



Universidade de Brasília

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

Departamento de Gestão de Políticas Públicas - GPP

BILL GATES SOARES DE PONTES

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO PODER
LEGISLATIVO: Um estudo de caso sobre as comissões
permanentes do Senado Federal**

Brasília – DF

2025

BILL GATES SOARES DE PONTES

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO PODER
LEGISLATIVO: Um estudo de caso sobre as comissões
permanentes do Senado Federal**

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

Professora Orientadora: Dr^a. Sheila
Cristina Tolentino Barbosa

Brasília – DF

2025

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
1.1. Contextualização	10
1.2. Objetivo geral	11
1.3. Objetivos específicos	11
1.4. Justificativa	11
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	14
2.1. Políticas Públicas: origem e definição	14
2.2. Avaliação de políticas públicas	16
3. METODOLOGIA	20
3.1. Tipologia	20
3.2. Objeto de estudo	21
3.3. Participantes do estudo	21
3.4. Instrumentos de pesquisa e procedimento de coleta de dados.....	22
3.5. Diários de campo	23
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	24
4.1. Trajetória da avaliação de políticas públicas no Senado Federal.....	24
4.2. Dinâmicas de avaliação de políticas públicas das comissões permanentes do Senado.....	26
4.3. Características e tendências na avaliação de políticas públicas	36
4.3.1. Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).....	36
4.3.2. Comissão de Assuntos Sociais (CAS).....	38
4.3.3. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)	40
4.3.4. Comissão de Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática (CCT)	41
4.3.5. Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH).....	43
4.3.6. Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR)	44
4.3.7. Comissão de Educação e Cultura (CE).....	44
4.3.8. Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI).....	46
4.3.9. Comissão de Meio Ambiente (CMA).....	47
4.3.10. Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA).....	49
4.3.11. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE).....	51
4.3.12. Comissão Senado do Futuro (CSF)	52
4.3.13. Comissão de Segurança Pública (CSP).....	54
4.4. Outros Colegiados.....	55

4.5. Comportamento, Motivação e Institucionalização	56
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	62
6. REFERÊNCIAS.....	66
APÊNDICES.....	69
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	69
APÊNDICE B - LISTA DE CONCEITOS E CÓDIGOS.....	70

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha gratidão a Deus, por sempre iluminar meus caminhos e por ter colocado tantas pessoas boas e especiais em minha trajetória. Agradeço a minha mãe, Julia, por sempre enfatizar a importância dos estudos, por ser uma base fundamental em minha vida e por ter lutado incansavelmente para que tivéssemos o que ela não teve. Ao meu querido pai, José Aluizio, que já não está mais entre nós, sou grato pelas lições e aprendizados, e por ter me incentivado desde a infância a buscar o conhecimento. Agradeço a minha família, de maneira geral, pelo apoio constante, não apenas durante a graduação, mas ao longo de toda minha vida. Também sou grato a todos os amigos que conheci na Universidade de Brasília. Foram anos de risos, aventuras, desafios e, sem dúvida, muito aprendizado. Vocês tornaram essa jornada mais leve e agradável. Expresso, também, minha gratidão a professora Sheila pela orientação precisa na elaboração deste trabalho e por ser uma pessoa que contribuiu imensamente para o meu crescimento intelectual. Estendo meus agradecimentos a todo o corpo docente da Universidade de Brasília, especialmente aos professores e servidores do Departamento de Gestão de Políticas Públicas. Por fim, agradeço a todos os servidores do Senado Federal que colaboraram para a realização deste trabalho.

RESUMO

O Poder Legislativo desempenha um papel fundamental no Ciclo de Políticas, influenciando a formação da agenda, a formulação da política pública e sua implementação. Contudo, havia uma lacuna de atuação na fase de avaliação e monitoramento, que passou a ser alterada com a Resolução nº 44/2013, do Senado Federal, que atribuiu às comissões permanentes do colegiado a tarefa de avaliar, anualmente, políticas públicas do Poder Executivo. Assim, a presente pesquisa buscou explorar, por meio de estudo de caso descritivo, análise de conteúdo derivada de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas, como tem se dado as tendências e características da avaliação e fiscalização de políticas públicas pelas comissões permanentes do Senado Federal a partir da Resolução nº 44/2013, explorando seus desafios, tendências e o impacto na rotina dos setores do órgão. A discussão ainda contempla o referencial teórico, que aborda temas como políticas públicas e avaliação de políticas públicas. Os resultados encontrados mostram que as avaliações se desenvolvem ancoradas nas ferramentas de accountability horizontal que o órgão dispõe, bem como na participação de diversos atores, por meio das audiências públicas. Embora possua limitações como ferramenta de fiscalização, as avaliações mostraram-se úteis para as chamadas rodadas de políticas públicas.

Palavras-chaves: Avaliação de Políticas Públicas. Fiscalização. Poder Legislativo. Senado Federal. Resolução nº 44.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Fluxograma de avaliação de políticas públicas pelas Comissões Permanentes do Senado Federal.....	30
Figura 2 – Plano de Trabalho para avaliação da Política Nacional de Saneamento Básico, apresentado pelo relator senador Confúcio Moura.....	50

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Relação de métodos e técnicas de pesquisa utilizados.....	23-24
--	-------

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
CAS	Comissão de Assuntos Sociais
CCDD	Comissão de Comunicação e Direito Digital
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CCT	Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática
CDD	Comissão de Defesa da Democracia
CDH	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa
CDIR	Comissão Diretora do Senado Federal
CDR	Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo
CE	Comissão de Educação e Cultura
CEsp	Comissão de Esporte
CI	Comissão de Serviços de Infraestrutura
CMA	Comissão de Meio Ambiente
CMAP	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CONLEG	Consultoria Legislativa do Senado Federal
CRA	Comissão de Agricultura e Reforma Agrária
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CSP	Comissão de Segurança Pública
CTFC	Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Projeto de Lei
PRS	Projeto de Resolução
PT	Plano de Trabalho
RISF	Regimento Interno do Senado Federal

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização

Embora o Poder Executivo seja o principal promotor e executor das políticas públicas no Brasil, o Poder Legislativo desempenha um papel crucial no delineamento dessas políticas, permitindo a participação dos parlamentares na elaboração de iniciativas que buscam o consenso e equacionam os diversos interesses presentes no processo, sejam eles de natureza política ou oriundos da sociedade civil.

Nessa linha, o Poder Legislativo exerce uma presença significativa em várias fases da elaboração de políticas públicas. Ao longo do ciclo das políticas públicas, ele influencia a formação da agenda do Poder Executivo, respondendo a demandas inerentes à dinâmica política e ajustando-se às necessidades da sociedade. Além disso, é um elemento importante no desenho das políticas públicas, tendo em vista sua função primária de formulação de leis. Durante a implementação, embora sua atuação seja atenuada, contribui para o processo ao alocar recursos por meio de emendas parlamentares, que são usadas para a implementação de diversos programas a nível subnacional.

No entanto, a avaliação era uma lacuna no papel de fiscalização do Legislativo em relação às políticas públicas. A atuação do parlamento em relação aos programas e ações governamentais sempre se restringiu a um papel fiscalizador, que é complementar à avaliação, mas não é equivalente. Isso significa dizer que o exercício de fiscalização envolve diversas ferramentas e processos, podendo ser enxergado como um guarda-chuva que abarca a competência avaliativa. Por esse motivo, a Resolução nº 44, de 17/09/2013, do Senado Federal, assume grande importância. O texto alterou o Regimento Interno do Senado Federal (RISF), introduzindo o artigo 96-B, que estipula que as comissões permanentes "selecionarão, na área de sua competência, políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo, para serem avaliadas".

A Resolução que deu origem ao artigo 96-B teve seu início por meio do Projeto de Resolução do Senado nº 66/2013 (PRS 66/2013), apresentado pelo então presidente do Senado, senador Renan Calheiros, juntamente com outros presidentes de comissões. Na justificativa, os senadores enfatizaram o "amadurecimento democrático" como uma das razões para a institucionalização da avaliação de

políticas públicas no Senado, em resposta à demanda da sociedade por políticas mais eficazes. Além disso, ressaltaram que a avaliação é um elemento crucial para o equilíbrio de poderes, sendo fundamental para a transparência e para justificar a arrecadação de tributos destinados ao financiamento de políticas públicas.

Diante do que foi delineado, a presente pesquisa busca responder a seguinte questão: como tem se dado as tendências e características da avaliação e fiscalização de políticas públicas pelas comissões permanentes do Senado Federal a partir da Resolução nº 44/2013?

1.2. Objetivo geral

Compreender como tem se dado as tendências e características da avaliação e fiscalização de políticas públicas pelas comissões permanentes do Senado Federal a partir da Resolução nº 44/2013

1.3. Objetivos específicos

- Descrever a trajetória do processo de avaliação de políticas públicas no Senado Federal.
- Analisar o impacto de determinações regimentais sobre a atuação das comissões permanentes do Senado Federal no que tange à avaliação de políticas públicas.
- Analisar o comportamento e motivação do Senado Federal quanto à avaliação de políticas públicas.
- Identificar as tendências no processo de avaliação de políticas públicas no Senado Federal.

1.4. Justificativa

Em "O Espírito das Leis", Montesquieu aborda a natureza da representação política, advogando que a comunidade detentora do poder soberano deve assumir todas as responsabilidades as quais pode desempenhar eficientemente e aquilo que

escapa à sua capacidade deve ser confiado aos seus representantes (MONTESQUIEU, 2000). A ambiguidade desse princípio reflete uma verdade evidente, mas também destaca um elemento fundamental no papel dos legisladores: ao elegê-los, a sociedade os confere a incumbência de legislar e tomar decisões sobre as complexidades da vida social que ultrapassam nossa capacidade direta.

Igualmente, um outro elemento crucial na atividade legislativa é o seu papel de controle. Segundo Silva (2010), o Poder Legislativo tem suas bases quase integralmente alicerçadas no exercício do controle, visto que se desenvolveu para restringir o poder da autoridade central. Esse controle, delineado na Constituição Cidadã, manifesta-se principalmente por meio da fiscalização, conforme estabelecido no art. 49, IX e X, que atribui ao Congresso Nacional, respectivamente, a competência de “julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo” e “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”. Além disso, no art. 58, VI, ao definir as competências gerais das comissões do Congresso, a Constituição estipula que cabe a essas comissões “apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer”.

Assim, a atividade de fiscalização, acessória à avaliação de políticas públicas, é claramente delineada na Constituição. É conferido ao Congresso Nacional o papel de conduzir esse mecanismo de maneira transparente. No entanto, como mencionado anteriormente, a responsabilidade do Congresso em relação à avaliação de políticas públicas estava inicialmente restrita à atividade de fiscalização. Portanto, a Resolução nº 44/2013 do Senado Federal, que introduz a avaliação de políticas públicas na instituição, destaca-se como um avanço pioneiro digno de análise.

Assim, com a implementação, em 2014, do processo de avaliação de políticas públicas nas comissões permanentes do Senado Federal, transcorreu um período significativo para a consolidação dessa prática na casa legislativa. Nesse contexto, torna-se crucial examinar o atual funcionamento desse processo, a fim de compreender como o poder legislativo aborda essa etapa do ciclo de políticas públicas.

Por fim, é crucial destacar outro ponto de relevância dessa pesquisa, que reside na possibilidade de atualização da bibliografia de pesquisa acerca da temática. Até o momento, as análises que se propuseram a examinar de maneira sistemática o

funcionamento e impacto da avaliação na rotina legislativa do Senado ocorreram nos estágios iniciais da implementação dessa atividade na Casa legislativa. Nesse sentido, torna-se imperativo realizar uma análise que não apenas incorpore esses estudos, mas também os expanda, visando observar a trajetória e evolução dos mecanismos de avaliação no âmbito legislativo.

Esta monografia está organizada em cinco seções, incluindo a presente introdução. A segunda seção aborda o referencial teórico, com a discussão de conceitos que embasaram a pesquisa. A terceira seção dispõe sobre os métodos e técnicas de pesquisa utilizados para a produção deste trabalho. A quarta seção analisa os resultados obtidos por meio das entrevistas e pesquisa documental. A quinta seção, por fim, aborda as considerações finais e recomendações.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Políticas Públicas: origem e definição

As Políticas Públicas, como campo de estudo, tiveram sua origem nos Estados Unidos como uma disciplina acadêmica subjacente à Ciência Política. Seu propósito inicial era analisar os atos do governo com a premissa de que essas ações poderiam ser “(a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes” (Souza, 2006, p. 22). Nessa linha, um elemento conceitual basilar para o campo era o de que políticas públicas lidam com ações e decisões do governo.

A definição de política pública experimentou uma ampliação significativa, incorporando atualmente um domínio analítico que engloba não apenas as decisões de entidades estatais, mas também as ações de atores não-governamentais como uma forma legítima de influência na política pública. No entanto, ao seu surgimento, essa área de estudo estava primordialmente focada nas análises das escolhas feitas pelo governo, conforme destacado por Souza (2006). Isso não implica que essas definições excluíssem completamente o reconhecimento do papel desempenhado por movimentos sociais ou grupos de interesses na moldagem dessas decisões, mas sim que o escopo de investigação estava predominantemente voltado para as atividades e tomadas de decisão estatais.

Aceitar a possibilidade de que a elaboração de políticas públicas possa ocorrer em contextos não estatais abre caminho para uma discussão complexa, especialmente devido à disputa pela legitimidade da ação, que teoricamente é sempre atribuída ao Estado. No entanto, ao compreendermos políticas públicas como iniciativas capazes de gerar impactos em questões sociais específicas, torna-se não apenas possível, mas crucial, reconhecer o papel vital desempenhado por atores não estatais na formulação e implementação dessas políticas.

Embora o surgimento do campo das políticas públicas seja claro em sua trajetória, estabelecer uma definição única para esse conceito é uma tarefa desafiadora. Ao conceituar políticas públicas, em *Understanding Public Policy*, Thomas R. Dye adota uma definição também orientada para a atuação estatal, estabelecendo que “políticas públicas podem regular comportamentos, organizar burocracias, distribuir benefícios ou extrair impostos - ou todas essas coisas ao mesmo tempo” (Dye, 2016, p. 2, tradução nossa). Esse arcabouço teórico molda uma

visão amplamente discutida de que políticas públicas refletem o que o Estado faz ou deixa de fazer, ideia difundida por Dye e outros autores.

No entanto, essa definição é alvo de questionamento na literatura, como demonstra as objeções apresentadas por Secchi (2013), que argumenta ser complexa a argumentação de que inação ou omissão são formas de políticas públicas, por permitir interpretações arbitrárias de que “todo e qualquer problema, por mais absurdo que seja, daria luz a uma política pública” (ibidem, p. 6). Isso pode tornar a definição demasiadamente abrangente e menos útil na análise prática das políticas governamentais e não-governamentais.

No entanto, a omissão por parte do Estado pode ter impacto de políticas públicas, mesmo que não se ajuste a uma definição formal e convencional. Nesse contexto, a falta de intervenção do Estado em uma área específica pode gerar consequências que seriam resultantes de ações deliberadas. Essa omissão pode ser intencional, especialmente em contextos em que há o entendimento de que a ausência do Estado em determinada questão pode trazer benefícios para aquele setor. Alternativamente, essa omissão pode ser não intencional, mas ainda assim produzir o mesmo impacto, embora não seja realizada de maneira consciente.

As políticas públicas, ainda, podem ser categorizadas de acordo com sua natureza e propósito. Segundo a abordagem de Lowi (1972), existem quatro formatos principais: políticas regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas. As políticas regulatórias têm como objetivo principal a regulação de comportamentos indesejados, como o tabagismo, e a organização das atividades sociais, frequentemente gerando arenas de conflitos. Já as políticas distributivas buscam direcionar as ações do Estado para setores socialmente organizados, mesmo que pequenos, sem gerar conflitos significativos, pois estabelecem claramente os "ganhadores". Por sua vez, as políticas redistributivas envolvem a alocação de recursos e esforços, resultando em uma distinção nítida entre aqueles que "perdem" e os que "ganham". Por fim, as políticas constitutivas referem-se ao conjunto legal que define as normas para o surgimento e execução de outras políticas, à exemplo do sistema político e da estrutura de governo.

Para efeitos desta pesquisa, adotamos uma definição abrangente de políticas públicas que incorpora elementos de diversas tipologias, compreendendo-as como ações intencionais desempenhadas por uma variedade de atores, tanto estatais quanto não estatais, com o objetivo de abordar situações sociais que suscitam

preocupação entre as pessoas circunscritas naquela realidade social. Além disso, tratam-se de iniciativas que geralmente adotam uma abordagem multifocal, ultrapassando os limites formais da esfera de atuação estatal.

2.2. Avaliação de políticas públicas

O processo de avaliação de uma política consiste em uma etapa contínua dentro do ciclo de políticas públicas. O objetivo da metodologia de avaliação incide na criação de instrumentos que balizem os gastos públicos, avaliando o impacto da política, seus resultados e a eficiência dos recursos utilizados (Ramos e Schabbach, 2012). Nessa linha, a avaliação consiste em um método de análise de políticas públicas a partir de seus instrumentos de operacionalização, como os programas (Jannuzzi, 2016).

No Brasil, a prática de avaliação emergiu durante a grave crise fiscal dos anos 1980 e as subsequentes reformas do Estado na década de 90, não existindo, até então, essa preocupação com a análise sistemática de políticas públicas. Em meio às crises, gestores e políticos passaram a compreender que, diante do aumento dos problemas e das disparidades sociais, tornava-se essencial alocar recursos de maneira inteligente e eficiente (Da Costa e Castanhar, 2003).

As observações de Da Costa e Castanhar evidenciam que é inviável separar a prática de avaliação da noção de escassez, justificando assim sua importância crescente em períodos de crise fiscal. A institucionalização da atividade no Senado Federal reforça essa associação, uma vez que teve sua origem ancorada no período de ebulição social ocorrido nas Jornadas de Junho, em 2013.

Além disso, o surgimento da prática no Brasil não escapava de sua formalidade, restringindo-se a um instrumento de caráter primordialmente fiscalizatório e de prestação de contas (Silva e Silva, 2009). A evolução do campo, contudo, permitiu a expansão do conceito, alcançado uma dimensão de controle de resultados, sendo um método eficiente para aferir a causalidade entre a política e o seu impacto (Arretche, 2009).

Apesar do surgimento da prática no Brasil há algumas décadas, a institucionalização da avaliação de políticas públicas no Executivo Federal ocorreu apenas em 2016, com a criação do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP), estabelecido pela Portaria Interministerial nº 102/2016. O

objetivo do CMAP, pelo texto, seria o de “*I - aperfeiçoar políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo federal para que alcancem melhores resultados; e II - aprimorar a alocação de recursos e melhorar a qualidade do gasto público*” (Brasil, 2016).

Apesar de sua instituição em 2016, Miranda et al (2021) observam que o CMAP careceu, nos anos iniciais, de apoio técnico e financeiro para realizar suas atividades. Seu processo de institucionalização, ainda em andamento na visão dos autores, foi acelerado e reforçado com a “vinculação das avaliações de políticas públicas financiadas por gastos diretos e subsídios da União do PPA 2020-2023 ao CMAP” (Miranda et al, 2021, p. 51), além da vinculação a outros mecanismos do Governo, como o Catálogo de Políticas Públicas, que forneceu uma agenda de avaliações ao CMAP.

Apesar disso, os autores observam que o arranjo institucional que engloba o Comitê possui alguns gargalos, sendo o mais significativo a ausência de consideração de suas recomendações no processo de planejamento e orçamento do Governo Federal, o que gera um desalinhamento entre a avaliação produzida e o ciclo orçamentário do Executivo. Tal gargalo, se corrigido, levaria a melhor alocação de recursos e criação de políticas baseadas em evidências, como ocorre nos países que possuem um órgão similar ao CMAP (Miranda *et al*, 2021).

A aplicação de métodos de avaliação de políticas públicas revela-se crucial, especialmente diante do cenário em que o Estado se encontra cada vez mais sobrecarregado com demandas, impossibilitado de direcionar seus esforços para resolver todos os problemas sociais devido à escassez de recursos públicos e sob uma crescente pressão para intervenções mais focalizadas nas populações mais vulneráveis. Nesse contexto, a avaliação emerge como um guia aos “tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa” (Da Costa e Castanhar, 2003, p. 972).

Ainda em relação às formas de avaliação, podem ser divididas em duas esferas de análise, quanto à tipologia e ao aspecto. Em relação à tipologia, pode ser ex-ante (ou prospectiva), realizada antes da implementação da política, com objetivo de delimitar o público-alvo e a dimensão do problema; ex-post (ou somativas), que consiste em uma análise dos impactos e resultados da política; e de processos (ou

formativas), desenhada para analisar a política paralelo a sua implementação (Jannuzzi, 2016).

Já em relação ao aspecto, pode-se realizar avaliações quanto à eficiência, eficácia e efetividade (Jannuzzi, 2016). A avaliação de eficiência busca estabelecer uma relação entre recursos e resultados, observando o sucesso da política em relação à melhor utilização dos seus insumos. A avaliação de eficácia, por sua vez, analisa os resultados da política frente aos objetivos delineados, isto é, se alcançou os resultados propostos. Por fim, a avaliação de efetividade busca mensurar o impacto da política no público-alvo ou em seu entorno.

Portanto, a avaliação pode assumir diferentes tipologias e critérios, a depender do contexto e de quem está avaliando. Contudo, há de se destacar que o processo deve ser o mais objetivo possível, ainda que incorpore “elementos valorativos e de julgamento” (Ramos e Schabbach, 2012, p. 1273).

Apesar da utilidade das tipologias, Jannuzzi (2011) reforça que uma abordagem com ênfase nas diferentes etapas do estudo avaliativo, como a proposta por Rossi et al (2004), é mais adequada para análise de políticas públicas, por considerar o grau do “ciclo de vida” do programa. Esse diferente foco poderia contribuir para definir “que aspectos do programa devem ser avaliados e quais devem ser abordados posteriormente”, ajudando a “maximizar as chances de se obter informações úteis e relevantes para o seu aprimoramento no momento” (Jannuzzi, 2011, p. 266). Nessa linha, a dicotomia da análise de impactos/resultados ou ex-ante/ex-post não seria inteiramente adequada para compreender programas que carecem de maturidade para atender esses pressupostos previstos.

Em linhas gerais, análises de políticas públicas se debruçam sobre a eficiência, efetividade e eficácia dos recursos públicos. Porém, muitas dessas abordagens trazem “resultados triviais, metodologicamente questionáveis ou com baixa apropriação para reformulação dos programas” (Jannuzzi, 2011, p. 253). Isso ocorre porque o foco da abordagem, como observado no parágrafo anterior, não é adequado ao “ciclo de vida” do programa.

A análise de políticas públicas ocorre em um campo multidisciplinar e possui diferentes abordagens metodológicas, sendo difícil estabelecer uma abordagem superior ou até mesmo prescrições que uma avaliação deveria conter. Nessa linha, buscamos delinear, sintetizando a literatura analisada, alguns padrões de referência que uma boa avaliação de políticas públicas deve seguir como: a) abordagem

multidisciplinar, por lidar com problemas complexos e transversais; b) rigor e delineamento metodológico adequado ao programa a ser avaliado; c) consideração do estágio de implementação do programa; e d) compreensão da realidade de operacionalização do programa.

Embora o elemento “b)” possa ser inócuo e subjetivo quando descrito de forma concisa como no parágrafo anterior, é recomendável a utilização de um modelo lógico de referência como ferramenta para a construção da avaliação. O modelo, especialmente útil em avaliações ex-ante e no desenho de políticas públicas, consiste na formulação de uma estrutura causal, que leva aos resultados do programa. Nessa linha, a estrutura é permeada por “uma série de assertivas se – então” (Cassiolato; Guerresi, 2010, p. 14), sendo fundamentado em três componentes: a explicação das problemáticas e aspectos básicos do programa, como seus objetivos e público-alvo; a delimitação de seus resultados e impactos; e a “identificação de fatores relevantes de contexto” (ibidem, p. 7).

3. METODOLOGIA

3.1. Tipologia

Optou-se por empregar a metodologia de estudo de caso descritivo, caracterizado pela abordagem qualitativa, utilizando a análise de conteúdo derivada de pesquisa documental. A escolha foi embasada na análise da pergunta de pesquisa e nos objetivos específicos estabelecidos, os quais indicavam uma abordagem qualitativa, dada a natureza descritiva e a busca pela compreensão de um fenômeno sob uma perspectiva subjetiva e multifacetada.

A pesquisa qualitativa é uma das metodologias de pesquisa utilizada nas ciências sociais, adequada para compreender fenômenos em sua integralidade, partindo do pressuposto de que a mensuração numérica – isto é, a abordagem quantitativa – não capta toda a dimensão do objeto a ser estudado. Nesse contexto, a abordagem qualitativa revela-se especialmente útil em situações em que o objeto de análise envolve "fenômenos singulares e dotados de certo grau de ambiguidade" (Neves, 1996, p. 1). Além disso, a pesquisa qualitativa oferece ao pesquisador a flexibilidade necessária para explorar novas perspectivas, diferenciando-se da rigidez estrutural de outros métodos de pesquisa (Godoy, 1995).

No âmbito das comissões permanentes do Senado Federal, evidencia-se um ambiente intrinsecamente político, permeado por disputas e peculiaridades inerentes à natureza da atividade. Nesse contexto, as diretrizes regimentais e o impacto de determinadas orientações criam um objeto de análise marcado por certa ambiguidade e subjetividade, o que fundamenta a escolha de uma abordagem de pesquisa qualitativa. Além disso, as dinâmicas do processo avaliativo no órgão, embora contenham orientações gerais, seguem abordagens distintas em cada Comissão, resultando em perspectivas e enfoques diversos. Essa diversidade justifica a necessidade de uma abordagem de pesquisa que compreenda as particularidades inerentes a cada contexto, destacando a relevância de uma análise qualitativa.

A pesquisa qualitativa pode assumir diferentes formas: o estudo de caso, a pesquisa documental e a etnografia (Godoy, 1995). Nessa linha, optamos por uma abordagem mista, de estudo de caso, com a pesquisa documental sendo utilizada como uma técnica complementar. O estudo de caso permite uma flexibilidade na abordagem de pesquisa, bem como a ênfase na "multiplicidade de dimensões de um

problema” e permite “uma análise em profundidade dos processos e das relações entre eles” (Ventura, p. 386, 2007). Além disso, estudos de casos buscam responder questões que envolvem “como” e “por que” e possuem uma natureza descritiva (Yin, 2001), o que justifica a escolha por um estudo de caso descritivo, em detrimento do estudo exploratório ou explanatório.

Nesse contexto, a escolha da abordagem está alinhada ao objetivo geral estabelecido na seção inicial, o qual busca compreender as dinâmicas de um processo contemporâneo. Além disso, ela está em sintonia com a pergunta de pesquisa, que procura responder à questão de "como" tem se dado as tendências e características da avaliação e fiscalização de políticas públicas pelas comissões permanentes do Senado Federal a partir da Resolução nº 44/2013. Por fim, a pesquisa engloba a observação direta e a realização de entrevistas semiestruturadas, elementos que integram a estrutura do estudo de caso conforme proposto por Yin (2001).

3.2. Objeto de estudo

O objeto de estudo foi o processo de avaliação de políticas públicas pelas comissões permanentes do Senado Federal, situado no âmbito do Poder Legislativo. As comissões permanentes foram estabelecidas pelo art. 58 da Constituição Federal de 1988 e dentre suas atribuições previstas estão a discussão de matérias que dispensam a deliberação do Plenário e a realização de audiências públicas com participantes da sociedade civil. Além disso, as comissões estão submetidas às atribuições gerais especificadas ao legislativo, como o controle e fiscalização de atos do Poder Executivo, conforme art. 49 da Constituição.

3.3. Participantes do estudo

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com três servidores do Senado Federal, de forma virtual, através do WhatsApp. A dinâmica das entrevistas foi de pergunta e resposta, onde era enviada uma pergunta e o entrevistado respondia de forma escrita. Os entrevistados compõem núcleos importantes para a condução das atividades avaliativas, sendo assim, dois servidores são do núcleo de Consultoria Legislativa, um responsável por aspectos operacionais e estratégicos da atividade,

outro pela elaboração efetiva dos relatórios. Além disso, também foi entrevistado servidor do secretariado de comissões. Nenhum entrevistado será citado nominalmente durante a pesquisa e serão identificados como Entrevistado(a) A, B e C.

3.4. Instrumentos de pesquisa e procedimento de coleta de dados

Os instrumentos de pesquisa utilizados para a coleta de dados informações consistiram em pesquisa documental, por meio da análise de conteúdo, bem como a utilização de roteiros de entrevistas semiestruturadas aplicadas em servidores do órgão. Estes servidores desempenham funções nas secretarias de apoio às comissões e nos núcleos de consultoria do Senado Federal.

As entrevistas abrangem uma variedade de formatos, desde interlocuções informais a roteiros estruturados (Silva *et al*, 2006). Para efeitos desta pesquisa, o instrumento foi utilizado como uma técnica de coleta de dados, com o objetivo de captar aspectos subjetivos da experiência de participantes do objeto de estudo. Assim, optamos por entrevistas semiestruturadas por permitir maior liberdade e flexibilidade ao entrevistado.

A utilização das duas ferramentas mencionadas possibilitaram a integração entre a pesquisa documental, analisando elementos estáticos, que por si só não seriam capazes de abranger a experiência ou aspectos comportamentais, e o componente subjetivo, que é capturado por meio das entrevistas. A estruturação dos métodos e técnicas de pesquisa, com vistas a elucidar os objetivos delimitados na primeira seção, podem ser observados no quadro a seguir:

Quadro 1 – Relação de métodos e técnicas de pesquisa utilizados

Objetivo	Métodos e técnicas utilizadas
Descrever a trajetória do processo de avaliação de políticas públicas no Senado Federal.	Pesquisa documental, a partir da análise de conteúdo dos relatórios, pareceres e documentos produzidos no processo de inserção da atividade na rotina legislativa; entrevistas semiestruturadas com servidores do órgão envolvidos no processo de

	avaliação de políticas públicas.
Analisar o comportamento e motivação do Senado Federal quanto à avaliação de políticas públicas.	Pesquisa documental, de análise de conteúdo dos requerimentos e relatórios apresentados de 2014-2023; e entrevistas semiestruturadas com servidores do órgão envolvidos no processo de avaliação de políticas públicas.
Analisar o impacto de determinações regimentais sobre a atuação das comissões permanentes do Senado Federal no que tange à avaliação de políticas públicas.	Pesquisa documental das políticas avaliadas de 2014-2023, observando o cumprimento dos requisitos dispostos no art. 96-B do RISF; e entrevistas semiestruturadas com servidores do órgão envolvido no processo de avaliação de políticas públicas.
Identificar as tendências do processo de avaliação de políticas públicas no Senado Federal	Análise de conteúdo dos relatórios produzidos nas avaliações de 2014 a 2023, a fim de identificar a prevalência de temas e abordagens.

Fonte: elaborado pelo autor.

3.5. Diários de campo

Além dos métodos e técnicas descritos, foi realizada uma pesquisa de imersão, no âmbito da Consultoria Legislativa do Senado Federal, para a confecção de quatro diários de campo. O primeiro diário, de natureza descritiva, buscou observar características gerais da organização, bem como de seu funcionamento. O segundo diário, de natureza analítica-reflexiva, buscou selecionar documentos para a pesquisa documental e o mapeamento de entrevistados, sendo selecionado dois consultores da CONLEG, um responsável pela coordenação das avaliações e outro pela elaboração de relatórios, e uma servidora da secretaria de apoio de uma comissão permanente. O terceiro e quarto diário abordam as entrevistas realizadas, descrevendo as perguntas utilizadas, detalhadas no Apêndice A, e os resultados obtidos, que serão discutidos ao longo da pesquisa.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A presente seção discute e analisa os resultados obtidos por meio da pesquisa documental, bem como das entrevistas realizadas. A seção se divide em cinco tópicos: o primeiro tópico aborda a trajetória do processo avaliativo no Senado; o segundo tópico dispõe sobre as dinâmicas de avaliação de políticas públicas das comissões permanentes do Senado; o terceiro tópico aborda as características e tendências do processo avaliativo no Senado Federal, com uma análise individual das comissões; o quarto tópico dispõe sobre colegiados que não concluíram avaliações; e o último tópico trata sobre aspectos relacionados ao comportamento, motivação e institucionalização do processo avaliativo na Casa.

4.1. Trajetória da avaliação de políticas públicas no Senado Federal

A avaliação de políticas públicas de forma sistemática no contexto legislativo teve seu início com a Resolução nº 44/2013 do Senado Federal, que foi pioneira ao estabelecer oficialmente a avaliação como uma prática regular dentro das atividades legislativas. Até a elaboração deste trabalho, não se observou uma iniciativa semelhante na Câmara dos Deputados.

A proposta legislativa que deu origem à Resolução foi o Projeto de Resolução do Senado nº 66, de 2013, apresentado pelos presidentes das comissões permanentes do Senado na época. Este documento legislativo desempenha um papel crucial não apenas na compreensão das diretrizes estabelecidas pela Resolução, mas também na elucidação das motivações dos parlamentares ao buscar a institucionalização dessa prática.

Os senadores tinham uma compreensão clara de que o processo de avaliação representava uma ferramenta fundamental para promover a transparência e assegurar o uso eficiente dos recursos públicos. Além disso, reconheciam ser imperativo incorporar essa atividade à rotina legislativa, dada a competência inerente ao legislativo de fiscalizar o poder executivo, bem como pelo já existente "exercício de avaliar, no contexto das proposições legislativas, suas justificações, meios e objetivos" (Brasil, 2013, p. 3).

Alinhado às justificativas expostas pelos senadores na apresentação do PRS 66/2013, Leite (2022) observa que a formalização da avaliação de políticas públicas

no Senado e, por extensão, no legislativo, permitiu a consolidação de princípios constitucionais. Essa medida viabilizou que o papel do legislativo não se limitasse apenas à “conformidade da lei, mas, também, de acordo com a finalidade da ação pública” (ibidem, p. 357).

Além disso, é relevante ressaltar que a participação do Poder Legislativo se expandiu consideravelmente desde a promulgação da Constituição de 1988. O papel desempenhado pelo Legislativo na condução de políticas públicas, embora abordado de forma discreta na literatura, é “decisivo, pois representa a legitimação, o controle político, a fiscalização e a vigilância sobre a atividade governamental” (Torrens, 2013, p. 194). Pode-se observar, assim, conforme o autor, que a função avaliativa do Poder Legislativo, especialmente no âmbito do Senado Federal, representa uma evolução natural das responsabilidades de fiscalização estipuladas pela Constituição Federal e observadas pela literatura especializada.

Além disso, a integração da avaliação à atividade legislativa tem propiciado o fortalecimento do "processo de retroalimentação do ciclo de políticas públicas" (Leite, 2022, p. 357). Essa retroalimentação está alinhada a uma abordagem incremental das políticas públicas, na qual o Legislativo, com base nas avaliações realizadas, pode contribuir para a melhoria de legislações já existentes. Isso implica analisar se tais políticas atingiram seus objetivos, de que maneira o fizeram e a que custo, ao mesmo tempo em que realiza a fiscalização das prerrogativas estabelecidas por essas políticas avaliadas, a fim de detectar possíveis desvios das competências legais.

Consoante ao exposto, a perspectiva do Senado Federal quanto à avaliação enxerga uma evolução natural do seu papel de fiscalização, quanto ao accountability horizontal – ou controle horizontal –, em que há uma relação de fiscalização entre órgãos. Portanto, esse processo avaliativo “vem somar-se aos instrumentos tradicionalmente empregados para o exercício da atribuição constitucional do Congresso Nacional de fiscalizar as ações do Poder Executivo” (Santos et al, 2015).

O accountability horizontal, como destacado por Lührmann et al (2020), é a fiscalização que diferentes instituições, em um mesmo nível de poder, exercem uma sobre as outras. O’ Donnell (1998) destaca, ainda, que o accountability horizontal se manifestaria em agências que podem exercer um poder de requisitar informações e punir comportamentos ou ações impróprias. Assim, O’ Donnell (1998) define o accountability horizontal como:

(...) a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O' Donnell, p. 40, 1998).

Observamos que a Constituição Federal de 1988 confere – e o Regimento Interno do Senado disciplina e expande tais atributos – diversas ferramentas ao Legislativo para o exercício do controle e fiscalização sobre atos do Executivo, tais como a possibilidade de requisição de informações e o comparecimento de gestores aos colegiados para a prestação de contas. A avaliação de políticas públicas, nessa linha, é vista como uma evolução dessas atribuições.

4.2. Dinâmicas de avaliação de políticas públicas das comissões permanentes do Senado

Apesar de possuir algumas atribuições estabelecidas pela Constituição, as comissões permanentes passam por regulamentações específicas pelo Regimento Interno das respectivas esferas legislativas, o que expandiu e especificou suas atribuições. No Senado Federal, além das competências previstas na Constituição, o Regimento Interno do Senado Federal (RISF) incorporou, a partir de 2014, a atribuição de avaliar políticas públicas às comissões permanentes.

Além disso, o RISF estabelece que as comissões permanentes serão conduzidas, administrativamente, por uma secretaria de apoio, que será composta por secretário (a) e até três assessores efetivos. Há, ainda, a possibilidade de cargos de livre exoneração para ocupação de funções no âmbito da secretaria.

No Senado Federal, há dezesseis comissões permanentes, além da Comissão Diretora, que possui disposições específicas e delibera sobre matérias de ordenamento interno, como resoluções de alteração do Regimento e, portanto, não foi objeto de análise. As comissões permanentes, excetuando a Comissão Diretora, estão listadas a seguir:

- Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) – **27 membros titulares e igual número de suplentes**
- Comissão de Assuntos Sociais (CAS) – **21 membros titulares e igual número de suplentes**

- Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) – **27 membros titulares e igual número de suplentes**
- Comissão de Educação e Cultura (CE) – **27 membros titulares e igual número de suplentes (a partir de 1º fevereiro de 2025 serão 21 membros)**
- Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) – **17 membros titulares e igual número de suplentes**
- Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) – **19 membros titulares e igual número de suplentes**
- Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) – **19 membros titulares e igual número de suplentes**
- Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) – **23 membros titulares e igual número de suplentes**
- Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) – **17 membros titulares e igual número de suplentes**
- Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) – **17 membros titulares e igual número de suplentes**
- Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática (CCT) – **17 membros titulares e igual número de suplentes**
- Comissão de Defesa da Democracia (CDD) – **11 membros titulares e igual número de suplentes**
- Comissão de Meio Ambiente (CMA) – **17 membros titulares e igual número de suplentes**
- Comissão de Segurança Pública (CSP) – **19 membros titulares e igual número de suplentes**
- Comissão de Comunicação e Direito Digital (CCDD) – **17 membros titulares e igual número de suplentes**

- Comissão de Esporte (CE) – **11 membros titulares e igual número de suplentes**

Apesar de se tratar de uma atividade nova à rotina dos departamentos, a atribuição de avaliar políticas públicas não influenciou significativamente o trabalho das unidades. No âmbito do secretariado de comissões, as atividades permaneceram similares às já executadas, como a coordenação e execução de audiências públicas e reuniões, envio e expedição de documentos oficiais e o acionamento de autoridades externas e departamentos internos do Senado Federal. No contexto da Consultoria Legislativa, responsável pelo estudo e elaboração dos relatórios, o impacto foi um pouco mais significativo, uma vez que incorporou demandas aos núcleos temáticos da Consultoria, que já são responsáveis pela elaboração de outros tipos de estudos. Tal dinâmica é destacada pela **Servidora A**, que afirma que “*os núcleos temáticos da Conleg são pouco impactados. Os impactos maiores ocorrem nos trabalhos das equipes que são destacadas. Essas equipes precisam conciliar o tempo relativo ao trabalho da avaliação com as outras demandas do núcleo temático a que pertencem*” (grifo nosso).

A inserção da avaliação na rotina legislativa implicava a incorporação ou alocação de instrumentos e mecanismos que permitissem a execução da atividade, como a estruturação de uma rotina de trabalho, bem como o direcionamento de esforços materiais e humanos, conforme destaca a justificativa do PRS 66/2013, que fala em “aproveitar os recursos humanos e materiais de que o Senado já dispõe”. Dessa forma, o art. 96-B do Regimento Interno do Senado, que dispõe sobre a avaliação, estabelece que a avaliação seria subsidiada por:

1. Documentos, que poderiam ser solicitados ao Executivo, ao Tribunal de Contas da União (TCU) ou a qualquer entidade da sociedade civil;
2. Estudos, documentos e relatórios técnicos elaborados e/ou compilados pelo núcleo de Consultoria do Senado Federal. Nesse eixo, há a indicação de estabelecimento de canal de diálogo com o órgão executor, com vistas a solicitar informações, documentos e outros elementos colaborativos;
3. Realização de audiências públicas e/ou diligências;
4. Caso necessário, solicitar ao Instituto DataSenado, departamento de pesquisas do órgão, a produção e análise de relatórios estatísticos.

Adicionalmente, o processo de avaliação deveria passar por alguns ritos legislativos regimentais, devendo: 1) ter requerimento aprovado até o último dia útil do mês de março (por isso sua incorporação só ocorreu no ano seguinte à aprovação da Resolução); 2) uma vez aprovado o requerimento, ter um relator designado (que normalmente também é o autor do requerimento que solicita a avaliação); 3) a elaboração, por parte do relator(a) de um plano de trabalho, contendo uma síntese detalhada das etapas a serem executadas para a produção da avaliação; 4) realização de audiências públicas ou mesas de discussões sobre a política; 5) a apresentação do relatório com a avaliação da política pública; e 6) apresentação e apreciação do relatório no âmbito do colegiado, até o término da sessão legislativa, que ocorre em 22 de dezembro de cada ano, conforme art. 2 do RISF.

Apesar de ser recomendado que todas as avaliações sigam as datas previstas e passem por esses ritos legislativos, há requerimentos que destoam em seu prazo de apresentação/aprovação, na elaboração de planos de trabalho, bem como na aprovação dos relatórios finais, que por vezes são aprovados no ano subsequente à solicitação da avaliação. Tais discrepâncias e ambiguidades serão abordadas no decorrer do estudo, a partir da pesquisa documental e das entrevistas realizadas.

As ferramentas, etapas e procedimentos previstos no artigo do RISF e realizados pelos colegiados no processo avaliativo estão ilustrados no fluxograma abaixo, produzido pela Consultoria Legislativa e de Orçamento do Senado:

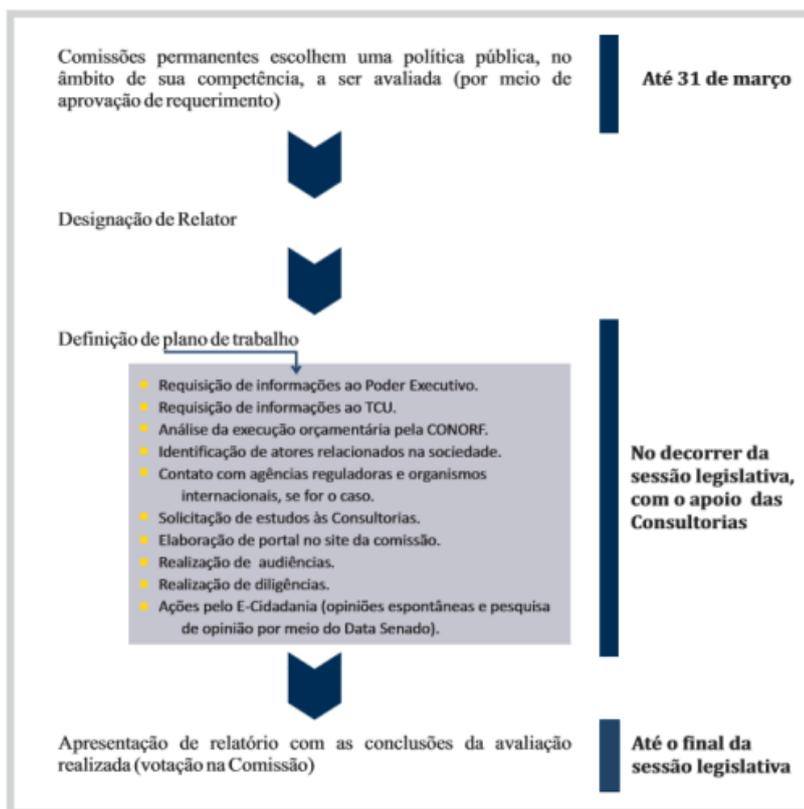


Figura 1.

Fonte: Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal, elaborado pela Consultoria Legislativa e Consultoria de Orçamento do Senado Federal.

Nos primeiros anos posteriores à incorporação da avaliação na Casa legislativa, observou-se um descumprimento parcial em relação ao prazo para a seleção de políticas a serem avaliadas (Guimarães, 2018). E há uma razão que explica esse descumprimento: embora seja ambíguo em sua redação, o art. 96-B não estabelece a avaliação de políticas públicas como uma prática impositiva, o que caberia penalizações em casos de descumprimento (*idem*, 2018).

Essa assertiva de que o art. 96-B não é impositivo não foi objeto de nenhuma resolução interna específica, mas fruto de interpretações dos colegiados. É possível observar, nessa linha, que havia um entendimento universal de que as avaliações **deveriam** ser realizadas pelas comissões, visto a aderência unânime de todos os colegiados no primeiro ano de implementação da atividade. No entanto, transcorrido o ímpeto inicial, as comissões foram conduzindo o processo de avaliação sem tanto apego aos prazos previstos no RISF, mostrando uma flexibilidade na condução do processo.

Dessa forma, podemos afirmar que o impacto do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) sobre o processo avaliativo é relevante, mas adotado com flexibilidade. Isso significa dizer que o RISF, em especial os artigos que dispõe sobre o processo

avaliativo, é um documento norteador para delimitar prazos e o escopo da atuação dos colegiados, como a abordagem de temas que efetivamente competem ao colegiado analisar. Sobre esse aspecto, a **Servidora C** destaca que em sua experiência “*não adianta algum parlamentar propor analisar a Política de Reforma Agrária ou a Política de Combate ao Tráfico de Drogas nas fronteiras, citando a Amazônia ou o Parque Nacional do Iguaçu (Foz do Iguaçu) que não é competência nossa e orientamos sempre a presidência a não aceitar nesses casos (normalmente ligamos e orientamos a assessoria antes de receber qualquer requerimento que contrarie o regimento)*” (grifo nosso). Apesar de não termos identificado análises tangenciais aos eixos temáticos dos respectivos colegiados, houve descumprimento em relação aos prazos, como destacamos anteriormente.

O referencial da Consultoria Legislativa para a avaliação apresenta diversos elementos que, idealmente, deveriam compor os relatórios, buscando padronizar a atividade. Nessa linha, as avaliações devem conter: Planos e Objetivos; Monitoramento e Avaliação; Institucionalização; Participação Social; Capacidade Organizacional e Recursos; Planejamento e Gestão Orçamentária; Coordenação e Coerência; Gestão de Riscos e Controle Interno; e Accountability (BRASIL, 2015, p. 9).

Em um dos documentos que embasaram a Resolução do Senado Federal nº 44/2013, intitulado “Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal - Proposta de Abordagem”, os autores apresentam uma definição de políticas públicas que pode ser considerada bastante estadocêntrica, descrevendo-as como:

(...) programas de ação governamental voltados a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, com o objetivo de alcançar metas socialmente relevantes e politicamente determinadas (Bucci, 2006 *apud* Santos et al, __, 2015).

Como observado em seção anterior, a gênese do estudo das políticas públicas focava principalmente nas ações do Estado (Souza, 2006). Nesse contexto, a abordagem do Senado não se afasta dessa definição clássica, o que é compreensível, considerando que lida com a avaliação de programas e políticas governamentais, alinhada à sua função fiscalizadora do Executivo. No entanto, surge o questionamento: que impacto possui essa definição, presente em um dos documentos que fundamenta o processo na Casa, sobre as avaliações realizadas? A resposta é que o impacto não é tão significativo. Isso ocorre porque, embora existam referenciais

e documentos que orientem o trabalho dos avaliadores, ainda há um espaço considerável para que esses avaliadores adotem as abordagens que considerem mais adequadas. Dessa forma, não há uma definição universalmente seguida nos relatórios. Tal constatação é reforçada pela perspectiva da **Servidora A**, que afirma, em relação ao conceito de políticas públicas, que “não há uma definição formal, **mas sim um entendimento fluido de que se trata de ações e programas governamentais em um determinado setor**”. (grifo nosso)

Apesar disso, é possível identificar nas abordagens adotadas a centralidade do Estado como promotor das políticas públicas, ainda que as avaliações se baseiem em diferentes autores para embasar seus estudos. Isso significa que, embora utilizem fundamentos variados, as abordagens compartilham um elemento comum: a centralidade do Estado no processo de implementação e formulação das políticas públicas.

Nessa perspectiva, tentar compreender o processo avaliativo do Senado Federal a partir de tipologias de políticas públicas, como as de Lowi, podem não ser tão úteis, pois elas não são levadas em conta, de forma consciente, nas abordagens. Apesar disso, elas podem encontrar utilidade como categoria de análise para os relatórios. Nessa linha, Guimarães (2017), ao analisar os relatórios produzidos pelas comissões a partir desse prisma das arenas de poder trazidas por Lowi, observou, nos anos iniciais, uma prevalência de políticas públicas do tipo distributiva – aquelas que buscam conceder benefícios a grupos específicos – nas escolhas dos relatórios. Contudo, não se tratava de escolhas deliberadas, mas sim de preferências inconscientes por parte dos parlamentares e avaliadores.

Dessa forma, como as escolhas de políticas são bastante incoerentes e abrangentes, optamos por analisar os relatórios a partir de alguns aspectos: o tipo de conteúdo gerado, a metodologia, a existência de Plano de Trabalho, a realização de audiências públicas e a existência de uma síntese de resultados.

Em relação ao padrão de referência delineado na seção de referencial teórico, observamos que as avaliações, em linhas gerais, seguem parcialmente os elementos destacados. Nessa linha, possuem uma abordagem multidisciplinar, incorporando diversas áreas de estudo e ferramentas de pesquisa, tais como a junção de pesquisa qualitativa e quantitativa, requisição de informações, pesquisa documental e audiências públicas. Essa perspectiva é reforçada, sobretudo, pelo fato de grande parte das avaliações utilizarem de revisão de literatura para sua confecção, além da

participação de diversos atores – em sua maioria gestores ou atores vinculados à política avaliada –, por meio das audiências públicas.

De igual modo, observamos que o rigor metodológico é privilégio de apenas algumas avaliações, com a maior parte utilizando de estruturas metodológicas bastante rudimentares, como iremos observar mais adiante. Apesar disso, há transparência quanto aos métodos empregados, conforme Plano de Trabalho das avaliações conduzidas.

Em relação ao estágio de maturação e realidade de operacionalização das políticas, há pouca consideração desses elementos nas avaliações. Apesar disso, é estabelecido diálogo com os gestores, conforme destaca a **Servidora A**, ao afirmar que “os gestores participam das AP [audiências públicas], mas também podem ser feitas reuniões técnicas e diligências”.

É importante destacar que, dos procedimentos elencados, as audiências públicas realizadas com os atores envolvidos na política avaliada – majoritariamente gestores dos programas – para subsidiar o relatório final da avaliação mostram-se peças de suma importância para o processo avaliativo, uma vez que são uma fonte de subsídios para as avaliações e o meio pelo qual os avaliadores têm contato com os gestores do programa e sua realidade operacional.

Tal importância desse procedimento é ilustrado na tabela 1, que mostra a relação de avaliações **realizadas** pelas comissões no período de 2014 a 2023 e a quantidade de avaliações **instruídas** por audiências públicas:

Tabela 1 – Avaliações aprovadas instruídas por audiência pública

ANO	AVALIAÇÕES PRODUZIDAS	AVALIAÇÕES INSTRUÍDAS POR AUDIÊNCIA PÚBLICA
2014	7	6
2015	13	12
2016	12	8
2017	11	10
2018	6	5
2019	5	4
2020 ¹	0	0

¹ Em virtude da pandemia de COVID-19, as atividades legislativas no Senado Federal foram interrompidas em 2020. Em razão disso, não foram produzidas avaliações naquele ano.

2021	1	1
2022	1	1
2023	2	2
Total	58	49

Fonte: elaborado pelo autor.

As audiências públicas são um tipo de reunião amplamente difundido nas duas casas legislativas, sendo, portanto, uma prática instituída em ambos os colegiados. Em razão disso, sua operacionalização por parte das comissões é mais fácil e célere. Além disso, as audiências permitem que os senadores relatores das avaliações sejam atores mais centrais no processo, dando maior visibilidade aos seus trabalhos. É possível observar, pelos dados destacados acima, que as audiências públicas são elementos comuns à pluralidade das avaliações produzidas.

Tais dados são reforçados, também, pela perspectiva da **Servidora A**, que afirma que “(...) **o referencial não é obrigatório na prática as comissões têm total liberdade para conduzir as avaliações como desejarem. Depende mesmo é do interesse e orientação do relator. O ponto comum é a realização de audiências públicas**” (grifo nosso). Há, portanto, uma clara preferência às audiências como ferramenta metodológica, ainda que a maior parte das avaliações não sejam produzidas apenas com base nesse tipo de subsídio. Além disso, a fala da entrevistada demonstra uma flexibilidade e autonomia dos colegiados para conduzir o processo de avaliação, característica que também observamos na pesquisa documental.

A existência de um Plano de Trabalho, além de ser uma recomendação para a condução do processo de avaliação, contém aspectos bastante relevantes da avaliação, como a metodologia, o cronograma de atividades e o enfoque da avaliação. A tabela 2 ilustra a relação de avaliações aprovadas que continham Plano de Trabalho em seus documentos:

Tabela 2 – Avaliações aprovadas que possuíam Plano de Trabalho

ANO	AVALIAÇÕES PRODUZIDAS	AVALIAÇÕES INSTRUÍDAS POR AUDIÊNCIA PÚBLICA
2014	7	6
2015	13	11
2016	12	8
2017	11	11

2018	6	5
2019	5	4
2020	0	0
2021	1	1
2022	1	1
2023	2	2
Total	58	49

Fonte: elaborado pelo autor.

Observamos, em relação aos Planos de Trabalho (PT), números idênticos aos da Tabela 1. Embora não haja uma relação de causalidade, as avaliações que possuem Plano de Trabalho tendem a estabelecer um cronograma de audiências públicas para subsidiar os relatórios. Em razão disso, não causa espanto que avaliações que não possuem Plano de Trabalho, também não sejam instruídas por audiências públicas.

A inexistência de Plano de Trabalho não demonstra, necessariamente, fragilidade na metodologia utilizada. Nesse sentido, observamos que, dos 9 relatórios que não possuíam Plano de Trabalho, a metodologia de avaliação não se difere significativamente das metodologias de avaliações que possuem PT, exceto pela ausência de audiências públicas em algumas delas.

Tabela 3 – Avaliações sem Plano de Trabalho

Ano	Objeto da avaliação	Metodologia
2014	Política Nacional de Assistência Integral à Saúde da Mulher a Política Pública	PD; ADS; ENT
2015	Políticas Públicas da Indústria Nacional de Defesa	AP; PD; ADS
2015	Futuro das Cidades - Desafios para a urbanização sustentável e eficiente	PD; ADS
2016	Política de Equidade e Progressividade do Sistema Tributário Nacional	AP; PD; ADS
2016	Receitas e despesas da Previdência Social no exercício de 2015	PD; ADS
2016	Lei de Incentivo ao Esporte	PD; ADS

2016	Cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) - Educação	PD; ADS
2016	A tecnologia da informação e o processo legislativo do futuro	AP; PD; ADS
2017	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC	AP; PD; ADS
2018	Meta 1 do PNE (2014-2024)	PD; ENT
2019	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb	AP; PD; ADS
2022	Regularização fundiária e impactos ambientais gerados pela ocupação ilegal de áreas públicas na Amazônia legal brasileira	AP; PD; ADS

Legenda:

AP: Audiência Pública

PD: Pesquisa documental

ADS: Análise de dados secundários

ENT: Entrevistas

Fonte: elaborado pelo autor.

4.3. Características e tendências na avaliação de políticas públicas

O presente tópico aborda as características e tendências do processo avaliativo nas comissões do Senado Federal, analisando individualmente os colegiados que concluíram avaliações durante o período de 2014-2023. A análise aborda, a partir de um diálogo com o referencial teórico, pesquisa documental e entrevistas, aspectos relacionados à metodologia, escrita e recomendações dos relatórios.

4.3.1. Comissão de Assuntos Econômicos (CAE)

A Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) produziu avaliações nos cinco primeiros anos da incorporação da atividade à rotina legislativa, ou seja, do período de 2014-2018. Nos anos subsequentes, não foram produzidos ou sequer aprovados requerimentos objetivando avaliar políticas públicas.

Tabela 4 – Avaliações realizadas pela CAE

Ano	Objeto da avaliação	Metodologia
2014	Distribuição dos Recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM	AP; ADS; PD

2015	impactos dos benefícios de ICMS concedidos unilateralmente pelos estados	AP; ADS; PD
2016	Política de equidade e progressividade do sistema tributário nacional	AP; ADS; PD
2017	Simplex Nacional	AP; ADS; PD
2017	Política de conteúdo local nos setores de petróleo e gás natural, telecomunicações, defesa e transportes	AP; RT
2018	Questão Orçamentária e Reflexos Econômicos da Crise da Segurança Pública	AP; ADS; PD

Legenda:

AP: Audiência Pública

ADS: Análise de dados secundários

PD: Pesquisa documental

RT: Reunião Técnica

Fonte: elaborado pelo autor.

Em 2017, a Comissão selecionou duas políticas para avaliar – avaliação do Simplex Nacional e da política de conteúdo local nos setores de petróleo e gás natural, telecomunicações, defesa e transportes.

Essa prática de seleção de mais de uma política para ser avaliada em um mesmo ano foi comum nos anos iniciais, sobretudo em comissões que se debruçavam sobre diferentes eixos temáticos – a exemplo da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (hoje só Comissão de Educação e Cultura), que chegou a selecionar políticas dos três eixos temáticos que compõem seu nome para avaliar. Embora não desautorize, as orientações internas da Consultoria Legislativa recomendam que cada comissão avalie apenas uma política, conforme expresso em seu referencial: *“Idealmente, cada comissão deveria dedicar-se a apenas um tema específico, **sob o risco de sobrecarregar a pauta com múltiplas iniciativas**”* (grifo nosso, *idem*, 2015, p. 8).

Os seis relatórios apresentados pela CAE no período de 2014-2018 carecem de padronização, seguindo uma estrutura similar em 2014, 2015 e 2018 e diferenciando-os nos outros anos. Os relatórios de 2014, 2015 e 2018 são estruturados de forma bastante interessante, apresentando Plano de Trabalho, com detalhamento da metodologia utilizada para produção do relatório, como a pesquisa documental e as mesas de discussão, contribuição da Consultoria, bem como uma

síntese numerada das recomendações finais da avaliação. É uma estrutura adequada, acessível e efetiva.

No ano de 2016, para a avaliação da política de equidade e progressividade do sistema tributário nacional, foi criada uma subcomissão específica para avaliar a política. Embora não seja uma experiência singular, a criação de um núcleo específico no âmbito do colegiado para avaliar uma política pública mostra-se uma abordagem pertinente, sobretudo do ponto de vista de concentração de esforços dos parlamentares e do corpo técnico, também permitindo maior direcionamento de atenção à política discutida.

A avaliação de 2017, sobre o Simples Nacional, não apresenta um Plano de Trabalho ou metodologia clara de avaliação. Além disso, não são originárias alternativas concretas da avaliação, restringindo-se a recomendações genéricas para melhorias no Sistema. Não nos parece, nesse sentido, uma avaliação capaz de produzir resultados efetivos à sociedade.

Por fim, as recomendações apresentadas pelos relatórios da CAE, em sua integralidade, seguem um padrão de soluções não-legislativas, isto é, não são derivadas nenhuma matéria legislativa específica da avaliação. Embora seja interessante que a avaliação produza ou recomende a aprovação de um Projeto de Lei (PL) ou uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), em virtude de serem um resultado concreto dos esforços de produção do relatório, o processo legislativo já produz diversas matérias, muitas delas em estágio mais avançado de tramitação. Portanto, é mais efetivo concentrar esforços na aprovação de propostas já existentes, como sugerem os relatórios, do que a produção de normas novas, o que poderia levar anos para serem convertidas em leis.

4.3.2. Comissão de Assuntos Sociais (CAS)

A Comissão de Assuntos Sociais (CAS) produziu avaliação em 2014, ano de início do processo, e no período de 2016-2019, produzindo duas avaliações no ano de 2016. A relação está listada na tabela 5.

Tabela 5 – Avaliações realizadas pela CAS

Ano	Objeto da avaliação	Metodologia
2014	Política Nacional de Assistência Integral à	ADS; PD;

	Saúde da Mulher a Política Pública	ENT
2016	Benefícios Previdenciários	ADS; VT
2016	Receitas e despesas da Previdência Social no exercício de 2015	PD; ADS
2017	Programa Mais Médicos	AP; ADS
2018	Política de Atenção Hospitalar e da Contratualização dos Hospitais Filantrópicos no SUS	AP; PD; ADS
2019	Política de reconhecimento das pessoas com deficiência para fins de gozo de direitos previstos em lei, no exercício de 2019	ADP; ADS

Legenda:

AP: Audiência Pública

ADP: Análise de dados primários

ADS: Análise de dados secundários

PD: Pesquisa documental

VT: Visita Técnica

Fonte: elaborado pelo autor.

A metodologia utilizada nas avaliações não segue um padrão, mas a maior parte das avaliações utilizaram pesquisa documental e análise de dados secundários como elementos basilares de sua análise. A utilização de audiências públicas, como forma de contato com os gestores e com a sociedade civil, foi pouco utilizada, estando presente apenas nas avaliações de 2017 e 2018.

A avaliação que mais se destaca é do Programa Mais Médicos, realizada em 2017. Apesar da escrita ter caráter muito elogioso e não tão propositivo, foi uma avaliação densa, em que o Plano de Trabalho foi integralmente cumprido e há reflexões, inclusive, sobre a própria atividade de avaliação em si. As recomendações, contudo, poderiam ser mais contundentes. Há direcionamentos pouco eficientes e concretos, como a sugestão de criação de uma comitiva de senadores para acompanhar a política. Não é um relatório perfeito, tão pouco ideal, mas apresenta algumas contribuições importantes. Por exemplo, há a sugestão de maior integração da atividade de avaliação do Senado ao processo de fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU) a esses programas. Observamos, portanto, uma reflexão do colegiado em relação ao próprio processo de avaliação em si, o que é bem-vindo.

Algumas das avaliações realizadas pelo colegiado esbarram em um problema observado pela **Servidora A**, que afirma que *“as avaliações podem incidir sobre um programa pontual ou sobre **uma agenda governamental "guarda-chuva"**, que*

abriga diversas iniciativas” (grifo nosso). É importante que haja clareza na política ou elemento da política que esteja se avaliando, com vistas a produzir um relatório construtivo e que tenha capacidade de produzir iniciativas de ajustes e melhorias na política. Há iniciativas de avaliação muito abrangentes, não dispondo de tempo ou ferramentas para que se atinja o objetivo que o parlamentar almejava.

Observamos, portanto, que a avaliação na Comissão de Assuntos Sociais (CAS) foi perdendo força ao longo dos anos, tendo sido realizado processos nos anos iniciais e não realizado nos anos subsequentes. Os relatórios, em si, são incoerentes quando postos em comparação, não seguindo qualquer padrão de um ano para o outro. Apesar disso, algumas avaliações apresentaram contribuições importantes, embora careçam de ajustes importantes, como concisão nas sugestões de ajustes dos programas e cumprimento de Plano de Trabalho.

4.3.3. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), pelas competências estabelecidas no RISF, tem atribuição de opinião sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade de qualquer matéria que lhe for atribuída, seja oriunda do plenário ou das comissões. Além disso, há a atribuição de opinar sobre diversas matérias de naturezas constituições específicas, como reformas de Códigos, escolha de ministros dos tribunais superiores, organização de órgãos do serviço público, dentro outros.

As competências opinativas do colegiado limitam bastante seu potencial escopo de análise. Em virtude disso, observamos que o colegiado pouco aderiu ao processo de avaliação de políticas públicas. Em 2015, houve a apresentação de requerimento para avaliar o impacto das leis e atividades de combate à corrupção, que não teve o processo concluído.

Em 2017, na única avaliação concluída pela comissão foi sobre a Política Nacional de Segurança Pública. A escolha de uma política guarda-chuva segue uma abordagem similar à que observamos em outros colegiados e que foi destacada anteriormente pela **Servidora A**. Apesar da extensão da política, o relatório apresentado é bastante denso e detalhado em sua avaliação. Como metodologia, foi utilizada audiências públicas, solicitação de informações ao órgão gestor, discussão de um relatório de auditoria do TCU, bem como a análise de dados secundários.

Dentre as sugestões trazidas pelo relatório, está a revogação do Estatuto do Desarmamento. As considerações apresentadas seguem uma tendência observada pelo **Servidor B**, de que algumas avaliações servem como afirmação das bases eleitorais dos senadores relatores.

Apesar da densidade do relatório, as recomendações de melhoria na política trazidas pela avaliação refletem bastante a perspectiva de “afirmação das bases eleitorais” do parlamentar, uma vez que tem uma abordagem punitivista e de maior rigidez aos delitos, com a sugestão de redução da maioria penal, diminuição das saídas temporárias de presos, além da revogação do Estatuto do Desarmamento já destacado. O relatório, portanto, não segue um padrão de referência recomendado pela literatura avaliativa, como observamos em seção anterior, de que, ainda que incorpore valores e julgamentos, a avaliação deve ser o mais objetiva possível (RAMOS e SCHABBACH, 2012).

4.3.4. Comissão de Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática (CCT)

A Comissão de Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática (CCT) conduziu processos de avaliação entre 2014 e 2019, mas a avaliação de 2015 não foi concluída. Com a interrupção da atividade legislativa pela pandemia da COVID-19, em 2020, o colegiado retomou o processo de avaliação apenas em 2023, sem concluir a avaliação também. A relação das avaliações **aprovadas**, bem como suas metodologias estão listadas na tabela 6, abaixo:

Tabela 6 – Avaliações realizadas pela CCT

Ano	Objeto da avaliação	Metodologia
2014	Programa Nacional da Banda Larga	AP; ADS; VT; AEO
2016	Fundos de Incentivo ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico	AP; VT; ADS
2017	Ações e Execuções de Todos os Programas	AP; ADS

Relacionados à Banda Larga		
2018	Política Pública promovida pela FINEP ao exercer as atividades estabelecidas na sua criação	AP; ADS
2019	Políticas públicas para energias renováveis e biocombustíveis (2019/CCT)	AP; ADS

Legenda:

AP: Audiência Pública

ADS: Análise de dados secundários

AEO: Análise de Execução Orçamentária

VT: Visita Técnica

Fonte: elaborado pelo autor.

Dos relatórios apresentados, observamos, no geral, uma coesão nas escolhas metodológicas. Apesar disso, as avaliações do período de 2016-2019 apresentam metodologias simples, com apenas a utilização de audiências públicas e análise de dados secundários, não permitindo que os relatórios gerassem recomendações satisfatórias para alterações nas políticas, tanto que seguem recomendações genéricas, como a aprovação de matérias em tramitação e ajustes na legislação vigente. É válido destacar, também, que embora sejam mencionadas no Plano de Trabalho e nos relatórios, não há detalhamento de como foram realizadas as visitas técnicas.

A experiência da CCT, contudo, nos permite observar dois processos de avaliação em seus extremos: a política de 2019, sobre as políticas para energias renováveis e biocombustíveis, mostra um dos pontos críticos do processo avaliativo do Senado, que é a escolha de políticas abrangentes, ao invés de um objeto específico. Não à toa, as recomendações oriundas dos relatórios são excessivamente extensas. De mesmo modo, a avaliação realizada em 2014, sobre o PNBL, é talvez um dos casos mais bem-sucedidos de avaliação de políticas públicas, tendo gerado alguma repercussão externa, como uma matéria jornalística do portal Carta Capital, intitulada “O fracasso do Programa Nacional de Banda Larga”, no qual é discutido os achados da avaliação.

A avaliação do PNBL teve continuidade dentro do próprio colegiado, influenciando a escolha do objeto de avaliação do ano de 2017, sobre as ações e execuções de programas de Banda Larga no país. Em última instância, a avaliação deu início a um processo caro ao processo avaliativo, que é o monitoramento contínuo do programa.

Esses dois casos, portanto, permite enxergar alguns dos limites e potencialidades das avaliações realizadas pelo Senado. Se bem selecionadas e conduzidas com uma metodologia adequada, como em 2014, pode gerar um relatório útil à melhoria da política; se selecionada de forma inadequada, sem um objeto de avaliação bem delimitado, pouco contribui para o objetivo da avaliação.

4.3.5. Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH)

A Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) conduziu poucos processos bem-sucedidos de avaliação. Embora tenha ocorrido o processo de seleção de políticas nos anos de 2014, 2015, 2017, 2019 e 2023, foram concluídos apenas avaliações dos anos de 2015 e 2017, listadas na tabela 7:

Tabela 7 – Avaliações realizadas pela CDH

Ano	Objeto da avaliação	Metodologia
2015	Programas e políticas públicas do Poder Executivo relacionados às medidas de enfrentamento à violência contra a mulher	AP; ADS; PD; ENT
	Erradicação do trabalho escravo	AP; ADS

Legenda:

AP: Audiência Pública

ADS: Análise de dados secundários

PD: Pesquisa documental

ENT: Entrevistas

Fonte: elaborado pelo autor.

As avaliações concluídas seguem o que observamos em outros colegiados, de escolhas por políticas abrangentes e com uma dimensão ainda mais desafiadora, por não ter um recorte específico e ter apenas um eixo temático. A avaliação sobre a erradicação do trabalho escravo, por exemplo, não foi efetivamente um processo de avaliação de políticas públicas, sendo um relatório curto, que apenas versa sobre a trajetória da temática no Brasil e não apresenta sugestões claras.

Dessa forma, o processo conduzido pela CDH mostra-se o mais frágil entre os colegiados do Senado Federal, com poucas avaliações concluídas, má seleção de políticas em relação ao objeto, metodologias incipientes e recomendações com pouca ou nenhuma utilidade, a exemplo do relatório de 2017, que apenas sugere que o tema continue a ser avaliada no ano seguinte.

4.3.6. Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR)

A Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) conduziu processo de avaliação em todos os anos entre 2014 e 2020, não tendo concluído os processos em 2019 e 2020 (pandemia) e não retornou as avaliações após o hiato pandêmico. A relação das avaliações aprovadas está listada na tabela 8:

Tabela 8 – Avaliações realizadas pela CDR

Ano	Objeto da avaliação	Metodologia
2014	Estruturação dos Destinos Turísticos	AP; ADS
2015	Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB	AP; ADS; MA
2016	Plano de Desenvolvimento da Aviação Regional	AP; ADS
2017	Segurança Hídrica e Gestão das Águas nas Regiões Norte e Nordeste	AP; ADS
2018	Política Nacional de Segurança de Barragens	AP; ADS; PD

Legenda:

AP: Audiência Pública

ADS: Análise de dados secundários

PD: Pesquisa documental

MA: Meta-avaliação

VT: Visita Técnica

Fonte: elaborado pelo autor.

Em linhas gerais, todos os relatórios são bem estruturados, variando em densidade e concisão. A estrutura dos relatórios está dividida em seções de definição, justificativa, diagnóstico e propostas, além de uma seção final de conclusões e recomendações. A avaliação digna de uma menção especial é a do PLANSAB, em razão de ter dado origem à Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2016, que busca incluir, na Constituição Federal, o direito ao saneamento básico como um direito social. A proposição foi aprovada pela CCJ e aguarda análise pelo plenário do Senado Federal.

4.3.7. Comissão de Educação e Cultura (CE)

A Comissão de Educação e Cultura conduziu avaliações em todos os anos entre 2014 e 2019, não concluindo a avaliação de 2014. Após o hiato pandêmico, o

colegiado retomou o processo apenas em 2023, concluindo a avaliação daquele ano. É importante ressaltar que, até 2023, o colegiado também contava com “Esporte” na sigla e atribuições. Após o rearranjo das comissões, Esporte ganhou uma comissão específica, que não conduziu processo avaliativo em 2023. As avaliações aprovadas estão dispostas na tabela 9.

Tabela 9 – Avaliações realizadas pela CE

Ano	Objeto da avaliação	Metodologia
2015	Programa Bolsa-Atleta	AP; ADS; PD
2015	Programa Mais Educação	AP; ADS; PD
2015	Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania - Cultura Viva	AP; ADS; PD
2016	Lei de Incentivo ao Esporte	PD; ADS
2017	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC	AP; ADS; PD
2018	Avaliação da Meta 1 do PNE (2014-2024)	PD; ENT
2019	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb	AP; ADS; PD
2023	Meta 7 do PNE (2014-2024)	AP; ADS; PD

Legenda:

AP: Audiência Pública

ADS: Análise de dados secundários

PD: Pesquisa documental

ENT: Entrevistas

Fonte: elaborado pelo autor.

No primeiro ano com avaliações concluídas, em 2015, o colegiado selecionou três políticas, contemplando os três eixos temáticos do colegiado. Tal seleção contraria as recomendações da Consultoria Legislativa, de seleção de apenas uma política, para não sobrecarregar as atividades da comissão. O último relatório daquele ano, sobre o Cultura Viva, é praticamente uma extensão de uma análise realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre o programa. Observamos, de fato, que a seleção de mais de uma política por ano pode comprometer a qualidade dos trabalhos e, por consequência, da utilidade dos relatórios.

Apesar da contrariedade às recomendações no ano de 2015, a atividade do colegiado foi padronizada nos anos seguintes, sendo escolhida apenas uma política

entre os três eixos temáticos. Observa-se, portanto, que houve uma evolução no processo de condução das avaliações no Senado, alinhando-se às recomendações da CONLEG. Tal perspectiva se observa, por exemplo, no nível de padronização que os relatórios do colegiado possuem, seguindo uma estrutura bem similar de metodologia e apresentação de conteúdo.

4.3.8. Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI)

A Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) concluiu poucos processos de avaliação, como é possível observar na tabela 10. Nos anos de 2014, 2018 e 2019 foram apresentados requerimentos para seleção de políticas a serem avaliadas, mas o processo não foi concluído. Os objetos de avaliação, que tiveram seus processos concluídos estão listados abaixo:

Tabela 10 – Avaliações realizadas pela CI

Ano	Objeto da avaliação	Metodologia
2015	Plano Nacional de Recursos Hídricos	AP; ADS; PD
2015	Plano Nacional de Logística de Transportes	AP; ADS; PD
2016	Implantação de energias alternativas e renováveis no Brasil	AP; ADS; PD

Legenda:

AP: Audiência Pública

ADS: Análise de dados secundários

PD: Pesquisa documental

Fonte: elaborado pelo autor.

Entre os poucos relatórios aprovados, observamos uma completa padronização em relação à metodologia utilizada. Ainda, todos os relatórios são bem estruturados e possuem análises detalhadas das políticas selecionadas. Exceto pela política de 2016, os demais relatórios possuem objeto de avaliação bem definido. O ponto de atenção, nos relatórios, é em relação às recomendações, que são excessivamente extensas, carecendo de concisão, o que pode dificultar sua utilização como uma peça de auxílio a ajustes na política.

Por fim, observamos que os possíveis objetos de análise do colegiado são de natureza complexa, em razão de se tratar de execução de obras e outros serviços de infraestrutura. Se observamos algumas das avaliações sugeridas (e não concluídas), a exemplo do Requerimento da Comissão de Serviços de Infraestrutura nº 9, de 2014, que busca avaliar “às concessões de rodovias e ferrovias, especialmente na Região

Centro-Oeste do país”, vemos que alguns dos objetos de análises são mais apropriados às auditorias de outros órgãos de controle. Embora não seja possível concluir com precisão, essa pode ter sido uma das razões para a comissão ter gradativamente abandonado o processo de avaliação nos anos posteriores a 2016.

4.3.9. Comissão de Meio Ambiente (CMA)

A Comissão de Meio Ambiente (CMA) possui algumas lacunas de avaliações quando se analisa o recorte de 2014 a 2023, não tendo realizado avaliações em 2016, 2018 e 2020 (pandemia). Apesar disso, há um caso bastante singular, que foi a política selecionada em 2021, com a pandemia ainda em vigência. As avaliações realizadas estão listadas na tabela 11:

Tabela 11 – Avaliações realizadas pela CMA

Ano	Objeto da avaliação	Metodologia
2014	Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos	AP; ADS; PD
2015	Revitalização do Rio São Francisco	AP; ADS; PD
2017	Instrumentos econômicos e financeiros do Código Florestal	AP; ADS; PD
2017	Programas de revitalização de bacias hidrográficas sob responsabilidade da União	AP; ADS; PD
2019	Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187)	AP; ADS; PD; GT
2021	Políticas climática e de prevenção e controle do desmatamento no período 2019-2021	AP; ADS; PD
2022	Regularização fundiária e impactos ambientais gerados pela ocupação ilegal de áreas públicas na Amazônia legal brasileira	AP; ADS; PD
2023	Política Nacional de Saneamento Básico	AP; ADS; PD

Legenda:

AP: Audiência Pública

ADS: Análise de dados secundários

PD: Pesquisa documental

Fonte: elaborado pelo autor.

GT: Grupo de Trabalho

De forma geral, podemos observar que os objetos de análise se enquadram na dinâmica que observamos em outros colegiados, em que é selecionada uma política guarda-chuva ou algum recorte de políticas sobre determinado tema.

A avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima, em 2019, apresentou uma análise bastante detalhada da política, com um relatório denso de mais de 200 páginas. Além disso, a avaliação produzida gerou diversas sugestões concretas, como uma Indicação ao Poder Executivo sugerindo uma série de medidas para auxiliar a implementação do Plano, como a reestruturação da área de Mudança do Clima no Ministério do Meio Ambiente e a reativação das estruturas de governança sobre mudança do clima; um Projeto de Lei, que buscava alterar o Plano Nacional levando em conta o Acordo de Paris e outros desafios contemporâneos à mudança do clima; e uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), que buscava incorporar à Constituição Federal o enfrentamento às mudanças climáticas, não mais como uma política de governo, mas como uma inclinação impositiva da Constituição.

De mesmo modo, a política analisada em 2021 nos permite observar outra uma dinâmica. A CMA foi a única comissão que retomou o processo de avaliação durante a pandemia e tal informação – que chama a atenção por si só – tem uma explicação externada pela **Servidora C**, que afirma que “(...) nos anos de 2021 e 2022, ainda na pandemia e logo depois, a CMA foi presidida pelo senador Jaques Wagner **e para ele como presidente era fundamental ter uma avaliação para fazer oposição e cobrar publicamente o governo nas reuniões**” (grifo nosso).

A dinâmica de utilização do processo de avaliação para dar visibilidade à oposição ou pressionar o governo de ocasião não foi observada em outros colegiados, mas na CMA, sobretudo durante o governo Bolsonaro, isso é identificado como uma tendência da condução dos trabalhos na comissão. A própria avaliação de 2019, afirma a **Servidora C**, “**trouxo muitos ganhos e visibilidade ao presidente Fabiano Contarato em 2019, por conta de ser um tema muito forte na agenda internacional e com baixíssima aceitação no Governo Bolsonaro**” (grifo nosso).

Tal dinâmica de utilização da avaliação para fins políticos pode justificar, também, a substancialidade da análise. Como observamos na análise da Política Nacional sobre Mudança do Clima, o relatório é bastante denso em seu conteúdo e concreto em suas sugestões. Como havia uma dimensão de pressão política no

relatório, houve um cuidado maior para que o documento fosse uma peça bem fundamentada e não apenas uma análise procedimental.

Por fim, a análise da Política Nacional de Saneamento Básico, em 2023, merece destaque por se tratar de um relatório bem fundamentado em sua metodologia, com seu Plano de Trabalho, anexado abaixo, funcionando efetivamente como um pré-projeto de pesquisa, apresentando delimitação de problema, objetivos e meios pelos quais realizaram a pesquisa. É destacável por ser um nível de justificativa que não se repete em outros colegiados, nem mesmo na CMA.

ATIVIDADE	MARCO TEMPORAL	
	NOV	DEZ
• Deliberação do Plano de Trabalho na Comissão.	1º	
• Solicitação de apoio à consultoria do Senado (estudos e propostas).	1º	
• Reunião Técnica: assessoria e consultoria (definir papéis/estratégias).	1º	
• Início do recebimento de contribuição (parlamentares, executivo, órgãos de controle e sociedade); e de abertura do e-cidadania.	1º	
• Solicitação de relatório TCU/TCEs (fiscalização: metas, execuções, recursos e medidas corretivas quanto às políticas de saneamento básico por região).	06	
• Solicitação de relatório aos Governos (realidade do saneamento na região).	06	
• Prazo final para identificação dos atores sociais e agentes econômicos por eixo/região.	06	
• Prazo final para levantamento e análise de estudos e avaliações existentes.	08	
• Prazo final para levantamento de todos os debates realizados e conclusões.	08	
• Audiência pública. PAINEL/EIXOS: <i>I. abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos.</i>	09	
• Audiência pública. PAINEL/EIXOS: <i>II. Disponibilidade de serviços de drenagem e manejo das águas pluviais, tratamento, limpeza e fiscalização preventiva das redes. III. Articulação com as políticas: desenvolvimento urbano e regional, habitação, combate à pobreza, proteção ambiental, promoção da saúde, recursos hídricos e outras.</i>	16	
• Audiência pública. PAINEL/EIXOS: <i>IV. Integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos. V. Redução e controle das perdas de água, estímulo à racionalização de consumo e fomento à eficiência energética, reuso de efluentes sanitários e aproveitamento de águas de chuva.</i>	23	
• Audiência pública. PAINEL EIXOS: <i>VI. Aplicabilidade Lei 14.026/20 (marco legal do saneamento básico). VII. Aplicabilidade Lei 13.529/17 (fundo apoio à estruturação e desenvolvimento de projetos de concessões e PPP, para financiar serviços técnicos). VIII. Averiguação da relação entre resultados regionais e investimentos locais.</i>	30	
• Prazo final para realização de diligências <i>in loco</i> (se necessário).	30	
• Prazo final para recebimento de contribuições em geral (e-cidadania).	30	
• Prazo final para recebimento de relatórios do TCU e dos TCEs.	30	
• Prazo final para recebimento de relatório (Governos dos Estados e DF).	30	
• Apresentação do relatório final consolidado.		04
• Apreciação do relatório final pela Comissão.		12

Figura 2 - Plano de Trabalho para avaliação da Política Nacional de Saneamento Básico, apresentado pelo relator senador Confúcio Moura.

4.3.10. Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA)

A Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) realizou avaliações nos anos iniciais de incorporação da atividade no Senado, abandonando a prática nos anos finais desse decênio inicial. Apesar disso, observamos clareza na condução do processo no período, bem como padronização. A relação das atividades está listada na tabela 12.

Tabela 12 – Avaliações realizadas pela CRA

Ano	Objeto da avaliação	Metodologia
2014	Planejamento, execução e controle do crédito rural no País	AP; ADS; PD
2014	Política de recursos hídricos para a região semiárida	AP; ADS; PD
2015	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER)	AP; ADS; PD; PDS
2015	Política de Defesa Agropecuária no País	AP; ADS; PD; PDS
2016	Política de Seguro Rural no País	AP; ADS; PD; PDS
2017	Política Pública de Pesquisa Agropecuária	AP; ADS; PD; PDS
2018	Programa Garantia Safra e Programa de Aquisição de Alimentos	AP; ADS; PD; PDS

Legenda:

AP: Audiência Pública

ADS: Análise de dados secundários

PD: Pesquisa documental

PDS: Pesquisa DataSenado

Fonte: elaborado pelo autor.

A CRA foi a primeira comissão a utilizar, de forma contínua, a estrutura do Programa e-Cidadania, que conforme a Resolução nº 19/2015, do Senado Federal, “tem por objetivo estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos”. O DataSenado, o setor de pesquisas do Senado, compõe as ferramentas que o e-Cidadania dispõe para realizar seus trabalhos. Antes disso, a utilização do corpo técnico mostrou-se esporádica e tímida, como vimos na análise dos demais colegiados. Embora não se restrinja a isso, o DataSenado é acionado mais comumente para a realização de pesquisas de opinião, seja provocado pelos parlamentares ou pelo próprio corpo interno do Senado, como diretores e chefes de departamento.

O uso das pesquisas de opinião pela CRA poderia possibilitar, então, uma maior participação da sociedade civil. Apesar disso, não observamos uma utilização

tão significativa dessas pesquisas, uma vez que são mencionadas brevemente nos documentos que compõe a avaliação, como nos Planos de Trabalho.

Ao observarmos a metodologia utilizada nas avaliações, percebemos uma padronização em virtualmente todos os anos de atividades realizadas. Isso demonstra uma certa maturação da atividade por parte do colegiado, que já possuía uma forma mais própria de conduzir o processo de avaliação, sabendo quais setores acionar, bem como quais ferramentas utilizar.

4.3.11. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE)

A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) é um dos colegiados mais tradicionais do parlamento, existindo no Senado desde 1946. As atribuições da comissão estão bastante amparadas na função de conduzir questionamentos ao Itamaraty, bem como a aprovação de autoridades ligadas à política externa, conforme dispõe o art. 103 do RISF, que estabelece as atribuições do colegiado. Embora não se restrinja a isso, o leque de proposições legislativas discutidas no colegiado não é tão amplo, em razão de suas atribuições. No artigo supracitado é estabelecido que compete à CRE emitir parecer sobre

I - proposições referentes aos atos e relações internacionais (Const., art. 49, I) e ao Ministério das Relações Exteriores; II - comércio exterior; (...) V - Forças Armadas de terra, mar e ar, requisições militares, passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional, questões de fronteiras e limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo, declaração de guerra e celebração de paz (Const., art. 49, II); (...) VI - assuntos referentes à Organização das Nações Unidas e entidades internacionais de qualquer natureza; (Brasil, 1970)

A relação de avaliações realizadas pela CRE estão distribuídas na tabela 13.

Tabela 13 – Avaliações realizadas pela CRE

Ano	Objeto da avaliação	Metodologia
2015	Políticas Públicas da Indústria Nacional de Defesa	AP; ADS; PD
2016	Políticas Públicas Externas	AP; ADS; PD; PDS
2019	Política Nacional sobre Defesa Cibernética	AP; VT

Legenda:

Fonte: elaborado pelo autor.

AP: Audiência Pública
ADS: Análise de dados secundários
PD: Pesquisa documental
PDS: Pesquisa DataSenado
VT: Visita técnica

As três avaliações conduzidas se diferem entre si em direcionamento, objetivos e metodologias. Além disso, as três seleções se enquadram no problema recorrente dos colegiados que são o de selecionar políticas guarda-chuvas ou temas muito amplos. A avaliação de 2015 possui um relatório bastante curto e a escrita tem um tom fortemente político, conforme trecho das considerações finais do texto que afirma que os anos posteriores a 2011 foram marcados por *“políticas públicas desencontradas, incompetência gerencial, falta de planejamento e escândalos de corrupção envolveram o Governo Dilma Rousseff, com consequências nefastas para o País”*, além da frase final do relatório ser um slogan, grifado em negrito, afirmando que *“Repetimos, investir em Defesa é investir no Brasil”*. É um dos casos raros – mas não incomuns – de utilização política do processo avaliativo.

As avaliações conduzidas em 2016 e 2019, por outro lado, possuem estruturas mais adequadas, possuindo relatórios mais substanciais e propositivos. A estrutura dos relatórios aborda a definição, justificativa, metodologia utilizada e análise da política. Tal estrutura não foi observada na avaliação de 2015. O relatório da avaliação de Política Nacional sobre Defesa Cibernética, por exemplo, sugere a criação de uma subcomissão no âmbito da CRE para acompanhamento e discussão da temática. Como já observamos na análise da CAE, a criação de uma subcomissão com a intenção de monitorar políticas públicas específicas mostra-se uma alternativa pertinente para maior concentração de esforços às políticas analisadas e discutidas.

Conforme observa o **Servidor B**, “(...) a atividade pode ser realizada por todas as comissões temáticas, o que observamos é que **a atividade está muito pulverizada e entra em competição com a agenda legislativa**” (grifo nosso). Portanto, a criação de um núcleo específico de análise poderia contribuir para a redução dessa competição de esforços e auxiliar na produção de avaliações de maior qualidade.

4.3.12. Comissão Senado do Futuro (CSF)

A Comissão Senado do Futuro (CSF) foi instituída em 2013, quase concomitante ao processo de avaliação. O colegiado funcionou de 2013 a 2023, quando foi alterado pela Resolução nº 14, de 2023, que rearranjou os colegiados do Senado, criando e alterando suas composições. Assim, a Comissão Senado do Futuro foi alterada para a Comissão de Defesa da Democracia (CDD), que possuía atribuições mais específicas e diferentes das atribuídas à CSF. A relação de avaliações realizadas pela CSF estão listadas na tabela 14.

Tabela 14 – Avaliações realizadas pela CSF

Ano	Objeto da avaliação	Metodologia
2015	Futuro das Cidades - Desafios para a urbanização sustentável e eficiente	ADS; PD
2016	Cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) - Nutrição	ADS; PD
2016	Cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) - Educação	ADS; PD
2016	A tecnologia da informação e o processo legislativo do futuro	AP; ADS; PD

Legenda:

AP: Audiência Pública

ADS: Análise de dados secundários

PD: Pesquisa documental

Fonte: elaborado pelo autor.

A experiência da CSF é bastante curiosa e peculiar. Se observarmos o Regimento Interno, não há tanta clareza sobre qual seriam as atribuições do colegiado, uma das razões pela qual a Comissão funcionava esporadicamente. Regimentalmente, competia ao colegiado *“promover discussões sobre grandes temas e o futuro do País, bem como aprimorar a atuação do Senado nessas questões”* (BRASIL, 1970), o que é um leque bastante amplo e pouco preciso, comparado às demais comissões. Apesar disso, houve a condução de avaliações em dois anos.

A metodologia utilizada pelo colegiado, de maneira geral, é simples, contemplando uma discussão histórica e conceitual sobre os temas, e os relatórios não oferecem análises aprofundadas. Vemos aqui, novamente, dois equívocos já destacados anteriormente: a da seleção de mais de um tema ou política a ser avaliado em um ano corrente; e a seleção de temas amplos ou políticas guarda-chuvas para

serem avaliadas. No caso da avaliação da ODS de Nutrição, por exemplo, foi apresentado um Plano de Trabalho, que previa a solicitação de informações aos órgãos competentes, realização de audiências públicas e pesquisas primárias, mas nada disso foi seguido. Nas demais, sequer houve a disponibilização de uma metodologia a ser utilizada.

A experiência de avaliação do colegiado, de discutir temas de vanguarda – por isso a pretensão de um “Senado do Futuro” – produziu relatórios pouco úteis, que se assemelhavam mais a uma análise crítica dos temas do que propriamente uma avaliação sistemática de uma possível problemática. Em última instância, as avaliações serviram como ferramenta que permitisse um colegiado que pouco se reunia, se reunisse. Tal dinâmica ajuda a compreender a qualidade inferior dos relatórios comparado às recomendações e aos outros colegiados.

4.3.13. Comissão de Segurança Pública (CSP)

A Comissão de Segurança Pública (CSP) é um colegiado recente do Senado Federal. Embora já exista uma comissão equivalente na Câmara dos Deputados há muitos anos, sua incorporação no Senado ocorreu apenas em 2021. Desde então, o colegiado concluiu avaliação apenas em 2023, como consta na tabela 15.

Tabela 15 – Avaliações realizadas pela CSP

Ano	Objeto da avaliação	Metodologia
2023	Atuação da Justiça no âmbito do processo penal no período de 2017 a 2022	AP; RIC

Legenda:

AP: Audiência Pública

RIC: Requerimento de informação

Fonte: elaborado pelo autor.

A metodologia utilizada pelo colegiado na avaliação sobre atuação da Justiça no âmbito do processo penal no período de 2017 a 2022 restringiu-se apenas à condução de audiências públicas e a solicitação de informações aos órgãos competentes. O relatório foi elaborado com poucas páginas se debruçando praticamente sobre a temática. Além disso, o Plano de Trabalho apresentado possuía a previsão de visitas técnicas, além das ferramentas já utilizadas na avaliação, mas tais visitas não foram realizadas.

A amostragem do colegiado quanto à avaliação permite analisar pouco de tendências ou padronização da atividade no âmbito da Comissão. Outro aspecto das atribuições da CSP é que a competência de avaliação e monitoramento é explicitamente detalhada no item VI do art. 104-F do RISF, que diz que compete à CSP “acompanhar as avaliações do Sistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social” (BRASIL, 1970). Tal inserção representa um ineditismo nas atribuições dos colegiados, uma vez que não é comum as comissões possuírem em suas competências a função de monitorar ou avaliar políticas públicas específicas. Tal dinâmica representa, também, uma sinalização de em direção à institucionalização da prática de monitoramento de políticas públicas, ferramenta essencial para ajustes de políticas públicas.

4.4. Outros Colegiados

Nesse primeiro decênio de condução da prática de avaliação de políticas públicas nas comissões do Senado, houve alguns colegiados permanentes que não conduziram o processo de avaliação – ou conduziram, mas não concluíram suas avaliações. Há alguns colegiados em que a não há condução se justifica em razão do seu tempo de existência, como os casos da Comissão de Defesa da Democracia (CDD), Comissão de Comunicação e Direito Digital (CCDD) e Comissão do Esporte, todas criadas em 2023, ano de conclusão da pesquisa.

Além dos colegiados mencionados, a única comissão de maior tempo de existência que não concluiu avaliações foi a Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC). A CTFC chegou a iniciar o processo de avaliação em 2016, sendo apresentado cinco sugestões de avaliação de políticas públicas e uma sugestão em 2019, listados a seguir:

Tabela 16 – Avaliações não concluídas pela CTFC

Requerimento	Sugestão	Status
REQ 1/2016 - CTFC	Receitas e Despesas da Previdência Social	Não concluída
	em 2015	
REQ 2/2016 - CTFC	Decreto nº 8.638, de 2016	Não concluída
REQ 3/2016 - CTFC	1. Proteção Indígena pelo Estado, na forma	

	como dispõem a Constituição Federal e a legislação vigente; 2. Defesa Civil, no tocante ao enfrentamento da seca na Região Norte e nas áreas fronteiriças; 3. Patrimônio Mineral da União, especificamente o Nióbio	Não concluída
REQ 4/2016 - CTFC	Implementação de Planos, Programas e Políticas Públicas	Não concluída
REQ 5/2016 - CTFC	Política de Transparência Pública do Governo Federal implementada pela Controladoria-Geral da União	Não concluída
REQ 37/2019 - CTFC	Política de desarmamento no Brasil	Não concluída

Fonte: elaborado pelo autor.

É possível observar nas conclusões e recomendações das avaliações concluídas um leque de sugestões bastante disperso e variado. Por fim, observamos que de todos os colegiados permanentes com tempo longo de existência, apenas um não concluiu nenhuma avaliação. Assim, apesar da inconsistência do processo na Casa, sua adesão ocorreu de forma quase unânime.

4.5. Comportamento, Motivação e Institucionalização

A avaliação de políticas públicas no Brasil, conforme argumentam Da Costa e Castanhar (2003), ganhou relevância a partir da necessidade de uma alocação eficiente de recursos, devido à escassez imposta pela crise fiscal dos anos 1980 e 1990. A adoção desse processo avaliativo pelo Senado Federal surgiu ancorado, conforme a exposição de motivos do PRS 66/2013, em um contexto em que se tornava “crítico saber *como* e *onde* aplicar recursos escassos”, em razão da crescente “restrição orçamentária”. Assim, é possível observar que as razões iniciais para a implementação da avaliação de políticas no Legislativo estão alinhadas com a concepção presente na literatura sobre as “janelas de oportunidade”, que favorecem a implementação de avaliações sistemáticas de políticas públicas.

A avaliação de políticas ou programas deve, idealmente, ser fundamentada em alguns elementos-chave. No entanto, as tipologias clássicas de avaliação — como ex-

ante (antes da implementação do programa), ex-post (após a implementação) e de processos (durante a implementação) — não se mostraram tão úteis para avaliar os relatórios, pois todas as políticas analisadas já estavam em execução, o que as caracterizava como avaliações ex-post. Isso significa que, ainda que os avaliadores tivessem uma preferência por avaliar outros estágios do programa, a dinâmica do processo no Senado impõe que a avaliação seja realizada apenas após a implementação.

Ainda em relação as tipologias, a **Servidora A** destaca que o Senado não realiza análise de impacto/resultado, mas busca identificar fragilidades nos programas e analisar seus resultados: **“O SF [Senado Federal] não faz análise de impacto propriamente dito, mas a maioria das avaliações tenta verificar como as políticas estão sendo implementadas, quais os gargalos observados, e também que resultados foram obtidos”** (grifo nosso). De mesmo modo, a servidora destaca que não há preferência (ou prevalência) de nenhum tipo de abordagem quanto ao aspecto da avaliação (eficácia, eficiência e efetividade), dependendo do *“do tipo da política a ser avaliada, da preferência do relator, dos dados disponíveis, do enfoque dado pelos participantes nas audiências públicas”*.

Contudo, como aponta Jannuzzi (2016), o uso dessas tipologias de avaliação apresenta limitações, sendo muitas vezes mais adequado avaliar com base no estágio de maturação do programa. Isso significa que avaliar os impactos ou resultados, seja de forma ex-post ou ex-ante, pode ser pouco útil se não levar em consideração o "ciclo de vida" do programa — ou seja, se ele teve tempo suficiente para alcançar seus objetivos. Nesse contexto, podemos afirmar que as avaliações no Senado, de maneira geral, não consideram o estágio de maturação das políticas. Como vimos anteriormente, muitas avaliações no Senado são de caráter "guarda-chuva", ou seja, abrangem várias políticas sem se concentrar em um programa ou em aspectos específicos, o que dificulta uma análise mais precisa. Além disso, há diversas avaliações de políticas realizadas em seus estágios iniciais, bem como de temas genéricos.

Da mesma forma, Da Costa e Castanhar (2003) apresentam a perspectiva de que a avaliação pode ser enxergada como um “guia” para os tomadores de decisão, ajudando-os a determinar a continuidade, a melhoria ou a descontinuidade de um programa. Em relação a essa perspectiva dos autores, observa-se que os avaliadores no Senado Federal não enxergam suas avaliações como um "guia para os tomadores

de decisão", mas sim como um instrumento que deve influenciar, de alguma forma, as decisões. Ao ser questionada sobre isso, a **Servidora A** declarou que “as avaliações são encaminhadas aos gestores dos programas avaliados e espera-se que influenciem, de certa forma, a gestão dos programas, **elas não são entendidas como guias para os tomadores de decisão**”. (grifo nosso)

Por um lado, é compreensível que o Senado Federal não adote a avaliação como um “guia” para os gestores, pois isso pode comprometer a autonomia institucional dos poderes. Se encarasse a avaliação sob essa perspectiva, estariam, de certa forma, criando expectativas de que o Executivo seguiria suas diretrizes. No entanto, essa visão também revela um aspecto problemático das avaliações do Senado: a fragilidade dos relatórios como ferramenta de fiscalização. Isso ocorre porque o processo avaliativo se encerra com o envio do relatório ao órgão gestor, sem garantir que os problemas identificados sejam efetivamente considerados em uma possível atualização do programa.

Embora tenha transcorrido algumas décadas desde a introdução da prática de avaliação no país, sua institucionalização por parte do Governo Federal é relativamente recente, tendo ocorrida apenas em 2016, com a edição da Portaria Interministerial nº 102, de 07 de abril de 2016, que instituiu o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP).

Observar a trajetória do processo de criação e institucionalização do CMAP, como vimos em Miranda *et al* (2021), é relevante para compreendermos que o processo de avaliação de políticas públicas no Brasil, em todas as esferas, é bastante recente e, por consequência, carece de maturação e de vontade política, uma vez que sua institucionalização também exige a alocação de recursos. No contexto do Senado, a incorporação da prática ainda se mostra bastante inconsistente em sua condução, sobretudo pela ausência de ancoragens que mais efetivas que padronizam a atividade. O referencial da Consultoria, mencionado anteriormente, possui diretrizes complexas e inaplicáveis a todos as avaliações, embora seja importante como elemento norteador.

No Senado, o processo de instituição da prática ocorreu ancorado em uma necessidade de maior transparência e uma noção literal de “accountability”. Segundo a **Servidora A**, além dos elementos mencionados, a incorporação da atividade se deu por uma “*necessidade de incrementar a participação do Legislativo no acompanhamento sistemático de políticas públicas em execução, de forma mais*

organizada, que compreendesse um esforço mais coletivo por parte dos parlamentares e não apenas iniciativas individuais e pontuais” (grifo nosso).

Ainda em relação à fiscalização, a avaliação de políticas no Senado Federal, em sua gênese, esteve ancorada nessa ideia de accountability horizontal, em que esferas de mesmo nível de poder exercem uma atividade fiscalizatória. Em certa medida, a atividade é bem-sucedida por parte do órgão, uma vez que as avaliações contam com requisições de informações, convite a autoridades e um diálogo ao longo do processo que pressionam o Executivo a dar mais transparência aos possíveis gargalos dos programas. Contudo, tal atividade encontra certas limitações por não existir um acompanhamento ou fiscalização após a conclusão dos relatórios, como destacado anteriormente.

Se as avaliações realizadas pelo Senado encontram limitações quanto a fiscalização pretendida, ela obtém sucesso como ferramenta para as rodadas de políticas públicas – quando a política ou programa precisa passar por atualização, em razão do surgimento de novas demandas. Essa utilidade, destaca-se, ocorre em razão dos relatórios serem utilizados para subsidiar iniciativas do Legislativo que alterem esses programas, não necessariamente pelo Executivo incorporar essas recomendações. Nessa linha, Leite (2022), ao analisar o processo avaliativo do Senado Federal, já destacava a importância do processo para o que ela chama de retroalimentação do ciclo de políticas públicas. Nessa perspectiva, observamos que diversos relatórios servem como subsídio importante no processo legislativo no que tange a criação de leis, por meio de projetos de leis (PL) ou propostas de emenda à constituição (PEC).

De mesmo modo, em relação à motivação das avaliações, temos dois momentos: o primeiro relacionado às motivações quanto à incorporação da atividade; e o segundo momento, relacionado à execução da atividade. É importante estabelecer a distinção entre esses dois períodos porque as motivações elencadas pelos senadores na criação do mecanismo no Senado Federal não necessariamente estão em consonância com as motivações individuais dos parlamentares para realizar as avaliações. Portanto, há uma distinção entre a motivação institucional e as motivações individuais dos parlamentares, que por vezes coincidem.

Sobre essa dinâmica, o **Servidor B** afirma que as motivações envolvidas no processo variam da perspectiva dos servidores, que possuem mais alinhamento com

a visão institucional, e os parlamentares, que têm objetivos diversos “*desde a melhoria da política pública e prestação de serviços à população, até uma jogada de estratégia política para pressionar o governo ou chamar a atenção para suas bases eleitorais*” (grifo nosso).

A utilização das avaliações para “chamar a atenção para suas bases eleitorais” é intrínseca às análises, isto é, o parlamentar apresentará propostas de análises de temas aos quais possui afinidade ideológica. Mas a afirmação do **Servidor B** permite identificar que há a perspectiva de que as avaliações podem ser usadas como ferramentas políticas e não apenas com uma peça técnica, que tem por objetivo-fim a melhoria ou ajuste das políticas.

Entretanto, consoante ao observado por Stilben (2018), apesar da possibilidade de instrumentalização da atividade para fins políticos particulares – seja pelo caráter oposicionista de alguns relatórios ou pela natureza de autopromoção quanto às políticas importantes para suas bases eleitorais – não foi observado a utilização, de forma sistemática, da atividade com essa intenção.

Apesar disso, o caso da CMA, como observamos, foi a situação mais próxima de instrumentalização contínua da atividade por parte um colegiado, para atender demandas oposicionistas ou promovê-las. É um caso mais emblemático porque, das três avaliações realizadas durante o quadriênio da presidência de Bolsonaro, todas foram de temas aos quais o Governo recebia diversas críticas públicas – desmatamento, ocupação ilegal da Amazônia, mudanças climáticas – e todos também foram relatadas por figuras conhecidas da oposição, como os senadores Fabiano Contarato (PT-ES), Jacques Wagner (PT-BA) e Eliziane Gama (PSD-MA).

Ainda nessa perspectiva, Stilben (2018) analisou o processo de avaliação no Senado a partir do prisma base/oposição/independência, observando se os relatórios possuíam diferentes vieses a depender da posição do parlamentar quanto ao governo. Embora tenha sido observado que os parlamentares governistas – à época – eram mais propositivos em suas recomendações, também não se observou a dinâmica de instrumentalização mencionada. Nessa linha, Stilben afirma que:

(...) a percepção do Senado como uma casa de embates políticos não se refletiu em um enviesamento escancarado. Ou seja, não se observou por exemplo o uso político dos relatórios – bem como das recomendações –, por parte da oposição, para descredenciar ações governamentais e capitalizar em cima desta prática com algo de “accountability pessoal” (Stilben, 2018, p. 13).

Por se tratar de uma casa política, não se espera que as avaliações sejam desprovidas de tais elementos, mas a presença de um “enviesamento descarado”, como destacado por Stilben (2018), não foi observada na maior parte dos relatórios. Assim, embora o contexto da CMA entre 2019 e 2022 mostre uma comissão em que houve instrumentalização da avaliação para autopromoção de senadores e a utilização da atividade avaliativa para fins políticos opositoristas, tal dinâmica não foi observada nos demais colegiados, em que ocorreu avaliações pontuais que serviram tais objetivos, mas a maior parte dos temas segue apenas uma tendência de exploração de temáticas aos quais os parlamentares possuem afeição.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

A avaliação de políticas públicas no Senado, transcorrido o decênio inicial, apresenta algumas características e tendências, como observamos. Uma característica marcante do processo é a flexibilização – elemento também característico na condução dos processos legislativos. Dessa forma, as atividades são realizadas com pouca rigidez aos prazos previstos no RISF e nem sempre seguem as orientações ou recomendações previstas no Regimento ou em outros documentos internos, como o Manual de Referência da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Essas características mencionadas geraram avaliações e relatórios que se diferem bastante entre si, não apenas em estrutura, mas em substância. Nessa linha, há análises que carecem de profundidade, oferecendo apenas uma leitura crítica de uma política ou temática e outras avaliações que geram relatórios com bastante fundamentação, densidade e consequências posteriores.

Essa inconsistência nos relatórios nos permite tecer algumas considerações quanto ao processo avaliativo no Senado. Ao comparar esse processo com as avaliações realizadas por outros órgãos mais especializados, como o CMAP, percebemos que há uma discrepância na qualidade das avaliações. As avaliações do Senado possuem metodologias mais simples, como a análise documental e os subsídios oriundos das audiências públicas, e seus prazos de condução são curtos, o que compromete a qualidade da avaliação. Apesar disso, as avaliações mostram-se úteis, sobretudo no que tange às chamadas rodadas de políticas públicas, isto é, o processo no qual a política sofre ajustes em razão de novas demandas. Nesse sentido, as avaliações são uma ferramenta adicional para fundamentar alterações na política, o que no contexto legislativo é uma adição importante, uma vez que grande parte dos projetos de leis e relatórios legislativos não possuem tal nível de fundamentação.

A partir dos elementos destacados, observamos que as tendências e características da avaliação e fiscalização de políticas públicas pelas comissões permanentes do Senado Federal a partir da Resolução nº 44/2013 tem se dado a partir de dois eixos fundamentais: o accountability horizontal, na qual o órgão se utiliza de ferramentas constitucionais para acionar os órgãos gestores da política, a fim de obter informações quanto ao estado da política pública, geralmente por meio de Requerimentos de Informação ou comparecimento de gestores às audiências

públicas; e a participação, uma vez que o processo avaliativo do colegiado envolve um processo participativo, contemplando os gestores das políticas, sociedade civil e atores que executa ou são receptores da política na ponta. A utilização de audiências públicas, com este último fim, mostrou-se o elemento mais comum às avaliações e a ferramenta que o difere das avaliações conduzidas por outros órgãos especializados. É importante destacar que os atores que participavam dessas audiências eram, em sua maioria, gestores dos programas.

Além das já destacadas, há algumas tendências que podemos observar a partir da leitura dos relatórios e análises dos processos de avaliação realizados nos âmbitos dos colegiados, como o não-cumprimento dos prazos e consequente flexibilização na condução dos trabalhos, audiências públicas como elemento em comum a maior parte das avaliações e inconsistência quanto a estrutura dos relatórios. Apesar disso, algumas avaliações apresentaram contribuições importantes às políticas analisadas e ao processo de avaliação, embora careçam de ajustes importantes, como concisão nas sugestões de ajustes dos programas e cumprimento de Plano de Trabalho.

Por fim, a atividade avaliativa realizada pelo Senado, como exercício da fiscalização pretendida, encontra limitações, sobretudo devido à ausência de mecanismos de monitoramento no escopo desse processo. Assim, embora argumente-se que a avaliação seja uma extensão da atividade fiscalizadora incumbida ao órgão, ela mostra-se problemática em razão da não execução de ferramentas de responsabilização.

As dinâmicas dos trabalhos legislativos no Senado Federal não permitem alterações significativas nos prazos de condução das avaliações. O término do recesso legislativo sempre ocorre entre fevereiro e março e a finalização do ano legislativo, em dezembro. Assim, as atividades são realizadas no período de vigência do ano legislativo.

Embora os prazos não possam ser alterados, podemos fornecer algumas sugestões buscando a melhoria da prática no Senado Federal, como:

- A criação de subcomissões específicas, no âmbito das comissões permanentes, para realizar as avaliações. A ideia seria diminuir a pulverização da pauta no colegiado principal e dar uma ênfase mais adequada às avaliações. Além disso, subcomissões seguem orientações regimentais mais rígidas, o que poderia contribuir para o não

descumprimento de prazos.

- Alteração nas competências dos colegiados para incluir o processo de monitoramento de políticas públicas específicas no âmbito do colegiado, similar ao já previsto nas competências da Comissão de Segurança Pública (CSP). A medida é importante para a institucionalização do processo de monitoramento de políticas públicas no âmbito da instituição.
- Maior acompanhamento das políticas avaliadas após a conclusão dos relatórios. Este ponto relaciona-se com o anterior, pois trata-se do monitoramento das políticas e não apenas da avaliação. Há ferramentas, tanto regimentais quanto constitucionais, com as quais o Senado pode acompanhar a execução dessas políticas, como os requerimentos de informação e as convocações de autoridades. Tais medidas poderiam compor relatórios periódicos quanto à execução de determinada política.

Assim, embora imperfeita, a atuação do Senado Federal enquanto ente avaliador de políticas públicas possui virtudes. A utilização de relatórios com o intuito de subsidiar a produção de pareceres ou projetos de leis mostra-se um elemento adicional importante, sobretudo por se tratar de documentos capazes de oferecer uma visão mais clara e substancial da política, comparados aos estudos incipientes que são utilizados para este fim. Além disso, o diálogo estabelecido com diversos atores envolvidos na política é um elemento importante e destacável na condução desse processo, por permitir uma visão mais ampla sobre a implementação e recepção dessas políticas.

No que tange à atuação da Consultoria Legislativa e das secretarias de comissão, vemos que as unidades dispõem de pessoal e ferramentas adequadas para a condução das avaliações. No âmbito da CONLEG há um núcleo específico para a produção desse tipo de relatório e as atividades conduzidas pelas secretarias são as mesmas de sua atuação legislativa regular. As melhorias, portanto, perpassam mais por elementos estruturais do processo avaliativo, bem como os incentivos na produção dos relatórios.

Nessa linha, a adição de mecanismos de monitoramento e responsabilização poderiam contribuir para que o papel de fiscalização pretendido com a avaliação seja

mais eficiente. Esses mecanismos de monitoramento são essenciais para a institucionalização da atividade em um órgão intrinsecamente político, em que a flexibilidade é um elemento imprescindível e, portanto, torna a tarefa de padronização de institucionalização da atividade ainda mais desafiadora.

6. REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T. S. **Tendência no estudo da avaliação**. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.), *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*, 6ª ed., São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 2009, p. 29-40.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Resolução nº 66, de 2013**. Altera o Regimento Interno do Senado Federal para estabelecer procedimento de avaliação de políticas públicas no âmbito do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114118>. Acesso em: 23 out. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 93, de 1970**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao/regimento-interno>. Acesso em: 23 out. 2023.

BRASIL, Senado Federal. **Plano de Trabalho para avaliação da Política Nacional de Saneamento Básico: 2023**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/156576>. Acesso em: 08 ago. 2024.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial nº 102, de 07 de abril de 2016. Institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais CMAP**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2016. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22668940/do1-2016-04-08-portaria-interministerial-n-102-de-7-de-abril-de-2016-22668893. Acesso em: 17 jul. 2024.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. Brasília: Ipea, 2010. (Nota técnica n. 6).

DA COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cezar. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos**. *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 5, p. 969 a 992-969 a 992, 2003.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Pearson. 2016.

GODOY, A. S.. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais**. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 3, p. 20–29, maio 1995.

GUIMARÃES, Alexandre S. **A avaliação de políticas públicas do Senado Federal (2014-2017): notas de pesquisa**. 2018. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/555179>. Acesso em: 23 out. 2023.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais. Uma Introdução aos Conceitos e Técnicas**. Editora Alínea. 2016.

JANNUZZI, P. de M. (2022). **AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS NO BRASIL:: REPENSANDO PRÁTICAS E METODOLOGIAS DAS PESQUISAS AVALIATIVAS**. Planejamento E Políticas Públicas, (36). Recuperado de [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228)

LOWI, Theodore J. **Four Systems of Policy, Politics, and Choice**. In: Public Administration Review, vol. 32, no. 4. (Jul.-Aug., 1972), pp. 298-310. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/974990>. Acesso em: 09 out. 2023.

LÜHRMANN, Anna; MARQUARDT, Katharina L.; MECHKOVA, Valeriya. **Constraining governments: new indices of vertical, horizontal, and diagonal accountability**. American Political Science Review, v. 114, n. 3, p. 811-820, 2020. doi: 10.1017/S0003055420000222.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

NEVES, J. L. **Pesquisa qualitativa – características, uso e possibilidades**. Cadernos de pesquisa em administração, São Paulo. V. 1, nº 3, 2º sem. 1996.

O'DONNELL, G.. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 44, p. 27–54, 1998.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M.. **O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil**. Revista de Administração Pública, v. 46, n. 5, p. 1271–1294, set. 2012.

ROSSI, P.H. *et al.* **Evaluation: A Systematic Approach**. Thousand Oask: Sage, 2004.

STILBEN, João Thiago A. **Avaliações de políticas públicas no Senado: dos resultados à proposta inicial: 2018**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/555177>. Acesso em: 14 jun. 2024.

SOUZA, C.. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, n. 16, p. 20–45, jul. 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. Cengage Learning. 2013.

SILVA e SILVA. Maria Ozanira da. **Construindo uma abordagem participativa para avaliação de políticas e programas sociais**. Rio de Janeiro: UFMA, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo**. Revista de Informação Legislativa, São Paulo, v. 47, n. 187, p. 137-154, jul./set. 2010.

SILVA GRF, Macêdo KNF, Rebouças CBA, Souza AMA. **Entrevista como técnica de pesquisa qualitativa**. Online Braz J Nurs. 2006;5(2).

SANTOS, R. C. L. R, dos *et al.* **Referencial para avaliação de políticas públicas no Senado Federal**. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria Legislativa e Consultoria de Orçamentos do Senado, fev. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/referencial-para-avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-2015>. Acesso em: 26 out. 2023.

TORRENS, A. C. **Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar**. Revista de informação legislativa, v. 50, n. 197, p. 189-204, jan./mar. 2013. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496980>.

VALÉRIA FONTES LEITE, A. (2022). **Avaliação de políticas públicas pelo Poder Legislativo: efetividade da atuação do Senado Federal**. Revista Controle - Doutrina E Artigos, 20(2), 355–388. <https://doi.org/10.32586/rcda.v20i2.767>

VENTURA, Magda Maria. **O estudo de caso como modalidade de pesquisa**. Revista da Sociedade de Cardiologia do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 20, n. 5, p. 383-386, set./out. 2007.

YIN R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2a ed. Porto Alegre: Bookman; 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Bloco 1: histórico, impacto e rotina (aplicação comum)

1. O que motivou a incorporação da atividade de avaliação de políticas públicas à rotina legislativa?
2. Como essa incorporação impactou nas atividades do setor?
3. Uma vez escolhida a política, que tipo de atividade o setor fica responsável por realizar?
4. Qual o peso que a avaliação de políticas públicas tem dentre as atividades realizadas pelo setor anualmente?
5. O setor possui estrutura (pessoal, financeira e de equipamentos) para realizar as atividades?

Bloco 2: critérios, orientações regimentais e objetivos das atividades (aplicação aos servidores das comissões e da consultoria)

1. Qual o peso que as orientações regimentais possuem no processo de avaliação de políticas públicas no Senado Federal?
2. Quais os critérios utilizados para escolher a política pública a ser avaliada?
3. Para você, qual o objetivo do Senado Federal ao avaliar políticas públicas?
4. O que o Senado Federal espera atingir com a avaliação de políticas públicas?
5. Na sua percepção, qual o nível de interesse e envolvimento dos parlamentares nesse processo?
6. Na sua percepção, o processo de avaliação de políticas públicas no Senado é conduzido de forma eficiente? (em caso de negativa, perguntar o porquê e o que poderia ser melhorado)
7. Uma vez produzido o relatório, são apresentadas matérias legislativas oriundas das recomendações?

Bloco 3: teórico (aplicação somente aos servidores do Núcleo de Consultoria)

1. O que o Senado Federal entende por “políticas públicas”? Há algum consenso quanto ao conceito? Essa definição impacta nas avaliações produzidas?
2. A avaliação de políticas públicas é vista como parte do papel fiscalizador do Senado Federal? Se sim, por quê?
3. A avaliação é entendida como um “guia aos tomadores de decisão”?
4. Em relação à tipologia (análise de impacto e de resultados), há a prevalência de alguma nas avaliações produzidas?
5. Em relação à tipologia (ex-ante, ex-post e de processos), há a prevalência de alguma nas avaliações produzidas? É priorizado algum estágio do programa?

6. Como é escolhida a metodologia utilizada nas avaliações? Há algum manual de referência, dentro do Senado, para a produção dessas análises?
7. Nas avaliações, são levados em conta elementos como a realidade de operacionalização do programa? Qual o nível de contato é estabelecido com gestores dos programas?
8. No RISF, há a previsão de solicitação de informações ou dados ao TCU. É comum o órgão ser acionado?

APÊNDICE B - LISTA DE CONCEITOS E CÓDIGOS

CÓDIGO	ITEM	DEFINIÇÃO	PERGUNTAS
POL.PP	Políticas públicas	Ações intencionais desempenhadas por uma variedade de atores, tanto estatais quanto não estatais, com o objetivo de abordar situações sociais que suscitam preocupação entre as pessoas circunscritas naquela realidade social. Além disso, trata-se de iniciativas que geralmente adotam uma abordagem multifocal, ultrapassando os limites formais da esfera de atuação estatal.	1. O que o Senado Federal entende por “políticas públicas”? Há algum consenso quanto ao conceito? Essa definição impacta nas avaliações produzidas?

POL.REG	Políticas regulatórias	Políticas com o objetivo principal a regulação de comportamentos indesejados, como o tabagismo, e a organização das atividades sociais, frequentemente gerando arenas de conflitos.	PESQUISA DOCUMENTAL
POL.DIST	Políticas distributivas	Políticas que buscam direcionar as ações do Estado para setores socialmente organizados, mesmo que pequenos, sem gerar conflitos significativos, pois estabelecem claramente os "ganhadores".	PESQUISA DOCUMENTAL
POL.REDIST	Políticas redistributivas	Políticas que envolvem a alocação de recursos e esforços, resultando em uma distinção nítida entre aqueles que "perdem" e os que "ganham".	PESQUISA DOCUMENTAL
POL.CONST	Políticas constitutivas	Referem-se ao conjunto legal que define as normas para o surgimento e execução de outras políticas, à exemplo do sistema político e da estrutura de governo.	PESQUISA DOCUMENTAL

AVL.PP	Avaliação de políticas públicas	A análise de políticas públicas ocorre em um campo multidisciplinar e se debruçam sobre a eficiência, efetividade e eficácia dos recursos públicos. Também é um guia aos “tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa” (DA COSTA e CASTANHAR, 2003, p. 972). Em relação às formas de avaliação, podem ser divididas em duas esferas de análise, quanto à tipologia e ao aspecto.	1. A avaliação é entendida como um “guia aos tomadores de decisão”? 2. Em relação à tipologia (análise de impacto e de resultados), há a prevalência de alguma nas avaliações produzidas?
AVL.PROSP	Avaliação prospectiva (ex-ante)	Avaliação realizada antes da implementação da política, com objetivo de delimitar o público-alvo e a dimensão do problema.	1. Em relação à tipologia (ex-ante, ex-post e de processos), há a prevalência de alguma nas avaliações produzidas? É priorizado algum estágio do programa? + PESQUISA DOCUMENTAL

AVL.SOM	Avaliação somativa (ex-post)	Avaliação realizada após a implementação, que consiste em uma análise dos impactos e resultados da política.	1. Em relação à tipologia (ex-ante, ex-post e de processos), há a prevalência de alguma nas avaliações produzidas? É priorizado algum estágio do programa? + PESQUISA DOCUMENTAL
AVL.PROC	Avaliação de processos	Avaliação da política paralelo a sua implementação.	1. Em relação à tipologia (ex-ante, ex-post e de processos), há a prevalência de alguma nas avaliações produzidas? É priorizado algum estágio do programa? + PESQUISA DOCUMENTAL
AVL.EFICI	Avaliação de eficiência	A avaliação de eficiência busca estabelecer uma relação entre recursos e resultados, observando o sucesso da política em relação a melhor utilização dos seus insumos	1. Em relação ao aspecto da avaliação (eficácia, eficiência e efetividade), há a prevalência ou preferência de alguma tipologia nas avaliações produzidas? + PESQUISA DOCUMENTAL
AVL.EFIC	Avaliação de eficácia	A avaliação de eficácia, por sua vez, analisa os resultados da política frente aos objetivos delineados, isto é, se alcançou os resultados	1. Em relação ao aspecto da avaliação (eficácia, eficiência e efetividade), há a prevalência ou preferência de alguma tipologia nas avaliações

		propostos.	produzidas? + PESQUISA DOCUMENTAL
AVL.EFTD	Avaliação de efetividade	A avaliação de efetividade busca mensurar o impacto da política no público-alvo ou em seu entorno.	1. Em relação ao aspecto da avaliação (eficácia, eficiência e efetividade), há a prevalência ou preferência de alguma tipologia nas avaliações produzidas? + PESQUISA DOCUMENTAL
OBT.AVL.SF	Objetivo da avaliação de políticas públicas no Senado Federal	Busca analisar se tais políticas atingiram seus objetivos, de que maneira o fizeram e a que custo, ao mesmo tempo em que realiza a fiscalização das prerrogativas estabelecidas por essas políticas avaliadas, a fim de detectar possíveis desvios das competências legais.	1. Para você, qual o objetivo do Senado Federal ao avaliar políticas públicas? 2. O que o Senado Federal espera atingir com a avaliação de políticas públicas?
RETRO.PP	Retroalimentação de políticas públicas	Essa retroalimentação está alinhada a uma abordagem incremental das políticas públicas, na qual o Legislativo, com base nas avaliações realizadas, pode contribuir para a melhoria de	Pesquisa documental

		legislações existentes.	já	
--	--	----------------------------	----	--