



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

MÁRIO ELESBÃO LIMA DA SILVA

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO SENADO FEDERAL
– ARTIGO 96-B DO REGIMENTO INTERNO**

BRASÍLIA-DF
2025

MÁRIO ELESBÃO LIMA DA SILVA

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO SENADO FEDERAL
– ARTIGO 96-B DO REGIMENTO INTERNO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof. Dra. Roberta Simões Nascimento

Brasília-DF
2025

MÁRIO ELESBÃO LIMA DA SILVA

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO SENADO FEDERAL
– ARTIGO 96-B DO REGIMENTO INTERNO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito e Políticas Públicas.

Brasília – DF, 24 de março de 2025.

Presidente: Prof. Dra. ROBERTA SIMÕES NASCIMENTO – Orientadora – UnB

Membro: Prof. Dra. FABIANA DE MENEZES SOARES – UFMG

Membro: Prof. Dra. ANA CLÁUDIA FARRANHA SANTANA – UnB

Membro: Prof. Dr. HENRIQUE ARAÚJO COSTA – UnB

AGRADECIMENTOS

Agradeço especialmente há uma dupla de “M” que, felizmente, faz parte da minha vida e que tanto me apoiou nessa jornada, seja por meio de incentivos, bem como pela compreensão diante das horas de convivência subtraídas.

O meu muito obrigado especial a minha filha, Maria Luiza Vieira Elesbão, a Malu e a minha mulher, Márcia Cristina Monteiro Carneiro, a “Elesbética”. Vocês foram determinantes para o êxito deste trabalho!

Amo vocês!

Avante!

RESUMO

O trabalho analisa a avaliação de políticas públicas no Senado Federal, com ênfase no art. 96-B do seu Regimento Interno, que regula o processo de seleção e avaliação dessas políticas pelas comissões permanentes da Casa. Inicialmente, a pesquisa se preocupa em trazer uma fundamentação teórica, pois considera-se que o entendimento dos variados conceitos de políticas públicas e, especialmente, o conhecimento da fase de avaliação de políticas públicas são importantes para a compreensão dos trabalhos desenvolvidos pelas comissões do Senado. O art. 96-B do Regimento Interno do Senado estabelece que cada comissão permanente deve selecionar políticas públicas para avaliação até o final de março de cada ano. A pesquisa justifica-se pela necessidade de aprimorar tanto a eficácia das políticas públicas no Brasil como da sua fase de avaliação, podendo o parlamento corroborar, sobremaneira, com esse propósito. Destaca-se também a análise do arcabouço legislativo, ponto fundamental na trilha da avaliação das políticas públicas, em especial o § 16 do art. 37 da Constituição Federal, não desconsiderando normas de hierarquia legal e infralegal que também regulam a avaliação de políticas públicas no País. Esse procedimento visa garantir uma análise dos impactos e da efetividade das políticas, utilizando metodologias que podem ser aperfeiçoadas. Há, ainda, uma explanação acerca do funcionamento das comissões do Senado e dos procedimentos adotados por ocasião da avaliação de políticas públicas, para a conclusão da pesquisa, por meio de um trabalho empírico, a parte essencial do estudo, que se desenvolve no capítulo 4, analisando o trabalho das comissões, com base no dispositivo regimental, essencialmente, em que constam relatórios anuais das avaliações de políticas públicas realizados pelas comissões permanentes do Senado, de 2014 a 2023, por meio do qual é possível a extração de dados estatísticos que refletem como os trabalhos das comissões se desenvolveram nos últimos 10 anos, revelando que essa atividade pode ser aprimorada tanto sob a ótica quantitativa como qualitativa. Constam também resumos dos relatórios de avaliação de políticas públicas aprovados na 56ª legislatura (2019 a 2023). Há, ainda, o Anexo I, em que se expõem dados brutos dos relatórios anuais das avaliações de políticas e o Anexo II, que apresenta uma minuta de projeto de resolução, sugerindo que a previsão regimental de avaliar políticas públicas, já adotada no Senado, se estenda também à Câmara dos Deputados, o maior Casa Legislativa do País.

Palavras-chave: políticas públicas; avaliação; Senado; comissões. Art. 96-B. Regimento Interno. Relatórios. Legislatura. Constituição Federal.

ABSTRACT

The analysis of the legislative framework is also highlighted, for it is a fundamental step in the trail of public policies' evaluation, particularly in the 16th paragraph of article 37 of the Federal Constitution and without disregarding norms of legal and non-statutory hierarchy norms that also rule the evaluation of public policies in Brazil. This procedure aspires to provide an analysis of the impact and effectiveness of policies, using methods that are understood to be improved. There is also an explanation of the operation of Senate committees and the procedures employed when evaluating public policies, which concludes the research with an empirical work developed in chapter 4, analyzing the work of committees based on the ruling tool, essentially, in which the annual reports, from 2014 to 2023, of the evaluation of public policies by the permanent Committees of Senate are reunited, by which it is possible to extract statistic data that reflect how the works of the committees have been done in the past ten years, revealing that this activity can be improved in both the quality and quantity optics. It also has the summaries of the public policies approved during the 56th legislature (from 2019 to 2023). There is, too, the First Appendix, in which there is exposed the data of the annual reports of policies evaluation, and the Second Appendix, which is presented as a minute of a proposed resolution, suggesting that the evaluation of public policies, already in the Rules of the Senate, also be in the Rules of the House of Representatives, the largest Legislative House of the Country.

Keywords: Public Policies; Evaluation; Senate; Committees; Article 96-B; Standing Rules; Reports; Legislature; Federal Constitution.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
REVISÃO DE BIBLIOGRAFIA	13
CAPÍTULO 1 – FUNDAMENTOS TEÓRICOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	18
INTRODUÇÃO	18
1.1 CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	19
1.2 PROBLEMAS PÚBLICOS E FASES DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	27
1.3 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	36
CONCLUSÕES.....	40
CAPÍTULO 2 – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	41
INTRODUÇÃO	41
2.1 NORMAS CONSTITUCIONAIS QUE TRATAM DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	41
2.2 LEGISLAÇÃO QUE VERSA SOBRE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	43
2.3 ORIGEM DA EC Nº 109/2021 E DO § 16 DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	45
2.4 APLICABILIDADE DO § 16 DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	47
2.5 PARTICULARIDADES DO § 16 DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL ..	50
2.6 DEMAIS DISPOSITIVOS ACERCA DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	53
CONCLUSÕES.....	59
CAPÍTULO 3 – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SEGUNDO O ART. 96-B DO REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL.....	61
INTRODUÇÃO	61
3.1 A NOMOGÊNESE DO DISPOSITIVO E A EXPLANAÇÃO DO ART. 96-B DO REGIMENTO INTERNO DO SENADO	61
3.2 COMISSÕES PERMANENTES – COMPETÊNCIAS E PROCEDIMENTOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	66
CONCLUSÕES.....	74
CAPÍTULO 4 – SENADO E A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PRÁTICA.....	76
INTRODUÇÃO	76

4.1 RELATÓRIOS DOS REQUERIMENTOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELAS COMISSÕES DO SENADO FEDERAL	77
4.2 ANÁLISE DOS RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA 56ª LEGISLATURA.....	83
CONCLUSÕES	107
CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
REFERÊNCIAS	112
ANEXOS	119
ANEXO I – RELATÓRIO DOS REQUERIMENTOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELAS COMISSÕES DO SENADO FEDERAL	119
ANEXO II – MINUTA DE PROJETO DE RESOLUÇÃO – PROPÕE ALTERAR O REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, PARA DE PREVER QUE AS COMISSÕES PERMANENTES DA CASA LEGISLATIVA PROCEDAM À AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	140

INTRODUÇÃO

Requisito presente em todo Estado democrático de direito, o princípio da separação e harmonia entre os Poderes é basilar na organização do Estado (CF, art. 2º). Legislativo, Executivo e Judiciário desempenham funções típicas, atípicas, se interpenetram e proporcionam higidez e equilíbrio à ordem jurídica do País.

Concomitantemente, e por se tratar de uma democracia, o Estado, sobretudo por meio do Poder Executivo, realiza ações prestacionais, a fim de proporcionar ao povo a concretização de direitos fundamentais, tais como saúde, educação, segurança, previdência social, transporte etc. Essas ações se consubstanciam, essencialmente, por meio de políticas públicas.

A seu turno, o Legislativo atua criando normas e fiscalizando o Poder, cuja função precípua é administrar, vale dizer, regula e avalia as políticas públicas oriundas do Executivo. Nesse mister, percebem-se inovações paulatinas na ordem jurídica voltadas a regular e condicionar a avaliação de políticas públicas no Brasil.

Inicialmente, emendas constitucionais, depois legislação ordinária, atos infralegais, ainda, o Regimento Interno do Senado (RISF), que, por meio do novel art. 96-B, passou a tratar da avaliação de políticas públicas. Nesse sentido, exsurge a presente dissertação, que se propõe a descortinar aspectos teóricos e práticos da avaliação de políticas públicas conduzidas pelo Senado Federal, por meio de suas comissões temáticas. Assim, analisam-se os aspectos teóricos pressupostos, isto é, os “pontos de partida” assumidos pela instituição ao se propor avaliar políticas públicas, bem como a práxis, ou seja, como essa avaliação realmente vem sendo feita pelo Senado Federal, em relação ao recorte definido para a pesquisa.

Destarte, após uma abordagem teórica, acerca das políticas públicas, em que se propõe tratar do seu conceito, passando pelo entendimento do ciclo das políticas públicas, com ênfase especial para a fase da avaliação delas, avança-se para o estudo do arcabouço jurídico da avaliação legislativa, até se chegar ao ponto nodal desta pesquisa, qual seja, a pesquisa empírica sobre a avaliação de políticas públicas, realizada pelas comissões permanentes do Senado Federal, isso, a partir da introdução do art. 96-B no RISF, dispositivo promulgado em 2013 e que está em plena vigência.

Nesse diapasão, foram pesquisados todos os requerimentos de avaliação de políticas públicas protocolizados nas diversas comissões permanentes do Senado, desde 2014, isto é, ano seguinte ao da vigência do art. 96-B do RISF, até o final de 2023 e verificados os seus resultados, isto é, se de fato houve a avaliação da política pública; se houve designação de

relator; se houve audiências públicas, se, por alguma razão, o requerimento não evoluiu, seja por extinção da comissão temática, seja pelo término da legislatura ou mesmo pela não designação do relator. Ressalte-se que a escolha recaiu sobre o Senado Federal pelo fato de o Regimento Interno da Casa dispor expressamente sobre o tema; ademais, trata-se de uma das Casas Legislativas integrantes do Congresso Nacional, ou seja, serão analisadas políticas públicas sobre matérias de interesse nacional, ou pelo menos federal.

O método utilizado é majoritariamente de análise documental: foi feito o levantamento da tramitação de todas as propostas de avaliação de políticas públicas no período delimitado pelo recorte temporal, de modo a verificar se atos do processo legislativo (audiências públicas, designação de relator, apresentação de relatório) foram praticados em relação à avaliação, ou se ela foi, na prática, relegada a uma mera formalidade regimental, ou mesmo deixada de lado na agenda da comissão.

Enfatiza-se também que esta pesquisa adotou a abordagem empírica, isso, entre outros fatores, se deve ao fato de se considerar relevante o entendimento do *modus operandi* do Senado, em tão importante tema, qual seja, a avaliação de políticas públicas, realizada pelo parlamento, que é a Casa de representação dos Estados e Distrito Federal, vale dizer, a casa do pacto federativo.

Realmente, o Legislativo frequentemente opera de forma implícita: mecanismos informais de atuação são frequentes, de modo que ocorre de matérias consideradas “sem tanta relevância” não serem rejeitadas ou criticadas, mas apenas relegadas a uma espécie de “limbo”, em que não tramitam, não têm designação de relator, não são objeto de relatório final. Esses mecanismos informais de controle (Cavalcante Filho, 2022, p. 505) dificilmente estão, por sua própria natureza, positivados; mas, na praxis parlamentar, a prática de atos do processo legislativo atua como indicador (*proxy*) de atenção parlamentar a um tema: assim, assume-se que se não houve a prática de atos parlamentares, isso significa que aquela avaliação de política pública não está sendo levada em conta efetivamente pela comissão.

No Brasil, a importância das políticas públicas é reforçada pelo contexto constitucional que reconhece os direitos sociais como direitos fundamentais, impondo, assim, ao Poder Público a obrigação de criar mecanismos e instituições que garantam a proteção e o acesso a esses direitos (Pivetta, 2014).

Nesse sentido, a avaliação contínua das políticas públicas torna-se indispensável para verificar a eficácia das ações governamentais e garantir que os recursos sejam utilizados de forma eficiente. Logo, compreender o processo de formulação e implementação das políticas públicas, bem como os desafios enfrentados nesse campo, é ponto essencial para garantir que

as ações governamentais sejam efetivas, atendendo às demandas da sociedade de maneira justa e sustentável.

A interação entre Estado e sociedade civil, aliada a uma gestão eficiente e à avaliação contínua, são elementos-chave para o sucesso das políticas públicas na promoção do bem-estar social. Assim, busca-se analisar o impacto das políticas públicas na organização e gestão das sociedades modernas, com atenção na eficácia das interações entre atores governamentais e sociais no Brasil.

Esta pesquisa justifica-se pela necessidade de empreender estudos empíricos sobre o art. 96-B do RISF, ou melhor de dar continuidade as pesquisas empíricas já realizadas nesse campo, haja vista a irrefutável relevância constante na avaliação de políticas públicas conduzidas pelas Casas Legislativas, uma vez que, não raro, participam da sua formulação e construção¹. Nessa conjuntura, a estrutura do trabalho se encontra dividida em quatro capítulos principais, com subseções que abordam os aspectos teóricos e práticos das políticas públicas e sua avaliação no Brasil, por meio dos trabalhos das comissões permanentes do Senado.

O capítulo 1, Fundamentos teóricos das políticas públicas, tem como objetivo fornecer uma base conceitual para o estudo das políticas públicas. Discute a definição e os conceitos centrais das políticas públicas, destacando a sua importância para o atendimento das necessidades coletivas e o papel do Estado na sua formulação e execução. Em seguida, apresenta o ciclo de políticas públicas, abordando as etapas de formulação, implementação, ressaltando a fase da avaliação, enfatizando a interdependência dessas fases para o sucesso das políticas.

Já o capítulo 2, Avaliação de políticas públicas, foca no processo de avaliação dessas políticas. A primeira subseção introduz a importância da avaliação no contexto das políticas públicas, explicando os métodos e critérios utilizados para garantir a eficácia e a eficiência das ações governamentais. A subseção seguinte detalha a política de avaliação em si, discutindo como ela pode ser utilizada para ajustar e melhorar as políticas com base nos resultados obtidos. Também são abordados métodos de avaliação como custo-benefício e análise de impacto, fundamentais para uma gestão pública eficiente.

Na sequência, o capítulo 3, Avaliação de políticas públicas segundo o art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal, trata especificamente do processo legislativo de

¹ Em teoria, as políticas públicas tendem a ser melhores quando os Legislativos desenvolvem capacidade de formulá-las e quando participam, de maneira construtiva, da formulação de políticas nacionais, em vez de, simplesmente, adotar um papel subserviente, em que só referendam as recomendações supostamente pautadas em critérios estritamente técnicos e neutros de tecnocratas (na prática, um pequeno grupo de funcionários) ou os desejos do Poder Executivo (Nascimento, 2024).

avaliação de políticas públicas no Brasil. Explora as competências das comissões permanentes do Senado, que têm, entre outros pontos, a função de avaliar as políticas públicas, com base em dados e análises. Discute, ainda, os desafios na implementação desse processo e os impactos das avaliações realizadas.

É o capítulo final que pode ser considerado o ápice da pesquisa, pois nele está a parte empírica da pesquisa, distribuído em duas subseções: a primeira discorre acerca da avaliação de políticas públicas, explicando desde a forma de extração dos dados adotada na pesquisa e, *pari passu*, explanado individualmente os procedimentos, isso desde a sua origem, com a apresentação do requerimento perante as comissões do Senado Federal, até a sua conclusão, com a aprovação do relatório. Nesse contexto, serão apresentados dados estatísticos, relativos ao desempenho das comissões destacados em gráficos e relatórios.

Ainda no capítulo 4, há uma subseção em que são analisados os relatórios das políticas públicas avaliadas no transcurso de 56ª Legislatura (2019 a 2023), ou seja, tendo em vista não ser razoável para o propósito da pesquisa analisar os mais de 60 relatórios, produzidos nos mais de 12 anos da vigência do art. 96-B do RISF, foi feito um recorte de quatro anos em que são analisados os relatórios e os seus pontos principais, vale dizer, serão analisados documentos que são o resultado, o coroamento da avaliação de políticas públicas no Senado, havendo uma explicação detalhada acerca da metodologia aplicada para a extração dos dados.

O trabalho conclui com considerações finais que sintetizam os principais resultados. Desse modo, a estrutura do trabalho procura seguir uma progressão lógica que vai desde a fundamentação teórica até a aplicação prática das avaliações pelas comissões do Senado Federal.

Por fim, há dois anexos. O Anexo I traz um quadro no qual constam os requerimentos de avaliação de políticas públicas pelas comissões do Senado Federal, desde 2014, ano seguinte ao início da vigência do art. 96-B do Regimento Interno do Senado, até 2023. Na sequência e finalizando, há o Anexo II, que apresenta uma minuta de projeto de resolução que propõe alterar o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para que essa Casa congressional também tenha a previsão para que as suas comissões permanentes procedam à avaliação de políticas públicas.

REVISÃO DE BIBLIOGRAFIA

A avaliação de políticas públicas no contexto do Senado brasileiro é um tema que embora relativamente recente apresenta-se como de crescente relevância, especialmente diante da complexidade e da dinamicidade do cenário político atual. A literatura aponta para a necessidade de uma análise crítica das práticas de avaliação, considerando não apenas os resultados das políticas, mas também os processos que as fundamentam e, sobretudo, o papel do Poder Legislativo nessa fundamental tarefa de avaliar políticas públicas no País.

Não obstante o art. 96-B do RISF possua pouco mais de 11 anos, além do fato de que a cultura de avaliação de políticas pública no País necessita, e muito, ser aprimorada, há trabalhos acadêmicos voltados para o tema. Autores como Kariza Macêdo, João Thiago A. Stilben e Alba Valéria Fontes Leite, Alexandre S. Guimarães, entre outros, oferecem contribuições significativas nesse campo, explorando diferentes dimensões da avaliação.

Kariza Vitório de Macêdo contribuiu por suas investigações sobre a eficácia dos processos de avaliação de políticas públicas no Senado. Sua pesquisa de 2017 buscou descrever como se deu o processo de incorporação do processo avaliativo de políticas públicas no escopo das atribuições das comissões permanentes do Senado Federal. Nesse sentido, aborda os métodos utilizados para a avaliação, enfatizando a integração entre dados qualitativos e quantitativos. A pesquisadora adotou o método do caso descritivo e analisou conteúdos provenientes dos instrumentos da pesquisa, nos quais foram entrevistados atores relevantes e documentos oficiais utilizados nessas avaliações de políticas públicas, obtidos na página da internet do Senado Federal, especialmente das Comissões. Menciona Kariza (2017, p. 31):

A análise se deu em procedimentos; primeiro foi organizada toda a legislação, seus documentos e processos disponíveis na página do Senado, em seguida foi feita uma análise histórico-contextual destes. Em um segundo momento os dois documentos da consultoria legislativa foram estudados, comparados ao referencial teórico do trabalho e organizados em forma de sumários. O terceiro procedimento envolveu todos os requerimentos de políticas públicas apresentados nas tabelas da Secretaria das Comissões no período de 2013 a 2017, que foram organizados na tabela 2 (localizada na parte 4.2) e observados o cumprimento ou não das determinações regimentais.

Em suas publicações, Kariza Macêdo discute a importância de um marco teórico robusto para a avaliação, permitindo análises mais contextualizadas. Ela também alerta para os desafios enfrentados pelos avaliadores, como a pressão política, a falta de recursos e a análise dos impactos das políticas públicas em diferentes contextos sociais, além de trazer reflexões sobre a transparência e a participação social nos processos de avaliação, e mencionando que a Casa

legislativa não conta ainda com uma organização mais estruturada para proceder de forma mais abalizada a essas avaliações de políticas públicas.

Kariza Macêdo também discute a avaliação de impacto legislativo como um componente essencial na análise de políticas públicas. Ela ressalta que essa avaliação deve ser realizada antes da implementação das leis, com o objetivo de prever os efeitos e ajustar as propostas, conforme a realidade social. Essa abordagem proativa pode ajudar a evitar falhas e garantir que as políticas sejam mais alinhadas às necessidades da população.

Destaca, ainda, um fato que prejudica o desempenho dos trabalhos das comissões, qual seja: a inexistência de uma padronização dos relatórios, fato que perdura até os dias atuais, como pode ser constatado na subseção 2 do capítulo 4 desta pesquisa, em que constam as análises dos relatórios de avaliação de políticas públicas da 56ª legislatura (2019 a 2023). Diz Kariza:

Muitas delas não se caracterizam como avaliações propriamente ditas, pois não possuem os elementos avaliativos, nem critérios de observação e valoração dos objetos, bem como indicadores e padrões.

E, ainda:

Ela (a avaliação de políticas públicas no Senado Federal) precisa ter um nível mínimo de rigor metodológico para que possa cumprir seu papel diagnóstico, valorativo, para que, a partir de seus resultados, sejam tomadas as decisões necessárias conforme as inclinações políticas dos que foram eleitos (Kariza, 2017).

Em suma, o trabalho de Kariza Macêdo propõe uma abordagem integrada e contextualizada para a avaliação de políticas públicas pelo Senado, enfatizando a importância de metodologias adequadas, a análise dos impactos em diferentes contextos sociais, a avaliação de impacto legislativo e a necessidade de transparência e participação social. Essa perspectiva visa não apenas melhorar a qualidade das avaliações, mas também fortalecer a relação entre o Estado e a sociedade.

A seu turno, Leite (2021, p. 73) também trouxe contribuições para o estudo da avaliação de políticas públicas realizadas pelas comissões do Senado. Indaga a pesquisadora se:

a avaliação de políticas públicas no Senado tem sido efetiva, tanto na participação e no compartilhamento de informações dos atores envolvidos com a política pública (...), como no cumprimento das recomendações dos relatórios finais.

Destaca nessa atividade da Câmara alta, a importância das audiências públicas, com a participação de atores externos, uma vez que, além de proporcionar troca de experiências, proporciona transparência ao processo de avaliação de políticas públicas; salienta, assim, que o Legislativo deve transcender o papel de ator que avalia políticas públicas para ser *locus* em que a sociedade avalia políticas públicas e que o compartilhamento de informações dos atores envolvidos com a política pública contribui para a efetividade governamental.

Noutro giro, Alba Valéria critica a atividade de avaliação de políticas públicas pelo Senado, especialmente no que concerne ao cumprimento das recomendações dos relatórios finais, indicando para a necessidade da criação do que chamou de um “Portal de Políticas Públicas”, que proporcione alcançar resultados mais mensuráveis sobre as políticas públicas avaliadas. Ou seja, algo aproximado das conclusões de Kariza Macêdo, no que toca à necessidade de metodologias adequadas para o trabalho das comissões do Senado, que avaliam políticas públicas.

Soma-se, ainda, a pesquisa de João Thiago A. Stilben, que também traz contributos para a temática, ao oferecer uma análise aprofundada sobre como a governança, as estruturas institucionais e os processos de decisão, que influenciam a eficácia dessas avaliações no contexto do Senado Federal. A partir de sua pesquisa, é possível destacar alguns pontos-chave que elucidam essa temática.

Stilben (2018) argumenta que a governança é um elemento central na avaliação de políticas públicas, uma vez que as estruturas institucionais moldam o ambiente em que as avaliações são realizadas. A forma como as instituições estão organizadas, as regras que regem sua operação e a clareza dos papéis e responsabilidades são fatores que afetam diretamente a eficácia das avaliações. Ressalta, ainda, que instituições bem estruturadas, com processos claros e definidos, tendem a facilitar a coleta de dados, a análise e a implementação de recomendações, resultando em avaliações mais robustas.

Outro aspecto abordado por Stilben é como os processos de decisão impactam a avaliação de políticas. A maneira como as decisões são tomadas dentro das instituições pode influenciar a objetividade e a imparcialidade das avaliações. Quando há transparência nos processos decisórios e um forte compromisso com a evidência, as avaliações têm mais chances de serem levadas em conta nas formulações de políticas. Stilben enfatiza ainda que decisões baseadas em dados e análises rigorosas tendem a produzir melhores resultados em termos de eficácia e eficiência das políticas públicas.

Em resumo, o trabalho de João Thiago A. Stilben fornece uma visão abrangente sobre a avaliação de políticas públicas pelo Senado Federal, destacando a relevância da governança e

das estruturas institucionais, os processos de decisão, e a interação entre os diferentes atores envolvidos. Sua análise evidencia que para que as avaliações sejam eficazes, é fundamental que haja um ambiente colaborativo, com instituições bem estruturadas e processos decisórios transparentes que considerem as vozes de todos os setores da sociedade. Essa abordagem não apenas melhora a qualidade das avaliações, mas também contribui para o fortalecimento da democracia e do *accountability* nas ações governamentais.

Há de se destacar também as contribuições de Alexandre S. Guimarães, que, em sua pesquisa de 2018, assenta posicionamento análogo ao que concluíram Kariza Macêdo e Alba Valéria, qual seja: a necessidade de criação de uma cultura na organização e de implantação de procedimentos e sua adequação, bem como na necessidade de uniformização de procedimentos.

Menciona Alexandre que no quadriênio 2014-2017, apenas seis das 13 comissões permanentes procederam à avaliação de políticas públicas (à época, havia somente 13 comissões permanentes), como preceitua o art. 96-B do RISF, situação não muito diferente do que ocorreu na 56ª legislatura (2019 a 2023), quando apenas sete relatórios foram aprovados, dado que pode ser constatado tanto no capítulo 4 como no Anexo I desta dissertação. Sobre os números modestos da avaliação de políticas públicas pelas comissões permanentes do Senado, menciona Alexandre S. Guimarães (2018):

Num primeiro momento, ressalta-se que apenas seis das 13 comissões permanentes cumpriram o que dispõe art. 96-B, *caput*, em todos os quatro anos: CAE, CAS, CCT, CDR, CE e CRA. Ou seja, sete comissões mostraram possível “desinteresse” na atividade de avaliação de políticas públicas. Isso é mais claro quando verificamos que apenas a CCT e a CRA cumpriram todas as disposições e prazos estabelecidos no art. 96-B do RISF (Guimarães, p. 16).

Outro ponto relevante do trabalho empírico de Alexandre está na questão do cumprimento dos prazos:

(...) a escolha das propostas até o dia 31 de março de cada sessão legislativa mostra baixas porcentagens de cumprimento” (...) se fosse considerado o prazo de 30 de abril, as porcentagens seriam: 90,6 % em 2014; 66,7 % em 2015; 76,9 % em 2016; e 53,9 % em 2017 (Guimarães, 2018, , p. 17).

Esse dado influenciou uma parte da redação do Anexo II desta dissertação, que apresenta uma minuta de projeto de resolução, para que Câmara dos Deputados, tal qual o Senado, realize, por meio de suas comissões, avaliação anual de políticas públicas, ou seja, em vez de o prazo do requerimento se encerrar em 31 de março (como dispõe o art. 96-B do RISF), encerrar-se-á

em 30 de abril de cada ano, a fim de facilitar a organização da comissão e a escolha do objeto da política pública a ser avaliada.

Considerando ainda que na Câmara Baixa², a renovação da presidência das comissões permanentes é anual, diferentemente do Senado, cuja presidência se renova em biênios (RISF, art. 88). Esse fato impacta na permanência dos membros da comissão, se por um, pelo menos, ou por dois anos. Ressalta Guimarães (2018) que a dilação do prazo para a escolha da política pública a ser avaliada não impactará negativamente para a conclusão do relatório, pois haverá ainda sete meses para os trabalhos, o que considera ser um prazo razoável, havendo tempo hábil, ou seja, um mês para pautar e votar o parecer, considerando que, em regra, as comissões se reúnem uma vez por semana.

Por fim, Alexandre S. Guimarães (2018) sugere que sejam realizadas pesquisas qualitativas que venham a analisar e estudar o cumprimento das atividades de diligência, ocorridas no transcurso da elaboração dos pareceres, bem como a análise das conclusões dos pareceres apresentados. Por fim, o pesquisador sugere que haja, por parte dos órgãos e entidades do Poder Executivo, uma prestação de contas, acerca do que foi apontado para providências, no relatório final e que seja de sua respectiva responsabilidade.

Kariza Macêdo, Alba Valéria Leita, João Thiago A. Stilben e Alexandre S. Guimarães oferecem, em suas pesquisas acerca da temática avaliação de políticas públicas pelo Senado Federal, valiosos ensinamentos sobre um tema tão complexo e de extrema relevância, considerando a envergadura do parlamento que é o Senado Federal e a imprescindibilidade do objeto: avaliação de políticas públicas; tema que, conforme poderá ser constatado nesta pesquisa, possui regramentos de ordem constitucional, legal, regimental e infralegal e que a cada dia torna-se mais fundamental para o País, entre outros pontos, diante da escassez de recursos e multiplicidade de demandas que a sociedade brasileira apresenta.

² Regimento Interno da Câmara dos Deputados: Art. 39. As Comissões terão 1 (um) Presidente e 3 (três) Vice-Presidentes, eleitos por seus pares, com mandato até a posse dos novos componentes eleitos no ano subsequente, vedada a reeleição.

CAPÍTULO 1

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

INTRODUÇÃO

Este primeiro capítulo busca trazer um embasamento teórico acerca de dois pontos fundamentais para a compreensão do processo de avaliação das políticas públicas pelo Senado, quais sejam: 1) o conceito de políticas públicas; 2) o ciclo das políticas públicas, no qual se insere a fase da avaliação das políticas públicas.

Acerca de políticas públicas, poderá ser constatado que a doutrina apresenta uma considerável gama de conceitos sobre o tema, até porque esse segmento do conhecimento, quando comparado a outros, é relativamente incipiente, além de decorrer de outros ramos do conhecimento, tais como a ciência política, a administração, a economia, a sociologia, entre outros.

Todavia, mesmo diante de uma enormidade de conceitos, há uma posição predominante: políticas públicas são criadas e implementadas para extinguir ou minorar problemas públicos ou de pública relevância; assim sendo, no desenvolvimento do capítulo, alguns conceitos do instituto serão colacionados, a fim de auxiliar no entendimento do conteúdo do capítulo 4, a parte empírica da pesquisa, em que constam os temas escolhidos como objeto de avaliação de políticas públicas pelas comissões do Senado.

A seu turno, o ciclo das políticas públicas, que, se, por um lado, não apresenta maiores controvérsias quanto ao seu conceito, por outro, traz divergências doutrinárias acerca das suas diversas fases. Fica claro, no entanto, que no ciclo das políticas públicas a avaliação é uma fase não apenas amplamente reconhecida, como significativa para o tema, tendo em vista a relevância de se aferir resultados, promover adequações e corrigir itinerários nas políticas públicas, observando que algumas ações governamentais devem ser perenes e constantemente avaliadas.

Este capítulo, portanto, tem como propósito comunicar o conceito de políticas públicas, mostrar que essa atividade se desenvolve em fases sequenciais e, por fim, enfatizar aspectos da fase denominada de avaliação de políticas públicas, para, mais à frente, discorrer acerca da avaliação de políticas públicas conduzidas pelas comissões permanentes do Senado Federal.

1.1 CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesta subseção, será explorado o conceito de políticas públicas, com o fito de conectar esse conteúdo com as fases desse processo, entre as quais a fase da avaliação das políticas públicas, após isso, será focado o teor dessa fase, buscando uma correção com a avaliação de políticas públicas conduzidas pelas comissões permanentes do Senado Federal.

A justificativa para a análise conceitual diz respeito aos pressupostos da avaliação de políticas públicas pelo Senado Federal. É certo que a atividade das comissões parlamentares nesse sentido não é acadêmica, não estando vinculada – ou nem mesmo calcada – em conceitos teóricos. Contudo, muitas vezes alguns desses aspectos são – consciente ou inconscientemente – assumidos pelo colegiado ao realizar a avaliação. Nesse contexto, até mesmo para se avaliar os critérios de seleção de quais políticas públicas serão avaliadas, torna-se necessário primeiro estabelecer o que se entende por políticas públicas passíveis de avaliação.

Permeando o conceito política pública, impende inicialmente compreender o conceito de “política”, tarefa importante para quem estuda o tema. Diferentemente do que ocorre com o idioma inglês, que possui terminologias distintas para tratar cada um dos assuntos, ou seja, utiliza *politics* para se referir à atividade de exercício do poder, bem como *public policy* para tratar de políticas públicas. No idioma português, o mesmo vocábulo: “política” pode apresentar semânticas diferentes, vale dizer, pode ser aplicada incorretamente em mais de uma hipótese.

Politics, na concepção de Bobbio (2002), é a atividade humana ligada à obtenção e manutenção para o exercício do poder sobre o homem. Esse sentido de ‘política’ talvez seja o mais presente no imaginário das pessoas de língua portuguesa. (...) O Segundo sentido da palavra “política” é expresso pelo termo “*policy*”, essa dimensão de política é mais concreta que tem relação para orientações para decisão e ação. O termo “políticas públicas” está vinculado a esse segundo sentido da palavra política (Secchi, 2019).

Pois bem, esclarecida a forma como se utilizará a expressão “política pública”, cumpre destacar que conceituar esse ramo relativamente novo no âmbito das ciências sociais não é tarefa fácil, haja vista a pluralidade de entendimentos existentes no campo da literatura especializada.

Maria Paula Dallari Bucci (2006), antes de entrar propriamente no conceito de “políticas públicas”, faz considerações acerca da sua origem, entendendo ser um ramo do conhecimento

oriundo da Ciência Política e da Administração Pública³. E que apesar do seu caráter interdisciplinar (administração pública, economia, ciência política, entre outros), as políticas públicas têm um diferenciado apoio no Direito, sobretudo quando se leva em conta a Constituição Federal e o seu indeclinável apoio aos direitos sociais, vale dizer, aqueles que demandam ações do Estado para se consubstanciar⁴.

A propósito, Boullosa (2013) corrobora esse raciocínio, quando ao referir-se a políticas públicas, faz a seguinte afirmação:

A teoria da indagação científica deweyana levou Lasswell e seus seguidores a definir o estudo das políticas públicas como de natureza eminentemente multidisciplinar, em consonância com a própria natureza não disciplinar dos problemas públicos e de suas soluções. Além disto, tal natureza multidisciplinar do estudo das políticas públicas, que envolvia economia, ciência política, administração, geografia matemática, dentre outras disciplinas, a ajudaria a esquivar-se de uma possível disputa por fronteiras disciplinares com a ciência política, sempre bem marcada pela útil e propagada diferença entre política (politic) e política pública (policy) (Regonini, 2001), muito clara na língua inglesa e um pouco menos clara nas línguas latinas.

Voltando a Bucci (2006), ela entende que a confluência da atividade legislativa, do Governo (direção e política) e da Administração Pública (estrutura burocrática), tudo isso, subsidiado pela orientação política, são fatores essenciais para a concepção e realização de políticas públicas. Na obra “Direito administrativo e políticas públicas”, a autora, inicialmente, assim conceitua políticas públicas:

Políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios a disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (Bucci, 2002).

No entanto, a mesma autora, em reflexão posterior e, sobretudo, a partir da inclusão de aspectos ordem processual⁵ que viabilizam a conexão de diversos componentes que tratam de políticas públicas, avançou para o seguinte conceito:

³ “As políticas públicas constituem temática oriunda da Ciência Política e da Administração Pública. Seu campo de interesse – as relações entre a política e a ação do Poder Público – tem sido tratado até hoje no âmbito da Ciência do Direito, no âmbito da Teoria do Estado, do Direito Constitucional, do Direito Administrativo ou do Direito Financeiro. Na verdade, o fenômeno do Direito, especialmente o Direito Público, é inteiramente permeado pelos valores e pela dinâmica da política”.

⁴ “Do ponto de vista da ação concreta do direito, a ideia de um sistema hierarquizado de normas jurídicas, sintetizado na figura de uma pirâmide normativa, tendo por ápice a norma fundamental hipotética — expressão formal do pacto fundamental de um povo com a dimensão subjetivo-política da legitimidade, consubstanciada na da efetivação –, dentro de certa medida, da conta da operação cotidiana do sistema jurídico”.

⁵ O aspecto processual como elemento de conexão de múltiplos componentes desse arranjo destaca-se na proposição de Jean Claude Toening: “Programas de ação de autoridades governamentais formando um conjunto

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou um conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (Bucci, 2006).

A seu turno, Leonardo Secchi (2019) chega a afirmar que há mais de uma centena de conceitos para as políticas públicas, entretantes, ao explicar o tema, a propósito, de forma didática, o autor faz uma analogia entre política pública e a saúde humana, partindo de duas premissas: o problema público e a política pública.

Diz Secchi (2019): “(...) o problema público é como se fosse a doença de um organismo, no caso a doença de um organismo social (...). A política pública é o tratamento a essa doença”. Do exposto por Secchi, depreende-se, assim, que o problema de pública relevância seria a “doença”, ou seja, uma enfermidade no organismo social e a política pública seria o remédio, o tratamento, a “cura”!

O excesso de trânsito nos centros urbanos, a proliferação do *Aedes aegypti* (mosquito da dengue), a escassez de crédito no mercado, o baixo nível da educação básica são exemplos de “problemas públicos” que devem ter a sua “terapia” viabilizada por políticas públicas. Neste sentido, resume o catedrático: “... então política pública é uma diretriz voltada para a resolução de um problema público (...) no organismo público” (Secchi, 2019).

Na mesma toada, entende-se que políticas públicas são atividades dos governos destinadas a responder a problemas públicos como saúde, educação, segurança, entre outros. Uma política pública consiste em um conjunto de ações e atividades pautadas por normas e procedimentos regulatórios, com o objetivo de atender a necessidades coletivas e sendo promovida pelo Estado e pela movimentação social.

Por outro lado, e para além da concepção de políticas públicas como programa de ação governamental, Rosana Bouldosa (2013) mitiga a participação governamental na solução de problemas de pública relevância. A partir de estudos de base pós-positivista, apresenta críticas à abordagem empirista e tecnocrata das políticas públicas. Inspirada em Frank Fischer, que, por sua vez, calçou-se em Jürgen Habermas (“Teoria do agir comunicativo”), ainda em escritos de Michel Foucault, sobre o discurso e na epistemologia do construtivismo social, para explicar

de processo e interações concorrendo ao enfrentamento e à solução de um certo número de problemas postos na agenda da autoridade” (Bucci, 2006).

políticas públicas como um fenômeno social, em que o governo, não necessariamente, deve ser o protagonista.

A autora menciona a *policy inquiry*⁶, como escola que abre maior distância do que denomina de visão “estadocêntrica” da *rational policy analysis* (ARPP). Assim destaca Boullosa (2013, p. 73-74):

A partir da ou mesmo no âmbito da escola da *policy inquiry*, novas conceituação e teorias começaram a aparecer calcadas em uma compreensão mais plural e democratizante das políticas públicas, assumindo-as como processos que poderiam ser compreendidos e estudados para muito além do governo. Dentre estas novas buscas estão, por exemplo, as abordagens ou teorias pós-positivista, pragmática ou argumentativa, todas elas redimensionando o papel dos governos, considerando a participação do mercado e incluindo novas formas de participação social, assim como problematizando os processos de autorização e os modos de produção e validação do conhecimento construído nos fluxos de políticas públicas.

A propósito, correlacionando essa abordagem do *policy inquiry* com o objeto desta da pesquisa, especialmente nos requerimentos de avaliação de políticas públicas das comissões do Senado, é possível se constatar não apenas uma multiplicidade de objetos de interesse da sociedade, bem como a necessidade irrefutável da participação de atores sociais na implementação e na avaliação de políticas públicas.

Temáticas como as que serão tratadas no Capítulo 4 e que apresentarão compilações dos relatórios de avaliação de políticas públicas, conduzidas pelas comissões do Senado, tais como mudanças climáticas, regularização fundiária na Amazônia, política de reconhecimento das pessoas com deficiência, entre outras, demonstram que as soluções para as situações de pública relevância, de fato, transcendem as ações do Estado, daí o porquê de as comissões realizarem audiências públicas, demonstrando a importância de ouvir não apenas os órgãos do Estado, mas também segmentos organizados da sociedade civil, numa séria avaliação de políticas públicas conduzidas pelo parlamento.

Noutro giro, se as políticas públicas se justificam a partir da existência de problemas públicos, considera-se oportuno um aprofundamento nesse conceito. Tanto na linguagem corrente como na linguagem sociológica, fala-se sobretudo de problemas sociais mais do que de problemas públicos. Nesse sentido, destaca Lança (2000):

⁶ A escola *policy inquiry* reúne, segundo Regonini (2001), o grande grupo de estudos que reconhece que os problemas de *policy* e as expectativas acerca suas soluções modelam e são modeladas por profundas interações sociais. Esse mesmo grupo, segundo a autora, possuiria uma dupla preocupação: de um lado, descrever os processos de políticas públicas o mais realístico e desencantadamente possível; do outro, transformar o conhecimento produzido pela descrição em um instrumento de intervenção. A *policy inquiry* recebe este nome em referência a Dewey, numa leitura, porém, muito diferente da ARPP.

Tanto na linguagem corrente como na linguagem sociológica fala-se sobretudo de problemas sociais mais do que de problemas públicos. Segundo Gusfield (1981), uma situação torna-se um problema público quando adquire uma dimensão “societal”: é assunto de conflitos de controvérsia, de debate de opiniões no espaço público, requerendo ser tratada pela ação coletiva dos poderes públicos, das instituições ou dos movimentos sociais. Assim sendo, determinados aspectos são fundamentais na construção dos problemas públicos e a determinação das causas da situação problemática e a questão do “ownership”, ou seja, quem tem o poder para definir o problema e a quem pertence resolveu.

Complementando o raciocínio, cita-se Daniel Cefaï (2017):

Na psicologia funcional da chamada Escola de Chicago, uma *situação* torna-se *problemática* quando as reações habituais de um organismo às solicitações de seu ambiente já não proporcionam a satisfação de suas necessidades e de seus desejos. A totalidade integrada, formada pelas *transações*¹² do organismo e de seu ambiente, conhece uma crise. Como ser vivo (*life form*), o organismo deve iniciar uma pesquisa para determinar qual é o problema e tentar resolvê-lo transformando seu meio de vida e as relações que mantém com ele. O mesmo acontece quando as respostas, rotinizadas e padronizadas, que uma coletividade dá ao ambiente que a cerca se mostram mal ajustadas, inadequadas ou insuficientes: um *distúrbio* nasce da *indeterminação* da situação que os membros de uma coletividade deverão circunscrever, conter, compreender, controlar.

Outra forma é a compressão de problemas públicos a partir de regras insculpidas na Constituição Federal, quando o diploma, por exemplo, trata dos objetivos fundamentais do País (art. 3º), ou da prescrição dos direitos sociais, tais como a saúde, a educação, a segurança pública e outros. Nesse sentido, é oportuno perquirir certas regras constitucionais, até mesmo para se entender a escolha dos temas de avaliação de políticas públicas pelas comissões do Senado.

Na sequência, apresentam-se alguns dispositivos constitucionais que remetem à necessidade de políticas públicas e que, de forma reflexa, explicitam o que são problemas públicos, ou de pública relevância, que podem exsurgir na pauta legislativa, a assim se tornar objeto de avaliação no Senado da República (Brasil, 1988):

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

(...)

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

(...)

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos

(...)

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

(...)

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Retornando a temática das políticas públicas, indispensável se faz colacionar o conceito de Theodore Lowi (1972), até porque na avaliação de políticas públicas conduzidas pelas comissões do Senado, ainda que em menor escala, será possível verificar-se inclusive que aspectos de eficiência e eficácia serão aferidos, a partir do desenho assumido. Nesse sentido, o pesquisador trouxe quatro formatos assumidos pelas políticas públicas:

- **Políticas distributivas:** referem-se às decisões tomadas pelo governo (distribuição de recursos e benefícios).
- **Políticas regulatórias:** são visíveis ao público e envolvem burocracia, políticos e grupos de interesse (regulamentação de atividades e comportamentos).
- **Políticas redistributivas:** ao impactar um maior número de pessoas, impõem perdas concretas para determinados grupos sociais e ganhos incertos e futuros para outros (redistribuição de riqueza e renda, exemplificada por políticas sociais universais, sistema tributário e sistema previdenciário).
- **Políticas constitutivas:** estabelecem as regras do próprio jogo político e administrativo (criação e reforma das estruturas governamentais e administrativas).

Os elementos principais sobre política pública são constituídos pela distinção entre o que o governo pretende fazer e o que realmente faz (diferença entre intenção e ação governamental); o envolvimento de diversos atores e níveis decisórios materializados nas ações governamentais (participação de diferentes grupos e esferas de decisão); a abrangência das políticas públicas não se limita a leis e regras (políticas incluem programas, ações e serviços).

Embora possam ter impactos no curto prazo, as políticas públicas são frequentemente de longo prazo (efeitos duradouros e estruturais). Observa-se que é cada vez mais necessária a formação de atores governamentais e não governamentais dispostos a contribuir para a análise das políticas, seja por meio de alternativas, seja por meio de participações de detentores de conhecimentos substanciais em cada setor político (Dorsa, 2021), o que remete novamente à escola *Police Inquiry*, já mencionada por Boullosa.

As redes de políticas, especialmente aquelas que incluem organizações civis, acadêmicos e especialistas independentes, servem para contribuir para o entendimento de uma variedade de problemas de pública relevância, aliás, isso pode ser verificado na avaliação de políticas públicas realizada pelas comissões permanentes do Senado, que no conjunto dos seus trabalhos, como já mencionado, realizam audiências públicas, em que participam tanto *experts* do serviço público como os de atuação na iniciativa privada.

Destarte, essa junção de atores públicos e da iniciativa privada, em princípio, aproxima as políticas públicas do interesse coletivo, transformando-as em recursos muitas vezes essenciais para a resolução de desafios. A aplicação consciente e complementar das duas perspectivas pode esclarecer as coalizões promotoras e das redes de políticas na criação de políticas específicas.

Por outro lado, importa esclarecer que as definições de política pública variam entre os estudiosos, mas compartilham a ideia central de que elas envolvem ações deliberadas por parte do governo para atingir objetivos específicos, frequentemente em resposta às demandas da sociedade. Repetto (2000) explica as políticas públicas como o processo de transformação e combinação de recursos normativos, humanos, financeiros e tecnológicos por organizações governamentais.

Esses recursos são utilizados para lidar com os problemas enfrentados pelos cidadãos, controlar seus comportamentos e satisfazer suas demandas, resultando em impactos sociais, políticos e econômicos. Essa definição destaca o papel ativo do governo em gerenciar recursos de forma integrada para atender aos interesses públicos, uma vez que as necessidades são ilimitadas e os recursos são escassos.

Nesse sentido, pontua Meneguín (2010, p. 7):

Infelizmente, a escassez de recursos é muito mais uma regra do que uma exceção, de modo que os governantes devem fazer escolhas de forma a utilizar o orçamento da maneira mais eficiente possível. Por meio dos tributos e dos estímulos fiscais, o setor público orienta os consumidores e os investimentos privados e procura corrigir distorções existentes na economia. A análise econômica social serve para examinar os efeitos diretos e indiretos que serão causados por determinado projeto, de forma a identificar se a economia como um todo está sendo favorecida ou prejudicada.

No campo da teoria do Direito, a definição de política pública é uma questão amplamente discutida, especialmente ao se considerar a estruturação de objetivos voltados à melhoria de aspectos econômicos, políticos ou sociais da sociedade. As políticas públicas são entendidas como padrões que estabelecem metas, com o intuito de melhorar condições dentro de uma comunidade. Esse conceito está relacionado à maneira como a política pública atua para

preencher lacunas normativas, dando suporte a regras e princípios já estabelecidos (Carvalhaes, 2019).

O conceito de política pública é descrito como um conjunto organizado de normas e ações que visam alcançar um objetivo específico, sendo unificado por um propósito comum. Essa perspectiva enfatiza a importância de as políticas públicas funcionarem como uma atividade estruturada que se adapta às demandas sociais e políticas. Quanto à sua natureza jurídica, algumas concepções consideram a política pública uma categoria normativa, equiparando-a aos princípios e regras.

Por ter objetivos, a política pública complementa e concretiza os princípios e regras existentes, atuando como um mecanismo para assegurar que os objetivos sociais e econômicos sejam atingidos. Nessa visão, as políticas são vistas como proposições que descrevem objetivos, em contraste com os princípios, que descrevem direitos (Carvalhaes, 2019).

Além disso, a discussão sobre a política pública e seu controle judicial ressalta a necessidade de entender seu caráter jurídico. Se vista como uma atividade composta por atos, decisões e normas diversas, entra no âmbito da discricionariedade administrativa. Entretanto, se considerada como uma categoria normativa, enfrenta desafios relacionados à exigibilidade e efetivação de direitos sociais, econômicos e culturais ao longo de todo o processo, desde sua criação até a implementação de programas governamentais (Carvalhaes, 2019).

Nesse viés, é oportuno mencionar que o Judiciário, em especial o Supremo Tribunal Federal, tem debatido acerca de litígios estruturais, tema intrinsecamente relacionado a problemas de pública relevância e, por conseguinte, relacionado a políticas públicas. O conceito de “litígios estruturais”, consoante se extrai do portal do Supremo Tribunal Federal (STF):

Litígios estruturais são ações nas quais se buscam enfrentar uma violação massiva de direitos que não resulta de um único ato do poder público, mas de um conjunto de ações e omissões de diferentes autoridades e até de diferentes instâncias de governo. A sua solução de modo geral envolve a reformulação de políticas públicas, por meio da participação de autoridades, beneficiários e sociedade civil. São litígios complexos que envolvem um conjunto amplo de atores. Trata-se de uma experiência relativamente nova na prática do STF (Brasil, 2024).

Por fim, as políticas públicas devem ser entendidas como um processo ou conjunto de processos que culmina na escolha coletiva e racional de prioridades. Elas são o resultado de um processo juridicamente regulamentado que determina quais interesses públicos são reconhecidos pelo Direito e merecem ser priorizados na ação governamental. Isso enfatiza a necessidade de uma abordagem sistemática para definir e implementar políticas que atendam às necessidades públicas de maneira eficaz e sustentável (Carvalhaes, 2019).

Conforme dito, esse embasamento teórico não é explicitamente citado quando da realização da avaliação de políticas públicas pelas comissões do Senado Federal. Porém, tem natureza de um verdadeiro conhecimento pressuposto, que é levado em conta como um elemento intrínseco da própria análise – e torna-se fundamental, portanto, para uma compreensão sobre a própria práxis dessa avaliação, inclusive na análise dos relatórios de avaliação de políticas públicas, contidos no capítulo final desta dissertação, revelam uma carência de análise de custo-benefício ou de custo-efetividade, uma vez que os documentos são mais centrados em relatar o andamento das políticas públicas do que propriamente avaliá-las.

1.2 PROBLEMAS PÚBLICOS E FASES DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Parte essencial no desenho de uma política pública é a identificação do problema, afinal, é a partir de uma situação-problema, em regra, que são concebidas ações para o seu enfrentamento, sejam de natureza governamental ou não.⁷

Em outras palavras, trata-se do problema público a ser enfrentado pela política pública, ou a diferença entre a realidade, ou seja, a distinção do *status quo*, para o que se pretende realizar. Destaque-se ainda que uma situação que é um problema para certa gestão, pode não ser para outra gestão, bem como uma mesma situação que já perdura por longo tempo, e que antes não se apresentava como problema, pode se tornar problema nos dias atuais.

Sjöblom (1984 *apud* Secchi; Souza; Pires, 2020)⁸ define problema público como “a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível”. Um problema existe quando o *status quo* é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor; fato que impacta a construção da agenda (fase imediatamente posterior à identificação do problema) e envolve vários atores, bem como pode envolver mais de uma parte interessada, logo, é comum que haja competição e intermediação de interesses.

⁷ “A concepção e a formulação da política pública partem do diagnóstico de um problema que, de maneira geral, pode ser entendido como um conjunto de necessidades da população ou de um grupo de pessoas que precisa da intervenção do governo. Um diagnóstico sólido desse problema permite que as ações da política sejam executadas de forma consistente e adequada para produzir os resultados esperados” (Brasil, 2018, p. 109).

⁸ “Para Sjöblom (1984), a identificação do problema público envolve: a percepção do problema: um problema público não existe senão na cabeça das pessoas. Um problema público, portanto, é um conceito subjetivo ou, melhor ainda, intersubjetivo. Uma situação pública passa a ser insatisfatória a partir do momento em que afeta a percepção de muitos atores relevantes” (*apud* Secchi; Souza; Pires 2020).

De início, a identificação do problema ou o diagnóstico (Dias; Matos, 2012, p. 76)⁹, é a situação em que a autoridade pública competente, a partir das demandas da sociedade, procede a diálogos, a estudos e a pesquisas que possam identificar as causas da problemática, para, então, selecionar as melhores alternativas para enfrentá-la, o que em medicina denomina-se propedêutica ou anamnese¹⁰.

Cabe, aqui, uma analogia com um ramo da ciência tão diverso das políticas públicas, como o da medicina, quando se vislumbra num e noutro caso a importância do diagnóstico para a definição das fases subsequentes. Nesse caso, diferentemente de se entrevistar o paciente, como se faz na medicina, entrevista-se a sociedade e os demais atores da política pública.

Conquanto não seja a regra, mas se apresenta ponto de entendimento que uma política pública tem como requisito a exequibilidade, isto é, a possibilidade, ou a viabilidade para a resolução da problemática. Em tese, um problema público insolúvel não poderia ser objeto de uma política pública, entretanto, só se admite tratar de desenho de uma política pública para situações-problema que sejam factíveis.

Ademais, impende mencionar que, eventualmente, uma política pública pode não ter o propósito de erradicar o problema, mas tão somente ter o fito de mitigá-lo, vale dizer, às vezes, o próprio Estado reconhece sua impotência diante de dada situação e labora, sabidamente, apenas para inserir a problemática em níveis aceitáveis, isto é, o Estado tem consciência de que a situação é insolúvel na sua integralidade, mas pode ser atenuada.

Exemplo disso pode ser verificado na questão das diferenças sociais e regionais existentes no País, quando a própria Constituição Federal, no art. 3º, inciso II, prescreve como objetivo fundamental do Brasil: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, CF/1988) (Brasil, 1988). Percebe-se que, com relação aos grandes contrastes econômicos e regionais que afetam a distribuição da riqueza no País, o propósito da política pública, reconhecido na Constituição Federal, será para a redução do quadro, e não a sua supressão, haja vista a inexecutabilidade dessa meta de extinção (Secchi; Souza; Pires 2020, p. 98)¹¹.

⁹ “A realização de um diagnóstico é uma condição inicial para a busca da solução para um determinado problema, além da identificação e desenvolvimento de alternativas. Quando as alternativas são formuladas, transformam-se em expectativa (de que o problema seja solucionado)” (Dias; Matos, 2012, p. 76).

¹⁰ “Propedêutica é o conjunto de técnicas e procedimentos pelos quais um paciente é examinado, com a finalidade de se chegar a uma hipótese diagnóstica. Essas técnicas envolvem: a entrevista ao paciente, o exame físico (inspeção, percussão, palpação e ausculta) e análise dos exames complementares” (Telemedicina, s.d.).

¹¹ “A avaliação da possibilidade de solução: costuma-se dizer que um problema sem solução não é um problema. É claro que nem sempre as políticas públicas são elaboradas para resolver completamente um problema, e sim

A seu turno, Cobb e Elder (1971 *apud* Capella, 2020) discorrem sobre três condições para que um problema possa ser objeto de políticas públicas, quais sejam: 1) atenção: as diversas partes interessadas devem reconhecer a situação como merecedora de intervenção; 2) resolutividade: deve haver viabilidade (como mencionado), ou seja, as medidas a serem adotadas para resolver o problema devem ser consideradas factíveis; 3) competência: o problema deve fazer parte da área de competência do poder público.

Acerca da questão de se reconhecer uma situação como merecedora de intervenção, destacam-se as diferentes “visões de mundo” dos governantes, exemplificando: o garimpo em terras Yanomamis não se identificava como um significativo problema para o governo Bolsonaro, sendo, diferentemente, uma situação de problema para o governo Lula; de outro modo, a ampliação de acesso à posse e ao porte de armas de fogo foi uma política pública no governo anterior, todavia não é hodiernamente para o atual governo (Dias; Matos, 2012, p. 4)¹².

A fim de ilustrar essa situação de diferentes “visões de mundo” dos governantes, impactando em intervenções em políticas públicas e sem a pretensão de emitir qualquer juízo de valor acerca das posturas de qualquer governo e do mérito de suas *policys*, destaca-se, de início, a questão das reservas indígenas Yanomamis, que no Governo Bolsonaro apresentaram um quadro de vácuo de políticas públicas. De acordo com matéria da agência oficial de comunicação do Governo (Agência Brasil, 2023):

O Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania divulgou hoje (30) relatório preliminar em que afirma que o governo de Jair Bolsonaro ignorou recomendações de órgãos internacionais sobre situação dos povos yanomami e não visitou as comunidades indígenas nos últimos anos. O documento, o primeiro levantamento da pasta, foi encaminhado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública para que os fatos sejam investigados.

Aliás, quando ainda era deputado federal, no ano de 1993, o então futuro presidente da República¹³ foi autor do Projeto de Decreto Legislativo nº 365/1993, que propôs a extinção da

apenas para mitigá-lo ou diminuir suas consequências negativas. No entanto, dificilmente um problema é identificado socialmente se não apresenta potencial de solução” (Secchi; Souza; Pires, 2020, p. 98).

¹² “As políticas públicas constituem um elemento comum da política e das decisões do governo e da oposição. Desse modo, a política pode ser analisada como a busca pelo estabelecimento de políticas públicas sobre determinados temas, ou de influenciá-las. Por sua vez, parte fundamental das atividades do governo se refere ao projeto, gestão e avaliação das políticas públicas. Como decorrência, o objetivo dos políticos, sejam quais forem seus interesses, consiste em chegar a estabelecer políticas públicas de sua preferência, ou bloquear aquelas que lhes sejam inconvenientes” (Dias; Matos, 2012).

¹³ A legalidade desprezada: um presidente pró-garimpo Jair Bolsonaro nunca escondeu suas intenções em enfraquecer a legislação ambiental e indigenista e viabilizar a exploração mineral em Terras Indígenas (TIs). Sempre se mostrou simpático aos garimpeiros e um crítico ferrenho ao ambientalismo. Essa história tem raízes profundas na vida do presidente: seu pai foi um dos milhares de garimpeiros que tomaram conta de Serra Pelada

reserva indígena. Conforme a ementa da proposição: “Torna sem efeito o Decreto de 25 de maio de 1992, que homologa a demarcação administrativa da terra indígena Yanomami, nos estados de Roraima e Amazonas”.

Noutro giro, o Governo Lula vem adotando medidas direcionadas a essa comunidade, sendo que no ano de 2023, reconheceu a grave situação sanitária e nutricional da população Yanomami, ato contínuo, instituiu o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-6 Yanomami), coordenado pelo Ministério da Saúde, além de assegurar, em 2024, um investimento de 1,2 bilhão de reais em ações estruturantes para os Yanomamis (Agência Gov., 2024).

Outra situação de dissenso de governos, no que tange às posturas em relação a questões de pública relevância, pode ser observado quanto à temática de acesso a armas de fogo, exemplificando: enquanto o Governo Bolsonaro editou dezenas de atos normativos infralegais, ampliando essa possibilidade, o Governo Lula suspendeu grande parte desses normativos, como mostra o Quadro 1.

(PA) na década de 1980. Durante sua campanha, o atual presidente prometeu legalizar a mineração e o garimpo em Terras Indígenas. Como era de se esperar, sua vitória nas urnas em 2018 foi interpretada por milhares de garimpeiros como uma autorização para invadir a Terra Indígena Yanomami. Esse incentivo ficou evidente, tanto para os indígenas – que observaram um aumento significativo do tráfego aéreo e fluvial em seu território, com balsas e aeronaves alimentando as zonas de garimpo – quanto para quem monitora a floresta por meio de imagens de satélites (Machado *et al.*, 2021).

Quadro 1 – Comparativo dos Governos Bolsonaro e Lula acerca de políticas públicas de acesso a armas de fogo

ACESSO A ARMAS DE FOGO	
Governo Jair Bolsonaro – 2019 a 2022	Governo Lula – 2023 até os dias atuais
Decreto nº 9.845/2019 – Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro e a posse de armas de fogo e de munição.	Decreto nº. 11.366/2023 – Revogou o Decreto nº. 9.845/2019
Decreto nº 10.030/2019 – Aprova o Regulamento de Produtos Controlados.	Decreto nº 11.615/2023 – Revogou o Decreto nº 10.030/2019
Decreto nº 11.035/2022 – Altera o Decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019, para dispor sobre a exigência de treinamento técnico para a concessão de porte de arma de fogo aos integrantes das guardas municipais.	Decreto nº 11.615/2023 – Revogou o Decreto nº 11.035/2022
Decreto nº 10.629/2021 – Altera o Decreto nº 9.846, de 25 de junho de 2019, que regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre o registro, o cadastro, e a aquisição de armas e de munições por caçadores, colecionadores e atiradores.	Decreto nº 11.366/2023 – Revogou o Decreto nº 10.629/2021

Fonte: elaborado pelo autor.

Em outro viés, há situações na sociedade que, independentemente da linha ideológica, classificam-se, indubitavelmente, como problemas e, assim, identificados como demandantes de políticas públicas. Nesse fim, pode-se exemplificar a pandemia do Covid-19, as grandes enchentes em certos municípios, normalmente ocorridas no mês de janeiro, ou ainda a higidez do sistema previdenciário, entre muitos outros.

Em resumo, há circunstâncias que, a despeito de fatores ideológicos, haverão de receber a atenção do Estado e, ainda, há ocasiões em que receberão maior, menor, ou mesmo nenhuma atenção do Estado; nesse caso, a depender do alinhamento que poderá ou não apresentar com a linha de convicção ideológica do governo, na ocasião.

Esse contexto é deveras relevante para se analisar a atuação do Senado no que concerne à avaliação de políticas públicas, haja vista essa Casa Legislativa, como qualquer parlamento de país democrático, ter como fator motriz das suas atividades a política, tanto em sentido *lato* como a político-partidária em sentido *stricto*.

Noutro giro, para Meneguín (2017), subsequentemente à fase da identificação do problema, também denominada diagnóstico, no desenho da política pública, deve vir a fase da definição de objetivos:

Os objetivos devem deixar claro onde se pretende chegar com a norma ou a política pública que será implementada. Para tanto, é útil que haja algum tipo de indicador que

permita a verificação do sucesso ou do fracasso do potencial norma, bem como a comparação com alternativas. Obrigatoriamente os objetivos devem estar relacionados com as raízes do problema que se quer atacar.

A partir da consideração supracitada, torna-se imperioso associar o objetivo da política pública com a fase que alguns teóricos classificam como fase de formulação de alternativas, ou seja, a fase preparatória para tomada de decisão e sua implementação ou execução.

É na fase da formulação das políticas públicas que os atores, ou seja, as partes envolvidas apresentam a idealização para a referida política pública. São estabelecidas as metas e selecionadas as soluções consideradas mais eficazes (capazes de atingir os resultados), eficientes (mais econômicas) e efetivas (que verdadeiramente provoquem impacto na sociedade), neste caso, percebe-se a correlação, política pública de impacto e avaliação de impacto legislativo.

Por óbvio, o Poder Legislativo, e nesse ponto, especialmente o Senado, a depender do propósito da política pública, pode assumir um papel de protagonismo, seja como autor, seja como autorizador, seja como fiscalizador, ou mesmo como avaliador da ação governamental (art. 96-B do RISF). Em outras palavras, a fase da formulação da política pública pode ser de suma importância para o Legislativo, inclusive por estabelecer parâmetros para uma análise de avaliação de impacto, seja *ex ante*, *in itinere* e, sobretudo, *ex post*.

A respeito desses diferentes momentos em que pode se dar a avaliação das políticas, cita-se ensinamento de Macêdo (2017, p. 21), quando afirma:

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

A etapa de construção ou formulação de alternativas é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos. Destaque-se que um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas, por diversos caminhos.

De acordo com Schattschneider (1960, p. 68, *apud* Capella e Brasil (2018), “a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha

dos conflitos e por sua vez, a escolha dos conflitos aloca poder”. Portanto, a definição das alternativas, algo de tênue relação com o objetivo, como tratado por Meneguín (2017, p. 90) nesse sentido:

Tendo claro o problema a ser atacado e o objetivo a ser atingido, chega-se à fase de pensar possíveis maneiras de se alcançar o objetivo.

Pensar em alternativas, além de aumentar a probabilidade de se escolher a melhor solução, aquela que é mais eficiente do ponto de vista do bem-estar social, garante também mais transparência à escolha pública, diminuindo as chances de viés para atender determinados grupos de interesse.

Mais uma etapa mencionada por Meneguín (2017, p. 92), no desenho de uma política pública, é a verificação do arcabouço jurídico, ou seja, a verificação do conjunto de normas constitucionais, legais e infralegais que venham subsidiar e que devem ser observadas por ocasião da implementação da política pública.

Impende destacar que a grande maioria das políticas públicas decorre de ação governamental, destarte, considerando que a Administração Pública é regida por um conjunto de princípios (CF, art. 37), sendo um dos seus basilares, o princípio da legalidade, a observância do arcabouço jurídico é um ponto essencial no desenho de uma política pública.

Nesse particular, é de se observar o que dizem Andrade e Santana (2017, p. 785):

Toda política pública possui um marco legal que impõe um dever de realização por parte dos poderes estatais. A normatividade que lhe é inerente se faz acompanhar da coercitividade subjacente a limitação jurídico-constitucional. Nesse sentido, toda política pública deve ser submetida ao controle jurisdicional do Estado imposto pela Constituição, um controle negativo em limitação às maiorias parlamentares ou à discricionariedade do administrador público.

É de ser dada mais ênfase ainda ao arcabouço jurídico, quando se observa que para a Administração Pública, a legalidade apresenta uma conotação diferente daquela dada ao particular a uma pessoa comum. Enquanto para uma pessoa física ou jurídica a legalidade está no seu sentido *lato*, ou seja, é permitido fazer tudo, exceto o que a lei proíbe (Andrade; Santana, 2017, p. 787), para a Administração Pública, a legalidade deve ser adotada no seu sentido estrito, ou seja, salvo exceções, o Poder Público somente pode fazer o que seja permitido pela lei.

Nesse sentido, é imperioso que o gestor público, por ocasião do desenho da política pública e de forma reflexa, na avaliação de impacto legislativo, observe o conjunto normativo que dará base para a política pública a ser implementada, sendo esse um ponto essencial na metodologia de uma política pública.

Assim explica Meneguín (2017, p. 92):

Tendo o rol de opções, deve-se verificar o arcabouço jurídico que envolve o tema e cada uma das soluções pensadas. Para tanto, há que se conhecer a legislação relevante associada, assim como os limites legais para a nova proposição.

Evitar alternativas que possam redundar em excesso de ações judiciais, e, sobretudo, desviar-se de alternativas que apresentem um eventual vício de constitucionalidade, são requisitos vinculados ao arcabouço jurídico e que devem ser observados por ocasião da decisão e implementação de certa política pública.

Ainda na concepção de Meneguín (2017), para o desenho de uma política pública, devem ser relevadas as fases da análise de impacto das alternativas e a comparação de alternativas, fases que devem anteceder a tomada de decisão e sua implementação ou execução.

Na análise de impacto, os chamados atores, ou seja, as partes envolvidas, apresentam alternativas para a referida política pública. Assim, são estabelecidas as metas e selecionadas as soluções consideradas mais eficazes, eficientes e efetivas.

Assinala Meneguín (2017, p. 91) que: “Esta etapa tem como objetivo prover informações claras sobre o impacto das soluções propostas, comparando-as entre si e também fazendo a comparação com o *status quo*”.

Complementa ainda o autor que, a depender da situação fática, poderá ser mais conveniente e oportuno manter o estado vigente do que realizar alguma ação, isso, a partir de uma análise do benefício social a ser viabilizado pela política pública (Meneguín, 2017).

Oportuno destacar, ainda, que essa fase da análise de impacto das alternativas apresenta pontos de convergência com a avaliação *ex ante*, pois se dá antes da implementação da política pública. Ao mesmo tempo, visa identificar impactos de ordem econômica e social, além dos indicadores quantitativos e qualitativos da política pública, bem como quem serão os agentes afetados.

Quanto aos impactos de ordem econômica e social, sobretudo levando-se em conta a má distribuição de renda vigente no País e, por conseguinte, a escassez de recursos, essencialmente de natureza orçamentária, é essencial que se identifique quais grupos serão assistidos pela política pública e qual a parcela da população será atendida.

Ato contínuo à análise de impacto das alternativas vem a comparação de alternativas, momento em que as possibilidades são cotejadas, a fim de se aferir qual o melhor caminho a

ser adotado para a política pública, observando, a depender do caso concreto, a relação custo-benefício ou custo-efetividade.

Nesse diapasão, novamente Meneguín (2017):

para todas as opções analisadas, deve-se considerar todos os aspectos positivos e negativos da possível solução. Esses aspectos podem ser discutidos em termos qualitativos, quantitativos ou financeiros, a depender do caso avaliado ou do grau de detalhe pretendido. Existem algumas técnicas que podem ser utilizadas para se fazer a comparação.

Ainda, ressalta-se que, em regra, uma política pública apresenta um conjunto de alternativas; assim sendo, a depender de uma série de fatores, como custo das soluções, urgência, atores envolvidos, arcabouço jurídico, contingências políticas etc., a alternativa a ser adotada poderá se dirigir a caminhos diferentes.

Numa outra vertente, Karin Kässmayer (2017, p. 29), ao tratar da metodologia de avaliação de impacto legislativo, cita a experiência internacional, especificamente por meio da Comissão Europeia denominada Impact Assessment Guidelines (European Commission, 2009), e os critérios desse órgão para a concepção de políticas públicas, no entanto, a autora faz adaptações, levando em conta aspectos da realidade brasileira.

Entende Kässmayer (2017) que uma escoreta metodologia de análise de impacto legislativo deve passar por algumas fases, tais como identificação do problema; definição dos objetivos; levantamento de alternativas; verificação do arcabouço jurídico; análise de impacto das alternativas, além da comparação das alternativas, pontos que serão explanados a seguir.

Em outras palavras, a autora, quando menciona as diferentes fases, se alinha à posição do Guia prático de avaliação de políticas públicas, quando este dispõe sobre o ciclo de execução da política pública, observe:

A abordagem de avaliação escolhida deve estar alinhada ao ciclo de execução da política pública; como exemplo, será visto mais à frente que uma linha de avaliação de impacto só deve ser executada se a política já tiver alcançado tempo de execução suficiente para que haja os resultados e os impactos esperados, conforme o seu modelo lógico (Brasil, 2018).

1.3 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Seguindo no propósito de descortinar importantes aspectos relacionados com as políticas públicas, para, posteriormente, fazer a vinculação disso com a avaliação de impacto legislativo realizada no Senado Federal, abordar-se-á o ciclo das políticas públicas que, a propósito, tem em uma de suas etapas a fase da avaliação de políticas públicas, ponto nodal desta pesquisa.

Partindo da premissa de que o processo de políticas públicas reúne inúmeros atores e que estes, a partir das suas distintas competências e poderes, interagem em arenas múltiplas, para discutir, aprovar e implementar as ações do Estado, é importante discorrer sobre o ciclo de políticas públicas, vale dizer: o processo sequencial e cronológico que as políticas públicas seguem, desde a identificação do problema (a necessidade), passando pela sua implementação, até a sua extinção.

O ciclo de políticas públicas: “é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes” (Secchi, 2019). Nesse diapasão, o ciclo de políticas públicas possui uma dinâmica própria, destacando-se que nem sempre o que é planejado se viabiliza na prática, haja vista a interferência de variados fatores endógenos e exógenos, que fazem parte das políticas públicas.

Para o Secchi (2019), o ciclo de políticas públicas é composto pelas seguintes fases: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação, e 7) extinção.

A seguir, uma sucinta abordagem sobre cada uma das fases do ciclo de políticas públicas.

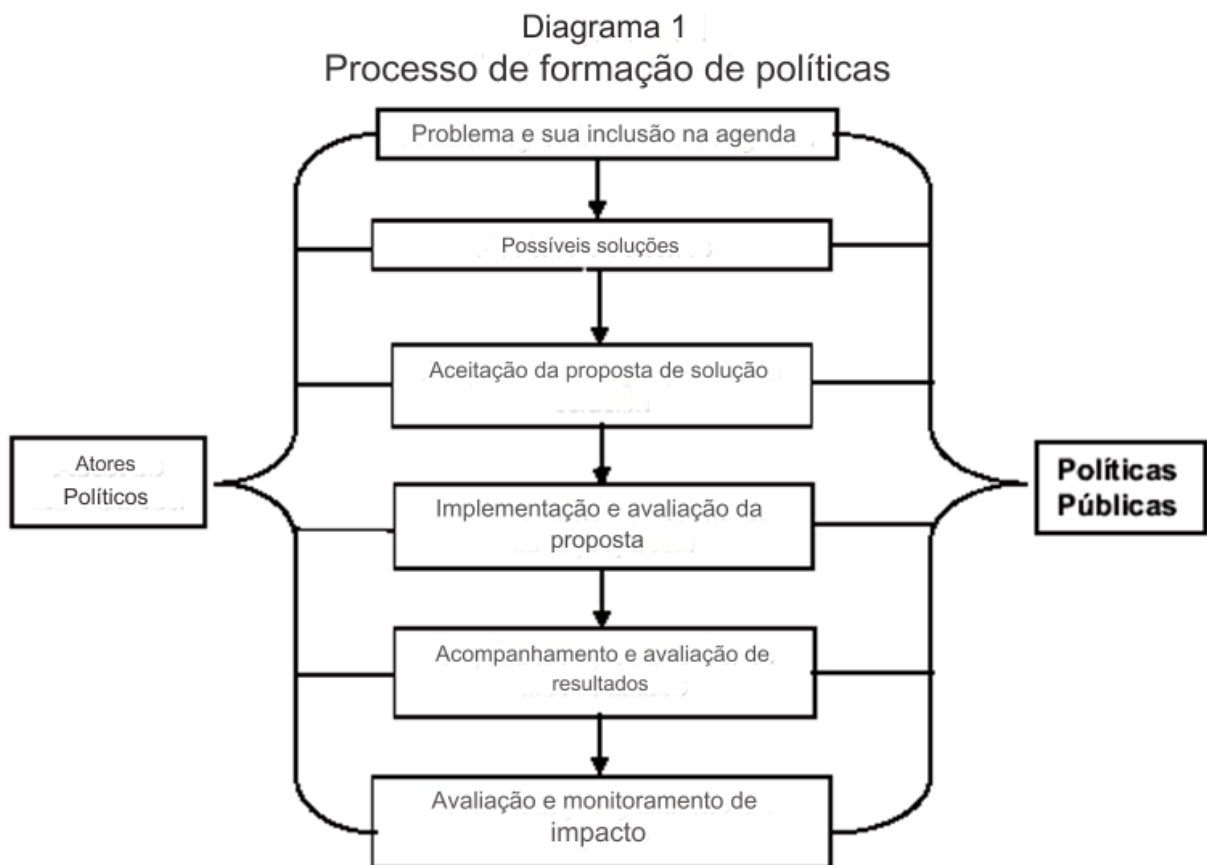
Seguindo o raciocínio, apresenta-se, a seguir, um diagrama que descreve o "Processo de formação de políticas públicas". O fluxograma é dividido em várias etapas que representam um ciclo sistemático e contínuo de desenvolvimento, implementação e avaliação de políticas públicas. Cada etapa está claramente delineada, indicando a progressão linear e cíclica das atividades envolvidas na formação de políticas públicas.

O processo começa com a identificação de um problema que é então incluído na agenda política. Essa fase é crucial, pois determina quais questões serão consideradas para elaboração de políticas. Em seguida, observa-se a etapa de geração de possíveis soluções, em que diferentes alternativas são propostas para resolver o problema identificado. Uma vez propostas as soluções, segue-se para a aceitação da proposta de solução, momento em que uma das soluções sugeridas é aceita para ser implementada. Posteriormente, a implementação e avaliação da

proposta são realizadas. Esta fase permite verificar se a solução escolhida é a melhor no tratamento do problema identificado.

Prosseguindo no ciclo, o seguimento e a avaliação dos resultados são conduzidos para monitorar os efeitos da política implementada e identificar quaisquer necessidades de ajuste ou melhoria. Finalmente, a avaliação e o seguimento do impacto encerram o ciclo, examinando o alcance e a eficácia da política no longo prazo. Esse modelo é instrumental para os atores de política, que são responsáveis pelas etapas do processo, desde a formulação até a avaliação das políticas públicas.

Diagrama 1 – Processo de formação de políticas



Fonte: Elaboração própria, 2006, com base em Subirats e Rose.

Fonte: Maggiolo e Maggiolo (2007).

A propósito, a abordagem do ciclo vem sendo substituída por outras perspectivas de análise, exemplificando dos subsistemas, de Hewlett, Ramesh e Perl (2012). Na visão dos autores, as políticas públicas são compreendidas como subsistemas, comunidades e redes de políticas públicas, de natureza político-administrativa, em que cada segmento aglutina um

grupo de atores e instituições que erguem um sistema político, econômico e social mais amplo (Capella; Brasil, 2018, p. 73)¹⁴.

De volta ao ciclo das políticas públicas, pontua-se que a dinâmica entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário no contexto da formulação, implementação e controle de políticas públicas, especialmente em situações de crise, como uma pandemia. Essa análise se insere no tópico do ciclo de políticas públicas, que compreende as etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas destinadas a atender às necessidades da população. Assim, tem-se o ciclo de políticas públicas, ainda que importe recordar que muitos outros autores trazem demarcações distintas:

- **Formulação:** envolve a criação de políticas baseadas na identificação das necessidades sociais e na definição de objetivos claros. Nesta etapa, o Poder Executivo atua devido ao seu acesso direto às informações sobre as demandas regionais e ao orçamento público.
- **Implementação:** a execução das políticas formuladas é realizada considerando as especificidades locais e o contexto orçamentário. O Executivo é responsável por colocar em prática as medidas necessárias para enfrentar crises, utilizando seus recursos e capacidade administrativa.
- **Monitoramento e avaliação:** essas etapas são essenciais para garantir que as políticas alcancem os objetivos estabelecidos e para realizar ajustes quando necessário. O monitoramento contínuo permite avaliar a eficácia e a eficiência das medidas adotadas.

Nimer (2020) destaca que o Executivo é o responsável por criar e implementar políticas públicas, devido à sua capacidade de compreender melhor as necessidades regionais e gerir o orçamento. Isso permite que ele elabore respostas adequadas a crises emergentes, como uma pandemia.

Embora o Judiciário não deva intervir diretamente em escolhas orçamentárias e na formulação de políticas, ele possui papel fundamental no controle da constitucionalidade e legalidade das medidas adotadas. Isso inclui garantir que as ações governamentais respeitem os direitos fundamentais e as normas constitucionais. Em situações críticas, explica Nimer (2020),

¹⁴ “O presente estudo procurou apresentar e discutir o histórico e as transformações nos conceitos de subsistemas, redes e comunidades de políticas públicas, apontando para a incorporação desses elementos como mecanismos centrais em modelos mais recentes de análise de políticas públicas. A revisão dessas questões nos dá uma melhor noção sobre o que esses conceitos podem, ou não podem, explicar. O conceito de subsistemas se refere às nossas instituições sociais e à forma como elas interagem umas com as outras e com entidades e atores não governamentais, tais como grupos de interesse, a mídia e especialistas em política” (Capella; Brasil, 2018).

o Judiciário também deve reconhecer e corrigir omissões inconstitucionais ou ilegais por parte do Executivo, o que foi mencionado anteriormente, quando se discorreu, ainda que perfunctoriamente, acerca de litígios estruturais. Trata-se da tormentosa questão do controle judicial de políticas públicas e dos seus limites e possibilidades – tema que, porém, foge ao objeto dessa dissertação.

Por fim, oportuno reafirmar a importância de um Poder Judiciário forte e independente para garantir a proteção dos direitos fundamentais e a legalidade das ações governamentais. Em tempos de crise, como uma pandemia, o Judiciário deve atuar de modo vigilante, assegurando que as medidas tomadas pelo Executivo respeitem os princípios do Estado de Direito, sem usurpar a função política de formulação de políticas públicas. A coordenação e a cooperação entre os Poderes são essenciais para enfrentar de forma eficaz os desafios impostos por crises e para garantir a estabilidade institucional e a segurança jurídica.

Entrementes, para que um problema seja classificado como bem estruturado e entre na agenda programática, ele deve ser delimitado de forma intencional e causal, estabelecendo objetivos e valores sociais. As políticas públicas são uma sequência, sistema e ciclo de ações estruturadas. Elas são viáveis quando as ações governamentais investigam os objetivos, valorizam as solicitações e estudam as alternativas junto aos resultados (Aular, 2023).

Analisar o processo de políticas públicas, sob a perspectiva do poder, acarreta oferecer um novo entendimento de modelos teóricos bem conhecidos na literatura de políticas, como o incrementalismo e o ajuste partidário mútuo. O incrementalismo, que resulta da racionalidade limitada (capacidade humana de processar informações), frequentemente é estudado a partir de uma perspectiva de resolução de problemas, o que é corroborado por vários estudos.

Pois bem, finalizando esta subseção, se por um lado, tem-se o dissenso de doutrinadores, sobre quantas e quais são as fases de um ciclo de políticas públicas, a fase da avaliação de políticas públicas deve ser considerada como de consenso, ou pelo menos, posição majoritária, tendo em vista que aferir resultados (avaliação *ex post*) é algo essencial em políticas públicas, diante da necessidade de se mensurar que foi alterado no *status quo*, no problema ou situação da sociedade, objeto da política pública, vale dizer, qual o *output* diante dos *inputs*, sendo esse um papel do Parlamento, pois na qualidade de órgão que elabora, aprova e acompanha a execução orçamentária, deve possuir condições de aferir o que foi investido e o que foi apurado da política pública.

CONCLUSÕES

Construir um cabedal teórico adequado para se entender o complexo e múltiplo conceito de políticas públicas, bem como conhecer e discernir entre as diversas fases do ciclo da política das políticas públicas, especialmente a fase da avaliação, que pode ocorrer em momentos diferentes, são pontos essenciais tratados neste capítulo.

Não obstante a pluralidade de conceitos acerca do tema das políticas públicas, é importante o direcionamento para a questão de problemas de pública relevância, de responsabilidade do Executivo e que poderão ser objeto de avaliação de políticas públicas por parte das comissões temáticas do Senado, muito deles insertos na Constituição Federal, na qualidade de direitos sociais ou de objetivos da República Federativa do Brasil e, ao mesmo tempo, integrados às áreas de especialização das comissões especializadas do Senado da República.

Importante também abordar aspectos que envolvem o entendimento do que vem a ser problema de pública relevância e a forma como os governos se colocam diante da problemática. A exequibilidade ou possibilidade de mitigação do problema, assim, uma possível a inclusão na agenda, a formulação de alternativas e a implementação da política pública.

Por fim, o entendimento da fase de avaliação de políticas públicas, que pode ser compreendido sob variadas óticas. Nesse caso, a necessidade de se perceber que os trabalhos das comissões do Senado, não comumente, se atêm a aspectos acadêmicos, técnicos ou mesmo que contemplem a análise de custo-benefício ou custo-efetividade das ações governamentais. Na maioria das vezes, o trabalho dos órgãos temáticos da Câmara Alta se adstringe a relatar as políticas públicas e apresentar sugestões ao Executivo, que é o Poder intrinsecamente responsável por essa atividade, havendo escassez de análise de resultados, por parte do Senado.

Nesse cenário, também se buscou relacionar a importância da atividade legislativa com as políticas públicas, para, oportunamente, adentrar os meandros da avaliação de políticas públicas pelo Senado, assim sendo, decerto esse embasamento teórico será útil para o aprofundamento no tema.

CAPÍTULO 2

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

INTRODUÇÃO

Avaliar políticas públicas é atividade de extrema relevância em países democráticos, considerando não apenas a busca pela efetividade dos direitos fundamentais, como também a satisfação das obrigações prestacionais do Estado. Nesse sentido, antes de se avançar para o próximo capítulo, em que será tratada especificamente da avaliação de políticas públicas por parte das comissões permanentes do Senado, faz-se necessário perscrutar aspectos legislativos e doutrinários relacionados com a fase do ciclo das políticas públicas, denominada avaliação de políticas públicas, que pode ocorrer em três momentos distintos, a saber: *ex ante* (na elaboração da política pública), *in itinere* (na implementação da política pública) e *ex post* (após realizada a política pública).

Destarte, neste segundo capítulo irá se discorrer acerca do arcabouço legislativo referente às políticas públicas, iniciando-se pelas normas constitucionais, introduzidas pela Emenda à Constituição nº 109, de 2021, os §§ 16 dos arts. 37 e 165, respectivamente, inclusive quanto aos aspectos relativos à aplicabilidade e à efetividade das normas constitucionais.

Além disso serão tratados de outros pontos da legislação, incluindo leis federais e normas infralegais, todas com repercussão na avaliação das políticas públicas. Importante também ressaltar que serão acrescidas abordagens doutrinárias sobre a avaliação de políticas públicas e métodos de avaliação de políticas públicas, tudo com propósito de fundamentar o ponto nodal desta pesquisa que é a avaliação de políticas públicas no âmbito do Senado federal.

2.1 NORMAS CONSTITUCIONAIS QUE TRATAM DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma das mais destacadas características de um Estado democrático de direito é, além da previsão constitucional, a efetivação dos direitos fundamentais. Não há que se falar em democracia sem que se remeta a uma ordem jurídica, que prime por destacar o princípio da dignidade da pessoa humana e, por conseguinte, a previsão e a proteção dos direitos fundamentais.

A seu turno, inserto na grande seara dos direitos fundamentais, estão os direitos sociais, ou também denominados direitos de segunda geração ou de segunda dimensão, aqueles que,

em regra, para se viabilizar, necessitam da intervenção do Estado, por isso também são chamados de direitos positivos ou prestacionais.

Educação, saúde, assistência social, alimentação, moradia, transporte, direitos trabalhistas, segurança e mais uma incontável gama de segmentos, inserem-se no universo dos direitos sociais, que, por sua vez, para serem entregues ao cidadão e à sociedade, necessitam das políticas públicas para se viabilizar.

Em outras palavras, as políticas públicas são instrumentos que oportunizam, entre outros, a concretização dos direitos coletivos. São, portanto, da espécie pertencente ao gênero dos direitos fundamentais. Observa-se, assim, que o Estado avança da sua postura, *a priori*, abstencionista para enveredar, *a posteriori*, na trilha prestacional, ou seja, de agente concretizador de direitos sociais, o que frequentemente se realiza, como dito, por meio de políticas públicas.

Destarte, embora a relevância das políticas públicas para a efetivação dos direitos sociais seja irrefutável, bem como é possível se constatar que o ordenamento jurídico pátrio, nesse sentido, venha evoluindo, é fato que a sociedade ainda se ressenete de um complexo de leis e normas mais robusto, que venham tratar com a devida ênfase desse ponto fulcral, qual seja: a avaliação das políticas públicas.

Esse cenário torna-se ainda mais desafiador face ao princípio constitucional da legalidade, em sentido estrito, haja vista a Administração Pública necessitar de leis para subsidiar a sua atuação, vale dizer, ressenete-se da falta de um adequado arcabouço jurídico que venha embasar a atuação do Estado, quanto às regras, no que tange à avaliação das políticas públicas.

Todavia, o quadro de omissão ou mora legislativa, logo mais a ser explanado, finda por acarretar lacunas jurídicas, quanto ao dever de os entes federativos precederem à avaliação de políticas públicas. Entretanto, esse cenário paulatinamente começou a se mitigar, especialmente, a partir da promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 109/2021, que, a despeito de tratar essencialmente de estabilidade fiscal, introduziu, na Constituição, dispositivo que impõe à Administração Pública o dever de proceder à avaliação de políticas públicas, conforme o teor do § 16 do art. 37 da Constituição Federal:

§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

Impende destacar ainda outra inovação, também advinda da mesma emenda constitucional, que a propósito, também se deu coincidentemente, com a inserção de um § 16, só que, nesse caso, acrescido ao art. 165 da Constituição Federal, que se refere às leis de natureza orçamentária: plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais:

§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição.

Esses dois novos dispositivos constitucionais: o § 16 do art. 165 e o § 16 do art. 37, sobretudo este último, até por serem normas presentes na Constituição Federal, se apresentam como balizas essenciais no paradigma da avaliação de políticas públicas no País. Por outro lado, considerando as tímidas inovações legislativas, havidas nesse sentido, desde a promulgação da EC nº 109/2021, que introduziu esses dispositivos, constata-se que a cultura de avaliação de políticas públicas no País tem muito a ser aprimorada.

2.2 LEGISLAÇÃO QUE VERSA SOBRE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O Brasil vem paulatinamente atentando para algo que nações mais prósperas, do ponto de vista do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), como Canadá, Portugal, e Reino Unido já vêm realizando há três, quatro décadas¹⁵, qual seja: a necessidade de se institucionalizar a avaliação legislativa e a avaliação de políticas públicas. Nesse viés, diz Kässmayer (2017, p. 29), referindo-se ao Canadá:

(...) o governo canadense, baseado nessa diretriz (regras de legística) elaborou um manual (Canadá 2001) que informa que o processo legislativo é um esforço conjunto de um grupo que inclui planejamento e boa gestão sendo a produção de leis, sem dúvida, a atividade mais importante do governo. Além disso, essa diretriz estabelece um princípio: o de que a lei apenas deve ser formulada quando esse for o modo mais apropriado para alcançar o objetivo proposto. Assim, o Ministro responsável pela proposição deverá demonstrar que seu desiderato cumpre o requisito e que não há outros meios de alcançar objetivos da política de modo e efetivo.

¹⁵ “A partir dos anos oitenta do século passado, o estudo das normas experimentou na Europa um salto qualitativo, a partir do momento em que não juristas passaram a observá-la como um instrumento de ação e transformação política e econômica, passando a lei a ser estudada no domínio das técnicas e métodos que devem reger a sua concepção redação, avaliação sistematização e praticabilidade. Nasceu assim a Legística como parte da ciência da legislação, preocupada com o estudo das consequências produzidas pelos atos legislativos e com a concepção de métodos e técnicas suscetíveis de potencializar a sua qualidade, simplificação e eficiência” (Morais, 2020, p. 20).

Em âmbito internacional, também é possível elencar países, inclusive de reconhecida experiência pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹⁶, que adotam o sistema de Avaliação de Impacto Legislativo (AIL), especialmente na Europa¹⁷, como critério de elaboração de atos normativos, e essencialmente, quando relacionados à adoção de políticas públicas.

Cumpre destacar que a Avaliação de Impacto Legislativo (AIL) e a avaliação de políticas públicas são assuntos distintos, todavia de significativa correlação¹⁸.

A respeito da avaliação de impacto legislativo (AIL), também chamada de avaliação de impacto regulatório (AIR), esta se enquadra, segundo Meneguim e Silva (*apud* Andrade; Santana, 2017, p. 14-18), no conceito de avaliação *ex ante*:

Essa avaliação, de natureza *ex ante*, abarcaria desde a análise dos motivos que tornam necessária determinada intervenção, o planejamento das ações para o desenvolvimento da iniciativa, a definição dos agentes encarregados de implementá-la, o levantamento das normas disciplinadoras pelas quais será regida, até a fundamental avaliação de seus possíveis impactos.

Entrementes, assinalando a carência de um complexo legislativo mais robusto e qualificado para a AIL, Marcelo Pinheiro (2022) faz a seguinte advertência: “Há, é verdade, uma série de normas jurídicas que apresentam elementos da análise *ex ante* e *ex post* de propostas normativas ou políticas públicas, mas não um conjunto integrado de normas ou diretrizes específicos para a AIL”.

Há de se constatar, entretanto, que o Brasil, ainda que refratariamente, avança tanto no campo da normatização, voltada tanto para avaliação de políticas públicas, como para a análise

¹⁶ “Cabe destacar que no âmbito dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a realização de AIR sobre projetos de lei (aqui denominada de AIL) já é realidade há muitos anos. Atualmente, todos os países que pertencem a essa organização e a União Europeia exigem a AIL para os projetos de lei mais relevantes apresentados perante os parlamentos nacionais” (Pinheiro, 2022, p. 72).

¹⁷ “Pode-se, assim, fracionar a experiência do Reino Unido no uso da avaliação de impacto regulatório em três períodos-chave, de acordo com Starkey ([201-], p. 1): i) início da agenda de desregulamentação (anos 80 a 90), com a introdução da AIR dotada de análise estruturada dos custos, benefícios e alternativas de regulação; ii) formalização da AIR e criação da regulação melhor (Better Regulation Agenda) a partir de 1997, com a exigência da elaboração de AIR para todas as novas regulamentações, que foram avaliadas pela Regulatory Impact Unit do Governo central; a partir de 2005, transformação desta unidade na Better Regulation Executive, com foco nos efeitos das normas no mercado e em como minimizar os encargos” (Kässmayer, 2017, p. 40).

¹⁸ “A avaliação do impacto da lei pode ser utilizada para calcular o impacto e os efeitos da aplicação de uma legislação, bem como aferir se a legislação atendeu às expectativas do legislador. 44 As avaliações legislativas podem ter caráter descritivo ou explicativo: descritivo quando analisam as causalidades entre os efeitos da lei e a vontade do legislador; e explicativo quando, além de observar essa causalidade, oferecem explicações para os fenômenos sociais observados. Nesse contexto, os objetivos da avaliação de impacto legislativo se igualam aos objetivos da avaliação de políticas públicas” (Andrade; Santana, 2017, p. 793).

de impacto regulatório, seja por meio de emendas constitucionais, de normas legais, ou normas infralegais e mesmo manuais, como Guia Prático de Análise *Ex Post*, da Presidência da República. Esse direcionamento constatado nos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Executivo decerto vem pavimentar segmento tão relevante e ao mesmo tempo pouco valorizado no âmbito da Administração Pública.

A seguir, abordagens acerca dessa legislação que versa sobre políticas públicas, a começar pelo importante § 16 do art. 37 da Constituição, como dito, introduzido pela EC nº 109/2021.

2.3 ORIGEM DA EC Nº 109/2021 E DO § 16 DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A inovação introduzida pelo § 16 no art. 37, juntamente com vários outros dispositivos constantes da EC nº 109, de 2021, decorreu da aprovação da proposta de emenda à Constituição, a PEC nº 186/2019, de iniciativa do Senado Federal, que teve como primeiro signatário o senador Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE).

A proposição legislativa foi lida em Plenário da Câmara Alta em 5/11/2019, quando começou a tramitar. Ato contínuo, foi designado relator o senador Oriovisto Guimarães (Podemos/PR), que, antes de declinar da relatoria, apresentou quatro pareceres, e em nenhum deles constava no texto, o § 16 no art. 37 da CF.

Devolvida pelo relator, a PEC nº 186/2019 foi redistribuída a outro relator, o senador Marcio Bittar (MDB/AC), que logo no primeiro dos seus seis pareceres, apresentou um substitutivo¹⁹, no qual passou a constar o § 16 no art. 37, que trata de avaliação de políticas públicas.

Compulsando os autos digitais referentes à tramitação legislativa da PEC (Brasil, s.d.), não foi encontrado, nos seus diversos pareceres, qualquer alusão ao dispositivo em menção, em nenhuma das justificativas das emendas. Ou seja, é possível apontar somente quando se deu a inserção do § 16 no art. 37 no texto da PEC, vale dizer, no parecer do relator, em 23/2/2021. Todavia, não há registro na justificativa da proposição, ou seja, não há registro da exposição de motivos que faça alusão ou fundamente o dispositivo.

¹⁹ “Nota-se a existência de emenda denominada de substitutiva que é aquela apresentada como sucedânea de outra proposição, sendo denominada de substitutivo, quando a alterar substancial ou formalmente em seu conjunto considerando se formal alteração que visa exclusivamente aperfeiçoamento da técnica legislativa...” (Carvalho, 2007, p. 140)

Destaque-se também que o senador Paulo Paim (PT/RS) apresentou a Emenda nº 34, de natureza supressiva, com o fito, justamente, de retirar o § 16 do art. 37, alegando se tratar de uma emenda “jabuti”²⁰, todavia, a emenda não fora acolhida pelo relator, sob alegação de prejudicialidade, em função de estar relacionada com um parecer antigo. Segue excerto da emenda supressiva do Senador Paim e a sua justificação:

Suprima-se o § 16 do art. 37 da CF proposto pela Emenda Substitutiva do Relator à PEC 186/2019.

JUSTIFICAÇÃO.

A inclusão do § 16 é um “jabuti” que não deve prevalecer. (...) (Brasil, 2019a).

A PEC nº 186/2019 foi então aprovada no Senado em 4/3/2021, e encaminhada em autógrafos²¹ no mesmo dia, à Câmara dos Deputados, sendo aprovada na Casa, em 11/3/2021, isto é, apenas uma semana depois de recebida na Câmara Baixa, sendo promulgada a emenda constitucional em 15/3/2021, quando passou a vigor.

Da tramitação da PEC nº 186/2019, que resultou na promulgação da EC nº 109/2021, é possível se fazer algumas inferências. O seu objeto inicial estava adstrito apenas a questões fiscais e a medidas de controle das despesas obrigatórias por parte dos entes federativos, sendo o assunto avaliação de políticas públicas inserido posteriormente, a propósito, sem maior vínculo de pertinência material com o tema inicial do projeto.

Contudo, por se tratar a PEC de uma proposição legislativa diferenciada, uma vez que possui o condão de alterar a Constituição Federal, tendo, assim, um procedimento legislativo mais denso e elaborado (constituição rígida²²), não se considera ser da melhor técnica, utilizar

²⁰ “Essa limitação para emendar está amparada nos Regimentos Internos das duas Casas integrantes do Congresso Nacional, e, sobretudo, está pacificada na jurisprudência da Suprema Corte. Em resumo, a finalidade desse tipo de restrição é evitar o que na linguagem comum se chama “jabuti”, ou seja, uma emenda cujo teor não tem relação material com a proposição principal (se um jabuti estiver em cima de uma árvore, alguém lá o colocou, afinal, jabutis não sobem em árvores)” (Silva, 2023 p. 184).

²¹ “O autógrafo que constitui o instrumento formal consubstanciador do texto definitivamente aprovado pelo Poder Legislativo deve refletir com fidelidade o seu conteúdo intrínseco, o resultado da deliberação parlamentar. Na realidade, o autógrafo equivale à verdadeira cópia da aprovação parlamentar do projeto de lei, devendo refletir todas as transformações introduzidas, mediante emenda, na proposição legislativa (ADI nº 1.393, Rel., Min Celso de Mello, DJ 11/10/1996) (Brasil, 1996).

²² “A rigidez é atributo que se liga muito proximamente ao princípio da supremacia da Constituição. A supremacia fixa o *status* hierárquico máximo da Constituição no conjunto das normas do ordenamento jurídico. Essa superioridade se expressa na impossibilidade de o legislador ordinário modificar a Constituição, dispondo em sentido divergente do que o constituinte estatuiu. Se a Constituição pode sofrer transformações pela mesma maneira como se elaboram as demais leis, não se assegura a supremacia da Carta sobre o legislador ordinário. A rigidez distingue o poder constituinte dos poderes constituídos e positiva uma hierarquia entre as normas jurídicas, em que a Constituição aparece como conjunto de normas matrizes do ordenamento jurídico, em posição de

aqui, a expressão “contrabando legislativo” ou “jabuti”, como foi a justificação da Emenda nº 34 à PEC nº 186, de autoria do senador Paulo Paim.

Nesse particular, no dizer de Fabiana de Menezes Soares:

Esse Jabuti benfazejo permaneceu no texto aprovado da PEC sem que seu conteúdo tenha sido objeto de maiores discussões talvez por ter passado despercebida ante a quantidade de modificações constitucionais que o texto aprovado acabou trazendo talvez por não ter sido deliberada por pareceres de comissões de nenhuma das casas que na ocasião estavam impossibilitados de se reunir presencialmente por força da pandemia da Covid -19 (Soares, 2023).

Por outro lado, ver um dispositivo que trata de avaliação de políticas públicas ser inserido numa PEC cuja temática essencial é o “teto de gastos”, é algo questionável sob a ótica da boa técnica legislativa²³, conquanto não seja inconstitucional.

Em resumo, a PEC que tinha, inicialmente, o fito de estabelecer a contenção do crescimento das despesas obrigatórias, viabilizando um ajuste fiscal, por meio de um “teto de gastos”, foi além e brindou a ordem jurídica, ao introduzir justamente na CF um dispositivo da maior relevância, tornando-se ponto fulcral do arcabouço jurídico para a avaliação de políticas públicas pelos diferentes entes da Federação²⁴.

2.4 APLICABILIDADE DO § 16 DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Inicia-se a abordagem do incipiente dispositivo constitucional, indagando se se trata, quanto à efetividade, de norma de eficácia plena, vale dizer, prescinde de regulamentação, haja vista já possuir efeitos integrais, além de ser imediata, ou, ainda, de eficácia limitada, ou seja, se necessita de regulamentação para produzir efeitos integrais, uma vez que é mediata (necessita de um meio), ou mesmo norma de eficácia contida, que pode, no futuro, sofrer restrição. Nesse sentido, cumpre destacar que consta no dispositivo, que, *in fine*, a expressão: “na forma da lei.”.

Ressalta-se que José Afonso da Silva (2008), indiscutível referência quando o tema é a efetividade das normas constitucionais, ao se referir a normas de eficácia contida, igualmente

prevalência sobre todos os atos normativos que não de nela encontrar fundamento último” (Mendes; Gonet, 2020, p. 62).

²³ Lei Complementar nº 95/1995: “Art. 7º, (...) I – excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;”.

²⁴ Deixamos aqui de analisar especificamente o estado da arte da avaliação no âmbito do Poder Executivo, por considerarmos que isso se distanciaria por demais do foco da pesquisa (Poder Legislativo).

menção como tipo de norma que poderá ser regulamentada pelo legislador ordinário, sendo também cabível, nesse caso, adotar a expressão “na forma da lei”, “conforme a lei” ou análoga.

No entanto, nesse caso, o sentido de “na forma da lei” é diverso. Isto é, para as normas de eficácia contida, a regulamentação posterior não vem para dar efeitos integrais, como ocorre com as normas de eficácia limitada, mas, sim, vem para restringir, para conter, para delimitar os seus efeitos.

Inclusive, Maria Helena Diniz (1992), ao se referir ao mesmo tipo de norma, denomina-a de norma de efeitos restringíveis. Nesse diapasão, diz José Afonso da Silva (2008) sobre o que chama de normas de eficácia contida:

I – São normas que, em regra, solicitam a intervenção do legislador ordinário fazendo, expressa remissão há uma legislação futura; mas o apelo ao legislador ordinário visa a restringir-lhes a plenitude da eficácia, regulamentando os direitos fugitivos que delas decorrem para os cidadãos indivíduos ou grupos.

II – Enquanto o legislador ordinário não expedir a norma restritiva sua eficácia será plena, nisso também difere das normas de eficácia limitada, de vez que a interferência do legislador ordinário, em relação a estas, tem o escopo de lhes conferir plena eficácia e a aplicabilidade concreta e positiva.

Pois bem, a partir das lições de José Afonso da Silva (2008), e assim, entendida a distinção de significados de “na forma da lei”, para normas de eficácia limitada e para normas de eficácia contida. Retorna-se a questionar justamente se do § 16 no art. 37, introduzido pela Emenda Constitucional nº 109/2021, se trata de norma de eficácia limitada ou se trata de norma de eficácia contida ou de eficácia plena?

Para Fabiana de Menezes Soares (2023, p. 12), ao se referir ao § 16 no art. 37 da CF, a despeito de a autora não utilizar no excerto a seguir, a expressão “norma de eficácia contida ou restringível”, é possível se inferir que ela entende que o dispositivo prescinde de regulamentação para produzir efeitos integrais, ou seja, o classifica como uma norma de eficácia contida. Assim discorre a autora:

Esse sistema normativo de tutela da avaliação, anterior, articula-se, em razão do tema, às alterações da EC 109, como o §16 do art. 37, o que exige uma exegese a que não chegue ao absurdo argumento de que normas constitucionais tenham sua força mitigada pela necessidade de novas normas infralegais: como se a questão da avaliação não é uma inovação no ordenamento jurídico brasileiro.

Aliás, Roberta Simões Nascimento (2023, p. 124-125) corrobora esse entendimento, quando da análise do mencionado artigo da professora Fabiana de Menezes Soares, assim se manifesta:

Conforme o raciocínio desenvolvido, trata-se de norma constitucional de eficácia contida, não limitada, não sendo possível admitir sua mitigação pela necessidade de novas normas infraconstitucionais ou infralegais. A autora apoia seu argumento, de forma especial, na riqueza de fontes do direito referentes ao sistema constitucional de avaliação da aplicação da lei via serviços públicos, arcabouço normativo necessário e suficiente para dar conta da efetividade do art. 37, § 16, da Constituição Federal. A própria atuação do Tribunal de Contas no controle da qualidade dos gastos públicos – afirma a autora – disponibiliza informações importantes e indicadores do insucesso da legislação que servem de amparo para viabilizar a avaliação constitucional.

A seu turno, em sentido oposto, Ana Beatriz Rezende Rosa e Fabiana Miranda Prestes (2023, p. 79), em artigo publicado, a propósito, na mesma obra, “Avaliação legislativa no Brasil: efeitos da Emenda Constitucional nº 109, art. 37, § 16”, de onde se colaciona o excerto abaixo, entendem que o § 16 no art. 37 da CF é norma de eficácia limitada.

A recente inclusão do § 16 no art. 37 da CRFB, estabelecendo comando específico para que os órgãos e entidades da administração pública realizem, de forma individual ou conjunta, avaliação de políticas públicas, com divulgação adequada do objeto e dos resultados alcançados, promete alavancar a instituição de mecanismos de avaliação de políticas públicas em todas as esferas de poder. A despeito de se tratar de um dispositivo novo e, à primeira vista, de eficácia limitada, compreende-se que pode ser um importante caminho para a incorporação da avaliação de impacto regulatório como etapa do ciclo das políticas públicas.

Nesse particular da efetividade da norma insculpida no § 16 no art. 37 da CF, esta pesquisa se alinha com a posição de Fabiana de Menezes Soares (2023) e Roberta Simões Nascimento; ou seja, entende-se que se trata de norma de eficácia contida e não limitada²⁵, mesmo porque a avaliação das políticas públicas como dever dos entes federativos tem aplicação imediata, prescindindo, num primeiro momento, de regulamentação do legislador ordinário ou infralegal, para produzir efeitos integrais, pois, antes mesmo da existência da alteração constitucional, a avaliação de políticas públicas já era realizada, ou seja, sem haver regulamentação.

Noutro ponto, a inserção do dispositivo na Constituição Federal, indubitavelmente, é um avanço no campo da avaliação de políticas públicas no País; ademais, na qualidade de norma de eficácia contida e, portanto, autoexecutável, enfatiza-se que declina da ação do legislador ordinário para produzir efeitos integrais.

De acordo ainda com José Afonso da Silva (2008):

²⁵ Assim, consideramos que a exegese do dispositivo não pode resultar na negativa da imediata aplicabilidade da norma. Isso porque a expressão “na forma da lei” refere-se menos à parte inicial do dispositivo (obrigação de fazer da administração pública concernente na realização de avaliação de políticas públicas) e mais à sua segunda metade (forma de divulgação do objeto e resultado dessas avaliações) (Soares, 2023, p. 981).

Para Rui são autoexecutáveis as determinações, para executar as quais, não se haja mister de constituir ou designar uma autoridade, nem criar ou indicar um processo especial, e aquelas onde o direito instituído se ache armado por si mesmo, pela sua própria natureza, dos seus meios de execução e preservação. As normas não autoexecutáveis são as que não revestem dos meios de ação essenciais ao seu exercício os direitos, que outorgam, ou os encargos, que imponha: estabelecem competências, atribuições, poderes, cujo uso tem de aguardar que a Legislatura, segundo o seu critério, os habilite a exercerem.

Para completar o raciocínio, Gilmar Mendes e Gonet Branco explicam (2020, p. 69):

Desde Rui Barbosa que se conhece entre nós, a distinção entre normas que são e as que não são autoexecutáveis. Rui difundiu a doutrina norte-americana que cogita dos *self-executing provisions* e dos *not self-executing provisions*. As *self-executing provisions* são as normas imediatamente aplicáveis, por regularem diretamente as matérias situações ou comportamentos de que cogitam. As *not self-executing* dependem de elaboração de leis ordinárias para que possam operar mais intensamente no plano das relações sociais.

2.5 PARTICULARIDADES DO § 16 DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Pois bem, partindo das premissas de que o dispositivo se trata de uma norma de eficácia contida e não limitada, não seria cabível, salvo melhor juízo, uma lei que viesse restringir a atividade de avaliação das políticas públicas? Por outro lado, faz-se necessário compreender o propósito da comunicação do legislador que alterou o texto da Constituição introduzindo o § 16 do art. 37, com a possibilidade de legislação complementar nesse ponto, a ser feita pelo legislador ordinário ou mesmo infralegal.

Talvez fosse menos complexo de se responder à indagação se houvesse a justificação na PEC nº 186/2019, da qual resultou a EC nº 109/2021, e, em função disso, a inserção do § 16 no art. 37 na CF. Concluindo esse ponto, ainda que não haja uma resposta clara, o novel dispositivo constitucional, embora significativo, é apenas um passo inicial e uma sinalização, no sentido de que a avaliação das políticas públicas no País necessita avançar, sendo que esse avanço passa, necessariamente, por um arcabouço legislativo infraconstitucional e mesmo infralegal mais robusto e que imponha, mais do que uma orientação, mas o dever de conduta de os órgãos e entidades da Administração procederem à avaliação de políticas públicas, vale dizer: as regras de *accountability* devem se fazer cada vez mais presentes entre os deveres do gestor público, como instrumento de higidez da democracia nacional.

Nesse contexto, menciona-se Macedo (2017), correlacionando *accountability* com a avaliação de políticas públicas:

Os governos são submetidos a processos avaliativos formais e informais de suas ações, propostas, práticas e ideologias; e uma das razões para isto é o aperfeiçoamento do princípio da prestação de contas e da responsabilização estatal – *accountability*.

E na busca de dar supedâneo legislativo ao dever de se proceder perenemente à avaliação de políticas públicas, verifica-se que tramitam no Congresso Nacional duas proposições com o propósito de regulamentar o § 16 do art. 37 da CF – são os Projetos de Leis Complementares nºs 61 e 64, de 2022, proposições de conteúdo similar, uma tramitando na Câmara dos Deputados, a outra tramitando no Senado Federal.

Passados mais de três anos da promulgação da Emenda Constitucional nº 109/2021, há de se destacar que ainda não há norma produzida pelo legislador ordinário, concernente ao dever de a Administração Pública, como um todo, proceder à avaliação das políticas públicas, com a divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na esteira do que dispõe o texto do § 16 do art. 37 da Constituição Federal.

Ademais, não há meios mais contundentes de impor esse dever às instituições, isso porque se observa, no caso, o que se chama de “norma imperfeita”, haja vista a inexistência, ou insuficiência de sanção para impor a necessária força cogente ao dever de legislar pela autoridade competente.

Sobre norma imperfeita, mais uma lição de Gilmar Mendes e Gonet Branco (2020, p. 71):

As normas constitucionais caracterizam-se, também, pela especificidade dos meios de tutela das sanções jurídicas que as cercam. São, nesse sentido chamadas de normas imperfeitas, porque a sua violação não se acompanha de sanção jurídica suficiente para repor a sua força normativa, até porque não há nenhuma outra instância superior que lhe assegure a observância pelos órgãos da soberania. As normas constitucionais dependem da vontade dos órgãos de soberania de respeitá-las e cumpri-las. Aponta Konrad Hesse que a força normativa da Constituição depende das possibilidades de sua realização, abertas pela situação histórica, bem como da vontade constante dos implicados no processo constitucional de realizar os conteúdos da Constituição.

Ainda abordando o § 16 no art. 37 da CF, verifica-se que a norma se direciona às três esferas da Administração Pública, vale dizer: União, estados e municípios, além do Distrito Federal, que possui natureza administrativa e legislativa híbrida, ou seja, competência concomitante de estado-membro e município, no que concerne à necessidade de proceder à avaliação de políticas públicas.

Em resumo, houve a preocupação do legislador constituinte derivado reformador²⁶, em atribuir o dever de proceder à avaliação de políticas públicas em todos os níveis, isto é, para as entidades federativas autônomas, de âmbito federal, regional e local, como preceitua o art. 18 da Constituição.

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (Brasil, 1988)

Até porque, no modelo federativo vigente no Brasil, a propósito, com força de cláusula pétrea (CF, art. 60, I), o exercício da autonomia político-administrativa faz-se presente na União, nos estados e municípios, tendo todos os entes, evidentemente, nos limites de suas alçadas, o dever de implementar políticas públicas, e, assim, por consequência, devem ter também o ônus de avaliar essas políticas públicas.

Curioso também observar a topografia do dispositivo constitucional referente ao § 16 no art.37 da CF. Não obstante o tema vincular o Poder Legislativo, no que tange ao dever de normatizar a avaliação das políticas públicas, o dispositivo não se insere no Título IV, que trata da Organização dos Poderes, especialmente, no capítulo I, que trata do Poder Legislativo, estando, em vez disso, inserto no Título III – Da Organização do Estado, especificamente no seu capítulo VII, que trata da Administração Pública.

Possivelmente, esse endereçamento na parte da Administração Pública possui relação com a nomogênese legislativa do dispositivo, ou seja, tem relação com o procedimento legislativo, que redundou na norma constitucional. Destarte, essa opção do constituinte derivado reformador tem a ver com a tramitação da proposta de emenda à constituição – PEC nº 186/2019.

²⁶ “O Poder Reformador, cuja existência se restringe aos ordenamentos jurídicos encabeçados por uma constituição rígida, tem a função de modificar as normas constitucionais por meio de emendas. As limitações impostas pela Constituição de 1988 estão consagradas no artigo 60” (Novelino, 2019, p. 79).

2.6 DEMAIS DISPOSITIVOS ACERCA DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Há uma bateria de dispositivos constitucionais que tratam, ainda que de forma reflexa, sobre a avaliação de políticas públicas, inclusive, muitos anteriores ao § 16 do art. 37.

Quadro 2 – Dispositivos constitucionais e sua relação com a avaliação de políticas públicas

DISPOSITIVO	COMENTÁRIOS
Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (...) § 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;	Dispositivo que abre a temática da Administração Pública na CF e que disciplina o modo de participação do cidadão, que pode apresentar reclamações concernentes à prestação de serviços públicos, bem como faz referência a um controle e parâmetros de avaliação de desempenho de dirigentes públicos.
Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. § 1º O servidor público estável só perderá o cargo: (...) III – mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. (...) § 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.	O servidor público que, obviamente, atua na prestação de serviços públicos, é avaliado periodicamente, inclusive se submetendo a um estágio probatório para adquirir estabilidade, devendo demonstrar aptidão e comprometimento com o exercício da função pública. Ou seja, é avaliado como agente público, fato que tende a acarretar melhor prestação de serviço.
Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...) XV – avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios.	O Senado Federal aferindo (avaliando periodicamente) o sistema tributário, junto aos entes da Federação.
Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e	O sistema de controle externo aferindo se os recursos financeiros, orçamentários e materiais, a propósito, essenciais para a efetividade das políticas públicas, estão sendo

renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.	utilizados em observância aos princípios da legalidade economicidade legitimidade.
Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;	Os órgãos de controle interno de cada um dos três Poderes da União, verificando o cumprimento das metas estabelecidas nas leis orçamentárias e nos programas de governo.
Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias	Similar ao art. 41, § 1º, III e § 4º, isto é, a aquisição da estabilidade do agente público efetivo, passa por uma avaliação de desempenho e um estágio probatório.
Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (...) V – os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.	Artigo inserto no Título que trata da Ordem Econômica e Financeira e que menciona a necessidade de uma lei que disporá sobre um estatuto de entidades da Administração indireta (empresas públicas e sociedades de economia mista) que deverão atentar sobre a avaliação de desempenho de seus dirigentes.
Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.	O dispositivo, de forma expressa, regula que o Estado procederá, quanto à ordem social, o monitoramento, o controle e a avaliação de políticas públicas.
Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...) § 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: (...) III – as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal;	Trata de regular, periodicamente, a fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde em todas as esferas da Federação.

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: (...) II – autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.	Concede a iniciativa privada a possibilidade de atuar na área da educação, observada a possibilidade de o Poder Público avaliar a qualidade do ensino, prestada por essas entidades particulares.
Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (...) § 9º A lei disporá sobre normas de fiscalização, de avaliação e de controle das despesas com educação nas esferas estadual, distrital e municipal.	Dispõe sobre a obrigatoriedade de aplicação de percentual mínimo em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, ao mesmo tempo em que dispõe sobre a necessidade de fiscalizar e controlar as despesas da área de educação.
Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o <i>caput</i> do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições: (...) V – a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do <i>caput</i> deste artigo, distribuída da seguinte forma: (...) c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica; (...) X – a lei disporá, observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do <i>caput</i> e no § 1º do art. 208 e as metas pertinentes do plano nacional de educação, nos termos previstos no art. 214 desta Constituição, sobre: (...) e) o conteúdo e a periodicidade da avaliação, por parte do órgão responsável, dos efeitos redistributivos, da melhoria dos indicadores educacionais e da ampliação do atendimento;	Artigo similar ao do dispositivo anterior, ressaltando a necessidade de legislação para regular o conteúdo e a periodicidade da avaliação de indicadores educacionais e da ampliação do atendimento.
Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela <u>Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970</u>, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego, outras ações da previdência social e o abono de que trata o § 3º deste artigo. (...) § 5º Os programas de desenvolvimento econômico financiados na forma do § 1º e seus resultados serão anualmente avaliados e divulgados em meio de comunicação social eletrônico e apresentados em reunião da comissão mista permanente de que trata o § 1º do art. 166.	Trata do Programa de Integração Social e dos seus programas de desenvolvimento econômico que deverão ter seus resultados avaliados anualmente.

ADCT, Art. 41. Os Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios reavaliarão todos os incentivos fiscais de natureza setorial ora em vigor, propondo aos Poderes Legislativos respectivos as medidas cabíveis.	Esse dispositivo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, trata da reavaliação dos incentivos fiscais de natureza setorial.
--	---

Fonte: Brasil, 1988.

Além dos mencionados dispositivos, reitera-se que somado ao § 16 do art. 37 da CF, há o § 16 do art. 165, introduzido igualmente pela EC nº 109/2021. Ao introduzir na Constituição o § 16 ao art. 165, verificou-se uma inovação para as leis de natureza orçamentária (PPA, LDO e LOA), qual seja: a necessidade de monitoramento das políticas públicas, tanto a avaliação formativa (*in itinere*) como a avaliação posterior (*ex post*), em outras palavras, o orçamento programado para a formação de resultados.

Sobre o tema, ensina Stephan Righi Boechat (*apud* Faria, 2018, p. 43)²⁷:

O orçamento por resultados surge no panorama mais abrangente da Administração Pública por resultados, que tem por fundamento a busca pela eficiência e efetividade da atuação governamental. A preocupação com os meios e insumos (*inputs*) é minimizada, privilegiando-se a diretriz baseada no desempenho do poder público, com foco nos produtos e serviços disponibilizados para a sociedade (*outputs*) e os resultados transformadores advindos dessas prestações (*outcomes*). Como os avanços do orçamento por resultados integram-se nesse processo abrangente de reforma administrativa, o ambiente institucional como um todo deve ser favorável a essa abordagem.

Pois bem, percebe-se que ambos os dispositivos, tanto o § 16 do art. 37 como o § 16 do art. 165 não apenas se comunicam entre si, como se complementam, na medida em que os órgãos e entidades da Administração Pública devem realizar a avaliação das políticas públicas, devendo o resultado fruto dessas avaliações associar-se às leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), no que concerne às suas perspectivas de orçamento por resultado.

É de se perceber, assim, uma preocupação crescente e saudável dos Poderes Executivo e Legislativo em pautar regramentos para uma avaliação de políticas públicas mais efetiva, o que vinha acontecendo timidamente, mas que tende a se potencializar com o advento da EC nº 109/2021.

Também nessa seara, outro dispositivo constitucional acerca da avaliação das políticas públicas, inclusive mais antigo do que os dois anteriormente citados, uma vez que foi

²⁷ “O núcleo conceitual do modelo assenta-se sobre a ideia básica de que a informação sobre o desempenho de órgãos, agências e programas deve ser integrada ao processo orçamentário e – principalmente – utilizada como insumo do processo decisório. Referida concepção encontra-se bem estabelecida na literatura especializada, não obstante possam ser apontadas algumas divergências teóricas” (Faria, 2018, p. 43).

introduzido na CF, pela EC nº 108/2020, trata-se do parágrafo único do art. 193 da CF, com o seguinte texto:

Art. 193 (...)

Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2021 de 26 de março de 2020).

Pode-se mencionar, ainda, inovações relativamente recentes no campo da legislação infraconstitucional, como a Lei nº 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras Federais) e a Lei 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica), que disciplinam a necessidade de AIR, a avaliação *ex ante*, para certos atos administrativos de cunho normativo.

De acordo com os arts. 6º e 9º da Lei nº 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras Federais):

Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo. (...)

Art. 9º(...)

§ 7º Compete ao órgão responsável no Ministério da Economia opinar, quando considerar pertinente, sobre os impactos regulatórios de minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados submetidas a consulta pública pela agência reguladora.

E art. 5º, parágrafo único, Lei nº 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica):

Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o caput deste artigo e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

Para além do art. 96-B do RISF, ponto central desta pesquisa e que será tratado em tópico a parte, há ainda outras legislações, exemplificando: o Decreto nº 12.002/2024, que

regulamenta a Lei Complementar nº 95/1998, no âmbito do Poder Executivo federal, que disciplina diretrizes de legística formal e de legística material²⁸ (AIR) de atos legislativos.

A seu turno, no âmbito da legislação infralegal, de relevo ainda destacar o importante papel do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), órgão consultivo da esfera do Poder Executivo, instituído pelo Decreto nº 9.834/2019, posteriormente alterado pelo Decreto nº 11.558/2023.

Sobre o CMAP, os seus membros titulares são representantes de cada uma das Secretarias-Executivas, ou seja, uma espécie de “vice-ministro” das seguintes Pastas: Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), que o coordena; Casa Civil da Presidência da República (CC/PR); Ministério da Fazenda (MF); Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e Controladoria-Geral da União (CGU).

Considerando os órgãos supramencionados como auxiliares do presidente da República, destaca-se que o CMAP constitui estrutura integrante do Poder Executivo, não do Poder Legislativo; destaque-se também que o decreto que o instituiu, com o nome de Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, é de 12 de junho de 2019, portanto anterior à maioria dos dispositivos constitucionais e legais mencionados anteriormente

Vale dizer, é anterior ao § 16 do art. 37, bem como precede o § 16 do art. 165 ainda, o parágrafo único do art. 193, todos da Constituição Federal. Ainda é anterior à Lei nº 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras Federais) e à Lei nº 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica), fato que demonstra que o Executivo já vinha dando uma atenção especial ao tema da avaliação das políticas públicas, antes mesmo da EC nº 109/2021 e de outras normas de hierarquia legal.

O CMAP atua para avaliar uma lista de políticas públicas, selecionadas de forma antecedente e que são financiadas ou subsidiadas com recursos da União. Após a avaliação da política pública pelo órgão, poderão ser sugeridas medidas para o monitoramento e a implementação das recomendações.

Poderão também ser propostas medidas eventuais para a alteração das políticas públicas em andamento, ou seja, a avaliação *in itinere*, atuando para garantir harmonia da gestão, com as hodiernas práticas de governança e de *accountability*, na ação governamental.

²⁸ “A partir dos anos oitenta do século passado, o estudo das normas experimentou na Europa um salto qualitativo, a partir do momento em que não juristas passaram a observá-la como um instrumento de ação e transformação política e econômica, passando a lei a ser estudada no domínio das técnicas e métodos que devem reger a sua concepção redação, avaliação sistematização e praticabilidade. Nasceu assim a Legística como parte da ciência da legislação, preocupada com o estudo das consequências produzidas pelos atos legislativos e com a concepção de métodos e técnicas suscetíveis de potencializar a sua qualidade, simplificação e eficiência” (Morais, 2020, p. 20).

A partir do quadro a seguir, observa-se a evolução do processo de institucionalização da avaliação de políticas públicas no País, em ordem cronológica decrescente.

Quadro 3 – Evolução da legislação acerca de avaliação de políticas públicas

ECs nºs 108/2020 e 109/2021 Órgãos da Administração Pública tendo que proceder à avaliação de políticas públicas
PPA 2020/2023 O CMAP avaliará políticas selecionadas no âmbito do PPA
Decreto PPA 2020/2023 Detalha a avaliação <i>ex post</i> e <i>ex ante</i> no CMAP
Decreto nº 9.834/2019 Criação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)
Decreto nº 9.588/2018 Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS)
2018 Publicação do Manual da Presidência da República, intitulado Avaliação de Políticas Públicas Guia prático de análise <i>ex post</i> .
Decreto nº 9.203/2017 Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional– (CIG).
Decreto s/nº/2015 Criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTAG), para acompanhar e avaliar os gastos públicos e melhorar a execução orçamentária e financeira do governo.
Resolução nº 44/2013 do RISF Estabeleceu possibilidade de as comissões permanentes da Casa realizarem avaliações <i>ex post</i> de políticas públicas (art. 96-B do RISF).

Fonte: elaborado pelo autor com base em Brasil, 2018.

CONCLUSÕES

Este capítulo tratou do arcabouço legislativo voltado para a avaliação de políticas públicas. Foi possível verificar que, em pouco tempo, houve, no País, um acréscimo significativo de normas relativas ao tema, sejam elas de vértice constitucional, de âmbito legal e mesmo infralegal, destacando-se um quadro em que é possível constatar os avanços legislativos afetos ao tema da avaliação de políticas públicas.

Especificamente no que tange ao § 16 do art. 37 da Constituição Federal, que consiste marco indelével nesse prisma, pois vem regular em nível constitucional o poder-dever da

Administração Pública para, em todas as esferas da Federação, proceder à avaliação de políticas públicas.

Impende destacar que os avanços legislativos, *de per si*, não têm o condão de elevar a importante atividade de avaliação de políticas a ser desempenhada por todas as esferas de Poder; por outro lado, a construção de uma sólida base legislativa desempenha papel significativo na ampliação da cultura da avaliar políticas públicas, essencialmente relevando o princípio constitucional da legalidade em sentido estrito, que deve pautar a atuação da Administração Pública.

A seu turno, se o Poder Executivo dá passos largos no campo do arcabouço legislativo na avaliação de políticas públicas, há de se reconhecer que o Poder Legislativo ainda está em mora nessa atividade, sugerindo-se que não apenas a Câmara dos Deputados tenha um olhar mais atento a essa atividade, como também as assembleias legislativas estaduais e mesmo as câmaras municipais das principais cidades brasileiras.

Por fim, após uma análise mais minudente do complexo legislativo que abarca a avaliação de políticas públicas, essencialmente por normas federais, presume-se ser mais palatável o estudo do art. 96-B do RISF, que trata da mesma temática, todavia, voltada para as atividades do Senado da República, por meio de suas comissões temáticas, sendo esse o tema do próximo capítulo.

Outra importante abordagem do capítulo relaciona-se com o entendimento de outras fases do ciclo das políticas públicas, tais como a identificação do problema e a formulação das políticas públicas, que, por óbvio, vão impactar na avaliação *ex post* das políticas públicas. Por fim, o capítulo traz uma abordagem de aspectos relacionados com Política da Avaliação de Políticas Públicas, e encerra tratando, sob ótica doutrinária, de tipos de avaliação de políticas públicas e seus métodos, ou momentos em que uma política pública pode ser avaliada, antes, concomitantemente e, especialmente tratada pelas comissões permanentes do Senado, conforme dispõe o art. 96-B do RISF.

CAPÍTULO 3
AValiação DE POLÍTICAS PÚBLICAS SEGUNDO O
ART. 96-B DO REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL

INTRODUÇÃO

Pretende-se neste capítulo, tratar das particularidades que envolvem o art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), assim sendo, iniciar-se-á abordando a nomogênese do dispositivo, ou seja, será explicitado o procedimento legislativo que culminou na promulgação do artigo, que alterou a norma regimental do Senado, para introduzir no âmbito das comissões a possibilidade de se proceder a uma avaliação de políticas públicas.

Após, serão abordadas especificidades que constam do artigo, como os procedimentos adotados pelas comissões, que se iniciam com a apresentação e aprovação do requerimento de avaliação de políticas públicas, em regra, proposto por um parlamentar da respectiva comissão. Após isso, a tramitação segue com a designação do relator, depois, apresentação de um plano de trabalho pelo relator, que deverá ser aprovado pela comissão, ato contínuo, os trabalhos serão desenvolvidos até a deliberação do relatório pela comissão e o encaminhamento de suas conclusões, sobretudo aos órgãos do Executivo, efetivamente, responsável pela referida política pública, havendo, na subseção 2, um quadro explicativo que detalha esses procedimentos.

Nesse contexto, há também um destaque especial para as audiências públicas realizadas, afinal, é importante transbordar os muros do parlamento e ouvir não apenas especialistas, mas também segmentos organizados da sociedade civil, além de agentes políticos que atuam nos segmentos que são objeto da política pública avaliada.

Ademais, destaca-se também a participação do DataSenado e das consultorias, tanto as legislativas, como as de orçamento. Nessa seara, será apresentada uma explanação acerca do funcionamento das comissões, como órgãos temáticos e de apoio ao Plenário do Senado, além dos procedimentos específicos voltados para a avaliação da política pública escolhida.

3.1 A NOMOGÊNESE DO DISPOSITIVO E A EXPLANAÇÃO DO ART. 96-B DO REGIMENTO INTERNO DO SENADO

O art. 96-B, que estabelece procedimentos de avaliação de políticas públicas no âmbito do Senado Federal, especialmente pelas comissões temáticas, foi introduzido no Regimento

Interno dessa Casa Legislativa, por meio da Resolução nº 44, de 2013, que, por sua vez, é fruto da aprovação do projeto de resolução – PRS nº 66, de 2013.

Cumpra esclarecer que resolução é o ato normativo primário, portanto, fruto de um devido processo legislativo, estando previsto na Constituição Federal, no art. 59, inciso VII, e que trata de matéria afeta à competência privativa da Casa Legislativa, seja da Câmara dos Deputados (CF, art. 51), ou do Senado Federal (CF, art. 52), ou mesmo do Congresso Nacional, possuindo a mesma hierarquia de lei ordinária ou de lei complementar.

Em resumo, o Regimento Interno do Senado Federal é uma resolução dessa Casa Legislativa, nesse sentido, qualquer que seja a alteração a ser feita nessa norma interna dar-se-á por meio de aprovação de um projeto de resolução.

Sobre resolução, observe-se a lição de Ferreira Filho (2002, p. 198):

Em direito constitucional” – assinala Pontes de Miranda – “resolução é a deliberação que uma das câmaras do Poder Legislativo, ou o próprio Congresso Nacional toma, fora do processo de elaboração das leis e sem ser lei”. Conhecida dos Regimentos Internos do Congresso e de suas casas, a resolução, que não era prevista na Constituição anterior, destinava-se a “regulamentar matéria de interesse interno (político ou administrativo) de ambas as Casas em conjunto ou de cada uma delas em particular”.

Chama a atenção que o projeto de resolução que inseriu o art. 96-B no RISF, teve uma tramitação de celeridade atípica. A proposição foi protocolizada em 28/8/2013 e promulgada a resolução em 17/9/2023, sendo publicada a norma em 18/9/2013 (Brasil, 2013a), ou seja, todo o processo legislativo se desenvolveu em poucos 21 dias.

O projeto foi subscrito pelo então presidente da Câmara Alta, senador Renan Calheiros e por senadores que, na ocasião, presidiam algumas comissões temáticas da Casa. Nesse diapasão, considerando a tramitação realizada em exíguo espaço de tempo, bem como a envergadura dos autores do projeto, depreende-se que a matéria se mostrou de relevância para a Casa.

Na justificação do projeto, ou seja, na sua exposição de motivos, o texto que fica após a parte dispositiva da proposição legislativa e que tem a finalidade de embasá-la, como se fosse a *ratio legis*, há argumentos mencionando que em democracias, setores representativos da sociedade, em especial: as casas do Congresso Nacional, devem acompanhar as intervenções do Estado, quanto à melhoria da realidade socioeconômica do País.

Em resumo, monitorar as políticas públicas desde a fase do seu planejamento, até os resultados concretamente alcançados, é tarefa indispensável em nações emergentes e sobretudo em nações desenvolvidas. Demais disso, é atividade que confere transparência à Administração

Pública, especialmente no que tange à utilização de recursos orçamentários, a propósito, oriundos dos tributos recolhidos do cidadão brasileiro.

Conclui a justificação do projeto de resolução (PRS nº 66, de 2013), aduzindo a necessidade de se institucionalizar a avaliação das “grandes políticas públicas”, como instrumento da nova gestão pública que deve ser “mais transparente, profissional e eficiente”.

Pois bem, após a apresentação do projeto de resolução, e mesmo sem haver relator designado, abriu-se o prazo regimental para a apresentação de emendas perante a Mesa Diretora; este, todavia, transcorreu *in albis*. Em seguida, com anuência do Plenário, por meio de matéria extrapauta (situação *sui generis* em procedimentos legislativos), foi aprovado o PRS nº 66, de 2013, em turno único. Ato contínuo, promulgada e publicada a Resolução nº 44, de 2013, e, assim, acrescido ao RISF, o art. 96-B.

Cumpra esclarecer que o Senado Federal atualmente possui 17 comissões temáticas (incluindo a Comissão Diretora – art. 72, RISF), vale dizer, órgãos técnicos e especializados, que, em função disso, atuam exclusivamente nas respectivas áreas de especialização, esses órgãos atuam essencialmente nas duas funções típicas do Poder Legislativo, quais sejam: legislar e fiscalizar.

Consoante o RISF, são diversas as atribuições das comissões do Senado, tais como: deliberar acerca de proposições quando se dispensa a apreciação do plenário (apreciação terminativa – art. 90, I); emitir parecer sobre as matérias submetidas ao seu exame (art. 90, XII); convocar ministro de Estado para prestar esclarecimentos sobre tema da respectiva pasta (art. 90, III), entre outras.

Nesse sentido, insere-se também a competência para o acompanhamento, a fiscalização e o controle das políticas governamentais (art. 90, IX), atribuição de estreita conexão com a avaliação de políticas públicas a ser conduzida pela Câmara Alta. Ou seja, o acompanhamento, a fiscalização e o controle das políticas governamentais é uma atribuição de comissão que foi sumamente potencializado com a avaliação de políticas públicas pelas comissões.

Destarte, no mister de acompanhar, fiscalizar e controlar políticas governamentais, de acordo com novel art. 96-B do RISF, as comissões temáticas selecionarão, até o último dia útil do mês de março de cada ano, políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo para serem avaliadas. E, nesse propósito, poderão ser solicitadas informações e documentos dos órgãos, tanto do Executivo, responsável pela respectiva política pública, como do Tribunal de Contas da União, sem excluir a possibilidade de isso se estender a organismos da sociedade civil, que, porventura, atuem em políticas públicas objeto da avaliação.

Ao final do ano legislativo, a comissão, que nesse mister, deverá contar, em seus trabalhos, com o apoio das Consultorias Especializadas, com a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado e com o DataSenado, apresentará um relatório com as conclusões da avaliação da política pública objeto do requerimento.

Observe o texto inicial do art. 96-B do RISF:

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

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

§ 2º Para realizar a avaliação referida no caput, que se estenderá aos impactos das políticas públicas e às atividades-meio de suporte para sua execução, poderão ser solicitadas informações e documentos a órgãos do Poder Executivo, nos termos do art. 50 da Constituição Federal, bem como ao Tribunal de Contas da União e a entidades da sociedade civil.

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

§ 4º A Consultoria Legislativa e a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal elaborarão estudos e relatórios técnicos que subsidiarão os trabalhos da avaliação de que trata o *caput* (Brasil, 1970).

Impende ressaltar, entretanto, que posteriormente à inserção do art. 96-B ao RISF (*caput* e quatro parágrafos), foi aprovado o PRS nº 65, de 2015, que redundou na Resolução nº 6, de 2016, e que, por sua vez, acrescentou o § 5º ao art. 96-B. O referido projeto de resolução, de autoria da senadora Simone Tebet, foi protocolizado em 16/12/2015, como relatora a senadora Regina Sousa, sendo aprovado no Plenário do Senado em 22/3/2016, promulgada a Resolução nº 6 em 29/3/2016, ou seja, a tramitação perdurou pouco mais de três meses.

Considerando o período de recesso parlamentar, entre 22 de dezembro de 2015 e 1º fevereiro de 2016 (CF, art. 57), verifica-se que a proposição, a exemplo da que introduziu o art. 96-B ao RISF, também tramitou em exíguo espaço de tempo.

O texto da Resolução nº 6 de 2016 apresenta o seguinte texto:

Art. 1º O art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 5º:

"Art. 96-B. (...)

(...)

§ 5º O Instituto de Pesquisa DataSenado produzirá análises e relatórios estatísticos para subsidiar a avaliação de que trata o *caput*.

O Instituto DataSenado (Brasil, s.d.), a que se refere o citado § 5º, é um órgão interno da Câmara Alta, concebido para acompanhar a opinião pública, sobre o Senado Federal especialmente, no que toca à sua atividade legiferante, além de temas em discussão no

Congresso Nacional, utilizando, para isso, análises, pesquisas e enquetes, isto é, uma espécie de instituto de pesquisa do Senado.

O DataSenado, portanto, atua como uma interface do Senado para com a opinião do cidadão, contribuindo, assim, para uma melhor compreensão sobre como pensa a população brasileira em relação à atividade do parlamento. Ainda, a respeito do DataSenado, consultado o portal²⁹ do instituto, elencam-se a seguir algumas de suas pesquisas recentes: “Violência doméstica e familiar contra a mulher”, “Redes sociais, notícias falsas e privacidade de dados na internet”, “Violência doméstica contra mulheres negras: desigualdades e desafios”, “Perfil ideológico dos eleitores brasileiros; o que pensa o brasileiro sobre *fake News*”, “Estudo preliminar de violência contra mulheres transgênero”, “Percepção dos profissionais e voluntários no enfrentamento à fome no Brasil”, entre outros temas.

De certa forma, esse foi o propósito da resolução, que inseriu o § 5º no art. 96-B, conforme o trecho da justificção da proposição, de autoria da senadora Simone Tebet (Brasil, 2015):

O Projeto de Resolução ora proposto inclui o Instituto de Pesquisa DataSenado entre os órgãos da Casa que prestarão assessoramento na realização dessa avaliação, produzindo, para tanto, análises e relatórios estatísticos. Sabemos que o DataSenado possui expertise para essa tarefa e, certamente, enriquecerá as avaliações com sua experiência na área de levantamentos e análises estatísticos, o que contribuirá, junto com o trabalho dos demais órgãos técnicos de assessoramento, para que o Senado Federal possa continuar a desempenhar suas atividades com a eficiência que a sociedade espera.

Desde setembro de 2013, portanto, as comissões permanentes do Senado, a partir da apresentação de requerimentos, subscritos por parlamentares membros desses órgãos temáticos, são provocados a proceder à avaliação de políticas públicas.

Por outro lado, considerando o número de comissões permanentes que há no Senado (dezessete), bem como o robusto acervo de temas que constam em suas respectivas áreas de especialização, conclui-se que esse trabalho pode ser, e muito, amplificado.

Há nesta pesquisa dados relativos aos requerimentos que, nos termos do art. 96-B, desde a sua implantação em setembro de 2013, até dezembro de 2024, e que ensejaram avaliação de políticas públicas pelas comissões do Senado Federal. Todavia, cumpre esclarecer que a avaliação de políticas públicas na Câmara Alta não apenas pode, como deve ser ampliada, inclusive, no capítulo 4, a parte empírica desta pesquisa, ratifica-se esse entendimento.

²⁹ (<https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/pesquisasrealizadas?>).

De setembro de 2013 a 31 de março de 2023, data em que se encerrou o prazo para a apresentação de requerimentos para a 1ª Sessão Legislativa desta atual 57ª Legislatura, nesse ínterim, verifica-se que foram apresentados 203 requerimentos³⁰, o que dá uma média aproximada de 20 requerimentos por ano.

Considerando que dos 203 requerimentos catalogados como requerimento para avaliação de políticas públicas, muitos se resumiam à realização de audiências públicas e outros que, por razões diversas (extinção da comissão, não designação de relator etc.), não prosperaram. Relevando ainda que há no Senado, atualmente, 16 comissões permanentes, ainda que sem contar com a Comissão Diretora, que atua, essencialmente, na seara da direção dos serviços administrativos da Casa e que, portanto, não realiza essa atividade, constata-se um modesto número de avaliação de políticas públicas realizadas pelas comissões dessa Casa Legislativa.

Dialogando com os números, na hipótese de uma distribuição equitativa de requerimentos, nos termos do art. 96-B do RISF, para as comissões permanentes procederem às avaliações de políticas públicas, isso representaria, em média, cerca de pouco mais de uma avaliação por ano, considerando uma enorme gama de temas insertos na área de especialização de cada órgão temático, ou seja, um número que pode ser considerado ínfimo.

Por outro lado, a fim de se buscar alternativas que visem potencializar a avaliação de políticas públicas pelo Legislativo Federal, consta no anexo II desta pesquisa um projeto de resolução que propõe a alteração do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, justamente para a inserção de dispositivo análogo ao teor do art. 96-B do RISF.

A Câmara dos Deputados é o maior órgão legislativo do País, atualmente com 513 membros e mais de 30 comissões permanentes, e caso venha a aderir à avaliação de políticas públicas pelos seus órgãos temáticos, assim como o Senado já faz, decerto, potencializará essa relevante atividade para a Administração Pública federal.

3.2 COMISSÕES PERMANENTES – COMPETÊNCIAS E PROCEDIMENTOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

³⁰ Senado

<https://www6g.senado.leg.br/busca/?colecão=Projetos+e+Mat%C3%A9rias++Proposi%C3%A7%C3%B5es&q=96-B&p=21>

Esta subseção abordará os procedimentos formais que devem ser seguidos para a avaliação de políticas públicas, pelas comissões permanentes, conforme estabelecido pelo art. 96-B do RISF.

Antes disso, entretanto, serão destacados alguns pontos acerca da organização das comissões temáticas do Senado, visando a uma melhor compreensão do tema. Esses órgãos temáticos, previstos na Constituição Federal e no RISF, são constituídos, sempre que possível, observando a representação proporcional dos partidos e blocos parlamentares na Casa (CF, art. 58, § 1º), ou seja, quanto maior o número de membros da agremiação, mais cadeiras das comissões; sendo assim, os líderes partidários indicam os membros para compor as comissões conforme seja cabível numericamente a seu partido ou bloco parlamentar.

Em outras palavras, os diversos partidos políticos e os blocos parlamentares (fusão de dois ou mais partidos no Senado) estarão representados nas comissões conforme o seu tamanho numérico na Casa, ou seja, quanto mais mandatários a agremiação possuir, maior o número de cadeiras na comissão. A seguir, uma ilustração partidária do Senado, em 2023, que reflete nas vagas das comissões.

Figura 1 – Representações partidárias no Senado em 2023



Fonte: Agência Senado, 2023.

Ademais, cumpre observar que, diante das coalizões³¹, normalmente, feitas pelo Governo, os partidos da base de apoio ao presidente da República tendem a ocupar em maior número, as comissões politicamente mais destacadas, tais como a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e a Comissão de Assuntos Econômicos, a propósito, pouco atuantes na avaliação de políticas públicas, observando, conforme dispositivo regimental, que cada senador pode ocupar, simultaneamente, até três comissões (RISF, art. 77, § 2º).

Nesse diapasão, é oportuno rememorar que, na última legislatura, o Governo representava o que é hoje a oposição e vice-versa, e isso, de certa forma, influenciou na escolha das políticas públicas já avaliadas e por serem avaliadas.

Pois bem, retomando à explicação acerca da organização desses órgãos, após indicação dos membros pelos líderes partidários, as comissões são instaladas e elegem o presidente e o

³¹ Abranches (2020, p. 73): “Presidentes precisam de maioria ampla e coesa para implantar políticas públicas novas, mudar as existentes, ou fazer reformas. Negociar uma coalizão majoritária não é escolha, é um imperativo. Um presidente não governa sem ela, não aprova suas medidas no Congresso e o governo fica paralisado. Além disso, arrisca-se a ver o Legislativo aprovar medidas contrárias à sua agenda. A consequência concreta da posição minoritária do presidente é o aumento do custo fiscal de gestão da coalizão, que já é o mais alto de todos os presidentes, desde o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 1994”.

vice-presidente, que, por dois anos, dirigirão os trabalhos do órgão temático, destacando que é da competência de quem o preside designar o senador que irá relatar a política pública escolhida para ser avaliada.

No quadro a seguir, são relacionadas as comissões permanentes do Senado Federal, incluindo as siglas, os nomes completos, o número de membros e a explanação dos temas de que tratam cada órgão temático, destacando que esses órgãos, por força regimental, somente podem acompanhar, fiscalizar e controlar as políticas governamentais pertinentes à sua respectiva área de especialização (RISF, art. 90, X):

Quadro 4 – Comissões permanentes do Senado e área de atuação
(exceto a Comissão Diretora, que não avalia políticas públicas)

SIGLA	NOME COMPLETO	NÚMERO DE MEMBROS	EXPLICAÇÃO
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos	27	Comissão responsável por discutir e votar propostas relacionadas a questões econômicas, incluindo matérias de política econômica, tributação, finanças públicas, entre outros.
CAS	Comissão de Assuntos Sociais	21	Comissão encarregada de debater e votar projetos que envolvem políticas sociais, incluindo saúde, previdência, trabalho e assistência social, entre outras.
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	27	Comissão que analisa a constitucionalidade das proposições, além de tratar de temas relacionados ao direito civil, penal, processual, eleitoral e à promoção da cidadania, entre outros. Uma das mais destacadas comissões permanentes do Senado.
CE	Comissão de Educação e Cultura	21	Analisa questões relacionadas a normas gerais sobre educação, cultura e ensino, instituições educativas e culturais, diretrizes e bases da educação nacional e salário-educação.
CTFC	Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor	17	Exerce a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, aprecia a compatibilidade da execução orçamentária com os planos e programas governamentais, opina sobre matérias pertinentes à prevenção à corrupção, direitos dos consumidores e dos fornecedores, entre outros.
CMA	Comissão de Meio Ambiente	17	Trata de temas relacionados à proteção do meio ambiente, controle da poluição, conservação da natureza e defesa do solo, dos recursos naturais e genéticos, das florestas, da caça, da pesca, da fauna, da flora e dos recursos hídricos. Ainda, política e sistema nacional de meio ambiente; conservação, exploração e manejo de florestas e da biodiversidade, entre outros.
CDH	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa	19	Dedica-se à promoção e proteção dos direitos humanos e incentiva a participação da sociedade na elaboração da legislação, podendo receber sugestões legislativas de cidadãos e convertê-las em projetos de lei.
CRE	Comissão de	19	Responsável por questões de política externa e defesa

	Relações Exteriores e Defesa Nacional		nacional, comércio exterior; Forças Armadas de terra, mar e ar, tratados internacionais, entre outros.
CI	Comissão de Serviços de Infraestrutura	23	Discussão e votação de temas relacionados à infraestrutura, tais como transportes, telecomunicações, energia, obras públicas em geral, minas, recursos geológicos, serviços de telecomunicações, parcerias público-privadas e agências reguladoras pertinentes, entre outros.
CDR	Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo	17	Trabalha com temas que envolvem o desenvolvimento regional e o turismo. Programas, projetos, investimentos e incentivos voltados para o desenvolvimento regional; integração regional; políticas relativas ao turismo e outros temas correlatos.
CRA	Comissão de Agricultura e Reforma Agrária	17	Aborda questões relacionadas à agricultura e reforma agrária, discutindo políticas para o desenvolvimento rural sustentável. Comercialização e fiscalização de produtos e insumos, inspeção e fiscalização de alimentos, vigilância e defesa sanitária animal e vegetal; irrigação e drenagem, entre outros.
CDD	Comissão de Defesa da Democracia	11	Trata de temas relacionados à defesa das instituições democráticas; liberdade de expressão e manifestação; liberdade de imprensa; defesa do livre exercício dos Poderes constitucionais, entre outros.
CSP	Comissão de Segurança Pública		Trata de temas relacionados à segurança pública; polícia civil, militar, federal, rodoviária federal e ferroviária federal, guardas municipais; sistema penitenciário, entre outros.
CCDD	Comissão de Comunicação e Direito Digital	17	Trata de temas relacionados à inovação e desenvolvimento científico e tecnológico das comunicações, política nacional de comunicação, regime jurídico das comunicações, direito digital, entre outros.
CEsp	Comissão de Esporte	11	Trata de temas relacionados a normas gerais sobre esporte e paraesporte, sistema esportivo e paraesportivo nacional e sua organização.
CCT	Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática	17	Enfoca em políticas e projetos nas áreas de ciência, tecnologia, inovação, comunicação e informática. Política nacional nesses setores, propriedade intelectual, outros assuntos correlatos

Fonte: elaborado pelo autor.

Pois bem, quanto à escolha da política pública objeto da avaliação, ela decorre da aprovação de requerimento apresentado por um dos membros do colegiado temático; após isso, como dito, o presidente designa o relator, que, nesse caso, pode ser o próprio autor do requerimento. Esse relator será responsável pela condução dos trabalhos da avaliação da política pública escolhida, elaborará um plano de trabalho que será votado e, após aprovado, será executado.

No plano de trabalho haverá uma previsão do cronograma dos trabalhos, indicações dos órgãos e entidades públicos que deverão prestar informações, as audiências públicas a serem realizadas, com a indicação dos *experts* que serão ouvidos, culminando com a elaboração do parecer, que deverá ser lido e aprovado pelo colegiado.

Após isso, deverão ser adotadas as providências recomendadas pelo relatório. Esse relatório serve como um instrumento de transparência e prestação de contas, contribuindo para a melhoria contínua das políticas públicas.

O quadro a seguir enumera as etapas para a avaliação de políticas públicas por uma comissão do Senado.

Quadro 5 – Ordenação das etapas na avaliação de políticas públicas

ETAPAS	PROCEDIMENTOS
1	Senador apresenta, perante a comissão, requerimento de avaliação de políticas públicas, nos termos do art. 96-B do RISF.
2	O presidente da comissão designa o relator.
3	O relator apresenta o plano de trabalho para a avaliação da política pública.
4	Desenvolvimento dos trabalhos propriamente ditos, entre outros pontos: requisição de documentos de órgãos e entidades da Administração Pública, realização de audiências públicas, estudos e análises conduzidos pelas consultorias e pelo DataSenado, culminando com a elaboração do relatório.
5	Leitura e deliberação do relatório no plenário da comissão.
6	Encaminhamento do relatório para os órgãos e entidades competentes para a adoção de providências.

Fonte: elaborado pelo autor.

O art. 96-B representa um passo importante na ampliação das funções constitucionais de fiscalização e controle do Senado Federal. Delineia, assim, um modelo mais direto de acompanhamento das políticas públicas, endossando o seu papel como órgão fiscalizador, ao propiciar uma avaliação sistemática e objetiva das políticas implementadas pelo Executivo.

Embora não seja uma iniciativa inédita no contexto legislativo brasileiro, uma vez que há precursores como, por exemplo: a Assembleia Legislativa de Minas Gerais³² e a Assembleia Legislativa de Goiás³³, entre outras, com o advento do art. 96-B, a avaliação de políticas

³² Regimento Interno da ALMG, art. 100, XXI: Art. 100. Às comissões, em razão da matéria de sua competência, da matéria compreendida em sua denominação ou da finalidade de sua constituição, cabe: XXI – elaborar o planejamento anual das atividades de acompanhamento e avaliação das políticas públicas no Estado, para a realização das audiências públicas de acompanhamento, previstas no art. 291;

³³ Por exemplo, há notícias de que, no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (Alego), a avaliação de políticas públicas – determinada pela EC nº 63/2019 à Constituição Estadual aos Poderes Executivo, Legislativo

públicas realizadas pelo Senado, que antes ocorria, meramente, por meio das prerrogativas constitucionais tradicionais de fiscalização e controle, deixou o caráter mais assistemático, passando a assegurar um monitoramento mais eficaz e transparente, por meio de suas comissões permanentes (Leite, 2021), fortalecendo, assim, a sua função fiscalizadora, e contribuindo para a melhoria contínua das políticas públicas.

Deve ser considerando ainda que no caso do Senado, as políticas públicas a serem avaliadas são as de âmbito federal ou mesmo nacional, diferentemente do trabalho das casas legislativas estaduais que adstringem a sua atuação ao respectivo estado membro da Federação.

Os procedimentos de avaliação de políticas, baseados no art. 96-B do RISF foram desenhados para garantir que as avaliações sejam transparentes e acessíveis ao público. Além disso, os resultados, consubstanciados pelos relatórios aprovados, são publicados e enviados aos ministérios responsáveis e a diversos órgãos, assegurando que as recomendações e descobertas das avaliações sejam consideradas na formulação e ajuste de políticas, fortalecendo, assim, os processos de prestação de contas.

Quadro 6 – Explicação sistematizada do art. 96-B

SEÇÃO	DESCRIÇÃO
Seleção de políticas públicas	Prazos de seleção: cada comissão permanente deve selecionar as políticas públicas a serem avaliadas até o último dia útil do mês de março de cada ano (§ 1º).
Procedimentos de Avaliação	Solicitação de informações: para realizar a avaliação, incluindo os impactos das políticas públicas e as atividades-meio de suporte, as comissões podem solicitar informações e documentos aos órgãos do Poder Executivo, conforme o art. 50 da Constituição Federal, bem como ao Tribunal de Contas da União e a entidades da sociedade civil (§ 2º).
Relatório de Avaliação	Conclusões: ao final da sessão legislativa, a comissão deve apresentar um relatório com as conclusões da avaliação realizada (§ 3º).
Apoio Técnico	Consultoria Legislativa e de Orçamentos: A Consultoria Legislativa e a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal elaborarão estudos e relatórios técnicos para subsidiar os trabalhos de avaliação (§ 4º). DataSenado: O Instituto de Pesquisa DataSenado produzirá análises e relatórios estatísticos para subsidiar a avaliação (§ 5º).

Fonte: elaborado pelo autor.

Nesse sentido, Leite (2021) explica que a inovação introduzida pelo art. 96-B estabelece um procedimento formal para a avaliação de políticas públicas pelas comissões permanentes, com o propósito de realizar uma avaliação que inclua não apenas os impactos das políticas públicas, mas também as atividades de suporte à sua execução. O § 2º do artigo permite que as

e Judiciário, de forma integrada e permanente – vem sendo conduzida por uma unidade separada das comissões, vinculada à Diretoria-Geral da Casa. (Nascimento, 2024).

comissões solicitem informações e documentos de órgãos do Poder Executivo, do Tribunal de Contas da União e de entidades da sociedade civil, conforme estabelecido no art. 50 da Constituição Federal. Isso garante que as avaliações, pelo menos *a priori*, sejam baseadas em dados completos e precisos.

Ademais, o exame minudente das ações orçamentárias é realizado para entender os financiamentos e gastos relacionados com a política. Passa-se a identificar e envolver os atores relevantes, incluindo ONGs e organizações civis, que podem fornecer *insights* adicionais ou ser impactados pela política. Se necessário, a comissão pode contratar consultores externos para obter análises especializadas, situação incomum, diferentemente do suporte das consultorias especializadas do Senado, que são presença constante no desenvolvimento dos trabalhos responsáveis por desenvolver o relatório com as conclusões do processo. O relatório final com as conclusões da avaliação é apresentado e submetido à votação na comissão antes do encerramento da sessão legislativa.

A figura a seguir enfatiza procedimentos adotados pelas comissões descrevem o processo de avaliação de políticas públicas por comissões permanentes, obedecendo a uma sequência temporal e organizacional, em um contexto legislativo. No início do processo, até 31 de março, as comissões permanentes selecionam uma política pública específica para ser avaliada. Essa seleção é formalizada por meio da aprovação de um requerimento. Após a seleção da política, é designado um relator, que será responsável por coordenar a avaliação da política pública e liderar o processo de elaboração do relatório final. Assim, esse fluxograma detalha um processo estruturado e metódico para a avaliação de políticas públicas pelas comissões permanentes, garantindo uma análise abrangente e participativa que culmina na elaboração e apresentação de um relatório com recomendações e observações críticas sobre a política avaliada.

Figura 2 – Comissões permanentes e os procedimentos na avaliação de políticas públicas



Fonte: Santos *et al.*, 2015.

Há, ainda, a obrigação de publicar e enviar os resultados das avaliações aos ministérios responsáveis, o que reforça a transparência do processo e assegura que haja uma prestação de contas mais efetiva. Esse mecanismo permite que os cidadãos e outras partes interessadas fiscalizem as ações do governo.

CONCLUSÕES

Este capítulo apresenta explanações acerca do dispositivo que incluiu no Regimento Interno do Senado a determinação deque as comissões procedam à avaliação de políticas públicas. De início, consta a explicação da nomogênese do art. 96-B, isto é: a explanação minudente do procedimento legislativo que culminou com o dispositivo, desde a iniciativa do projeto até a promulgação da resolução; ou seja, como se desenvolveu a formação do ato

legislativo. Chama a atenção, nesse caso, a velocidade em que se deu a aprovação do dispositivo, bem como do acréscimo posterior, por meio da inclusão do § 5º ao art. 96-B do RISF, que disciplinou a participação do DataSenado no procedimento. O DataSenado trata-se de um instituto da Câmara Alta, cujo propósito é proceder a pesquisas e análises que permitam, a partir da opinião pública, aferir a atuação da Casa Legislativa frente a temas de relevância nacional.

Na sequência, menciona-se o teor do dispositivo regimental, explicando em detalhes o seu conteúdo, isso, como o fito de propiciar o entendimento de como as comissões realizam as avaliações de políticas públicas e como se desenvolvem os procedimentos.

Nesse contexto, para que se torne mais inteligível o trabalho das comissões, vem a explanação acerca de cada uma das comissões permanentes, suas áreas de especialização, o que impacta diretamente no tema da política pública a ser escolhida para a avaliação, além da composição do órgão temático. É razoável compreender, também, o funcionamento das comissões, os órgãos técnicos e especializados que realizam a avaliação de políticas públicas.

A organização das comissões do Senado, além de regras regimentais observam contextos políticos, entre as quais a sua composição baseada na representação proporcional dos partidos e blocos parlamentares, que se reflete na alocação de forças, que, por sua vez, terá maior ou menor interesse em avaliar políticas públicas.

A abordagem apresentada neste capítulo sobre as comissões permanentes vai preparar terreno para o capítulo final, ponto essencial da pesquisa, uma vez que apresenta a parte empírica da dissertação, e por meio da qual poderá ser verificado como o Senado conduziu essa atividade de avaliar políticas públicas.

CAPÍTULO 4

SENADO E A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA PRÁTICA

INTRODUÇÃO

Este é o capítulo final da pesquisa e ponto nevrálgico deste estudo, uma vez que se propõe a analisar, empiricamente, os dados referentes à avaliação de políticas públicas, conduzidos pelas comissões permanentes do Senado, isso, desde 2014, ano seguinte ao início da vigência do art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), até o final de 2024.

O capítulo apresenta apenas duas subseções; a primeira cuidará de discorrer acerca da avaliação de políticas públicas, explicando a forma de extração dos dados adotada na pesquisa e, *pari passu*, explanado os procedimentos desde a sua origem, com a apresentação do requerimento perante as comissões do Senado Federal, até a sua conclusão, com a aprovação do relatório, quando for o caso.

Além disso, apresenta números, estatísticas, gráficos e análises, sem olvidar de mostrar relatórios anuais e globais dos requerimentos, o que permitirá constatar o objeto da política pública avaliada, a autoria, a relatoria e o seu respectivo desfecho. Será possível também analisar quadros elaborados com o fito de mostrar o desempenho, ano a ano, das diversas comissões nesse mister de avaliar políticas públicas.

A seu turno, a segunda subseção deste capítulo se propõe a analisar os relatórios das políticas públicas avaliadas no transcurso da 56ª Legislatura (2019 a 2023), ou seja, foi feito um recorte temporal, correspondente a um quadriênio legislativo no Senado, para se adentrar nos meandros daquilo que pode ser considerado o desfecho da atividade de avaliar políticas públicas no Senado, qual seja: o relatório da avaliação da política pública escolhida.

Considera-se relevante essa abordagem, uma vez que a aprovação do parecer pela comissão é o apogeu da avaliação da política pública no âmbito da comissão, vale dizer, as etapas, desde a apresentação do requerimento de avaliação de política pública (ato que deflagra a atividade), a designação do relator, passando pela aprovação do plano de trabalho, a realização de audiências públicas, entre outros, tudo isso tem o seu coroamento, justamente na aprovação do parecer ou do relatório final. Portanto, a análise de todos os pareceres de avaliação de políticas públicas de uma legislatura do Senado consiste em espectro de grande importância para os propósitos desta dissertação.

4.1 RELATÓRIOS DOS REQUERIMENTOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELAS COMISSÕES DO SENADO FEDERAL

Esta subseção tem por finalidade levantar e analisar dados referentes aos relatórios anuais das avaliações de políticas públicas realizados pelas comissões permanentes do Senado, no período de 2014 a 2023.

A pesquisa dos requerimentos foi feita pelo portal do Senado Federal. Para esse propósito, foi utilizada a chave de busca “96-B”, especificamente pelo *link*:

https://www6g.senado.leg.br/busca/?colecão=Projetos+e+Matérias++Proposições&q=96-B&p=2.

Assim, foi possível pesquisar, de forma individualizada, todos os 142 requerimentos, no ínterim de 2014 a 2023 e a respectiva tramitação, desde o seu início, com a protocolização de cada uma das proposições de requerimento até a sua respectiva conclusão, sendo, após, os dados inseridos em diversos quadros e, a partir daí, elaborados gráficos.

Cumprе destacar que alguns requerimentos tiveram parecer aprovado, outros, diferentemente, tiveram a tramitação encerrada sem a sua deliberação, portanto sem aprovação do relatório, e isso pode ter decorrido de razões diversas, tais como: o encerramento da sessão legislativa, a extinção da comissão, a saída do relator do colegiado ou, simplesmente, a inércia da comissão, não sendo incomum na práxis parlamentar uma atividade se iniciar e não se concluir.

A partir da pesquisa, foram gerados dados, destacando-se em cada relatório anual os seguintes pontos: 1) o número do requerimento, ressaltando que em cada comissão há uma ordenação própria, por isso a planilha pode apresentar, eventualmente, duplicidade de numeração; 2) o objeto da política pública a ser avaliada; 3) o autor do requerimento de avaliação de políticas públicas; 4) o relator designado (quando houver) e 5) o desfecho da tramitação. Ao final de cada relatório anual, consta um breve levantamento estatístico, com apenas três dados: 1) quantidade de requerimentos, 2) relator designado e 3) número de pareceres aprovados, isso para facilitar a análise dos dados apresentados e para verificação da aprovação de parecer, ante o número de requerimentos aprovados, ou seja, está-se buscando aferir qual a efetividade da tramitação. Após o último relatório anual (referente ao ano de 2023), há ainda uma compilação de números, com os percentuais de relatores designados e de relatórios aprovados, em relação ao número total de requerimentos apresentados, bem como

constam alguns gráficos com estatísticas anuais de requerimentos, relatores designados e pareceres aprovados.

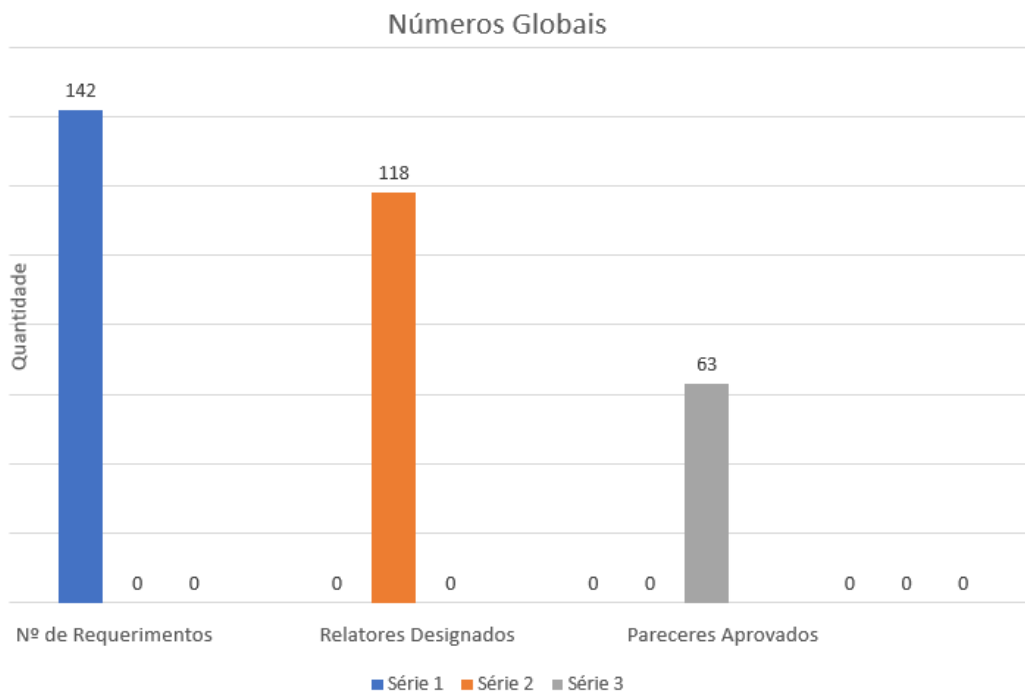
Em outra mota, o gráfico geral dos números totais acumulados ao longo dos anos está centrado em três métricas agregadas. A primeira coluna representa o número total de requerimentos feitos, totalizando 142 solicitações ao longo dos anos. A segunda coluna mostra que o total de relatores designados foi de 118, indicando que a maioria dos requerimentos foi analisada por relatores e, finalizando, o número de pareceres aprovados. Pois bem, a seguir os quadros e gráficos:

Quadro 7 – Números globais das Avaliações de políticas públicas no Senado – 2014 a 2023

Nº Requerimentos	Relatores	Pareceres Aprovados
142	118	63

Fonte: elaborado pelo autor.

Gráfico 1 – Números globais das Avaliações de políticas públicas no Senado – 2014 a 2023



Fonte: elaborado pelo autor.

A seguir, uma compilação de números, trazendo, ano a ano, o número de requerimentos apresentados, o número de relatores designados e o número de pareceres aprovados:

Quadro 8 – Requerimentos – Relatores – Pareceres aprovados

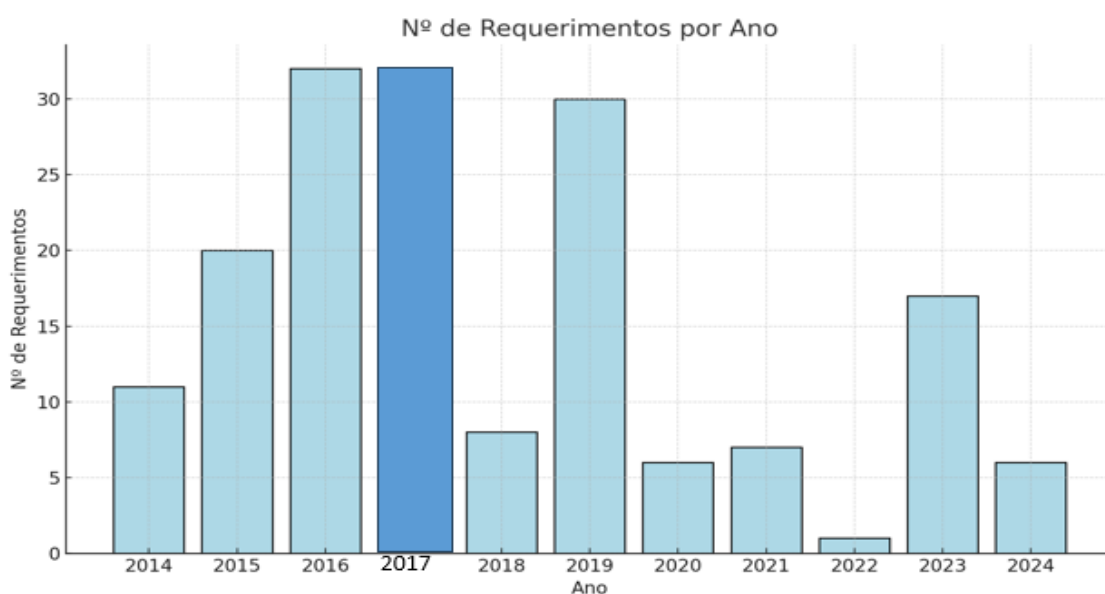
Dados/2014		
Nº Requerimentos	Relatores	Pareceres Aprovados
11	10	7
Dados /2015		
Nº Requerimentos	Relatores	Pareceres Aprovados
13	13	10
Dados /2016		
Nº Requerimentos	Relatores	Pareceres Aprovados
27	19	13
Dados/2017		
Nº Requerimentos	Relatores	Pareceres Aprovados
23	16	14
Dados /2018		
Nº Requerimentos	Relatores	Pareceres Aprovados
8	8	8
Dados/2019		
Nº Requerimentos	Relatores	Pareceres Aprovados
29	29	5
Dados/2020		
Nº Requerimentos	Relatores	Parecer Aprovado
6	5	0
Dados/2021		
Nº Requerimentos	Relatores	Parecer Aprovado
7	7	1
Dados/2022		
Nº Requerimentos	Relator	Parecer Aprovado
1	1	1
Dados /2023		
Nº Requerimentos	Relatores	Pareceres Aprovados
17	10	3

Fonte: elaborado pelo autor.

A terceira barra representa o total de pareceres aprovados, que foi de apenas 63. Ocorre que menos da metade dos requerimentos recebidos ao longo do tempo foram realmente aprovados.

O gráfico a seguir destaca a diferença entre o número de solicitações feitas e o número de aprovações concedidas indicando desafios no processo de aprovação.

Gráfico 2 – Número de requerimentos por ano



Fonte: elaborado pelo autor.

Segue um levantamento percentual dos relatores designados e de relatórios aprovados, em função do número total de requerimentos apresentados.

Quadro 9 – Números percentuais de requerimentos apresentados de relatórios aprovados

Do total de requerimentos apresentados 83,09% tiveram relator designado	Do total de requerimentos apresentados 44,36% tiveram relatório aprovado
--	---

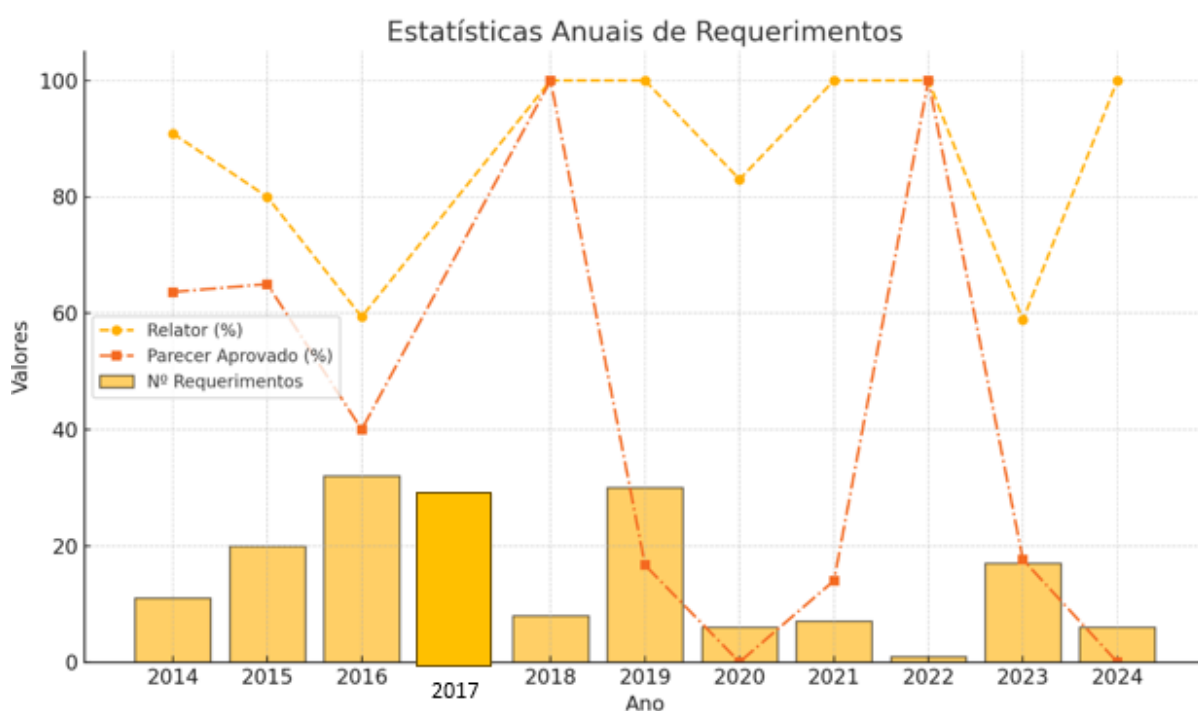
Fonte: elaborado pelo autor.

Na sequência são apresentados gráficos de dados anuais sobre requerimentos de 2014 a 2023, em três métricas principais para cada ano. As barras representam o número total de requerimentos feitos em cada ano, mostrando como a quantidade de solicitações variou ao longo

do tempo. Notadamente, o ano de 2019 teve um pico no número de requerimentos. Além disso, a linha tracejada com marcadores circulares representa a porcentagem de requerimentos que tiveram relatores designados. Essa porcentagem variou com alguns anos alcançando 100% de designação de relatores, indicando que todos os requerimentos foram atribuídos para análise naquele ano específico.

A linha pontilhada com marcadores quadrados mostra a porcentagem de pareceres aprovados, que foi inferior à porcentagem de relatores designados. Embora muitos requerimentos tenham sido analisados, nem todos receberam aprovação. Esse gráfico permite identificar tendências ano a ano, destacando anos de maior ou menor atividade e sucesso na aprovação de requerimentos.

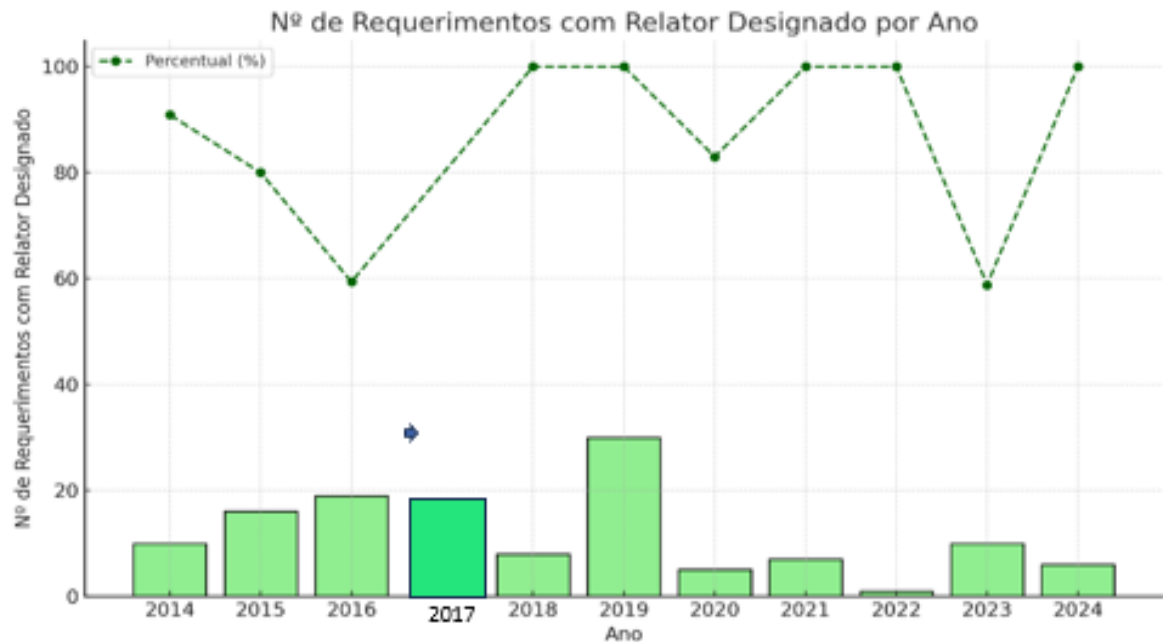
Gráfico 3 – Estatísticas anuais de requerimentos



Fonte: elaborado pelo autor.

Este gráfico de barras mostra o número total de requerimentos feitos a cada ano. Podem ser verificadas as variações entre os anos, com picos em 2019 e um número mais baixo em 2020.

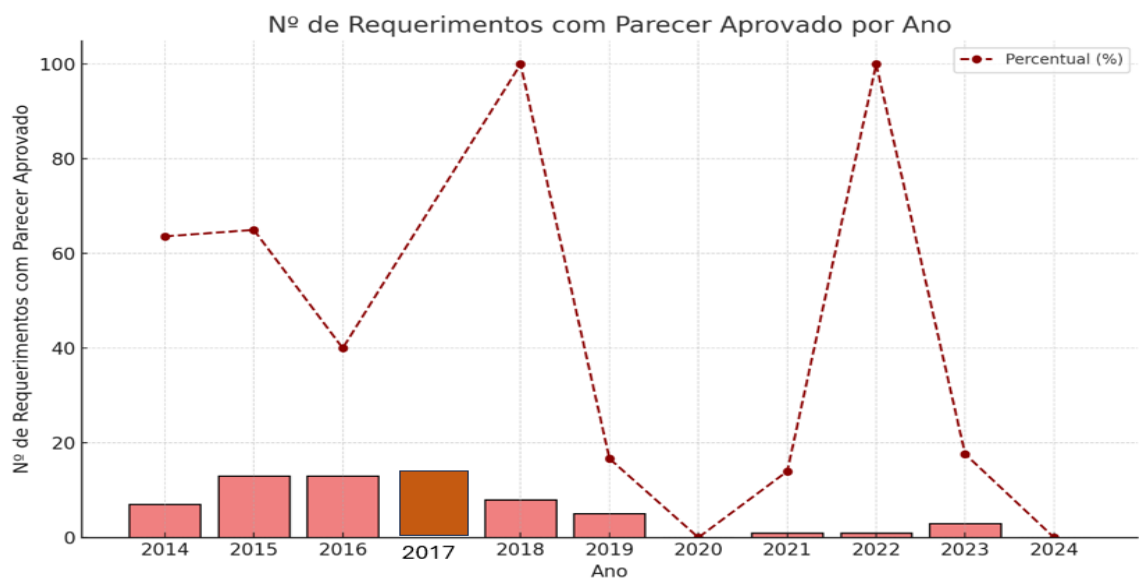
Gráfico 4 – Número de requerimentos com relator designado



Fonte: elaborado pelo autor.

Neste gráfico, as barras representam o número de requerimentos que tiveram relatores designados a cada ano. A linha tracejada mostra o percentual correspondente desses requerimentos em relação ao total de requerimentos. Pode-se observar que alguns anos, como 2018 e 2019, tiveram 100% dos requerimentos com relatores designados.

Gráfico 5 – Número de requerimentos com parecer aprovado



Fonte: elaborado pelo autor.

Destaca-se que no Anexo I constam os quadros anuais, em cada legislatura, dos requerimentos de avaliação de políticas públicas, destacando, em cada relatório anual, os seguintes pontos: a) o número do requerimento, ressaltando que em cada comissão há uma ordenação própria, por isso a planilha pode apresentar, eventualmente, duplicidade de numeração; b) o objeto, ou seja, a matéria a ser tratada na avaliação de política pública; c) o autor do requerimento de avaliação de políticas públicas; d) o relator designado (quando houve); e) o desfecho da tramitação. Foi a partir dos dados brutos constantes no Anexo I que foi possível elaborar os quadros e os gráficos desta subseção.

4.2 ANÁLISE DOS RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA 56ª LEGISLATURA

Esta subseção, que também compõe a parte empírica desta dissertação, tem por finalidade analisar, de forma mais minudente, os pareceres ou relatórios aprovados pelas comissões permanentes do Senado. Para isso, foi feito um recorte utilizando as avaliações de políticas públicas realizadas no transcurso da 56ª legislatura, iniciada em 1º de fevereiro de 2019 e encerrada em 31 de janeiro de 2023, vale dizer, a última legislatura concluída, uma vez que a atual, 57ª legislatura, se encerrará apenas em 31 de janeiro de 2027.

Nesse interregno (1º de fevereiro de 2019 a 31 de janeiro de 2023), foram protocolizados nas comissões 29 requerimentos de avaliações de políticas públicas, no entanto, entre todos esses requerimentos, foram aprovados apenas sete pareceres e/ou relatórios, que, mais à frente, estarão individualizados e analisados.

Na análise dos pareceres, além do objeto de cada avaliação de política pública, será verificado se houve a realização de audiências públicas, instrumento de suma relevância nesse processo conduzido pelas comissões do Senado. Ademais, serão também conferidas as conclusões de cada política pública avaliada, bem como as sugestões de providências e recomendações delas advindas e que foram encaminhadas, sobretudo ao Executivo.

Cumprir destacar, ainda, que será necessário abordar aspectos técnicos do objeto da política pública avaliada, a fim de tornar mais claro o parecer em análise. Ademais, será constatado se a política pública avaliada acarretou alguma iniciativa legislativa, ou apresentação de alguma indicação (sugestão a outro Poder) ou mesmo, alguma ação fiscalizadora de responsabilidade do Senado.

Esta subseção, portanto, pretende verificar o resultado, ou seja, o que se extraiu dos pareceres aprovados pelas comissões permanentes do Senado, em outras palavras, discorre

acerca dos relatórios aprovados pelos órgãos temáticos, justamente esse documento aprovado pela comissão é que pode ser considerado o coroamento de uma avaliação de política pública no âmbito do Senado Federal, conforme preceitua o art. 96-B do Regimento Interno.

Para além do trabalho de fiscalização e controle conduzido pelo Poder Legislativo (CF, art. 49, X), a propósito, com previsão anterior ao art. 96-B do RISF, estão as avaliações de políticas públicas no Senado Federal, que visam propiciar uma visão mais robusta sobre uma política específica em cada comissão temática, de forma a subsidiar o trabalho parlamentar e apontar não só problemas e riscos, mas também, eventuais recomendações para correção de rumos, nesse sentido.

Destarte, foram analisados sete pareceres, sendo quatro relatórios da então Comissão de Meio Ambiente, inclusive dois deles tratam do mesmo objeto (mudanças climáticas), mas, obviamente, de anos diferentes; além de um parecer da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (hoje, Comissão de Educação e Cultura); outro da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, e o último, da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

Cumprе esclarecer que esses relatórios foram acessados no portal do Senado Federal, isso, após a pesquisa individualizada da tramitação dos 142 requerimentos, de 2014 a 2024, por meio do *link*, abaixo, que dá acesso aos requerimentos de avaliação de políticas públicas nas comissões:

https://www6g.senado.leg.br/busca/?colecão=Projetos+e+Matérias++Proposições&q=96-B&p=2

Inclusive, com base nesse *link*, é que foi produzida o quadro constante no Anexo I, que mostra cada um dos requerimentos e as informações principais de suas respectivas tramitações. Pois bem, a partir desse levantamento, foi feito um recorte dos requerimentos constantes entre 2019 e 2023, ou seja, os anos correspondentes à 56ª legislatura.

Após isso, pesquisado o andamento, ou seja, a tramitação de cada requerimento, foi possível acessar o inteiro teor dos relatórios, um a um. As figuras a seguir mostram como foi feita a pesquisa de cada um dos sete requerimentos aprovados na 56ª legislatura do Senado Federal, tomando como base o Requerimento nº 97/2019, da então Comissão de Comissão de Educação, Cultura e Esporte, a atual Comissão de Educação (CE).

A figura a seguir mostra a pesquisa sendo feita na CE.

Figura 3 – Pesquisa de requerimentos nas comissões do Senado Federal

The screenshot shows the 'Atividade Legislativa' section of the Senado Federal website. The breadcrumb trail is 'Atividade Legislativa > Comissões > CE > Requerimentos da Comissão'. The main heading is 'Requerimentos, da CE'. Below it, there are search filters: 'Filtros: Em tramitação', 'Ementa/Autor', 'De: 01/01/2025', and 'Até: 31/12/2025'. There are buttons for 'Aplicar', 'Limpar', and 'Buscar'. Below the filters, there is a search bar with the text 'Busque por número: 97 / 2019' and a 'Buscar' button. The top navigation bar includes 'Menu', 'SENADO FEDERAL', 'Acessibilidade', and 'Fale com o Senado'.

Após isso, inserido o número do requerimento e o ano e clicando em *Buscar*, poderá ser acessada a tramitação do requerimento (na parte inferior, à esquerda).

Figura 4 – Pesquisa de requerimentos nas comissões do Senado Federal – parte 2

The screenshot shows the details of a legislative requirement titled 'Requerimento da Comissão de Educação, Cultura e Esporte nº 97, de 2019'. The author is 'Senador Dário Berger (MDB/SC), e outros'. The nature is 'Avaliação de Políticas Públicas'. The summary (Ementa) states: 'Requer, nos termos do Art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal, que a política pública a ser avaliada pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte seja o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb.' There are links for 'Texto inicial' and 'Imprimir'. The current status is 'Situação Atual' with a label 'Tramitação encerrada'. The last state is 'Último estado: 18/12/2019 - CONHECIDA.' There is a button 'Acompanhar esta matéria'. Below the status section, there are three expandable sections: 'Documentos', 'Informações complementares', and 'Tramitação'. The bottom right corner has a Windows logo and the text 'Ativar o Windows' and 'Acesse Configurações para ativar o Windows'.

Depois de clicar em “Tramitação”, é possível verificar cada passo do andamento do requerimento, estando, no final, o link do “Relatório de Atividades”, que dá acesso ao documento.

Figura 5 – Pesquisa de requerimentos nas comissões do Senado Federal – parte 3

☒ PLENÁRIO	☒ COMISSÕES	☐ OUTROS
18/12/2019	PLEN – Plenário do Senado Federal	
Situação:	CONHECIDA.	
Ação:	Concluída a instrução da matéria. Ao Arquivo. (Este processado contém cento e oitenta e três folhas numeradas)	
18/12/2019	PLEN – Plenário do Senado Federal	
Situação:	AGUARDANDO LEITURA PARECER (ES)	
Ação:	Encaminhado ao Plenário para comunicação da aprovação de relatório.	
18/12/2019	CE – Comissão de Educação, Cultura e Esporte	
Ação:	Reunida a Comissão em 17/12/2019, é aprovado o relatório do Senador Flávio Arns. Relatório de Atividades	
18/12/2019	CE – Comissão de Educação, Cultura e Esporte	
Situação:	APROVADO PARECER NA COMISSÃO	
Ação:	Encerrada a relatoria do Senador Flávio Arns por deliberação da matéria.	

A seguir, são relacionados os sete pareceres de avaliação de políticas públicas, aprovados durante a 56ª legislatura do Senado Federal e um apanhado dos seus principais pontos.

Quadro 10 – 1º Parecer analisado – Parecer s/nº

Requerimento nº 97/2019	Órgão Comissão de Educação Cultura e Esporte	Objeto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	Autores Senadores Dário Berger, Flávio Arns e outros

Brasil, 2019c.

Em 24 de setembro de 2019, os senadores Dário Berger, Flávio Arns e outros, perante a Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), apresentaram o requerimento nº 97/2019, nos termos do art. 96-B do RISF, para a avaliação da política pública seguinte: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)..

Em 7 de outubro do mesmo ano, foi designado relator da matéria, o senador Flávio Arns, sendo realizadas nove audiências públicas. Em 18 de dezembro foi apresentado e aprovado o parecer, perante a comissão, que tem seus pontos relevantes destacados a seguir.

O relatório trouxe uma contextualização histórica do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), um Fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, composto por recursos provenientes de impostos e de transferências dos Estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação, conforme disposto nos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal.

O Fundeb é um instrumento para o financiamento da educação básica no País, ou seja, para a educação do primeiro nível de ensino formal, que engloba a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Essa avaliação de política pública se destinou a discorrer acerca do funcionamento do Fundo, que à época ainda era de natureza temporária, tornando-se permanente a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, e encontrando-se regulamentada pela Lei nº 14.113, de 2020.

O parecer explica de forma detalhada o funcionamento do Fundo, que é formado, na prática, por 27 outros Fundos (Estados e DF), com um mecanismo redistributivo, segundo o qual o valor que cada município e Estado recebe depende dos recursos disponíveis no âmbito de cada ente federativo, estando vinculado ao número de matrículas da rede de cada Estado, isto é, quanto mais matrículas, maior deve ser o Fundo.

O relatório aprovado pela Comissão de Educação Cultura e Esporte (CE), apresentou algumas sugestões para o Fundeb, destacando-se, entre outras, as seguintes:

- 1) tornar o Fundo permanente (o que, de fato, aconteceu);
- 2) aumento da complementação de recursos oriundos da União;
- 3) correção de distorções na distribuição dos recursos do Fundo pela adoção de fator fiscal, ou considerando todas as receitas disponíveis para a educação de cada ente, e não apenas as que integram a cesta Fundeb;
- 4) criação de incentivos para aumentar a eficiência e a eficácia na aplicação dos recursos;
- 5) necessidade de valorização dos profissionais da educação;
- 6) possibilidade de responsabilização solidaria de todos os entes federados pela educação; além de outras sugestões.

O parecer admite conter limitações concernentes à avaliação de políticas públicas relacionadas ao Fundeb, não pretendendo demonstrar a eficiência, eficácia ou o impacto do modelo de distribuição dos recursos implementados pelo fundo. Por sua vez, o parecer apresenta um estudo de avaliação, baseado, especialmente, na visão dos especialistas que participaram das audiências públicas, além de aportes de outros atores que contribuíram nos debates, principalmente na Comissão Especial da PEC nº 15, de 2015, destacando que, na Câmara dos Deputados, por força regimental, a tramitação desse tipo de proposição impõe a criação de comissão temporária para avaliar o mérito (RICD, art. 202, § 2º). A PEC nº 15, de 2015 e que foi responsável por transformar o Fundeb, antes temporário, em fundo permanente, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, posterior, portanto, a esse parecer.

Ademais, desde 2015, segmentos do Congresso Nacional já sinalizavam apreensão com a possibilidade do fim da vigência do Fundeb, que inicialmente tinha prazo inicial para se expirar em dezembro de 2020. O parecer relatou que houve diversas PECs, apresentadas com esse propósito de tornar o fundo permanente.

Cumprir destacar, ainda, que o parecer assinalou que em todas as discussões realizadas na CE ficou patente a necessidade de o Brasil dar à educação a prioridade que ela reclama e que os discursos têm vocalizado ao longo da história. Não obstante os avanços, desde a redemocratização, verificou-se a necessidade de se impulsionar essa política pública com mais prioridade, com vistas a se garantir educação de qualidade para o povo brasileiro.

Nas audiências públicas, nove no total, houve consenso sobre o impacto positivo que o Fundeb na educação brasileira, consistindo mérito do Fundo e de seu antecessor, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), papel positivo na ampliação do atendimento escolar, especialmente na educação infantil, ainda, na educação quilombola e na educação indígena.

Atribui-se ainda ao Fundo a responsabilidade pela viabilização da implementação do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, instituído pela Lei nº 11.738/2008, mesmo constatado que ainda existem muitas redes que não têm conseguido cumprir esse diploma legal.

Por fim, destaca o parecer que o trabalho teve por finalidade compilar as principais contribuições feitas durante as nove audiências públicas realizadas durante o ano de 2019, na Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, ainda, sobre a renovação do Fundeb sua transformação em fundo permanente.

Ao mesmo tempo, o parecer apresentou 33 recomendações, tais como: assegurar a manutenção da vinculação de recursos para a educação, nos termos do art. 212 da Constituição Federal; renovar o Fundeb, transformando-o em um fundo permanente; permitir a transição gradual para o novo Fundeb, ampliando os recursos do fundo, sem descuidar da situação fiscal do País; ampliar significativamente a complementação financeira da União ao fundo, de forma gradual; assegurar que o montante dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino não sofra perdas em razão da aprovação de reforma tributária, além de uma série de outras medidas sugeridas pelo parecer da avaliação de política pública da.

Requerimento nº 13/2019	Órgão Comissão de Meio Ambiente	Objeto Política Nacional de Mudanças do Clima, instituída pela Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, e os compromissos assumidos pelo Brasil, no âmbito do Acordo de Paris	Autor Senador Randolfe Rodrigues
-----------------------------------	--	---	---

Brasil, 2019d.

Em 24 de abril 2019, o senador Randolfe Rodrigues, perante a Comissão de Meio Ambiente (CMA), apresentou, nos termos do art. 96-B do RISF, o requerimento nº 13/2019, para a avaliação da seguinte política pública: Política Nacional de Mudanças do Clima (PNMC), instituída pela Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, e os compromissos assumidos pelo Brasil, no âmbito do Acordo de Paris.

Em 9 de maio do mesmo ano, o senador Fabiano Contarato, presidente da comissão, avocou a relatoria da matéria. Em 10 de julho de 2019, houve uma reunião do grupo de trabalho constituído para a avaliação da política pública mencionada, após isso, foram realizadas cinco audiências públicas, até que, em 5 de dezembro, foi aprovado o parecer na comissão, que tem seus pontos relevantes relatados a seguir.

O documento de 2019 começa fazendo alusão à Política Nacional sobre Mudança do Clima, aprovada em 2009, e que estabeleceu uma série de medidas, planos setoriais e determinação de metas, ao mesmo tempo em que critica o então governo, que ficou no Poder até o final de 2022, pelo que o relatório chamou de desmonte dos mecanismos e de descaso com políticas públicas voltadas para a questão climática.

Segue o parecer afirmando ter havido uma ruptura naquilo que vinha sendo desenhado pela PMNC, dez anos antes e para justificar esse entendimento, trouxe como exemplo, o que chamou de metas modestas, no concernente à emissão de gases de efeito estufa e uma efetividade bem aquém do esperado para o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM).

Diz ainda o relatório, observadas, nesse caso, as limitações de competências do Legislativo, ser possível estimular uma retomada das políticas e programas para que se promova uma economia de baixo carbono, portanto, menos poluente, sendo alcançados por essas medidas não só os legisladores, como os demais atores dessa cadeia, como os agentes econômicos, os produtores rurais, a agroindústria, a tecnologia, trabalhadores desses setores econômicos, comunidade acadêmica, cidadãos, entre outros e, sobretudo, o Poder Executivo, que, naquela altura, ainda tinha mais três anos de governo pela frente.

O parecer destaca a importância do cumprimento das metas fixadas na Política Nacional sobre Mudança do Clima, com prazo até 2020 (o que aparenta não ter ocorrido), sendo também o ano de início para a implementação dos compromissos assumidos no Acordo de Paris; nesse sentido, aduz que a escolha da PNMC como objeto de avaliação pela CMA está inserido em um contexto internacional, assumindo o tema de mudança do clima inédito protagonismo junto a governos, ao setor privado, à comunidade científica e à sociedade civil.

Ressaltou ainda o parecer que em diversos segmentos da sociedade internacional há poucas dúvidas de que o aquecimento global é hoje um dos mais complexos e importantes desafios a ser enfrentado pelo planeta, não havendo qualquer tipo de discussão, de ordem econômica, social ou ambiental, que não inclua essa variável em seus debates.

Segue o estudo ratificando as críticas feitas à postura do governo à época, especialmente ao se referir a dois contextos temporais, quais sejam: os dez anos a partir da instituição da política, em 2009, e o período a partir de 2019, quando toda a institucionalidade da referida política foi modificada, com nítidos prejuízos para a sua implementação.

Prossegue o documento, agora mencionando que todos os órgãos governamentais envolvidos com a implementação da PNMC foram convidados a oferecer informações sobre o seu trabalho na área, as quais seriam essenciais para orientar o presente processo de avaliação, no entanto, quedaram-se inertes, não apresentando respostas, diferentemente do que ocorreu no Senado por ocasião de outros questionamentos acerca do PNMC, em outras gestões, quando os órgãos governamentais frequentemente se manifestaram.

Pois bem, seguindo para a parte das recomendações e encaminhamentos, o parecer, considerando as sugestões trazidas por participantes das audiências públicas, além de representantes dos setores público, privado, da sociedade civil e de instituições de pesquisa, apresentou sugestões ao próprio Poder Legislativo, e obviamente, ao Poder Executivo, o Poder intrinsecamente responsável pela implementação de políticas públicas.

Quanto ao Legislativo, o parecer recomendou a aprovação de cinco proposições legislativas, a saber: PL nº 6.539/2019 (atualização do PMNC conforme o Acordo de Paris); PL nº 5.482/2020 (dispõe sobre o uso, a conservação, a proteção e a recuperação do bioma Pantanal); PEC nº 233/2019 (propõe incluir a preservação da estabilidade climática como um princípio da economia); PL nº 5.462/2019 (dispõe sobre a conservação, a proteção, a regeneração, a utilização e proteção da vegetação nativa e a Política de Desenvolvimento Sustentável do Bioma Cerrado e dos Ecossistemas, da Flora e da Fauna Associados) e, finalmente, o PL nº 11.276, de 2018 (institui a Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo).

Cumpra esclarecer que à exceção deste último, transformado na Lei nº 14.944/2024, todas as demais proposições continuam em tramitação, até a data da conclusão desta dissertação.

Em um breve apanhado acerca da tramitação das proposições supracitadas, menciona-se o seguinte: o PL nº 6.539/2019, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), para atualizá-la ao contexto do Acordo de Paris e aos novos desafios relativos à mudança do clima, que à época estava no Senado Federal, já foi aprovada naquela Casa, está agora para revisão da Câmara dos Deputados e conforme seu último andamento, em 4/9/2024, está na comissão equivalente à CMA do Senado, a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), para emissão de parecer.

Quanto ao PL nº 5.482/2020, que dispõe sobre a conservação, a proteção, a restauração e a exploração sustentável do bioma Pantanal e altera o art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, já foi aprovado no Senado Federal (onde estava na época da aprovação do parecer); estando, atualmente, na Câmara, com último andamento em 9/8/2024, para receber parecer da Comissão de Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais (CPovos).

Já a PEC nº 233/2019, que inclui entre os princípios da ordem econômica a manutenção da estabilidade climática e determina que o Poder Público deverá adotar ações de mitigação da mudança do clima e adaptação aos seus efeitos adversos, continua em tramitação no Senado, seu último andamento, datado de 5/6/2023, aponta que está na CMA, com requerimento de audiência pública.

Por fim, há o PL nº 5.465/2019, que dispõe sobre a conservação, a proteção, a regeneração, a utilização e proteção da vegetação nativa e a Política de Desenvolvimento Sustentável do Bioma Cerrado e dos Ecossistemas, da Flora e da Fauna Associados, está Senado na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo para parecer, tendo seu último andamento em 20/6/2023 e, por fim, o PL que institui a Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo, a propósito, tema da maior relevância, frente às múltiplas e amplas queimadas, que no segundo semestre de 2024, assolaram vários estados do País, foi sancionado e transformado na Lei nº 14.944, de 31 de julho de 2024.

A seu turno, quanto às recomendações direcionadas ao Poder Executivo, destacam-se as sugestões de providências atinentes à regulamentação da estrutura de governança para execução da política climática e da política de prevenção e controle do desmatamento; a reativação do Fundo Amazônia, definindo diretrizes e estrutura de governança de comum acordo com seus principais doadores: Noruega, Alemanha e Petrobras; providências para alavancar o Fundo Clima com recursos humanos e financeiros para que possa se constituir em

instrumento efetivo de suporte à implementação de ações climáticas e de controle do desmatamento; aperfeiçoar o Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, entre outros.

Nesse sentido, o parecer da CMA foi encaminhado à Mesa Diretora do Senado, para posterior remessa aos órgãos e entidades de outros Poderes, tais como a Casa Civil da Presidência da República, Ministérios do Meio Ambiente; da Ciência, Tecnologia e Inovações; da Economia; das Relações Exteriores; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; Controladoria-Geral da União; Tribunal de Contas da União; Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e Ministério Público da União.

O parecer conclui mencionando o quadro preocupante quanto ao aumento nas emissões de gases de efeito estufa (GEE) e nas taxas de desmatamento anual da Amazônia Legal, bem como alerta para o crescimento súbito no desmatamento do Cerrado e grande número de queimadas no Pantanal. Ademais, reitera críticas ao então Governo federal, mencionando ter havido um: “verdadeiro desmonte nas políticas ambiental e climática, seja por meio da descontinuidade de políticas ambientais exitosas, seja pelo dismantelamento de estruturas institucionais ambientais”.

Destaca a necessidade de os Poderes Legislativo e Executivo, conjuntamente, atuarem no propósito de promover ações que visem à condução eficiente das políticas climáticas e de prevenção e controle do desmatamento, a fim de mudar a conjuntura que, na sua visão, põe em risco em primeiro lugar nosso patrimônio natural, florestas, fauna, flora e recursos hídricos. Ameaça também a credibilidade do País no Concerto das Nações.

Por fim, foi apresentada uma indicação, ou seja, uma sugestão ao Poder Executivo, para adotar um conjunto de medidas a serem tomadas para a adequada implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima apresentadas.

Quadro 12 – 3º Parecer analisado – Parecer nº 208/2019 da CCT

Requerimento Nº 10/2019	Órgão Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática	Objeto Políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação para energias renováveis biocombustíveis.	Autor Senador Vanderlan Cardoso
-----------------------------------	--	---	--

Brasil, s. d[b].

Em 24 de março de 2019, o senador Vanderlan Cardoso, perante a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), apresentou, nos termos do art. 96-B

do RISF, o requerimento nº 10/2019, para a avaliação de políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação para energias renováveis biocombustíveis, no exercício de 2019.

Em 27 de março do mesmo ano, foi designado, inicialmente, para a relatoria o senador Plínio Valério, que em 9 de abril declinou da função, sendo então designada a nova relatora, a senadora Katia Abreu. Em 17 de julho de 2019, houve uma reunião do grupo de trabalho constituído para a avaliação da política pública mencionada, após isso, foram realizadas duas audiências públicas, até que, em 11 de dezembro, foi aprovado o parecer na comissão, que tem seus pontos relevantes destacados a seguir.

O parecer da senadora Katia Abreu, na CCT, começa fazendo alusão à importância estratégica que as fontes renováveis de energia têm para o Brasil, pois, além de assegurar sustentabilidade ambiental e reforçar a segurança no abastecimento do País, as energias renováveis têm o potencial de impulsionar a indústria nacional, estimular o desenvolvimento tecnológico e gerar empregos. Cite-se, como exemplo, o compromisso assumido pelo Brasil no Acordo de Paris, de alcançar, em 2030, a meta de 33% de participação das energias renováveis (exceto a hidráulica) na matriz elétrica.

Diante de uma enormidade de temas afetos à questão energética, destacam-se no parecer, em primeiro lugar, a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), os modelos de incentivos para as fontes de energia renovável, como as energias eólica, solar, pequenas centrais hidrelétricas (PCHs) e centrais geradoras hidrelétricas (CGHs).

Destaque também para a fonte solar, que, além de promissora, apresenta tendência de queda dos custos, sem falar na energia eólica, também com redução de custo anual, não apenas no Brasil, mas em todo o mundo. No entanto, não se deve desconsiderar que essas duas últimas fontes (a solar e a eólica) dependem de fatores variáveis, como vento e a incidência do sol, enquanto as PCHs e CGHs contam com disponibilidade constante de água, ressalvadas algumas situações de grave crise hídrica.

Cumpram-se também que para a elaboração do parecer, além das informações trazidas pelos expositores nas duas audiências públicas realizadas, foram consultados dados de órgãos e de entidades governamentais e não governamentais dedicados a fontes renováveis de energia, tais como a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Combustível (ANP); Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTI); Ministério do Meio Ambiente (MMA), Hoje, Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; Empresa de Pesquisa Energética (EPE); União da Indústria da Cana-de-Açúcar (Única); União Brasileira do Biodiesel e Bioquerosene (Ubrabio); Associação Brasileira de Pequenas Centrais Hidrelétrica (Abrapch); Associação Brasileira de Energia Solar

Fotovoltaica (Absolar); Associação Brasileira de Energia Eólica (AbeEólica), além da comunidade acadêmica.

Constatou o parecer que o aumento da produção de energia a partir de fontes renováveis é um dos grandes desafios atuais, além de estar relacionado aos compromissos assumidos pelos países que ratificaram o Acordo de Paris para proteção do regime climático, a exemplo do Brasil. A propósito, esse parecer que trata de energias renováveis, em certa medida, tem relação com o parecer anterior, o de nº 36/2019 da CMA, que discorreu sobre mudanças climáticas, vale dizer, a busca por fontes energéticas renováveis “limpas” tem relação intrínseca com a temática das mudanças climáticas.

Nesse diapasão, segue o relatório, mencionando que o País, ao ratificar o Acordo de Paris, assumiu compromissos significativos para redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE), ponto que tem relação intrínseca com a questão da exploração de recursos energéticos renováveis.

No setor de energia, até 2030, o Brasil se comprometeu a aumentar em cerca de 18%, a participação de bioenergia sustentável de sua matriz energética, isso, por meio da expansão no uso de biocombustíveis. Ademais, foi proposto um aumento de aproximadamente 45%, na participação de renováveis em sua matriz energética, com ênfase em fontes alternativas como a eólica e a solar, além de acrescer em 10%, os ganhos de eficiência no setor elétrico.

Acrescenta o parecer que os dados supracitados, além de outros, apontam para a realidade brasileira de significativa preponderância de fontes renováveis em sua matriz, sobretudo em função da hidroenergia e da biomassa, inclusive biocombustíveis, uma tendência que deve se manter na próxima década, potencializado, como dito, pela inclusão das fontes eólica e solar e pelo aumento no uso de biocombustíveis.

Nesse sentido, consta também a meta de aumentar a participação de biocombustíveis na matriz energética de transportes, até em função do compromisso firmado pelo Brasil no Acordo de Paris. A propósito, a RenovaBio é um ponto alto do parecer, tendo em vista a sua importância para o setor de transportes, que responde por aproximadamente 14% das emissões brasileiras de emissão de GEE. Essa plataforma, a RenovaBio, tem como principal finalidade fomentar soluções para viabilizar o atingimento dos compromissos assumidos pelos países que firmaram o Acordo de Paris, bem como apresenta Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – no âmbito da Organização das Nações Unidas.

Nessa mesma linha, o parecer traz também como ponto de destaque que as fontes energéticas renováveis devem passar pela diversificação da matriz, especialmente por meio de fontes limpas, proporcionando a desejada segurança energética, além de promover

desenvolvimento econômico e sustentável. Nesse contexto, políticas públicas de ciência, tecnologia, e inovação voltadas para fontes renováveis são fundamentais para permitir a migração do antigo sistema preponderantemente hidrotérmico, para aquele mais diversificado, descentralizado e inclusivo, conforme o parecer da CCT.

Quanto aos encaminhamentos do parecer, aliás, fundamentado, a partir das avaliações dos especialistas convidados em audiências públicas, foram propostas medidas no sentido de fortalecer a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), bem como os modelos de incentivos para as fontes de energia renovável, como eólica, solar, pequenas centrais hidrelétricas (PCHs) e centrais geradoras hidrelétricas (CGHs).

Nesse sentido, foram apresentadas sugestões a diversos órgãos e entidades do governo. Perante o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), hoje, Ministério da Agricultura e Pecuária e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), por exemplo, foi solicitado que incorporem na formulação de seus programas relacionados à RenovaBio, a realização de parcerias com a iniciativa privada, especialmente atinentes a modelos ambientais e bancos de dados para a contabilidade de carbono de biocombustíveis, visando criar um banco de dados de fatores de emissão de GEE; além disso, adoção de instrumentos de gestão de uso da terra e rastreamento de origem de biomassa energética; a inclusão de produtores rurais no RenovaBio, entre outros.

A seu turno, perante o Ministério de Minas e Energia e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, foi sugerido que busquem soluções para incentivar programas e pesquisas voltadas para produção de novos biocombustíveis (ciclo diesel) no mercado brasileiro; ainda, alternativas para explorar novas fontes de biomassa, a exemplo de madeira, resíduos urbanos e agroindustriais, expansão de palmáceas como alternativa ao reflorestamento etc. Mais especificamente, quanto ao MME, o parecer sugeriu a busca de soluções para o elevado custo associado à tributação dos créditos de descarbonização (CBIOS), em articulação com a área econômica do Governo (então Ministério da Economia, Comissão de Valores Mobiliários etc.); viabilização do cumprimento do cronograma de aumento anual de 1%, até 2023, da mistura do biodiesel no diesel etc.

Por fim, o parecer da CCT anexou cinco indicações (sugestão do Senado, para providência de outro Poder), que foram encaminhadas ao Mapa, à Embrapa; ao MCTIC, ao MME e à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

Quadro 13 – 4º Parecer analisado – Parecer nº 20/2022 da CMA

Requerimento nº 1/2022	Órgão Comissão de Meio Ambiente	Objeto Avaliação de impactos ambientais gerados pela ocupação ilegal de áreas públicas pela Política Pública de Regularização Fundiária, com foco especial na Amazônia Legal, no exercício de 2022.	Autora Senadora Eliziane Gama
----------------------------------	--	---	--

Brasil, 2022.

Em 11 de fevereiro de 2022, a senadora Eliziane Gama, perante a Comissão de Meio Ambiente (CMA), apresentou, nos termos do art. 96-B do RISF, o requerimento de número 1/2022, para a avaliação de políticas públicas, concernente à avaliação de impactos ambientais gerados pela ocupação ilegal de áreas públicas pela Política Pública de Regularização Fundiária, com foco especial na Amazônia Legal, no exercício do mesmo ano.

Em 5 de maio, foi designado para a relatoria o senador Fabiano Contarato. Após isso, foram realizadas três audiências públicas. Em 11 de novembro, foi aprovado o parecer na comissão, que tem seus pontos relevantes relatados a seguir.

O parecer começa fazendo alusão à escolha do tema, que se deveu, principalmente, ao fato de o Brasil liderar o *ranking* entre os países que mais promovem desmatamentos ilegais, desde a década de 1990, sendo que entre 1988 e 2003 foram mais de 26 milhões de hectares desmatados.

Explica o parecer em sua apresentação, que a partir de 2003, foi criado o Grupo de Trabalho (GT) Interministerial para combate ao desmatamento e, no ano seguinte, em 2004, foi lançado o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). Os resultados desse trabalho foram considerados positivos devido à articulação de três eixos temáticos: 1) ordenamento fundiário e territorial; 2) monitoramento e controle ambiental; 3) fomento às atividades produtivas sustentáveis.

Ainda na apresentação do tema, o parecer ressalta que os números do desmatamento entre 2005 e 2014 foram positivos, quando houve um decréscimo de mais de 11 milhões de hectares ou 22 bilhões de árvores adultas que deixaram de ser desmatadas, quando comparados com o decênio anterior, além de uma significativa redução na emissão de gases de efeito estufa (GEE). Nesse sentido, deixaram de ser emitidas nesse período na atmosfera mais de 4Gt CO₂eq (giga tonelada de dióxido de carbono equivalente), sendo considerada, à época, a maior contribuição de um único país para toda estratégia de mitigação de emissões de gases de efeito estufa (GEE) no Planeta.

Todavia, o cenário favorável se modificou desde 2015. Conforme dados do sistema Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes), do

Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Prodes/Inpe), foi possível observar um aumento gradual e progressivo nas taxas de desmatamento no bioma a partir desse período, particularmente em terras públicas, onde o desmatamento tem sido resultado direto da grilagem para fins de especulação fundiária. Nesse diapasão, o parecer aponta ter havido uma excessiva flexibilização da fiscalização e da legislação então vigente, não só pelo governo, como de sua base parlamentar, no sentido de ser permissiva com a grilagem de terra, levando a crer na necessidade de uma política fundiária mais efetiva.

A partir desse cenário, o parecer enaltece a importância da missão institucional de fiscalização do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, no que concerne à regularização fundiária como política pública e a sua intersecção com o controle de regularização ambiental e em decorrência disso, com a prevenção e a redução de desmatamentos ilegais na Amazônia.

No seu desenvolvimento, o parecer aborda diversos temas, tais como a problemática da grilagem (parcelamento irregular do solo) de terras e sua ameaça às florestas públicas não destinadas (aquelas que ainda guardam destinação pelos governos estaduais e/ou federal), a questão dos alertas de desmatamento e a necessidade de regularização fundiária de territórios quilombolas e os impactos sofridos pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

O relatório alerta para os riscos de retrocessos socioambientais na agenda legislativa, ao mesmo tempo em que traz críticas ao que chama de descaminhos da política de regularização fundiária na Amazônia e que foram amplamente fomentados pela ampliação das hipóteses de regularização e do marco temporal da anistia para quem invadiu terras públicas, advinda da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que efetuou alterações na Lei nº 11.952, de 2009, cujo conteúdo foi chamado pelo Governo da época como “Programa Terra Legal”.

O parecer do senador Fabiano Contarato, aprovado na CMA, aponta para vários encaminhamentos. Há recomendações relacionadas ao aperfeiçoamento do Cadastro Ambiental Rural (CAR), um registro público eletrônico de âmbito nacional instituído pela Lei Federal nº 12.651/2012, o Novo Código Florestal; há também recomendações para o combate à grilagem de terras no Brasil, além disso, recomendações para a construção de uma política de governança fundiária eficiente; medidas de combate ao desmatamento ilegal, segue ainda com sugestões para auxiliar o fim da ocupação e desmatamento ilegais nas Florestas Públicas Não Destinadas (FNDP), e por fim, sugestões de medidas legislativas.

Concernente ao CAR e ao Código Florestal, entre outros pontos, o parecer recomenda integração dos dados geridos pelo Poder Executivo (SFB, Estados e Municípios) e pelo Poder Judiciário (cartórios extrajudiciais), integrando o CAR aos Registros Públicos, demais disso, propõe quanto a regulamentação do mercado de carbono nacional, a adoção de um mecanismo

de conferência e vinculação fundiária da origem do carbono florestal capturado com o registro público do imóvel respectivo, ainda a previsão do chamado embargo administrativo remoto, automático e obrigatório do uso das áreas ilegalmente desmatadas.

A seu turno, referente ao combate à grilagem de terras no País, destacam-se propostas de aumento das dotações orçamentárias voltadas ao fortalecimento da governança fundiária, uma política que promova uma abertura de dados e melhor acesso a informações sobre o tema, entre outros. Ainda, o parecer recomenda a construção de um cadastro fundiário integrado, que traga a regularização das posses privadas já existentes, além da atualização do detalhamento do Zoneamento Ecológico Econômico da Amazônia, com metas de desmatamento zero etc.

No mesmo diapasão, foram propostas medidas legislativas, tais como a aprovação do o PL nº 486, de 2022, que criminaliza o uso fraudulento do Cadastro Ambiental Rural; a PEC nº 7, de 2022, que veda a titulação de terras públicas cobertas por florestas ou demais formas de vegetação nativa; o PL nº 5.518, de 2020, que amplia as atividades passíveis de concessões florestais, como serviços ambientais e restauração; PL nº 6.539, de 2019, que revê as metas de emissões de CO₂ de forma que o Brasil se torne um país “Carbono Neutro” até 2050, entre outros.

Quanto a medidas de ordem judicial, há o pedido para julgamento de ações no STF (ADI nº 5.771, ADI nº 5.787 e ADI nº 5.883) que questionam a constitucionalidade das alterações feitas em 2017 na lei federal de regularização fundiária (Lei nº 11.952/2009), preferencialmente aplicando o princípio da vedação do retrocesso ambiental para impedir a extensão da data-limite de ocupação de florestas públicas. A propósito, acessando o portal do STF para consultar os andamentos das ADIs supracitadas, não houve ainda a conclusão dos julgados, tendo pedido de vista do ministro Flavio Dino, em dezembro de 2024.

Nas considerações finais, o parecer destaca a preocupação com a questão da política de regularização fundiária e dos impactos ambientais gerados pela ocupação ilegal de áreas públicas na Amazônia Legal Brasileira. Ainda, retoma o parecer a um ponto já tratado no início do documento, qual seja, a postura de desaparelhamento estatal, promovida pelo Governo federal da época, no que se refere às ações voltadas para o combate à degradação ao do meio ambiente, seja por restrições orçamentárias impostas ao Incra, seja na gestão do capital humano formado por seus servidores.

Constatou-se, por fim, quanto ao combate à grilagem, certa postura de omissão relativa à proteção dos direitos de comunidades tradicionais, dos povos indígenas e dos produtores rurais, o que deve ser rechaçado, tendo em vista a relevância do tema não só para a sociedade brasileira como para a comunidade internacional.

Quadro 14 – 5º Parecer analisado – Parecer s/nº da CRE

Requerimento Nº 24/2019	Órgão Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	Objeto A Política de Defesa Cibernética, delegada ao Exército Brasileiro pela Estratégia Nacional de Defesa, no exercício de 2019.	Autores Senador Esperidião Amin
-----------------------------------	---	--	--

Brasil, 2019e.

Em 16 de abril de 2019, o senador Esperidião Amin, perante a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), apresentou, nos termos do art. 96-B do RISF, o requerimento de número 24/2019, para a avaliação de políticas públicas, concernente à Política de Defesa Cibernética, delegada ao Exército Brasileiro pela Estratégia Nacional de Defesa, no exercício de 2019.

Em 5 de junho, foi designado para a relatoria o próprio autor do requerimento. Após isso, em 12 de junho, foi aprovado o plano de trabalho e realizadas duas audiências públicas. Em 12 de dezembro, foi aprovado o parecer na comissão, que tem seus pontos relevantes relatados a seguir.

O parecer do senador Esperidião Amin, na CRE, começa explanando o tema, que, além de complexo, é ainda pouco conhecido – guerra cibernética. Ainda, alude ao fato de que “o Mundo entrou numa fase de confronto sem frente de batalha e sem regras de engajamento”, pois, apesar de a guerra cibernética não mobilizar grandes efetivos militares ou bombas, possui um alto poder de destruição.

Ao mesmo tempo, o parecer questiona qual a situação do Brasil e se o país estaria preparado para defender-se de uma eventual guerra cibernética; na mesma linha de raciocínio, o relatório aponta para a importância, não apenas do desenvolvimento do setor de defesa cibernética, mas também dos segmentos da exploração espacial e nuclear, setores estratégicos para a Defesa Nacional.

O parecer desenvolve-se em cinco capítulos, a saber: o primeiro, que trata de delinear quais são os objetivos da política pública de defesa cibernética; o segundo, que versa do método utilizado para a avaliação dessa da política pública; já o terceiro, analisa os conteúdos extraídos das duas audiências públicas realizadas. O quarto capítulo discorre acerca da situação orçamentária do setor cibernético, a propósito, considerada aquém das suas necessidades, após isso, o quinto capítulo apresenta as conclusões e recomendações.

Cumprir destacar que para a elaboração do parecer foram solicitadas informações ao Comando do Exército, por intermédio do Comando de Defesa Cibernética (ComDCiber),

acerca da implantação das medidas indicadas pelo Ministério da Defesa e dos resultados obtidos com as medidas implementadas. Quanto às audiências públicas, foram ouvidas autoridades representativas dos três Comandos das Forças singulares (Exército, Marinha e Aeronáutica). Foram ouvidos também representantes do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI); Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro); da Associação Nacional de Certificação Digital (ANCD), além de representantes da comunidade acadêmica, entre outros.

Caminhando para as conclusões e considerando a sensibilidade do tema para a questão da Defesa Nacional, o parecer apresenta três recomendações principais, a primeira de natureza orçamentária, após isso, uma de caráter normativo e a última para os próprios membros da CRE. No aspecto orçamentário, o parecer enfatiza, inclusive de forma urgente, que sejam adotadas medidas para a melhoria da Escola de Defesa Cibernética ou do Exercício Guardiã Cibernético, que simula uma guerra cibernética e envolve representantes das infraestruturas críticas brasileiras; ainda nesse sentido, estima que o orçamento do setor cibernético deveria subir em 2020 (ano subsequente ao do parecer), para a casa dos 60 milhões, devendo ser duplicado nos três anos seguintes a fim de alcançar as finalidades fixadas.

Para o espectro normativo, o parecer sugere que sejam tomadas medidas para que se estabeleça uma espécie de marco nacional de âmbito federal, que venha a aglutinar normas infralegais que tratem de segurança cibernética. O parecer mostra-se favorável a essa iniciativa legislativa, que deve ser elaborada pelo Executivo, tendo em vista tratar de temas da competência privativa desse Poder, evitando, assim, inconstitucionalidade formal, ou seja, por vício de iniciativa.

E a derradeira sugestão, de alçada do próprio Senado, diz respeito à criação de uma subcomissão da CRE dedicada à defesa cibernética, alertando que esse é um tema de considerável relevância e que precisa ser priorizado, ou pelo menos tratado de forma mais diligente pelo Poder Público. A propósito, em 25/4/2024, a partir de requerimento do senador Esperidião Amin, foi criada a Subcomissão Permanente de Defesa Cibernética.

Requerimentos	Órgão	Objeto	Autores
nº 2/2021 nº 3/2021 nº 4/2021 nº 6/2021	Comissão de Meio Ambiente	Política Nacional de Mudanças do Clima, com foco especial nos Planos de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas, em face dos aumentos expressivos de desmatamentos e queimadas ilegais nos biomas Cerrado, Amazônia e Pantanal, no exercício de 2021.	Senadores Dário Berger, Flávio Arns e outros

Brasil, 2021.

Em 26 de março de 2021, a senadora Eliziane Gama, perante a Comissão de Meio Ambiente (CMA), apresentou, nos termos do art. 96-B do RISF, o requerimento de número 2/2021, cujo objeto é a Política Nacional de Mudanças do Clima, instituída pela Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, com foco especial nos Planos de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento nos Biomas, em face dos aumentos expressivos de desmatamentos e queimadas ilegais no Cerrado, Amazônia e Pantanal, no exercício de 2021. Foram aprovados também os requerimentos de número 3, 4, 6, por tratarem do mesmo objeto do requerimento de número 2/2021.

Em 8 de junho do mesmo ano, foi designada para a relatoria a própria autora do requerimento. Após isso, em 13 de junho, foi aprovado o plano de trabalho e ao longo da tramitação, foram realizadas três audiências públicas. Em 27 de outubro, foi aprovado o parecer na comissão, que têm seus pontos relevantes relatados a seguir.

Em sua introdução, ponto importante para contextualizar o tema, o parecer destaca que o País é o sexto maior emissor de gases de efeito estufa (GEE) do Planeta e é responsável por aproximadamente 3% das emissões globais, isso, a partir das atividades da agropecuária (33,2%), de mudança de uso da terra e florestas (27,1%), de energia (28,9%), de processos industriais e uso de produtos (6,4%) e de resíduos (4,5%).

Nesse sentido, o Brasil adotou medidas para minorar a emissão de GEE, destacando-se o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e no Cerrado (PPCerrado) em 2004. De relevo também mencionar que, para além da formulação das políticas públicas, o governo federal garantiu orçamento suficiente e envolveu as mais altas instâncias decisórias do País, para reduzir drasticamente essas elevadas taxas de emissão de GEE. O País conseguiu reduzir, em seu auge, o desmatamento anual de 27,8 mil km² em 2004 para 4,6 mil km² em 2012, ou seja, um decréscimo bastante significativo, na casa dos 83%.

A presente avaliação de política pública faz alusão à outra avaliação realizada em 2019, como a sua continuidade, todavia com espectro mais detalhado, uma vez que trata

especificamente da política de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal, Cerrado e Pantanal.

O parecer enfatiza o cenário desanimador em relação ao período de 2019/2021, com um aumento nas taxas de desmatamento anual na Amazônia Legal, fato que prejudica o Brasil quanto aos objetivos assumidos na redução de emissão de gases de efeito estufa.

Assinalando que esses resultados negativos reverberam tanto no acordo comercial entre Mercosul e União Europeia. Conclui assim a parte introdutória do parecer, destacando o relevante papel do Legislativo quanto à defesa do meio ambiente, haja vista a sua função de aprovar projetos que sejam significativos para a agenda climática do País, além de exercer sua função fiscalizadora acerca das políticas públicas de responsabilidade do Executivo.

O parecer externou que a avaliação de política pública, ao se debruçar sobre as políticas adotadas pelo Poder Executivo e sobre os resultados observados nas áreas climática e florestal e considerou sugestões trazidas por participantes das audiências públicas, representantes dos setores público, privado, da sociedade civil e oriundos de instituições de pesquisa, com recomendações ao próprio Poder Legislativo, bem como ao Poder Executivo.

Ao Legislativo foi recomendada a aprovação do Projeto de Lei nº 6.539, de 2019, que dispõe da instituição da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), sendo que, na ocasião, essa proposição legislativa tramitava no Senado, todavia, já foi aprovado na Casa, estando na Câmara dos Deputados para revisão, dando-se seu último andamento em 9/10/2024, quando estava em Plenário para deliberação, mas foi retirada de pauta, em virtude da ausência do relator, o deputado Amom Mandel.

Ainda, como recomendação ao Legislativo, constam a sugestão para aprovar o PL nº 5.482, de 2020 (já aprovado no Senado e atualmente na Câmara dos Deputados), que dispõe sobre a conservação, a proteção, a restauração e a exploração sustentável do bioma Pantanal; a PEC nº 233, de 2019 (ainda no Senado), que inclui entre os princípios da ordem econômica, a manutenção da estabilidade climática e determina que o Poder Público deverá adotar ações de mitigação da mudança do clima e adaptação aos seus efeitos adversos.

Ainda, o PL nº 5.462, de 2019 (por ora no Senado), que dispõe sobre a conservação, a proteção, a regeneração, a utilização e a proteção da vegetação nativa e a Política de Desenvolvimento Sustentável do Bioma Cerrado e dos ecossistemas, da flora e da fauna associados; por último, o PL nº 11.276, de 2018 (transformado na Lei nº 14.944, de 2024), que institui a Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo.

Além disso, foi sugerido que sejam apresentados projetos de lei que criem áreas protegidas em áreas de florestas públicas não destinadas na Amazônia Legal, além da aprovação

da reforma tributária, que contemple modelos de desenvolvimento sustentável pretendidos para o País e o aumento alocação de recursos, para programas e ações relacionados à política climática e à prevenção e ao controle do desmatamento.

A seu turno, quanto ao Poder Executivo, também houve recomendações, tais como: 1) regulamentar a estrutura de governança para execução da política climática e da política de prevenção e controle do desmatamento; 2) reativar o Fundo Amazônia, definindo diretrizes e estrutura de governança de comum acordo com seus principais doadores: Noruega, Alemanha; 3) alavancar o Fundo Clima com recursos humanos e financeiros; 4) fortalecer o Ibama, o Instituto Chico Mendes e o MMA, entre outros.

Em suas considerações finais, o parecer manifesta preocupação tanto com o aumento nas emissões de GEE quanto com a elevação das taxas de desmatamento anual da Amazônia Legal, além do crescimento súbito no desmatamento do Cerrado, sem olvidar do grande número de queimadas no Pantanal, aliás, fatos que se protraíram no tempo e que seguem em alta frequência nos anos de 2024 e 2025, inclusive com números alarmantes.

O parecer de 2021 já antevia uma conjuntura, que hodiernamente se apresenta e que põe em risco não só o patrimônio natural – florestas, fauna, flora e recursos hídricos, mas também ameaça a credibilidade do País no panorama internacional.

Conclui, o parecer, ratificado a posição de considerar essencial que o País venha a adotar mudança de postura na condução das políticas climática e de prevenção e controle do desmatamento.

Quadro 16 – 7º Parecer analisado – Parecer nº 11/2020 da CAS

Requerimento Nº 40/2019	Órgão Comissão de Assuntos Sociais	Objeto Política de reconhecimento das pessoas com deficiência para fins de gozo de direitos previstos em lei, no exercício de 2019.	Autores Senadora Soraya Tronicke
-----------------------------------	--	---	--

Fonte: Brasil, 2020.

Em 4 de março de 2019, a senadora Soraya Tronicke, perante a Comissão de Assuntos Sociais (CAS), apresentou, nos termos do art. 96-B do RISF, o requerimento de número 40/2019, cujo objeto é a política de reconhecimento das pessoas com deficiência para fins de gozo de direitos previstos em lei, no exercício de 2019.

Em 9 de maio do mesmo ano, o senador Jaques Wagner, presidente da CAS, designou para a relatoria a própria autora do requerimento. Em 10 de julho, foi aprovado o plano de trabalho, e diferentemente das avaliações anteriores, não foram realizadas audiências públicas.

Em 11 de março de 2020, foi aprovado o parecer na comissão, que tem seus pontos relevantes relatados a seguir.

O parecer, em seu introito, manifesta a preocupação com a demora excessiva para a edição de decreto regulamentador da Avaliação Biopsicossocial Unificada, em todo o território nacional. A título de esclarecimento, essa avaliação tem por finalidade examinar os direitos das pessoas com deficiência (PCDs), para identificar de que modo ela desabilita ou prejudica a autonomia na vida cotidiana e profissional.

Por sua vez, a Lei nº 13.146/2015, o Estatuto da Pessoa com Deficiência, disciplina que cabe ao Executivo regulamentar o modelo de Avaliação Biopsicossocial Unificada, devendo criar instrumentos para essa avaliação e devendo ser realizada por uma equipe multiprofissional e interdisciplinar. Em resumo, a CAS manifesta apreensão com a mora regulamentar do Executivo, voltada para a proteção das pessoas com deficiência.

A título de esclarecimento, antes de adentrar nos pormenores do relatório da CAS, em 11 de abril de 2023, ou seja, mais de dois anos após o requerimento de avaliação dessa política pública pelo Senado, foi publicado o Decreto nº 11.487/2023, instituindo um Grupo de Trabalho (GT) (não a regulamentação), para essa finalidade de subsidiar a elaboração de proposta da Avaliação Biopsicossocial Unificada da Deficiência; e, em 18 de julho de 2024, esse GT apresentou um relatório final sobre o tema.

Todavia, até o momento de conclusão desta dissertação, não há ainda o decreto regulamentador, de responsabilidade do Executivo, sobre a Avaliação Biopsicossocial Unificada. Em resumo, na ocasião da avaliação da política pública já haviam passado quase quatro anos sem a publicação do decreto regulamentador, aliás, situação que perdura ainda hoje, em fevereiro de 2025, mais de nove anos depois da promulgação da lei.

Prossegue o parecer da CAS traçando um perfil da legislação nacional referente à pessoa com deficiência. Pois bem, a Constituição Federal, norma de considerável viés progressista e, assim, de defesa de ações afirmativas, introduziu a preocupação de se assegurar aos deficientes a melhoria de sua condição social e econômica. Após, a Lei nº 7.853/1989 também faz alusão à temática. Em 2015, houve grande avanço, com a promulgação da Lei nº 13.146, o Estatuto da Pessoa com Deficiência, também conhecida como Lei Brasileira de Inclusão (LBI).

São também mencionadas no parecer a Lei nº 10.098/2000, conhecida como Lei de Acessibilidade; a Lei nº 10.048/2000, que determina o atendimento prioritário das pessoas com deficiência; a Lei nº 10.436/2002, a Lei de Libras; a Lei nº 10.690/2003 embarca na ideia normativa trazida pela Lei nº 8.989/1995, de oito anos antes e que consistia em isentar do

pagamento do imposto sobre produtos industrializados, o IPI, as aquisições de veículos para fins profissionais, entre outras normas.

Tudo isso sem contar que, na ocasião, havia somente no Senado 85 proposições legislativas, na Câmara dos Deputados havia 1.024 projetos versando sobre a temática da proteção das pessoas com deficiência, números bastante consideráveis.

Após esse apanhado de leis voltadas para a defesa da pessoa com deficiência, outro ponto importante, também constante do parecer, é a preocupação com o conceito de deficiência, pois, a partir disso, fica mais facilitada a inclusão do tema na agenda das políticas públicas. Conquanto constante no art. 2º do Estatuto da Pessoa com Deficiência, de 2015, esse conceito está em contínua evolução, sendo determinado pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, assinada em Nova York, em 30 de março de 2007, aprovada pelo Congresso Nacional e ratificada por meio do Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.

Segue o parecer mencionando as diversas políticas públicas voltadas à proteção das PCDs, tais como Aposentadoria Antecipada, Benefício de Prestação Continuada (BPC), Cotas no Ensino Superior e Técnico, Cotas no Mercado de Trabalho, Isenção de Imposto de Renda, Passe-livre Interestadual, entre mais de duas dezenas. Por outro lado, em muitos casos, essas diversas políticas públicas devem ser analisadas pontualmente, de acordo com o tipo de deficiência que a pessoa possui, dependendo, assim, da avaliação da deficiência. Tudo isso releva a importância da coleta de dados para que o Estado possa construir uma adequada agenda de políticas públicas destinadas às PCDs, além de estudos correlacionados com informações de natureza orçamentária, dos últimos dez anos.

Após as informações colhidas no arcabouço legislativo de proteção às PCDs, o parecer segue para as suas conclusões. Reitera a preocupação com a demora na apresentação pelo Executivo de ato normativo para a avaliação biopsicossocial, ato esse previsto na LBI, cujo prazo se esgotou em janeiro de 2018 (e que até hoje não se concretizou), afirmando que tem causado não só insegurança jurídica como também instabilidade e dúvidas na sociedade, no Legislativo brasileiro e dentro do próprio governo.

Demais disso, entende que caberia à então Secretaria de Direitos da Pessoa com Deficiência, vinculada ao então Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, ficar com a atribuição de coordenação do grupo interministerial responsável pelo instrumento de Avaliação Biopsicossocial Unificada, sendo de competência da Secretaria de Direitos da Pessoa com Deficiência e não da Casa Civil. Nesse sentido, manifestou também apreensão com a pouca atenção dada a políticas públicas que possam melhorar a vida da pessoa com deficiência e tornar verdadeiramente viável a sua inclusão social, política e econômica.

Prossegue o relatório em suas conclusões, a partir do excessivo número de proposições legislativas tramitando no Congresso Nacional, acerca dos direitos das PCDs, questionando se esse cenário de “inflação” de projetos de lei está, de fato, associado à efetividade, ou seja, se as possíveis transformações legislativas poderão, realmente, impactar a vida social e se também ocasionarão, de fato, melhorias na qualidade de vida da pessoa com deficiência.

Considerando essas conclusões, foram feitas algumas recomendações ao Poder Executivo, tais como: 1) criação do grupo de trabalho responsável pela elaboração e definição de instrumento que possibilite a avaliação da deficiência de forma biopsicossocial, o que efetivamente aconteceu somente em abril de 2023, ou seja, mais de três anos após a aprovação, pela CAS, desse parecer; 2) publicação, imediatamente, após a conclusão dos trabalhos do GT, do instrumento, ato normativo de que trata o parágrafo único do art. 39 da Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019 (até hoje inexistente esse decreto presidencial); 3) a estruturação a ser feita pelos entes públicos, de seus programas utilizando indicadores claros, para a verificação da eficiência de cada programa elaborado, mediante também consulta à população, para se aferir o valor gerado pela política pública para o cidadão.

O parecer também apresentou mais sugestões ao próprio Legislativo, entre as quais se destacam: 1) a CAS convidar, no prazo de no máximo 45 dias a contar da data da aprovação desse Relatório, a Casa Civil, os representantes dos ministérios envolvidos com avaliação biopsicossocial, a sociedade civil e outros que possam contribuir com esse tema, para que possam informar os senadores quanto ao trabalho que vem sendo desenvolvido e o cronograma de atuação no sentido de ser chegar ao instrumento final que permitirá a avaliação biopsicossocial; 2) a CAS convidar representantes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para se entender qual será o impacto do cálculo usado no Censo 2020 para as pessoas com deficiência; 3) que seja verificado junto à Diretoria Geral do Senado Federal que ações estão previstas nessa Casa para melhoria da acessibilidade das pessoas com deficiência, entre outras sugestões.

CONCLUSÕES

Este capítulo final teve por propósito perquirir a prática da avaliação de políticas públicas, realizada pelo Senado Federal, por meio de suas comissões temáticas. Inicialmente, buscou-se explorar os dados que envolveram essa atividade entre os anos de 2013 e 2024. Nesse diapasão, foram produzidos relatórios anuais e globais dos requerimentos de avaliação e políticas públicas, seus desdobramentos. Foram feitos, ainda, levantamentos estatísticos, produzidos gráficos e análises concernentes a essa atividade parlamentar.

Demais disso, foram apresentadas compilações dos relatórios de avaliação de políticas públicas, realizadas na última legislatura concluída na Casa, o que permitiu a análise dos sete pareceres ou relatórios de avaliação de políticas públicas realizadas na 56ª legislatura.

Pois bem, concernente à primeira subseção, é possível verificar que os números de avaliação de políticas públicas são notadamente comedidos, fato que aponta para uma necessidade de incremento nessa atividade tão relevante para o êxito das políticas públicas de âmbito federal ou nacional. Foi possível constatar que há comissões permanentes que, ao longo desses mais de 11 anos, jamais procederam à avaliação de políticas públicas, não obstante a diversidade de temas insertos nas respectivas áreas de atuação, outras comissões até procederam, todavia, com baixa assiduidade.

Dos dados extraídos, foi possível verificar que 142 requerimentos foram protocolizados, dos quais, menos de 45% tiveram relatórios aprovados, ou seja, traduzindo em números, foram aprovados apenas 63 relatórios, em um recorte de 10 anos, inclusive houve ano como o de 2022 em que nenhum relatório foi aprovado. Ao se relevar o número de comissões permanentes do Senado, os diversos campos temáticos e o intervalo de tempo de 10 anos, indubitavelmente, os números colhidos são escassos.

A respeito da segunda subseção, que se propôs a analisar os relatórios aprovados durante a 56ª legislatura, o quadro não é diferente, pois foram aprovados apenas sete relatórios. Esse pode ser considerado um baixo desempenho, haja vista, na ocasião, haver 13 comissões permanentes, levando em conta, ainda, o interregno de quatro anos.

Em outras palavras, é razoável afirmar que a prerrogativa das comissões de avaliar políticas públicas pode e deve ser potencializada, ou seja, o parlamento, sobretudo o Senado, a casa legislativa do pacto federativo, pode e deve explorar melhor esse mecanismo tão significativo na avaliação das políticas públicas nacionais, pelo menos federais.

Cumprе destacar que nos sete pareceres pouco foi mencionado acerca de resultados, ou de custo-benefício, ou de custo-efetividade das políticas públicas avaliadas. Em resumo, os

pareceres, sob esse prisma, também podem ser considerados carentes no que tange à metodologia de avaliação, voltadas para a análise de eficácia, eficiência e efetividade e economicidade das políticas públicas, pontos relevantes no mister de avaliar políticas públicas.

Por outro lado, consiste em ponto comum aos sete pareceres a apresentação de sugestões, sobretudo ao Poder Executivo da União, que, em regra, é quem idealiza e implementa as políticas públicas nacionais e federais. Em resumo, entende-se, no que tange à avaliação de políticas públicas, que o Senado da República pode avançar tanto em aspectos quantitativos como em aspectos qualitativos, nesse trabalho tão relevante que é conduzido pelas suas comissões permanentes.

Por fim, considerando que a Câmara dos Deputados, que por ora, ainda não procede a avaliações de políticas públicas por meio de suas comissões, tal qual o Senado Federal já faz por mais de 11 anos; considerando ainda a crescente relevância de se realizar a avaliação das políticas públicas no *locus* legislativo e a fim de potencializar essa atividade de irrefutável significado para o povo brasileiro, o originário detentor do poder e o destinatário das políticas públicas, esta dissertação de Mestrado, por meio do seu anexo II, apresenta uma minuta de projeto de resolução, propondo uma alteração ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para que também proceda à avaliação de políticas públicas por meio das suas mais de 30 comissões permanentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação das políticas públicas é uma atividade que tem se mostrado de extrema relevância, sobretudo para países democráticos e que têm na efetivação dos direitos fundamentais um de seus objetivos. Essa fase do ciclo das políticas públicas vem, paulatinamente, tendo reconhecida a sua importância para o País e, assim, assumindo o seu natural papel de destaque. Essa situação pode ser verificada a partir da formação de um arcabouço legislativo nas esferas constitucional legal e infralegal, tanto em âmbito federal como em âmbito estadual; bem como pela verificação da ampliação da cultura da avaliação das políticas públicas em todas as esferas de poder da Federação.

Se as necessidades são ilimitadas e os recursos escassos, é fundamental que a utilização do aparelhamento estatal e sobretudo dos recursos orçamentários sejam realizados com racionalidade, eficiência e transparência, nesse diapasão, avaliar as políticas públicas é indispensável.

Outro ponto importante deste estudo é a análise do crescente arcabouço legislativo, no que toca à avaliação de políticas públicas no País, a começar pelo § 16 do art. 37, bem como pelo § 16 do art. 165, ambos da Constituição Federal e introduzidos pela Emenda à Constituição nº 109, de 2021. Ademais, leis ordinárias federais, Regimentos Internos de Casas Legislativas estaduais e, decretos infralegais e, finalmente, o art. 96-B do RISF, promulgado ainda em 2013, vem atestar essa realidade. Esse incremento legislativo, voltado para o dever, ou para a possibilidade de se proceder à avaliação de políticas públicas, é prova inequívoca de que há uma crescente preocupação com essa atividade, considerada essencial para a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas, sem desconsiderar que ainda há muito a ser aprimorado.

Impende ressaltar que a avaliação das políticas públicas recebe um significativo implemento quando também é realizado pelo parlamento, nesse viés, o advento do art. 96-B ao seu Regimento Interno faz com que o Senado Federal venha realizando desde 2013, por meio das comissões, essa relevante atividade, juntamente com a avaliação de impacto legislativo, tarefa já peculiar aos parlamentos; a despeito de essas atividades serem distintas, são complementares entre si.

Para além da sua função legislativa, fiscalizadora e de formuladora de políticas públicas, e ao mesmo tempo, imiscuída com essas funções, o parlamento pode e deve participar ativamente da tarefa de avaliar políticas públicas, mesmo porque a atividade não consta como

monopólio de nenhum dos Poderes, nem mesmo do Executivo, o grande idealizador e patrocinador das políticas públicas do Estado.

Com o fito de estudar a avaliação de estudar a avaliação de políticas públicas no Senado Federal, com arrimo no art. 96-B do seu Regimento Interno, esta pesquisa buscou, inicialmente, compreender o conceito de políticas públicas, bem como o ciclo das políticas públicas, dentro do qual se insere a fase da avaliação, seja *ex ante*, *in itinere* e *ex post*, esta última em destaque nesta dissertação, mesmo porque os requerimentos de avaliação de políticas públicas feitas pelas comissões permanentes do Senado, em regra, analisam cenários do que já foi feito, para, então, apresentar sugestões.

Pois bem, se por um lado é irrefutável a importância da avaliação de políticas públicas realizada pela Câmara Alta, por outro lado, indaga-se: essa atividade feita pelas comissões temáticas do Senado tem sido satisfatória em termos quantitativos e qualitativos, seria possível aprimorá-la? Esta pesquisa, associada a outras de objeto similar, como os estudos de Kariza Macêdo, Alba Valéria Leita, João Thiago A. Stilben e Alexandre S. Guimarães entendem que sim!

O Capítulo 4 (parte empírica da pesquisa) e o Anexo I (relatório das políticas públicas avaliadas de 2014 a 2024) desta dissertação, constata que, salvo melhor juízo, essa atividade apresenta um subaproveitamento quantitativo dos trabalhos das comissões permanentes do Senado, quanto às avaliações de políticas públicas. Isso considerando dois pontos: 1) o número de comissões permanentes; 2) avaliações de políticas públicas realizadas anualmente.

Os levantamentos que constam no Anexo I mostram que foram aprovados apenas 62 relatórios, menos de sete por sessão legislativa, observando que são mais de 15 comissões permanentes e que esse levantamento foi feito em um período de 10 anos (2014 a 2023). Em termos quantitativos, isso representa, em média, que cada órgão temático avalia uma política pública a cada quatro anos, ou seja, uma política pública avaliada a cada legislatura, por comissão permanente do Senado, rendimento que pode ser considerado modesto. Inclusive, houve ano como o de 2020, sem qualquer relatório aprovado e anos como os de 2021 e 2022, em que somente uma política pública foi avaliada.

Em termos qualitativos, há também algumas considerações, que podem ser aperfeiçoadas; exemplificando: a ausência de uma estrutura mais robusta para proceder de forma mais abalizada a essas avaliações de políticas públicas, a inexistência de padronização dos relatórios aprovados e a necessidade de emprego de metodologias mais adequadas, como as que avaliem custo-benefício e custo-efetividade das políticas públicas.

Muitos dos relatórios aprovados se limitam a fazer o que o nome sugere, “relatar”, sem avançar para dados mais concretos, com resultados mais mensuráveis ou mesmo propositivos (*vide* a subseção 2 do capítulo 4 – Análise dos relatórios de avaliação de políticas públicas da 56ª legislatura). Outro ponto que poderia ser aprimorado nos pareceres é a fiscalização quanto ao cumprimento das recomendações contidas nos relatórios finais, além de uma visão mais aprofundada sobre como a governança, as estruturas institucionais e os processos de decisão podem influenciar a eficácia dessas avaliações no contexto do Senado Federal.

A seu turno, ainda que haja deficiências nas avaliações de políticas públicas realizadas pelas comissões permanentes do Senado, é de se enaltecer o fato de que essa tarefa vem integrando as atividades de uma casa legislativa tão importante em âmbito federal e nacional, como o Senado da República.

O arcabouço legislativo cada vez mais crescente e a incorporação dessa atividade por casas legislativas de âmbito federal e estadual, afortunadamente, contribui para a cultura de avaliar políticas públicas. Inclusive, nesse sentido, apresenta-se no Anexo II desta dissertação uma minuta de proposição legislativa para que a Câmara dos Deputados, o maior parlamento do País e que conta com mais de 30 comissões permanentes, possa também enveredar pelo caminho das avaliações de políticas públicas, pelas suas comissões, realidade, que, indubitavelmente, agregaria valor e aperfeiçoaria essa tarefa tão relevante para as políticas públicas nacionais e para a sociedade como um todo.

A despeito de a atividade de avaliar políticas públicas ser indispensável para um Estado democrático de direito, não apenas no que tange ao dever de prestar contas ao contribuinte, mas também como quesito de aprimoramento de utilização de recursos públicos, observa-se que essa prática ainda se desenvolve no País, aquém de sua relevância, necessitando de ações mais contundentes tanto dos órgãos do Executivo e mesmo da sociedade, a grande beneficiada pela efetividade das políticas públicas, sendo que nesse propósito, o Parlamento, a casa de representantes do povo, exerce encargo indelegável e de insofismável importância.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Desenvolvimento sustentável: qual a estratégia para o Brasil?. Novos estudos Cebrap** [online]. 2010, n. 87.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão em transe e crise democrática no Brasil. **Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político** Año 2(3), 2020, p. 73.

AGÊNCIA BRASIL. **Ministério aponta que governo Bolsonaro ignorou alertas sobre yanomami**. [2023]. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2023-01/ministerio-aponta-que-governo-bolsonaro-ignorou-alertas-sobre-yanomami>. Acesso em: 18 mar. 2025.

AGÊNCIA GOV. **Lula: "Vamos tratar os Yanomami como questão de Estado"**. 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202401/lula-vamos-tratar-os-yanomami-como-questao-de-estado>. Acesso em: 18 mar. 2025.

AGÊNCIA SENADO. **Novas filiações fazem do PSD maior bancada para o início de 2023**. [2023]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/02/01/novas-filiacoes-fazem-do-psd-maior-bancada-para-o-inicio-de-2023>. Acesso em: 20 mar. 2025.

ANDRADE, Aparecida de Moura; SANTANA, Héctor Valverde. Avaliação de políticas públicas versus avaliação de impacto legislativo: uma visão dicotômica de um fenômeno singular. **Revista Brasileira de Políticas Públicas** – Uniceub. Volume 7, nº 3 Dez. 2017. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4740>. Acesso em: 3 mar. 2025.

ASENSIO, Maria. Um enquadramento para a análise de políticas Públicas. Cetrad-Utad, 2010.

AULAR, Doris J. Políticas públicas: lo conceptual y de contexto. **Prohominum**, v. 5, n. 4, p. 45-53, 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 mar. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm. Acesso em: 9 mar. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 365/1993**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=13724>. Acesso em: 30 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise ex post, volume 2 / Casa Civil da Presidência da República ... [et al.]. – Brasília : Casa Civil da Presidência da República, 2018.

BRASIL. Senado Federal. Avaliação de Políticas Públicas (art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal – RISF). **Relatório avaliação das políticas públicas para energias renováveis e biocombustíveis**. [s.d.b]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8053483&ts=1633635727857&disposition=inline>. Acesso em: 1 mar. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Resolução do Senado nº 65, de 2015**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124497>. Acesso em: 23 mar. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Resolução do Senado nº 66, de 2013**. [2013a]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114118>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019**. [2019a]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8050593&ts=1718132823392&disposition=inline&ts=1718132823392>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. Senado Federal. [Regimento interno (1970)]. **Regimento interno do Senado Federal**: Resolução nº 93, de 1970 / Senado Federal. Brasília : Senado Federal, [2023]. 2 v. (xv, 292 p.; ix, 373 p.). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório de Avaliação da Política Pública da Regularização Fundiária e Impactos Ambientais Gerados pela Ocupação Ilegal de Áreas Públicas na Amazônia Legal Brasileira**. 2022. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9207360&ts=1668630773948&disposition=inline>. Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório de Avaliação das Políticas Climática e de Prevenção e Controle do Desmatamento no Período 2019-2021**. 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9031682&ts=1674175608394&disposition=inline>. Acesso em: 1 mar. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 6, de 28 de março de 2013**. Acrescenta § 5º ao art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal para conferir ao Instituto de Pesquisa DataSenado a atribuição de produzir análises e relatórios estatísticos para subsidiar a avaliação de políticas públicas a cargo das comissões permanentes do Senado Federal. [2013b]. Disponível em: <https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada;jsessionid=7CFF6B68A2FD51913D95804EF144D2A4.tomcat-?0&idNorma=13880152>. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 44, de 17 de setembro de 2013**. Altera o Regimento Interno do Senado Federal para estabelecer procedimento de avaliação de políticas públicas no âmbito do Senado Federal. [2013c]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114118>. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Sobre o DataSenado**. [s.d.a] Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/sobre>. Acesso em: 23 mar. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Assuntos Sociais. Avaliação de Política Pública (2019). **Política de reconhecimento das pessoas com deficiência para fins de gozo de direitos previstos em lei**. 2020. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8072707&ts=1654211468909&disposition=inline>. Acesso em: 1 mar. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Educação, Cultura e Esporte. Avaliação de Políticas Públicas. Avaliação de Políticas Públicas (art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal – RISF). 2019c. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8051495&ts=1594006811612&disposition=inline>. Acesso em: 1 mar. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente. Relatório de Avaliação de Política Pública. **A Política Nacional sobre Mudança do Clima**. 2019d. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8051495&ts=1594006811612&disposition=inline>. Acesso em: 1 mar. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Relatório de Avaliação de Política Pública. **A Política Nacional sobre Defesa Cibernética**. [2019e]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8054598&ts=1594004298782&disposition=inline>. Acesso em: 1 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (Med. Liminar) nº 1.393. [1996]. **Revista Trimestral de Jurisprudência**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=1393>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mais Notícias. **STF vai debater avanços e desafios dos litígios estruturais em seminário internacional**. 2024. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-vai-debater-avancos-e-desafios-dos-litigios-estruturais-em-seminario-internacional/>. Acesso em: 2 mar. 2025.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Mirando ao revés nas políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. **Revista Pensamento & Realidade**. Ano XVI – v. 28 nº 3/2013, p. 68. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/17572>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAMMAROSANO, Márcio. **As implicações da Covid-19 no direito administrativo**. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2020.

CANTO SAENZ, Rodolfo. Gestionar la política. Las políticas públicas desde la perspectiva del poder. **Sociológica (Méx.)** [online]. 2021, vol.36, n.104, pp.41-74. Epub 28-Mar-2022.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. **Revista de Administração Pública** 54 (2020): 1498-1512.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. **Formulação de políticas públicas**. Enap Escola Nacional de Administração Pública. 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos Estud.** Cebrap (101), Jan-Apr 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/sbMLWs45nJHbxvVnqBHn6Dq/?lang=pt>. Acesso em: 2 mar. 2025.

CARVALHO, Kildare Gonçalves de. **Técnica Legislativa**. Del Rey. 4. ed. Minas Gerais, 2007.

CARVALHAES, Andréia. Âmbito de cognição das políticas públicas pelo poder judiciário. In: CARVALHAES, Andréia. **Decisão Judicial e Políticas Públicas**. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2019.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Construindo um número-índice para medir a efetividade do controle de constitucionalidade pelo Legislativo. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília v. 24, n. 133 maio/ago. 2022, p. 501-519. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/2823/1425>. Acesso em: 1 mar. 2025.

CEFAÏ, Daniel. Públicos, problemas públicos, arenas públicas. O que nos ensina o pragmatismo (Parte 1). Tradução de Rosa Freire d'Aguiar. **Novos Estud.** Cebrap. São Paulo V36.02, 129-142, julho 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/zdyH9SGqnWm5LwrV7MT4k9M/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 2 mar. 2024.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. (1971). The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory. **The Journal of Politics** Vol. 33, No. 4 (Nov., 1971). Published By: The University of Chicago Press.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda Costa de. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. Editora. Atlas, 2012, p. 76.

DINIZ, Maria Helena Diniz. **Dicionário jurídico**. Saraiva, 1998.

DORSA, Arlinda Cantero. **O papel das políticas públicas no Brasil: reflexões necessárias. Interações** (Campo Grande) [online]. 2021, v. 22, n. 2.

FARIA, Rodrigo Oliveira. **Novas abordagens do orçamento público** – ENAP – Menção Honrosa. III Prêmio SOF de Monografias. p. 2. Orçamento por Resultados e Direito Financeiro. Blucher, São Paulo. 2018. p. 43. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4682/1/tema-2-mencao-honrosa_2010.pdf. Acesso em: 20 mar. 2025.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. Saraiva. 2002. p. 198.

GUIMARÃES, Alexandre S. **A avaliação de políticas públicas do Senado Federal (2014-2017)**. Notas de pesquisa. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) em forma de artigo científico apresentado no curso de pós-graduação lato sensu em Avaliação de Políticas Públicas realizado pela Escola de Governo do Senado Federal do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), como requisito para obtenção do título de especialista em Avaliação de Políticas Públicas. 2018.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Anthony; PERL, M. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Elsevier, 2012.

KÄSSMAYER, Karin. **Referências e experiências internacionais sobre avaliação de impacto legislativo**. In: 2017, p. 29. In: MENEGUIN, Fernando B.; SILVA, Rafael Silveira (Orgs.). **Avaliação de impacto legislativo**. Cenários e perspectivas para sua aplicação. Brasília: Senado Federal 2017. p. 29. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/535244>. Acesso em: 20 mar. 2025.

LANÇA, Isabel Babo. A construção dos problemas públicos. Elementos para uma análise do caso Timor. **ANTROPOLógicas**, nº 4, 2000. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/antropologicas/article/view/923/725>. Acesso em: 31 mar. 2025.

LOWI, T. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

LEITE, Alba Valéria Fontes. **Avaliação de políticas públicas pelo legislativo**. 2021. Dissertação de Mestrado em Administração Pública – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

MACÊDO, Kariza Vitório. **Avaliação de políticas públicas nas comissões permanentes do Senado Federal**. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas. Universidade de Brasília – UnB. p. 18.

MACHADO, Ana Maria *et al.* Bolsonaro, a pandemia e a nova corrida pelo ouro na Terra Indígena Yanomami. **Le Mond Diplomatique Brasil.**, 2021. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/bolsonaro-pandemia-nova-corrída-pelo-ouro-terra-indigena-yanomami/>. Acesso em: 18 mar. 2025.

MAGGIOLO, Isabel; PEROZO MAGGIOLO, Javier. Políticas públicas: proceso de concertación Estado-Sociedad. **Revista Venezolana de Gerencia**, Maracaibo, v. 12, n. 39, p. 373-392, sept. 2007.

MENEGUIN, Fernando B. Balizas para uma metodologia e estudos de caso. In: MENEGUIN, Fernando B.; SILVA, Rafael Silveira e Siva (Orgs.). **Avaliação de impacto legislativo**. Cenários e perspectivas para sua aplicação. Brasília: Senado Federal 2017. p. 29. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/535244>. Acesso em: 20 mar. 2025.

MENEGUIN, Fernando B. **Avaliação de impacto legislativo no Brasil**. 2010. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/603_arquivo.pdf. Acesso em: 20 mar. 2025.

MENEGUIN, Fernando B.; SILVA, Rafael Silveira (Orgs.). **Avaliação de impacto legislativo**. Cenários e perspectivas para sua aplicação. Brasília : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

MENDES, Gilmar; GONET, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MORAIS, Carlos Blanco. **Estudos em homenagem ao professor Carlos Blanco de Moraes**. São Paulo: Almedina 2020, p. 20.

NASCIMENTO, Roberta Simões. Por que os Legislativos também precisam avaliar as leis que produzem? **Jota**. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/defensor-legis/por-que-os-legislativos-tambem-precisam-avaliar-as-leis-que-produzem>. Acesso em: 1 mar. 2025.

NASCIMENTO, Roberta Simões. (2023). Avaliação legislativa no Brasil: efeitos da Emenda Constitucional nº 109, art. 37, § 16. **Cadernos da Escola do Legislativo**, 25(44), 144-155.

NIMER, Beatriz. Limites da atividade jurisdicional de controle das ações e omissões administrativas no combate à pandemia da Covid-19. In: POZZO, Augusto; CAMMAROSANO, Márcio. **As implicações da Covid-19 no direito administrativo**. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2020.

NOVELINO, Marcelo: **Curso de direito constitucional**. Juspodivm. 16. ed. Salvador. 2021. p. 79.

PINHEIRO, Victor Marcel. **Consultor Jurídico**. 2022 - *apud* OCDE, Regulatory Policy Outlook, Paris, 2021, p. 72.

PIVETTA, Saulo. 2.1.2 Concepção jurídica de políticas públicas e sua estrutura normativa. In: PIVETTA, Saulo. **Direito fundamental à saúde: regime jurídico, políticas públicas e controle judicial**. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2014.

REPETTO, Fabián. **Gestión pública y desarrollo social en los noventa: las trayectorias de Argentina y Chile**. 1. ed. Buenos Aires: Editorial Prometeo, 2001.

ROSA, Ana Beatriz Rezende; e PRESTES, Fabiana Miranda. **Avaliação Legislativa no Brasil: efeitos da Emenda Constitucional nº 109, art. 37, §16** / organização Fabiana de Menezes Soares, Thiago Hermont, Paula Gomes de Magalhães. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2023.

SANTOS, Rita de Cassia Leal Fonseca dos *et al.* **Referencial para avaliação de políticas públicas no Senado Federal**. Brasília: Consultoria Legislativa e Consultoria de Orçamentos do Senado Federal, fevereiro de 2015.

SECCHI, Leonado. **O que são políticas públicas?** | Entrevista Leonardo Secchi Parte 1. [2019]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=tWnZrMRLtCQ>. Acesso em: 2 mar. 2025.

SECCHI, Leonardo; SOUZA, Coelho, Fernando; PIRES, Valdemir. **Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. 3. Ed. (Portuguese Edition) (p. 98). Cengage Learning. 2020. Edição do Kindle.

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 7ª ed. 2008.

SILVA, Mário Elesbão Lima. **Câmara dos Deputados e Congresso Nacional – Regimentos Comentados** – Juspodivm, 2. ed. 2023. p. 184.

SOARES, Fabiana de Menezes. Comentário ao artigo 37, § 16. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F; STARLET, Ingo W; STRECK, Lenio Luiz (Coords.). **Comentário à Constituição do Brasil**. São Paulo; Saraiva/Almedina, 2023, p. 981.

SOARES, Fabiana de Menezes; HERMONT, Thiago; MAGALHÃES, Paula Gomes de (Orgs.). **Avaliação legislativa no Brasil: efeitos da Emenda Constitucional nº 109, art. 37, § 16**. Belo Horizonte: Dialética, 2023. 248 p.

STILBEN, João Thiago A. **Avaliações de políticas públicas no senado: dos resultados à proposta inicial**. Artigo apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro, como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação Lato Sensu, na área de Avaliação de Políticas Públicas. 2018.

TELEMEDICINA. Instituto de Doenças do Tórax /UFRJ. **Curso de propedêutica**. [s.d]. Disponível em: <https://telemedicina.idt.ufrj.br/index.php/curso-de-propedeutica>. Acesso em: 18 mar. 2025.

ZAPPELLINI, Marcello Beckert; LIMA, Jéssica Gomes; GUEDES, Mariana Correa. **Aplicação da teoria do equilíbrio pontuado em políticas públicas brasileiras: limites, desafios e possibilidades**. São Paulo, 2016. Disponível em: https://arquivo.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MjIwODg=. Acesso em: 2 mar. 2025.

ANEXOS

ANEXO I – RELATÓRIO DOS REQUERIMENTOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELAS COMISSÕES DO SENADO FEDERAL
54ª Legislatura – 2014

Nº Requerimentos	Relator	Parecer Aprovado
11	10	7

Req.	Objeto	Autor	Relator	Situação
1. Nº 20/2014 18/03/2014 CAE	Distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios, no exercício de 2014.	Senador Lindbergh Farias	Senadora Ana Amélia	Parecer aprovado 9/12/2014
2. Nº 29/2014 8/4/2014 CMA	Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos	Senador Eduardo Amorim	Senadora Vanessa Grazziotin	Parecer aprovado 18/12/2014
3. Nº 15/2014 4/4/2014 CAS	Financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS) em 2014	CAS	Senador Humberto Costa 8/5/2014	Tramitação encerrada em 22/12/2014
4. Nº 10/2014 27/3/2014 CRA	Planejamento, execução e o controle do crédito rural no País.	Senador Benedito de Lira	Senador Ruben Figueiró 23/4/2014	Parecer aprovado 10/12/2014
5. Nº 39/2014 8/5/2014 CRE	Política nacional de proteção aos brasileiros vítimas de tráfico internacional de pessoas e violências assemelhadas no exterior.	Senador Cristovam Buarque	Senador Ricardo Ferraço Espera novo relator 13/11/2014	Tramitação encerrada em 18/12/2014
6. Nº 6/2014 26/3/2014 CDR	Estruturação dos destinos turísticos brasileiros.	Senador Antônio Carlos Valadares	Senadora Lídice da Mata 15/5/2014	Parecer aprovado 17/12/2014
7.	Recursos hídricos para a região semiárida	Senador Benedito Lira	Senador Acir Gurgacz	Parecer aprovado 13/12/2014

Nº 12/2014 3/4/2014 CRA	nordestina. Mensuração de eficiência, eficácia e efetividade.		23/4/2014	
8. Nº 16/2014 3/6/2014 CCT	Aditamento ao Req. Nº 3/2014 (abaixo) Programa Nacional de Banda Larga	Senador Anibal Diniz		Tramitação encerrada em 2/12/2014
9. Nº 3/2014 18/3/2014 CCT	Programa Nacional de Banda Larga	Senador Zezé Perrela	Senador Anibal Diniz 7/4/2014	Parecer aprovado 2/12/2014
10. Nº 16.1/2014 4/4/2014 CAS	Política Nacional de Assistência Integral à Saúde da Mulher a	Comissão	Senadora Ana Amélia 8/5/2014	Tramitação encerrada em 2/12/2014 Obs.: acórdão/ TCU nº 818/2016 Em resposta a CAS
11. Nº 17/2014 19/3/2014 CDH	Cotas sociais e raciais nas Universidades Federais e o Programa “Juventude Viva”	Senadora Ana Rita	Senador Cristovam Buarque 9/3/2014	Comissão extinta ao final da legislatura 9/3/2015

55ª Legislatura – 2015

Nº Requerimentos	Relator	Parecer Aprovado
13	13	10

Req.	Objeto		Autor	Relator	Situação
1 Nº 22/2015 22/5/2015 CAS	Política Nacional do Poder Executivo para avaliação em 2015: Benefícios Previdenciários.		CAS	Senadora Ana Amélia 20/5/2015	Relatório não apresentado Tramitação concluída 5/11/2015
2 Nº 21/2015 20/5/2015 CAS	Política Nacional do Poder Executivo para avaliação em 2015 o SUS - Sistema Único de Saúde.		CAS	Senador Waldemir Moka 20/5/2015	Relatório não apresentado Tramitação concluída 5/11/2015
3 Nº 32/2015	Plano Nacional de Logística de Transportes, com ênfase na integração		Senador Wellington Fagundes		Aprovado o parecer 2/3/2016

CI	entre modais e na mobilidade urbana				
4 Nº 1/2015 25/3/2015 CAE	Impactos dos benefícios de ICMS concedidos unilateralmente pelos estados no ano de 2015		Senador Delcídio do Amaral	Senador Lindbergh Farias 14/4/2015	Aprovado o parecer 16/2/2016
5 Nº 10/2015 25/3/2015 CDR (Apensado ao 28/2015)	Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)		Senador Davi Alcolumbre	Senador Randolfe Rodrigues 9/4/2015	Aprovado o parecer 24/2/2016
6 Nº 9/2015 12/3/2015 CRE	Políticas públicas, no âmbito do Poder Executivo federal, na área de indústria de defesa nacional.		Senador Aloysio Nunes	Senador Ricardo Ferraço 25/3/2025	Parecer Aprovado 30/6/2016
7 Nº 4/2015 9/3/2015 CCT	Formação de Recursos Humanos para Ciência, Tecnologia e Inovação, com especial enfoque para o Programa Ciência Sem Fronteiras.		Senador Cristovam Buarque	Senador Omar Aziz 14/4/2015	Parecer Aprovado 15/12/2015
8 Nº 8/2015 1/7/2015 CCJ	Impacto das leis e atividades de combate à corrupção.		Senador José Maranhão	Senadora Simone Tebet 16/7/2015	Aguardando novo relator
9 Nº 52/2015 19/5/2015 CE	“Bolsa Atleta; Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016; Educação de tempo integral (Programa Mais Educação); e Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva		Senador Romário	Senadora Lídice da Mata 17/5/2015 Senador Paulo Paim 27/5/2015	Pareceres Aprovados Bolsa- Atleta 3/11/2015 Educação em Tempo Integral 9/12/2015 Programa Nacional de Cultura 9/12/2015
10 Nº 13/2015 24/3/2015 CRA	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária		Senador Donizeti Nogueira	Senador Donizeti Nogueira 9/4/2015	Parecer Aprovado 13/12/2015

	(PNATER) no ano de 2015				
11. Nº 25/2015 26/3/2015 CMA	Revitalização do Rio São Francisco.		Senador Otto Alencar	Senador Otto Alencar	Parecer Aprovado 1/3/2016
12 Nº 14/2015 24/3/2015 CRA	Política de Defesa Agropecuária no País em 2015		Senador Dário Berger	Senador Dário Berger 9/4/2015	Parecer Aprovado 12/9/2015
13 Nº 35/2015 24/3/2015 CDH	Programas do Poder Executivo relacionados às medidas de enfrentamento à violência contra a mulher.		Senador Paulo Pain	Senadora Regina Sousa 26/3/2015	Parecer Aprovado 16/12/2015

55ª Legislatura – 2016

Nº Requerimentos	Relator	Parecer Aprovado
27	19	13

Req.	Objeto	Autor	Relator e data	Situação
1 15/2016 CE 23/3/2016	Implementação da Base Nacional Comum Curricular – BNCC; Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac; e Lei nº 11.438/06 (Lei de Incentivo ao Esporte).	Senador Romário	Senador Romário 06/04/2016	Parecer aprovado 14/12/2016
2 16/2016 18/3/2026 CI	Implantação de energias alternativas e renováveis no Brasil e suas interdependências com as energias tradicionais na composição da matriz elétrica brasileira.	Senador Hélio José	Senador Hélio José	Parecer aprovado 25/04/2016
3 5/2016 8/3/2015 CFTC	Política de Transparência Pública do Governo Federal implementada pela Controladoria-Geral da União, em especial no que diz respeito à ação BRASIL TRANSPARENTE, conforme portaria da nº	Senador João Capeberibe	Senador Telmário Mota 07/07/2016	Relatório final pronto 08/12/2016 Parecer não votado

	277, de 07 de fevereiro de 2013, daquele órgão.			
4 2/2016 2/3/2016 CTFC	Avaliação do Decreto nº 8.638, de 2016, que institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional	Senadora Lúcia Vânia	Não designado	Requerimento foi declarado prejudicado, nos termos dos arts. 92 e 334, I, do RISF. Tramitação encerrada
5 10/2016 1/4/2016 CMA	Política pública federal de combate ao desmatamento na Amazônia Legal: Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e iniciativas recentes.	Senador Otto Alencar	Senador Jorge Viana pediu auditoria do TCU	Avaliação da política pública, encerrada, em virtude da extinção da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, nos termos da Res. 3/2017
6 4/2016 7/3/2016 CTFC	Política de Participação Social do Poder Executivo Federal na formulação e implementação de Planos, Programas e Políticas Públicas, em especial no que diz respeito à participação social no Ciclo de Gestão do Plano Plurianual 2016-2019, conforme inciso V do art. 4º e § 3º do art. 12, da Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016.	Senador Cristovam Buarque	Senador Wellington Fagundes 17/03/2016	Relatório final pronto 12/12/2016 Avaliação da política pública, encerrada, em virtude da extinção da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, nos termos da Res. 3/2017
7 16/2016 18/3/2026 CI	Implantação de energias alternativas e renováveis no Brasil e suas interdependências com as energias tradicionais na composição da matriz elétrica brasileira.	Senador Hélio José		Parecer aprovado 25/04/2017
8 5.1/2016 8/3/2015 CFTC	Política de Transparência Pública do Governo Federal implementada pela Controladoria-Geral da União, em especial no que diz respeito à ação BRASIL TRANSPARENTE, conforme portaria da nº 277, de 07 de fevereiro de 2013, daquele órgão.	Senador João Capiberibe	Senador Telmário Mota	Relatório final pronto 08/12/2016 Parecer não votado Redefinição de competência de comissão
9 2/2016 2/3/2016 CTFC	Avaliação do Decreto nº 8.638, de 2016, que institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública	Senadora Lúcia Vânia		Requerimento foi declarado prejudicado, nos termos dos arts. 92 e 334, I, do RISF.

	federal direta, autárquica e fundacional			
10 5.2/2016 28/3/2016 CSF	Em 2016 as políticas nacionais e as atividades de cooperação internacional desenvolvidas pelo Governo Brasileiro para cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), firmados a partir da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável	Senador Wellington Fagundes	Senador Cristovam Buarque 06/04/2016	Parecer aprovado 14/12/2016
11 4.1/2016 28/3/2016 CSF	Políticas nacionais e as atividades de cooperação internacional desenvolvidas pelo Governo Brasileiro para cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), firmados a partir da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável - nutrição.	Senador Wellington Fagundes	Senador Cidinho Santos 17/08/2016	Parecer aprovado 14/12/2016
12 13/2016 3/3/2016 CRA	Política de Seguro Rural no país	Senadora Ana Amélia	Senador Wellington Fagundes 10/03/2016	Parecer aprovado 7/12/2016
13 7/2016 29/3/2016 CSF	A Tecnologia da Informação e o Processo Legislativo do Futuro	Senador Wellington Fagundes	O autor 06/04/2016	Parecer aprovado 23/11/2016
14 8/2016 5/4/2016 CAE	A política de equidade e progressividade do sistema tributário nacional.	Senador Lindbergh Farias	Senador Lindbergh Farias	Parecer aprovado 19/12/2016
15 5.3/2016 16/3/2016 CAS	“Benefícios Previdenciários”	Comissão	Senadora Ana Amélia 01/12/2016	Parecer aprovado 14/12/2016
16 9/2016	Participação social no Ciclo de Gestão do Plano Plurianual 2016-2019.	Senador Wellington Fagundes	Senador Wellington Fagundes	Tramitação encerrada

3/6/2016 CTFC				
17 4/2016 17/2/2016 CRE	Na área de política externa, notadamente no que se refere à conquista de novos mercados, à assistência e proteção de brasileiros no exterior, e à estrutura organizacional e administrativa do Ministério no exterior.	Senador Tasso Jereissati	Senador Tasso Jereissati 19/02/2016	Parecer aprovado 8/12/2016
18 8/2016 15/6/2016 CDR	No exercício de 2016, seja o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional.	Senador Wellington Fagundes	Senador Wellington Fagundes 15/06/2016	Parecer aprovado 14/12/2016
19 11/2016 22/3/2016 CCT	No ano de 2016, sejam os “Fundos de incentivo ao desenvolvimento científico e tecnológico”.	Senadores Aloysio Nunes Ferreira, Flexa Ribeiro e Walter Pinheiro.	Senador Lasier Martins. 05/04/2016	Parecer aprovado 06/12/2016
20 6/2016 16/30/2026 CAS	Receitas e Despesas da Previdência Social no Exercício de 2015	Comissão	Senador Paulo Paim	Parecer aprovado 14/12/2016
21 6.1/2016 28/3/2016 CSF	No exercício de 2016, seja a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.	Senadora Lúcia Vânia	Não designado	Requerimento declarado prejudicado, nos termos dos arts. 92 e 334 do RISF 29/3/2016
22 3/2016 28/3/2016 CSF	Receitas e Despesas da Previdência Social no exercício de 2015, com vistas a apuração dos resultados: superávit ou déficit.	Senador Paulo Paim		Declarado prejudicado, nos termos dos arts. 92 e 334 do RISF.
23 3.1/2016 3/3/2016 CTFC	Políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo, nas seguintes áreas: 1. Proteção Indígena pelo Estado, na forma de como dispõe 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	Senador Telmário Mota		Tramitação encerrada

	Mineral da União, especificamente o Nióbio.			
24 1/2016 1/3/2016 CTFC	No exercício de 2016, sejam as Receitas e Despesas da Previdência Social no exercício de 2015, com vistas a apuração dos resultados: superávit ou déficit.	Senador Paulo Paim		Tramitação encerrada
25 2/2016 3/2/2016 CRE	Políticas públicas, no âmbito do Poder Executivo federal, na área da eficiência gerencial do Ministério de Relações Exteriores.	Senador Tasso Jereissati		Prejudicado o Requerimento em razão da aprovação do RRE 4 de 2016.
26 17/2016 31/3/2016 CRE	Política comercial comprometida com a expansão comercial das empresas brasileiras Assistência a brasileiros, migração e atração de capital humano para o Brasil	Senador Tasso Jereissati	Sem relator	Tramitação encerrada
27 8/2016 05/04/2016 CAE	No exercício de 2016, seja a política de equidade e progressividade do sistema tributário nacional.	Senador Lindbergh Farias	Senador Lindbergh Farias 07/04/2016	Parecer aprovado 19/12/2018

55ª Legislatura – 2017

Nº Requerimentos	Relator	Parecer Aprovado
23	16	14

Req.	Objeto	Autor	Relator e data	Situação
1 31/2017 CE	A política pública desenvolvida no âmbito do Poder Executivo referente ao seguinte tema: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec.	Senadoras Ana Amélia		Parecer aprovado 28/11/2018
2 180/2017 13/12/2017 CDH	A avaliação da política pública de combate ao trabalho escravo no ano de 2018.	Senadora Regina Souza, Presidente Senador Paulo Rocha, Relator	Senador Paulo Rocha 9/4/2018	Sem parecer Tramitação encerrada 14/12/2017
3 15/2017 29/3/2017	As políticas de “segurança hídrica e gestão das águas nas regiões norte e nordeste”.	Senadora Fátima Bezerra	A autora 5/07/2017	Parecer aprovado 13/12/2017

CDR				
4 19/2017 19/04/2017 CAS	Política Pública do Poder Executivo para avaliação no ano de 2017: Programa Mais Médicos	Comissão	Senadora Lídice da Mata 3/05/2017	Parecer aprovado 21/2/2018
5 16.1/2017 28/3/2017 CAE	Avaliação do Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições Devidos Pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional, no tocante aos seus impactos sobre a geração de empregos, a redução da informalidade na atividade econômica, o aumento da arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais, e o incentivo ao empreendedorismo e à inovação	Senador José Pimentel	O autor 4/4/2017	Relatório aprovado 5/12/2017
6 16.2/2017 24/5/2017 CRA	Política pública de Pesquisa Agropecuária.	Senador Ivo Cassol	Senadora Ana Amélia 22/6/2017	Parecer aprovado 5/12/2017
7 31/2017	Política pública desenvolvida no âmbito do Poder Executivo referente ao seguinte tema: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec.	Senadora Ana Amélia		Parecer aprovado 28/11/2017
8 180/2017 13/12/2017 CDH	Política pública de combate ao trabalho escravo no ano de 2018.	Senadora Regina Souza, Presidente Senador Paulo Rocha, Relator	Senador Paulo Rocha 9/4/2017	Sem parecer Tramitação encerrada 14/12/2017
9 19/2017 CAS	Política Pública do Poder Executivo para avaliação no ano de 2017: Programa Mais Médicos	Comissão	Senadora Lídice da Mata	Parecer aprovado 13/12/2018
10 1/2017 24/4/2017 CSF	O Programa Nacional de Combate à Desertificação e a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, com ênfase nas ações, legislação e recursos orçamentários que se aplicam aos biomas vulneráveis e às medidas para evitar que o futuro desses	Senador Hélio José		Prejudicada Término da Legislatura

	biomas seja o de se transformarem em desertos.			
11	Informações relacionadas à população carcerária no País e ao Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN	Senadora Ângela Portela	Senador José Pimentel	Parecer aprovado 19/12/2017
12 27/2017 5/4/2017 CDH	Política pública de encarceramento no ano de 2017.	Senadora Regina Sousa	Devolvido pela relatora, Senadora Ângela Portela, em virtude de não mais pertencer aos quadros da Comissão	Comissão concluída 13/12/2018
13 26/2017 5/4/2017 CDH	Política pública para erradicação do trabalho escravo no ano de 2017.	Senadora Regina Sousa	Senador Paulo Rocha 6/4/2017	Parecer aprovado 14/12/2017
14 71/2017 12/7/2017 CCJ	Avaliação da Implementação e dos Resultados alcançados pela Política Nacional de Segurança Pública	Senador Edison Lobão	Senador Wilder e Relator-revisor, o Senador Roberto Rocha	Parecer aprovado 13/12/2017
15 45/2017 21/9/2017 CDR	Avaliação das políticas públicas sobre segurança hídrica e gestão das águas nas regiões Norte e Nordeste	Comissão	Senadora Fátima Bezerra	Relatório pronto, mas não deliberado 6/12/2017
16 14/2017 24/4/2017 CMA	Políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo, seja avaliado por esse Colegiado o Programa de Governo “Água Doce”.	Senador Roberto Muniz		Requerimento prejudicado no 25/04/2017
17 15/2017 24/7/2017 CMA	Nos termos do art. 96-B, do Regimento Interno do Senado Federal, e em resposta ao Memo. 07/2017/CMA – Políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo, seja avaliado por esse Colegiado o Programa de Governo “Águas Subterrâneas”.	Senador Roberto Muniz		Requerimento prejudicado 25/04/2017 Tramitação encerrada
18 16.3/2017 24/2017	Políticas públicas de revitalização de bacias hidrográficas, requeiro sejam prestadas, pelo Exmo. Sr. Ministro de Estado da	Senador Roberto Muniz	Senador Cidinho Santos 27/4/2017	Parecer aprovado 13/12/2017

CMA	Integração Nacional, as seguintes informações:			
19 93/2017 23/8/2017 CDH	Informações do Sistema Carcerário	Senadora Ângela Portela		Tramitação encerrada 15/1/2019
20 2/2017 16/3/2017 CCT	Política pública a ser avaliada no âmbito do Poder Executivo, as ações e execuções de todos os programas relacionados à Banda Larga.	Senador Otto Alencar	Senador Jorge Viana,	Parecer aprovado 12/12/2017
21 23/2017 25/4/2017 CAS	Políticas públicas para os setores de petróleo e gás natural, telecomunicações, defesa e transportes	Senador Lindbergh Farias	Senador Lindbergh Farias	Audiência públicas 26/4/2017 Seminário 22/9/2017
22 13/2017 20/4/2017 CMA	Instrumentos Econômicos e Financeiros disponibilizados pela União e aqueles presentes no Código Florestal, como o Cadastro Ambiental Rural (CAR)1, a Cota de Reserva Ambiental (CRA)2 e o Programa de Regularização Ambiental (PRA), 3 para o desenvolvimento sustentável dos Estados brasileiros.	Senador Davi Alcolumbre	Senador Wellington Fagundes 27/4/2018	Parecer aprovado 13/12/2017
23 18/2017 CAE	Plano de Trabalho - Regime especial unificado de arrecadação de tributos e contribuições devidos pelas empresas SIMPLES NACIONAL, no tocante aos seus impactos sobre a geração de empregos, a redução da informalidade na atividade econômica, o aumento da arrecadação de tributos	Senador José Pimentel		Relatório apresentado pelo Senador José Pimentel

55ª Legislatura – 2018

Nº Requerimentos	Relator	Parecer Aprovado
8	8	8

Req.	Objeto	Autor	Relator	Situação
1 43/2018	Cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação – “Universalizar, até 2016, a	Senadora Lúcia Vânia	Senador Pedro Chaves	Parecer aprovado 11/12/2018

14/6/2018 CE	educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE”.		13/09/2018	
2 7/2018 De 13/3/2018 CRA	Programa de Aquisições de Alimentos (PAA)	Senador Ivo Cassol.	Senadora Ana Amélia 21/3/2023	Parecer aprovado 27/11/2018
3 5/2018 20/2/2018 CAE	Políticas públicas, no âmbito do Poder Executivo Federal, na área de segurança pública, notadamente no que se refere a Questão orçamentária e reflexos econômicos da crise da segurança pública.	Senador Tasso Jereissati	Senador Armando Monteiro 27/2/2018	Parecer aprovado 18/12/2018
4 2/2018 21/3/2018 CAS	Política de Atenção Hospitalar e da Contratualização dos Hospitais Filantrópicos no SUS.	Senadora Marta Suplicy	Senador Dalírio Beber 4/4/2018	Parecer aprovado 5/12/2018
5 43/2018 14/6/2018 CE	Cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação – “Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE”.	Senadora Lúcia Vânia	Senador Pedro Chaves 13/9/2018	Aprovado parecer 11/12/2018
6 7/2018 De 13/3/2018 CRA	Programa de Aquisições de Alimentos (PAA)	Senador Ivo Cassol	Senadora Ana Amélia 21/3/2018	Aprovado parecer 12/12/2018
7 5.1/2018 28/3/2018 CCT	Política Pública promovida pela FINEP ao exercer as atividades estabelecidas na sua criação	Senador Otto Alencar	Senador Waldemir Moka	Aprovado parecer 21/11/2018
8 11/2018 20/3/2018	Política Nacional de Segurança de Barragens seja objeto de avaliação por essa Comissão de	Senador Elmano Férrer	O autor 6/6/2018	Aprovado o parecer 12/12/2018

CDR	Desenvolvimento Regional e Turismo no presente ano.			
-----	---	--	--	--

56ª Legislatura – 2019

Nº Requerimentos	Relator	Parecer Aprovado
29	29	5

Req.	Objeto	Autor	Relator	Situação
1 8/2019 de 29/3/2019 CMA	Políticas públicas associadas ao Plano Agricultura de Baixo Carbono, de responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, no exercício de 2019.	Senadora Soraya Thronicke	Senador Fabiano Contarato 08/05/2019	Arquivada ao final da legislatura 23/12/2022
2 15/2019 De 26/3/2019 CDR	Política de Centros de Desenvolvimento Regional, desenvolvida pelo Ministério da Educação em escala piloto, seja objeto de avaliação por esta Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo no presente ano.	Senador Izalci Lucas	O autor 17/4/2023	Arquivado ao final da Legislatura. 21/12/2022
3 57/2019 De 29/5/2019 CDH	Programa Mais Médicos, positivado na Lei 12.871/2013, no exercício de 2019.	Senador Paulo Rocha	Senadora Zenaide Maia 17/6/2019	Arquivada ao final da legislatura 23/12/2022
4 5/2019 DE 26/3/2021 CE	Implementação da reforma do ensino médio, instituída pela Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.	Senadora Leila Barros	Sem relator designado	Arquivada ao final da legislatura 21/12/2022
5 97/2019 De 24/9/2019 CE	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.	Senador Dário Berger Senador Flávio Arns	Senador Flávio Arns 07/10/2019	Parecer aprovado 18/12/2017
6 19/2019 11/4/2019 CI	Programa de Parcerias de Investimentos, no exercício de 2019.	Senador Jaques Wagner		Requerimento arquivado em razão do encerramento da 56ª Legislatura. 19/12/2022

7 40/2019 04/04/2019 CMA	Política de reconhecimento das pessoas com deficiência para fins de gozo de direitos previstos em lei, no exercício de 2019.	Senadora Soraya Thronicke	A autora 09/05/2019	Parecer aprovado 11/3/2020
8 34.1/2019 02/04/2019 CAS	Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no exercício de 2019.	Senador Romário		Declarada prejudicialidade Tramitação encerrada 17/04/2019
9 37/2019 18/06/2019 CTFC	Política de desarmamento no Brasil, instituída no vigente Estatuto do Desarmamento, no exercício de 2019.	Senador Humberto Costa	O autor 29/08/2019	Devolvida pelo relator para redistribuição. Arquivada em razão do término da sessão legislativa 20/2/2020
10 128/2019 10/12/2019 CDH	Política Pública de concessão de incentivos fiscais ao setor de produção e comercialização de defensivos agrícolas (agrotóxicos), no exercício de 2019.	Senadora Zenaide Maia	Senador Fabiano Contarato 19/2/2019	Sem parecer Arquivado ao fim da 56ª Legislatura. 23/12/2022
11 39.1/2019 04/04/2019 CAS	Política de Atenção Ambulatorial Especializada do Sistema Único de Saúde, no exercício de 2018.	Senador Rogério Carvalho		Declarada a prejudicialidade Tramitação encerrada 17/04/2019
12 8/2019 27/3/2019 CRA	Política Pública do Poder Executivo para avaliação no ano de 2019: Política de Comércio Internacional Agropecuário.	Senadores Soraya Thronicke, s Carlos Heinze, Relator	Senador Luís Carlos Heinze 23/3/2019	Relatório pronto 12/12/2019 Arquivada em razão do término da sessão legislativa 21/12/2020
13 160/2019 CAE	Política Pública de concessão de incentivos fiscais ao setor de produção e comercialização de defensivos agrícolas (agrotóxicos), no exercício de 2019.	Senadora Zenaide Maia Senador Jean Paul Prates		Arquivada ao final da Legislatura 21/2/2022
14 19/2019 9/4/2019 CRE	Política brasileira de adesão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no exercício de 2019.	Senadora Soraya Thronicke	Sem relator	Arquivada ao final da Legislatura 21/12/2022
15 28/2019 4/4/2019 CE	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), no exercício de 2019.	Senadora Soraya Thronicke	Sem relator	Aguardando audiência pública 9/12/2021

16 24/2019 CRE	Política de Defesa Cibernética, delegada ao Exército Brasileiro pela Estratégia Nacional de Defesa, no exercício de 2019.	Senador Esperidião Amin	O autor 5/6/2019	Parecer aprovado 12/12/2019
17 27/2019 04/04/009 CE	Programa Brasil Alfabetizado; o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), a Bolsa Formação, FIES, Prouni, Programas e projetos relativos à primeira infância; o Bolsa Atleta (...)	Senador Rodrigo Cunha	Sem relator	Nenhuma ação Tramitação encerrada 8/10/2019
18 22/2019 3/4/2019 CE	Reforma e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) do ensino médio, no exercício de 2019.	Senador Lasier Martins	Sem relator	Nenhuma ação Tramitação encerrada 8/10/2019
19 33/2019 11/4/2019 CE	Políticas de financiamento da Educação Superior no Brasil, no exercício de 2019.	Senador Izalci Lucas	Sem relator	Nenhuma ação Tramitação encerrada 8/10/2019
20 33.1/2019 02/04/2019 CAS	avaliar o Programa Nacional de Imunizações (PNI), no exercício de 2019.	Senador Romário		Declarada a prejudicialidade Tramitação encerrada 17/04/2019
21 32/2019 10/4/2019 CE	Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o PRONATEC, no exercício de 2018.	Senador Alessandro Vieira	Sem relator	Nenhuma ação Tramitação encerrada 8/10/2019
22 35/2019 11/4/2019 CE	A Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, inserida no âmbito da reforma do ensino médio, no exercício de 2019.	Senador Jean Paul Prates	Sem relator	Nenhuma ação Tramitação encerrada 8/10/2019
23 35.1/2019 02/4/2019 CAS	Programa Seguro-Desemprego, no exercício de 2019.	Senador Romário		Declarada a prejudicialidade Tramitação encerrada 17/4/2019
24 10/2019 26/03/2016	Políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação para energias renováveis e biocombustíveis, no exercício de 2019.	Senador Vanderlan Cardoso	Senadora Katia Abreu 11/7/2019	Parecer aprovado 11/12/2019

CCT				
25 13/2019 24/04/2019 CMA	Política Nacional de Mudanças do Clima, instituída pela Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, e também os compromissos assumidos pelo Brasil, no âmbito do Acordo de Paris, durante a 21ª Conferência das Partes da Convenção Quadro de Mudanças Climáticas da ONU em 2015, ratificado pelo Congresso Nacional em agosto de 2016,	Senador Randolfe Rodrigues	Senador Fabiano Contrato	Parecer aprovado 5/12/2019
26 25/2019 03/04/2019 CE	Programa Mulher e Ciência implementado em conjunto pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e Ministério da Educação (MEC), no exercício de 2019.	Senadora Maria do Carmo Alves		Senadora Maria do Carmo Alves
27 25.1/2019 04/04/2019 CDH	Política de reconhecimento das pessoas com deficiência para fins de gozo de direitos previstos em lei, no exercício de 2019.	Senadora Soraya Thronicke		Retirada de pauta pela autora 25/4/2019
28 22.1/2019 11/04/2019 CRE	Integração Física e Logística na América do Sul, no exercício de 2019.	Senador Nelsinho Trad	O autor 5/6/2019	Tramitação encerrada 11/7/2019
29 36/2019 03/04/2019 CAS	Política de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (SUS), no exercício de 2019.	Senadora Mara Gabrilli		Declarada a prejudicialidade Tramitação encerrada 17/4/2019

56ª Legislatura – 2020

Nº Requerimentos	Relator	Parecer Aprovado
6	5	0

Req.	Objeto	Autor	Relator	Situação
1 1/2020 4/2/2020	Política de Centros de Desenvolvimento Regional, desenvolvida pelo Ministério da Educação em escala piloto, continue a ser avaliada por esta Comissão de	Senador Izalci Lucas	Não houve	Tramitação encerrada 5/2/2020

CDR	Desenvolvimento Regional e Turismo no presente ano.			
2 19/2020 11/3/2020 CCT	Políticas públicas relativas à quinta geração de redes móveis (5G) no Brasil, no exercício de 2020.	Senadora Daniella Ribeiro		Requerimento arquivado em razão do encerramento da 56ª Legislatura. 19/12/2022
3 14/2020 4/3/2020 CRE	Implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – SISFRON, no exercício de 2020.	Senador Ângelo Coronel	Sem relator	Requerimento arquivado em razão do encerramento da 56ª Legislatura. 21/12/2022
4 13/2020 3/3/2020 CRE	Programa Nuclear Brasileiro, no exercício de 2020.	Senador Arolde de Oliveira	Sem relator	Arquivada ao final da Legislatura 21/12/2022
5 25/2020 11/3/2020 CAS	Política de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (SUS), bem como seu ambiente regulatório, no exercício de 2020.			Nenhuma ação
6 14/2020 20/2/2020 CAS	avalia a Política Pública relativa ao Programa Bolsa Família, no exercício de 2020.	Senador Rogério Carvalho		Nenhuma ação

56ª Legislatura – 2021

Nº Requerimentos	Relator	Parecer Aprovado
7	7	1

Req.	Objeto	Autor	Relator	Situação
1 3/2021 26/03/2021 CMA	Política Nacional de Mudanças do Clima, instituída pela Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, bem como a implementação das metas assumidas pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris,	Senador Fabiano Contarato	Sem relator	Apensado ao Req 2/2021
2 2/2021 De 23/2/2021 CAS	Políticas e os processos de Precificação, de Incorporação e de Dispensação de Tecnologias em Saúde no Sistema Único de Saúde (SUS), bem como as normas e as regulamentações correlatas, no exercício de 2021.	Senadora Mara Gabrilli	A autora 19/10/2021	Última ação, distribuído à Senadora Mara Gabrilli, para emitir relatório. 19/10/2021

3 2/2021 25/3/2021 CMA	Política Nacional de Mudanças do Clima, instituída pela Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, e também os compromissos assumidos pelo Brasil, no âmbito do Acordo de Paris 2=3	Senadora Eliziane Gama		Parecer aprovado 27/10/2021
4 6/2021 23/3/2021 CMA	Atuação do governo federal nas políticas de combate ao desmatamento e de prevenção e controle dos incêndios florestais, no exercício de 2021.	Senador Jaques Wagner	Não houve	Apensado ao Req 2/2021
5 5/2021 CMA	Atuação do governo federal nas políticas relacionadas à produção, conservação e distribuição dos recursos hídricos no país, em especial a Política Nacional de Recursos Hídricos, no exercício de 2021.	Senador Jaques Wagner		Retirada de pauta pela autora 31/5/2021
6 4/2021 CMA	avaliar os Planos de Ação para Prevenção e Controle de desmatamentos, em face dos aumentos significativos dos desmatamentos e queimadas ilegais nos Biomas Cerrado, Amazônia e Pantanal, no exercício de 2021.	Senador Jayme Campos	Não houve	Sem parecer Arquivado
7 3/2021 24/2/2021 CAE	o impacto da pandemia do Covid-19 na economia, no exercício de 2021.	Senador Otto Alencar	Sem relator	Sem parecer Arquivado

56ª Legislatura – 2022

Nº Requerimentos	Relator	Parecer Aprovado
1	1	1

Req.	Objeto	Autor	Relator	Situação
1 1/2022 DE 11/20/2022 CMA	impactos ambientais gerados pela ocupação ilegal de áreas públicas pela Política Pública de Regularização Fundiária, com foco especial na Amazônia Legal, no exercício de 2021.	Senadora Eliziane Gama	Senador Fabiano Contarato 25/05/2022	Parecer aprovado 1/11/2021

57ª Legislatura – 2023

<u>Nº Requerimentos</u>	<u>Relator</u>	<u>Parecer Aprovado</u>
<u>17</u>	<u>10</u>	<u>3</u>

Req.	Objeto	Autor	Relator	Situação
1 25/2023 de 3/4/2023 CAS	Política de dispensação de órteses, próteses e materiais especiais no âmbito do Sistema Único de Saúde, com ênfase nos itens voltados à atenção das pessoas com deficiência, no exercício de 2023.	Sen. Mara Gabrilli	A autora	Relatório pronto 15/12/2023
2 13/2023 de 10/4/2023 CRE	Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança, no exercício de 2023.	Sen. Mara Gabrilli	A autora 28/4/2023	Relatório pronto – 22/12/2023
3 20/2023 De CCT	Superação dos obstáculos à inovação no Brasil, no exercício de 2023.	Senador Carlos Viana		Matéria com o relator 8/11/2023
4 11/2023 De 05/04/2023 CRE	Política brasileira de inteligência com impacto na defesa nacional e nas relações exteriores, no exercício de 2023.	Senador Esperidião Amin	O autor 28/4/2023	Matéria com o relator 28/4/2023
5 14/2023 CRE	Impactos e os benefícios da acessão do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, no exercício de 2023.	Senadora Professor Dorinha Seabra	A autora 2/5/2023	Matéria com o relator 2/5/2023
6 9/2023 29/03/2023 CRE	Política de Desenvolvimento de Biotecnologia, Política Nacional de Atividades Nucleares e a Política Espacial Brasileira, no exercício de 2023.	Senador Astronauta Marcos Pontes	O autor 2/05/2023	Matéria com o relator 2/5/2023
7 7/2023 24/03/2024 CRE	Programa Calha Norte (PCN), no exercício de 2023.	Senadora Margareth Buzetti	A autora 28/4/2023	Matéria com o relator 28/4/2023
8 12/2023 05/04/2023 CRE	Política de Defesa Cibernética brasileira, no exercício de 2023.	Senador Esperidião Amin	Senador Astronauta Marcos Pontes 28/4/2023	Matéria com o relator 28/4/2023
9 10/2023 05/04/2023	Política brasileira de exploração da área espacial, no exercício de 2023.	Senador Esperidião Amin	Senador Astronauta Marcos Pontes	Matéria com o relator 28/4/2023

CRE			28/04/2023	
10 24/2023 De 31/3/2023 CE	Plano Nacional de Educação (inclusive apreciação sobre diretrizes, estratégias e dispositivos não viabilizados), no exercício de 2023.	Gabinete Senadora Teresa Leitão		Fica prejudicado o REQ 24/2023-CE, pela aprovação do REQ 18/2023 – CE 27/02/2024
11 27/2023 De 3/4/2023 CE	Política Pública desenvolvida no âmbito do Poder Executivo referente ao seguinte tema: Educação em Tempo Integral, no exercício de 2023.	Senadora Augusta Brito		Fica prejudicado o Req. 24/2023-CE, pela aprovação do Req. 18/2023 – CE 27/02/2024 ok
12 20.1/2023 De 29/3/2023 CE	Política Nacional de Saneamento Básico, instituída pela Lei no 11.445, de 05 de janeiro de 2007, com foco na prestação de serviços em consonância com os princípios fundamentais definidos no art. 2º (...)	Senador Confúcio Moura	Pronto para Pauta 20/12/2023	Pronto para Pauta 20/12/2023
13 9/2023 De 03/04/2023 CSP	Atuação da Justiça no âmbito do processo penal no período de 2017 a 2022.	Senador Sérgio Petecão	Senador Fabiano Contarato 04/04/2023	Parecer aprovado 6/3/2021
14 18/2023 22/3/2023 CE	Cumprimento da Meta 7 do Plano Nacional de Educação – PNE: Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb, no exercício de 2023.	Senadora Damares Alves	A autora	Parecer aprovado 5/12/2021
15 15/2023 22/3/2023 CAS	Programa Bolsa Família, no exercício de 2023.	Senadora Damares Alves		Incluído na Pauta 10/4/2023
16 28/2023 CAS	Programa Nacional de Imunizações, no exercício de 2023.	Senador Humberto Costa		Incluído na Pauta 10/4/2023
17 20.2/2023 29/03/2023	Política Nacional de Saneamento Básico, instituída pela Lei nº 11.445/2007, com foco na prestação de serviços públicos em consonância com os princípios	Senador Confúcio Moura	O autor 4/4/2023	Parecer aprovado 21/02/2024

CMA	fundamentais definidos no art. 2º, especialmente o disposto nos incisos: III, IV, VI, XII e XIII.			
-----	---	--	--	--

ANEXO II – MINUTA DE PROJETO DE RESOLUÇÃO – PROPÕE ALTERAR O REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, PARA DE PREVER QUE AS COMISSÕES PERMANENTES DA CASA LEGISLATIVA PROCEDAM À AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste anexo, consta um projeto de resolução, cujo fito é alterar o Regimento Interno da Câmara dos Deputados para adotar, pelas comissões permanentes da Casa, a avaliação de políticas públicas, tal qual ocorre no âmbito do Senado Federal, conforme preceitua o art. 96-B do seu Regimento Interno.

A Câmara Baixa é o maior parlamento do país, hoje, constituída de 513 membros e com mais de 30 comissões temáticas, além de compor, juntamente com a Câmara Alta, o Congresso Nacional. Nesse sentido, se esse projeto de resolução fosse transformado em ato legislativo, decerto seria amplificada, sobremaneira, o trabalho de avaliar políticas públicas de âmbito federal ou nacional pelo parlamento, uma vez que o Senado já desempenha essa atividade desde 2023; na justificação do projeto, há mais argumentos para a aprovação da proposição

Por outro lado, considerar-se-ia oportuno que houvesse na estrutura da Câmara dos Deputados, um instituto similar ao DataSenado, um órgão interno dessa natureza, não só facilitaria as avaliações de políticas públicas pelo parlamento, como também seria de serventia para aproximar o povo, da “Casa do povo”.

Por fim, nesse projeto de resolução, o prazo sugerido para apresentação de requerimentos de avaliação de políticas públicas é até o final de abril e não até o final de março, como ocorre no Senado. Isso se deve ao fato de que na Câmara dos Deputados, o rodízio da presidência das comissões é anual e não bienal, como no Senado. Assim, em regra, as comissões da Câmara Baixa começam a funcionar com novos membros e nova presidência a partir de março, então, considera-se conveniente, deixar para o mês seguinte, o prazo para a apresentação dos requerimentos. A seguir, o projeto de resolução.

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº , DE 2025

(Do Sr.)

Altera o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para estabelecer procedimento de avaliação de políticas públicas no âmbito da Câmara dos Deputados.

A Câmara dos Deputados resolve:

Art. 1º O art. 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XV:

“Art. 24

“XV – as comissões permanentes selecionarão, na respectiva área de competência, políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo, para serem avaliadas.

a) Cada comissão permanente selecionará as políticas públicas até o último dia útil do mês de abril de cada ano;

b) A avaliação selecionada pela comissão permanente deverá considerar os impactos das políticas pública e as atividades-meio de suporte para a sua execução, podendo ser convocados ministros de Estado e titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, solicitadas informações e documentos a órgãos do Poder Executivo ao Tribunal de Contas da União, bem como a entidades representativas da sociedade civil, nos termos do art. 50 da Constituição Federal;

c) Até o encerramento da sessão legislativa, a comissão apresentará relatório com as conclusões da avaliação realizada, que será publicado no *Diário da Câmara dos Deputado*, podendo ser encaminhado ao Poder Executivo, na forma de indicação, sugerindo uma nova avaliação de política pública, nos termos do art. 37, § 16, da Constituição Federal;

d) A Consultoria Legislativa e a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira elaborarão estudos, pareceres e relatórios

técnicos que irão subsidiar os trabalhos da avaliação selecionada pela comissão.

e) Ao Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados compete, no âmbito de suas atribuições, desenvolver ações de capacitação e desenvolvimento envolvidos no processo de avaliação de que trata esta resolução.”.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua promulgação.

Parágrafo único. Para o ano em que for publicada esta Resolução, as comissões permanentes poderão selecionar políticas públicas a serem objeto de avaliação, cujas conclusões serão apresentadas até o início do novo ciclo definido na alínea “a” do inciso XV do art. 34.

JUSTIFICAÇÃO

É característica indeclinável de um Estado democrático de direito, a proteção dos direitos fundamentais, gênero do qual se insere a espécie dos direitos sociais, aqueles que, via de regra, necessitam da intervenção do Estado, sobretudo do Poder Público, para se concretizar.

Nessa seara, uma das formas mais utilizadas pelo Estado para concretizar os direitos sociais, tais como saúde, educação, segurança, transporte, alimentação, moradia, entre tantos outros, é por meio das políticas públicas.

Andrade e Santana, sobre políticas públicas, ensinam (2017):

As políticas públicas compreendem o conjunto de programas de ações governamentais racionalmente moldadas dentro de um período estipulado, implantadas, avaliadas, dirigidas à realização de direitos e de objetivos social e juridicamente relevantes para a sociedade.

Pois bem, se as políticas públicas são intervenções indispensáveis na concretização dos objetivos do Estado, de igual forma, é essencial que essas políticas públicas sejam monitoradas e avaliadas, desde a sua concepção, passando pela sua implementação, a aferição dos seus resultados, até o seu desfecho, a fim de que o Poder Público e a sociedade possam constatar os seus resultados, a sua eficiência, eficácia e efetividade,

Cumprе salientar que em uma República, a forma de governo adotada pelo Brasil, é dever do Estado e do governo prestar contas aos cidadãos e aos pagadores de impostos, acerca

de suas ações e das suas eventuais omissões, observando regra de transparência e de *compliance*, sobretudo em um cenário de orçamentos escassos, frente a demandas ilimitadas.

Nesse diapasão, o Estado deve se aparelhar, inclusive na ótica de um arcabouço jurídico, para proceder à avaliação das políticas públicas que constam da agenda e que foram implementadas.

De certa forma, esse tema já vem sendo tratado pelo legislador. A Emenda Constitucional nº 109/2021 introduziu significativos dispositivos acerca da avaliação das políticas públicas, como o § 16 do art. 37 da Constituição Federal, que atribui aos órgãos e entidades da administração pública realizem, de forma individual ou conjunta, o dever de avaliar de políticas públicas, com divulgação adequada do objeto e dos resultados alcançados.

Na mesma toada, houve a inclusão do § 16 ao art. 165, também da Carta Magna, estabelecendo que as leis orçamentárias (Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual), observem os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37.

Há também leis ordinárias que tratam da temática da avaliação de políticas públicas, como à Lei 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras Federais) e à Lei 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica), sem contar o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP, órgão consultivo da esfera do Poder Executivo, que atua nesse campo.

Nesse mister e diante das suas duas funções precípuas, quais sejam: legislar e fiscalizar, o Poder Legislativo vem despertando para a relevância do tema, realizando no âmbito de suas comissões permanentes, a avaliação de políticas públicas previamente selecionadas.

Nesse diapasão, alguns regimentos internos de Casas Legislativas já estabelecem normas para a atividade, sendo exemplos o Senado Federal e a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, que introduziram em seus respectivos Regimentos Internos, na parte que trata das competências das comissões, a atribuição para se proceder à avaliação de políticas públicas.

A Câmara dos Deputados, o maior Parlamento do País, atualmente com 513 membros e com mais de 30 comissões permanentes, cujas áreas de especialização são as mais variadas e abrangentes, não pode se furtar de tão importante tarefa de atuar na avaliação das políticas públicas mais relevantes para o país, devendo se juntar ao Senado, no que concerne à avaliação de políticas públicas federais ou nacionais.

Esta Casa, diante da sua representatividade, envergadura, pluralidade, juntamente com o seu seleto corpo de servidores e em parceria com o Poder Executivo e o Tribunal de Contas da União, decerto, irá corroborar nessa significativa missão de avaliar a eficiência, eficácia

efetividade das políticas públicas, razão pela qual conclamo o apoio das nobres pares e dos nobres pares para a aprovação deste projeto de resolução.

Sala das Sessões, em de de 2025.

Deputado (a) Federal