaduais tenham em mente a necessidade de recuperação da capacidade de planejamento do Estado, em médio e longo prazos.

Que o Congresso Nacional:

8. Inclua na Lei Orçamentária de 2019 e no PPA 2020-2023 os recursos e as ações necessários para garantir a segurança de barragens em âmbito nacional.

9. Envide esforços para contemplar, no Orçamento-Geral da União, recursos crescentes para as ações de operação, manutenção e recuperação de barragens, bem como de execução de programas ambientais, conforme priorização constante do Relatório de Segurança de Barragens consolidado pela Agência Nacional de Águas.

10. Implemente instrumentos para promover o debate amplo e conjunto de todas as matérias sobre segurança de barragens que tramitam atualmente.

Que a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal:

11. Continue a tratar do tema Segurança de Barragens, se possível em conjunto com a Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal.

12. Promova continuamente debates a respeito do Relatório de Segurança de Barragens, encaminhado anualmente pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos ao Congresso Nacional.

Que o Ministério da Integração Nacional:

13. Busque a criação de uma conta específica para o depósito dos recursos destinados às ações relacionadas à segurança de barragens, tanto as emergenciais como as demais, a fim de prover uma forma perene, segura e acessível a esses recursos por parte dos gestores públicos.

14. Faça gestões junto aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, no sentido de obter os recursos necessários para a implantação das medidas identificadas no âmbito do PLANERB.

15. Busque, em conjunto com o DNOCS e a CODEVASF, desenvolver uma proposta de tarifação pelos serviços de armazenamento de água e regularização de vazão prestados pelas barragens.

16. Viabilize a recomposição dos quadros funcionais da CODEVASF e do DNOCS.

17. Envide esforços no sentido de garantir a perenidade da atuação do painel de segurança de barragens instituído pelo DNOCS.

18. Promova os esforços necessários para identificar os empreendedores responsáveis pela operação das barragens do extinto DNOS e, se for o caso, providencie a transferência da dominialidade desses empreendimentos.

19. Dê continuidade aos esforços de priorização das ações necessárias à redução do risco das barragens sob sua responsabilidade ou de suas entidades vinculadas, conforme identificadas pelo software iPresas ou outro que venha a substituí-lo.

20. Dê seguimento e conclua as obras de transposição do São Francisco.

Conclua as negociações para a transferência da operação do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (PISF) para a CODEVASF, identificando possíveis sinergias com a atuação do DNOCS.

21. Destine os recursos necessários à recuperação da barragem de Jucazinho, em Pernambuco, a fim de reduzir significativamente o risco de iminente rompimento daquela barragem.

22. Que o Ministério do Meio Ambiente promova iniciativas de harmonização das regras de segurança de barragens com as de proteção ambiental, especialmente no que se refere ao acesso de técnicos às ombreiras e às margens de canais, bem como ao licenciamento de atividades de manutenção e recuperação estrutural e ambiental nessas áreas.

23. Que os Ministérios da Integração Nacional, do Meio Ambiente e de Minas e Energia promovam a atuação articulada de todos os órgãos dedicados à segurança de barragens.

Que o Conselho Nacional de Recursos Hídricos:

24. Dê continuidade aos grupos de trabalho criados com o objetivo de propor alterações e aprimoramentos na legislação de segurança de barragens. O

25. Reveja os critérios de classificação de barragens, no que se refere tanto ao dano potencial associado como à categoria e risco, a fim de aprimorar a eficácia desses critérios e evitar que obrigações sejam uniformemente impostas, sobrecarregando desproporcionalmente os pequenos empreendedores.

Edite resoluções com o objetivo de:

26. Uniformizar as exigências regulatórias praticadas pelos órgãos fiscalizadores federal e estaduais.

27. Uniformizar nomenclaturas e critérios de classificação de risco, a fim de eliminar imprecisões na linguagem utilizada pelos diversos atores envolvidos com a segurança de barragens.

28. Vincular a outorga de uso da água à anuência prévia do operador da barragem. o Promova, em articulação com a Agência Nacional de Águas e os órgãos fiscalizadores estaduais, uma revisão do conceito de empreendedor constante da Lei nº 12.334, de 2010.

Que a Agência Nacional de Águas:

29. Aprimore o seu papel de coordenação dos órgãos efetivamente fiscalizadores, no sentido de promover o intercâmbio de melhores práticas, por exemplo.

30. Centralize e divulgue todas as informações disponíveis sobre cada uma das barragens cadastradas conforme a Lei nº 12.334, de 2010.

31. Destine percentual não inferior a 10% do valor da cobrança pelo uso da água às ações de operação e manutenção de barragens, inclusive para adequação às exigências da Lei nº 12.334, de 2010.

32. Implemente as recomendações do Conselho Nacional de Recursos Hídricos sobre o processo de elaboração dos Relatórios de Segurança de Barragens, em especial no que se refere ao acesso universal aos dados utilizados na consolidação do relatório.

33. Faça constar do Relatório de Segurança de Barragens os motivos pelos quais determinadas barragens foram excluídas da lista das barragens que mais preocupam os órgãos efetivamente fiscalizadores, ou, quando essa informação não estiver disponível, dar especial destaque a esse fato.

Que o Departamento Nacional de Obras contra as Secas:

34. Promova a articulação com o Ministério da Integração Nacional no sentido de desenvolver uma estratégia de reestruturação do órgão, com o objetivo de dar continuidade ao importante serviço que desenvolve em prol da população.

35. Busque, junto ao Ministério da Integração Nacional, entendimento no sentido de indicar o órgão como integrante do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

36. Desenvolva, em conjunto com o Ministério da Integração Nacional, esforços no sentido de encaminhar ao Congresso Nacional os projetos de lei necessários à eventual transferência de barragens do extinto DNOS e do DNOCS para os Estados

Que a CODEVASF:

37. Crie em sua estrutura um órgão que atue de forma específica, continuada, especializada e exclusiva em segurança de barragens.

38. Incorpore o Programa de Segurança de Barragens ao regimento da Companhia, a fim de incrementar sua atuação e evitar eventuais retrocessos.

39. Replique o modelo de sustentabilidade econômica implementado na barragem de Bico da Pedra para as demais barragens sob sua responsabilidade e que promova a difusão dessa boa prática para outros órgãos, notadamente o DNOCS.

40. Dê ampla publicidade às informações referentes à segurança das barragens sob sua responsabilidade.

41. Que o Tribunal de Contas da União leve em consideração, na auditoria operacional que conduz atualmente, as recomendações do Conselho Nacional de Recursos Hídricos quanto às linhas de ação necessárias ao aprimoramento da legislação e da gestão da segurança de barragens.

Que os órgãos fiscalizadores:

42. Renovem seus esforços no sentido de cadastrar as barragens existentes e identificar os empreendedores, onde eles não são conhecidos.
43. Envidem esforços crescentes para promover a classificação das barragens cadastradas tanto em relação ao dano potencial associado, como à categoria de risco.
44. Continuem a manter atualizadas as informações constantes do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens.
45. Regulamentem os instrumentos da Política Nacional de Segurança de Barragens no menor intervalo de tempo possível.
46. Intensifiquem o cronograma de fiscalização e criem incentivos para que os empreendedores intensifiquem o cronograma de inspeções relativas à segurança das barragens sob sua responsabilidade, conforme determina a Lei nº 12.334, de 2010.
47. Garantam a participação popular no planejamento e na avaliação de planos, programas, projetos e ações relativos à segurança de barragens.
48. Que os órgãos públicos empreendedores promovam as medidas necessárias para reduzir a categoria de risco de suas barragens.

Que os empreendedores e fiscalizadores

49. Busquem e proponham alternativas criativas para aprimorar ou implementar a sistemática de arrecadação de recursos a serem destinados à operação e à manutenção das barragens, bem como à condução de programas ambientais, com o objetivo de reduzir sua dependência em relação a recursos orçamentários.
50. Desenvolvam formas de cooperação técnica, no intuito de reduzir os custos de elaboração dos planos de segurança das barragens, em especial do levantamento topográfico da área inundável e do plano de ações de emergência

Que os empreendedores:

51. Elaborem os planos de segurança de barragens, considerando os esforços desenvolvidos pelo Ministério da Integração Nacional no âmbito do PLANERB.
52. Estabeleçam, em conjunto com os órgãos de Proteção e Defesa Civil, canais eficientes de diálogo com as populações afetadas, atual ou potencialmente, tanto pela construção como pela operação e, eventualmente, por desastres em barragens.