

## Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Consultora de Orçamentos do Senado Federal e professora de planejamento governamental, orçamento público e políticas públicas em diversas instituições de ensino superior.

Artigo elaborado a partir da palestra da autora no Seminário O Papel do Poder Legislativo na Avaliação de Políticas Públicas, realizado pela Câmara dos Deputados em 2020. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=tk0V96-LYFE&feature=youtu.be>.

# Integração e transformação: o papel do Poder Legislativo na avaliação das políticas públicas

## Resumo

São apresentadas definições sobre avaliação de políticas públicas e discutidos o papel do Legislativo e o cenário nacional de dispersão dos processos e achados de avaliação de políticas públicas. Foi identificada carência de mecanismos que promovam a integração e disseminação de conhecimentos, evidências e ideias e que os internalize ao processo decisório de políticas públicas.

## Palavras-chave

Poder Legislativo; avaliação; políticas públicas.

## Abstract

*Definitions on public policy evaluation are presented. The role of the Legislative Power and the national scenario of public policy evaluation processes and findings are discussed. It was identified a lack of mechanisms to promote the integration and dissemination of knowledge, evidence and ideas and to internalize them to the decision-making process of public policies.*

## Keywords

*Legislative Power; evaluation; public policies.*

## Introdução

O processo de avaliação tem sido, reconhecidamente, o domínio mais frágil do sistema de políticas públicas, tanto na arena internacional quanto no Brasil. Tão recente quanto em 2009 se encontram testemunhos, como o do governo holandês, sobre a necessidade de se criar capacidade para a avaliação de programas que envolvem somas vultosas, no âmbito dos programas de cooperação internacional para o desenvolvimento:

*An increasingly critical outside world demands a clearer insight into the results of the Netherlands' foreign policy. There is growing pressure for ministers to account not only for the use of public funds, but even more so for the results achieved (DUTCH MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, 2009, p. 5).*

No caso brasileiro, temos testemunhado sucessão de intervenções governamentais que, após serem adotadas com base em análises *ex ante* menos criteriosas do que o recomendado, se perpetuam e, eventualmente, se enfraquecem, sem jamais chegarem a receber aferições sistemáticas de resultados ou comandos explícitos de descontinuação; e novas estratégias são deflagradas. Em 2013, o Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal descrevia o quadro nos seguintes termos:

A falta de uma cultura de avaliação no País, a partir da qual os formuladores sintam-se comprometidos com os resultados (*accountability*), também prejudica a realização de uma avaliação verossímil de qualquer política, seja porque os programas não são desenhados e executados de forma a permitir que se isole o efeito a ser medido, seja porque se presume que não haverá cobrança dos resultados pactuados. Logo, não se “prepara o terreno” para a complexa tarefa de avaliar. (SENADO FEDERAL, 2013a, p. 13).

A crescente percepção do problema tem inspirado, nos últimos dez anos, uma série de iniciativas no setor público voltadas a robustecer a produção de evidências em políticas públicas e a qualidade de sua formulação e implementação. Este artigo discute o papel do Poder Legislativo na análise da atuação governamental, apresentando a diversidade de processos avaliativos no país e a dispersão dos esforços pela falta de mecanismos promotores da integração entre os achados e sua internalização nos processos decisórios; relembra as funções e prerrogativas constitucionais do parlamento para explicitar o potencial dessa instituição como ofertante de transparência em políticas públicas e

como tomador de decisões baseadas em evidências; e destaca três pontos críticos a serem cuidados na construção de capacidade para avaliação: orientação estratégica; abordagem federativa e inovação tecnológica.

### **Avaliação de políticas públicas *stricto e lato sensu***

O debate sobre o papel do Poder Legislativo na avaliação de políticas públicas requer a consideração de dois fatores: o escopo do que se concebe como avaliação e a natureza do sistema no qual a avaliação se dá. Iniciemos pela análise desses fatores com o intuito de evidenciar a complexidade do assunto e a necessidade de construção de capacidade para lhe dar bom tratamento.

A visão mais comum da avaliação de políticas públicas, representada, por exemplo, no chamado “ciclo das políticas públicas”, concebe-a como etapa final de um processo que, teoricamente, se inicia pela inserção de um problema na agenda de governo e evolui pelos estágios de formulação e implementação. A avaliação se dá após certo limite temporal ou, na ausência desse, quando ocorre mobilização de recursos (critério de materialidade) ou de interesse (critério de institucionalidade) que invoque a aferição de resultados. Esse entendimento, contudo, considera apenas uma dentre três ordens de avaliação – a avaliação *a posteriori*, também conhecida como avaliação *ex post*. Há duas outras naturezas de avaliação a considerar: a avaliação *a priori* e a avaliação concomitante.

A avaliação *a priori*, também conhecida como avaliação *ex ante*, se concentra na investigação do desenho de uma proposta de intervenção, para aferir sua probabilidade de sucesso em face de objetivos definidos. Visa, em geral, subsidiar a tomada de decisão pelas autoridades e tem sido a principal ótica da análise de proposições no Congresso Nacional, por meio de metodologias de avaliação de impacto legislativo (MENE-GUIM e SILVA, 2017).

A avaliação concomitante, como o termo denota, se dá no curso de implementação da política, e não se confunde com seu monitoramento. Enquanto este se concentra em aspectos processuais do mapa de implementação, a avaliação concomitante visa aferir a consistência dinâmica do modelo (diante de variações dos parâmetros iniciais), sinalizar tendências e apontar eventuais necessidades de redesenho.

Há, portanto, uma diversidade de tipos de avaliação, os quais, por sua vez, se diferenciam internamente segundo outros tantos critérios. Abarcam desde apontamentos parciais e com baixa especificação metodológica até estudos de amplo escopo e metodologia validada pela comunidade de especialistas. Ademais, abordam variados objetos de

análise, ao abrigo de diversas definições de avaliação, como as apresentadas no Quadro 1.

### **Quadro 1. Definições de avaliação de políticas públicas**

- Exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos (COSTA e CASTANHAR, 2003).
- Operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido (GARCIA, 2001).
- Identificação dos resultados que podem ser atribuídos à intervenção, compreensão dos mecanismos que determinaram os resultados em relação aos objetivos pré-estabelecidos e investigação da eficiência da intervenção (SENADO FEDERAL, 2013a).
- Análise de uma política pública ou programa, em termos de alguma variável que pode ser a sua eficiência, ou impacto, ou sustentabilidade, ou outras, de modo a aferir se as expectativas iniciais foram atendidas (SANTOS FILHO et al., 2017).

Isso posto, destacam-se dois pontos:

Primeiro, todos os tipos de avaliação, não apenas os canônicos, formalmente denominados como tal, carregam o potencial de aportar elementos relevantes ao processo de análise de uma intervenção governamental e de contribuir para o alcance dos objetivos da avaliação. Quanto mais complexa a avaliação sistêmica a ser realizada, mais bem-vindos se tornam os aportes trazidos por elementos avaliativos parciais, como peças de um grande quebra-cabeças. Esse aspecto é relevante para se pensar a atuação efetiva do Poder Legislativo no campo da avaliação de políticas públicas. Isso porque a complexidade dos fenômenos sociais torna desafiadora qualquer experiência de avaliação que pretenda ser exaustiva e capaz de (i) desenhar o modelo sistêmico que gera o problema-objeto da política pública e (ii) aferir os efeitos da política na dinâmica de operação desse sistema. Esse é o desafio, por exemplo,

das avaliações de impacto socioambiental, chamadas a dar conta de movimentos iterativos entre variáveis e fenômenos de naturezas diversas – físicas, biológicas, sociais – que se retroalimentam. Osvaldo Sanches (2000, p. 1) agrega outras fontes de complexidade:

(...) embora a “Avaliação de Políticas Públicas” seja uma dessas ideias de evidente conotação positiva, que costuma obter concordância das plateias quanto à sua necessidade e interesse público, ela constitui uma ação difícil de implementar em razão das quatro singularidades básicas das políticas públicas (PPs):

- as PPs não são formuladas por um agente determinado, mas por múltiplos agentes;
- as PPs, como norma, não são claramente explicitadas pelos seus formuladores;
- as PPs são operacionalizadas por intermédio de um vasto número de agentes e ações;
- as PPs são submetidas a constantes mudanças, sofrendo os efeitos de novas PPs.

Além disso, no mesmo ambiente institucional, convivem políticas públicas que se opõem e se entrecrocavam continuamente, dado que, similarmente ao que ocorre com as pessoas, muitas das entidades do ambiente possuem interesses divergentes e conflitantes.

O segundo ponto a destacar é: a produção de conhecimentos, dados e propostas de políticas públicas emanam de fontes igualmente variadas, cuja riqueza é superior à que poderia ser produzida por capacidade própria do Poder Legislativo. A sessão a seguir fundamenta este aspecto, apresentando panorama das iniciativas de avaliação de políticas públicas no governo federal, as quais se somam a acervo muito maior nas instâncias fora do governo.

### **Cenário da avaliação de políticas públicas no governo federal**

Na história recente da administração pública federal, o ofício de produzir conhecimentos sobre políticas públicas sedia-se no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), fundado em 1967 e gradual-

mente adensado para cobrir escopo de atuação mais amplo do que as matérias econômicas (IPEA, 2010). O IPEA tem figurado como principal entidade de produção de análises de políticas públicas federais e, em alguma medida, também de formulação de projetos de intervenção. Constitui-se assim em espécie de consultoria da alta administração federal (embora não seja formalmente denominada como tal) e tem se tornado referência quase-acadêmica nos assuntos do setor público.

Avançando na linha do tempo, tem-se a criação, em 1986, da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), cujo foco inicial em treinamento instrumental de servidores públicos foi se ampliando para abarcar formação de alto nível e produção de estudos técnico-acadêmicos de políticas públicas. No bojo de programas de pós-graduação *stricto e lato sensu*, de formação de carreiras e de capacitação de altos executivos, a ENAP vem construindo não apenas estruturas voltadas a ensino e pesquisa, como também redes de conhecimento com entidades nacionais e internacionais e repositórios de dados, informações e conhecimentos. O portal eletrônico da escola e, particularmente, sua recém-deflagrada transformação digital têm constituído auxílio de grande valor para o aperfeiçoamento da atuação governamental, precipuamente no nível federal, mas alcançando também as unidades da federação.

Foi somente em 2017, contudo, que a administração pública federal começou a institucionalizar linha de ação dedicada ao tema da avaliação de políticas públicas. A partir das iniciativas de elaboração e publicação de referenciais para avaliação *ex ante* (IPEA, 2018) e *ex post* (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018) de políticas públicas, voltados a apoiar os órgãos na melhoria das propostas e dos resultados das políticas setoriais, o governo federal implantou, por meio do Decreto nº 9.834/2019, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP (2021). O objetivo do CMAP é avaliar políticas públicas financiadas por gastos diretos ou por subsídios da União, estes últimos entendidos em sentido amplo – benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia. Coordenada pelo Ministério da Economia, a agenda do CMAP conta com a atuação de outros órgãos, particularmente a Controladoria Geral da União, que tem adotado, ela própria, iniciativas relevantes para o aperfeiçoamento da ação governamental.

O ato de criação do CMAP cuidou de importante aspecto do ciclo da política públicas, atribuindo-lhe também a incumbência de “monitorar a implementação das propostas de alteração das políticas públicas resultantes da avaliação, em consonância com as boas práticas de

governança” (CMAP, 2021). Se por um lado se trata de empoderar o Conselho para que se vejam produzidas consequências efetivas a partir das avaliações, por outro é um empoderamento fraco: não lhe confere prerrogativas e instrumentos para mobilizar atores e coordenar alterações de políticas públicas, seja no espaço interno do Poder Executivo, seja nas relações interpoderes necessárias para validação parlamentar ou subnacional. O desenho institucional do CMAP e sua tradução em processos de trabalho são, na conjuntura atual, um bom começo, que ainda precisa ser apoiado e robustecido.

Na seara do Congresso Nacional, deu-se processo semelhante ao acima relatado. As Consultorias Legislativas e de Orçamentos atuam há mais de 20 anos nas duas Casas produzindo conhecimento e análises de propostas legislativas para assessoramento aos parlamentares. Centenas de estudos, notas técnicas e minutas de proposição são anualmente elaborados e publicados, parte em resposta a demandas dos parlamentares e colegiados, parte como agenda proativa fundada em competências regimentais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021; SENADO FEDERAL, 2021a).

Porém, somente em 2014 o tema da avaliação formal ganhou vigor próprio, particularmente no âmbito do Senado Federal. A Resolução 44/2013 do Senado Federal (2013b) instituiu processo de avaliação de políticas públicas integrado ao processo legislativo da Casa, determinando que cada Comissão Permanente selecione anualmente, por deliberação de seus membros, um tema a ser objeto de avaliação sistemática e um relator para produzi-la, devendo o relatório de avaliação ser apresentado e discutido na Comissão ao final do ano legislativo. Ao longo de seis anos, foram elaborados dezenas de relatórios, utilizando principalmente a meta-avaliação (SENADO FEDERAL, 2015) como metodologia, mas também coletas de dados primários, qualitativos e quantitativos, em diversos casos. Os relatórios se encontram publicados na página eletrônica das respectivas Comissões.

É também digna de nota a criação de curso de pós-graduação dedicado à Avaliação de Políticas Públicas pelo Instituto Legislativo Brasileiro, em parceria com o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOP) e o Instituto Serzedello Corrêa (ISC/TCU). Nessa mesma linha, na Câmara dos Deputados o destaque na avaliação de políticas públicas têm sido os Grupos de Pesquisa e Extensão do Programa de Pós-graduação e o curso de Mestrado em Poder Legislativo.

Ainda no âmbito do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem se destacado, desde 2010, pelo forte investimento na



agenda de avaliação de políticas públicas, com raízes nos trabalhos de auditoria e atuações regimentais de controle externo e no fortalecimento da avaliação de desempenho dos programas de governo. Também em destaque está a publicação, em 2014, do primeiro Referencial de Governança de Políticas Públicas (TCU, 2014) da esfera federal e a elaboração, desde 2017, dos Relatórios de Políticas Públicas (RePP).

Os RePP vêm sendo elaborados a partir do disposto no art. 123 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018, que conferiu ao Tribunal de Contas da União “a responsabilidade por enviar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional um quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas, para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária Anual”. Seus objetivos são:

a) analisar os problemas estruturantes nos pilares da atuação estatal que impactam de forma sistêmica os resultados das políticas, programas e ações governamentais, com base em acórdãos do TCU e em estudos voltados a analisar a estrutura de governança e gestão pública;

b) consolidar informações de um conjunto de fiscalizações realizadas pelo TCU a partir de 2014 em políticas, programas e ações governamentais, relacionados a áreas consideradas prioritárias e identificar isoladamente e de forma agregada, os principais problemas que afetam o alcance de resultados desses programas e ações;

c) destacar aspectos do contexto nacional relevantes para efetividade da discussão orçamentária, por meio da evolução do tamanho do estado brasileiro, da percepção da sociedade sobre o retorno advindo dos programas e ações governamentais e, finalmente, da evolução de indicador voltado a demonstrar se, comparativa e historicamente, o país tem avançado na direção almejada a um custo adequado para o cidadão e para as empresas (TCU, 2017, p. 76).

Ao lado dos processos e produtos avaliativos do CMAP, os Relatórios de Políticas Públicas do TCU configuram, atualmente, os exemplos mais robustos de avaliação de políticas públicas no governo federal. Tais iniciativas têm inspirado a inserção da avaliação também na agenda dos órgãos de contas subnacionais, apoiados por

entidades como o Instituto Rui Barbosa (2021), espécie de “braço acadêmico do controle externo”, criado pelos Tribunais de Contas do Brasil em 1973.

A produção de avaliações de políticas públicas no nível, ou com o foco, subnacional é especialmente importante. O Brasil se organiza formalmente como uma das federações mais descentralizadas do mundo: cada um dos Estados e dos mais de 5 mil Municípios do país detêm plena autonomia política, administrativa e financeira. Ademais, a Constituição Federal privilegiou a atuação concertada das três esferas de governo na gestão das políticas públicas:

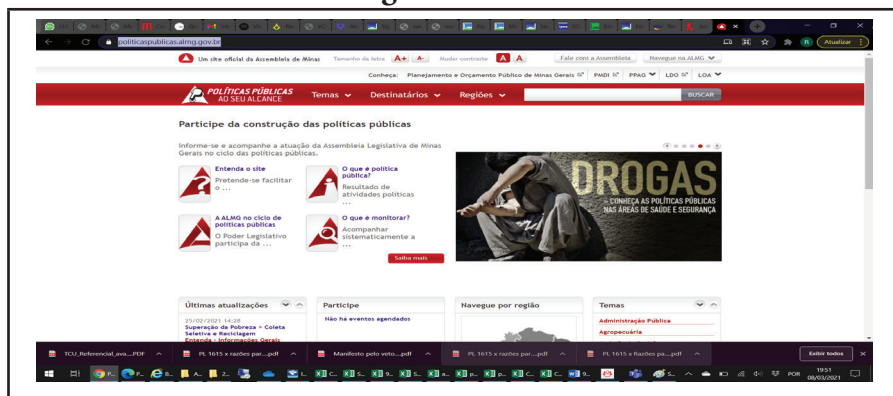
(...) boa parte das políticas públicas, por envolver interesses de todos os entes da Federação, encontram-se associadas às chamadas competências comuns, que são atribuídas pela Constituição a União, Estados, DF e Municípios conjuntamente. Assim, por exemplo, cuidar da saúde (art. 23, II), promover meios de acesso à cultura (art. 23, V), proteger o meio ambiente (art. 23, VI e VII) e promover a construção de moradias (art. 23, IX) são tarefas que cabem a todos os entes da Federação. Nesses casos (competências comuns), a lógica da repartição de competências é a de que quanto mais entes atuando, melhor. Ou seja: quanto mais esferas de governo se mobilizarem para construir moradias, ou prestar o serviço de saúde, melhor (SENADO FEDERAL, 2013a, p. 10).

Não está no escopo deste artigo percorrer a agenda de avaliação de políticas públicas nos estados e municípios, mas duas observações devem ser feitas:

Primeiro, em virtude do desenho federativo, raras são as políticas públicas passíveis de serem satisfatoriamente avaliadas em escopo estritamente federal. A consideração da expressão estadual e municipal de cada uma, assim como das formulações, mecanismos e evidências subnacionais, é imprescindível aos processos avaliativos instituídos pelo Poder Legislativo.

Segundo, há iniciativas importantes de formação de capacidade para avaliação nas administrações públicas subnacionais, com estofo para inspirar o governo federal. É o caso do Portal de Políticas Públicas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (2021), cujo modelo lógico de integração de conteúdos vem se tornando referência nacional.

**Figura 1 - Portal de Políticas Públicas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais**



Fonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais (2021).

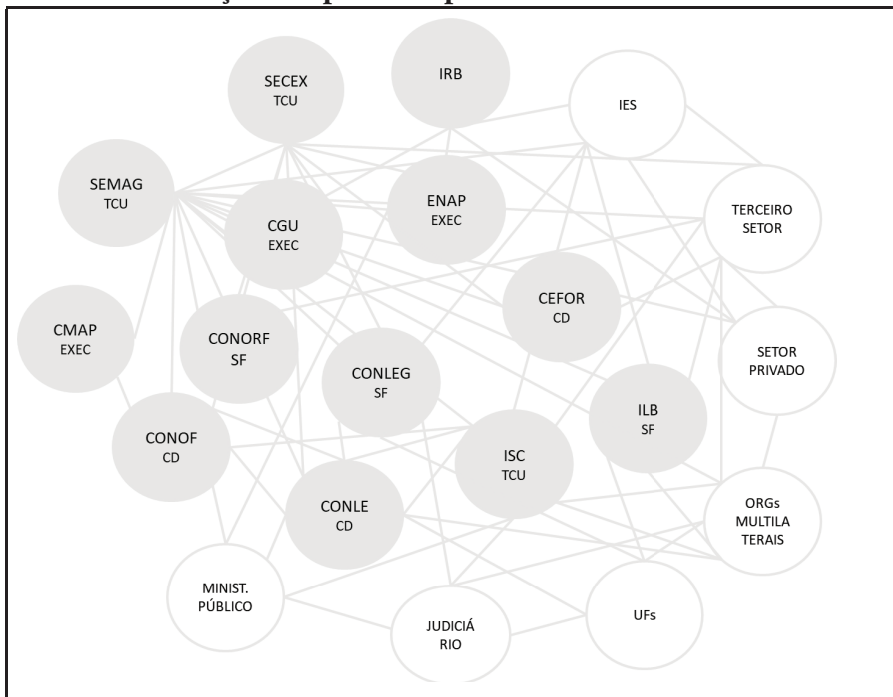
A agenda da avaliação de políticas públicas no Brasil tende a se expandir também por força de legislação que invoque, explicitamente, a produção de conteúdos avaliativos de políticas setoriais. São exemplos em curso:

- O art. 8º da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que prevê a implantação do Sistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social.
- O art. 22 da Resolução nº 01/2006 da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), que determina a essa Comissão avaliar o desempenho dos programas governamentais, devendo, para tanto, realizar bimestralmente encontros técnicos com representantes de outros Ministérios para discutir a avaliação dos programas de sua responsabilidade.
- O Projeto de Lei do Senado 488/2017, que condiciona a instituição de políticas públicas à avaliação prévia de impacto, visando a economicidade, eficácia, eficiência e efetividade das ações públicas.
- O Projeto de Lei Complementar 271/2019, que propõe a criação de Anexo de Avaliação de Políticas Públicas Voltadas ao Atendimento ao Idoso na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A todas as linhas de avaliação mencionadas acima soma-se o acervo de produções feitas pelas instituições acadêmicas, entidades de pesquisa, observatórios e redes de políticas públicas que congregam atores públi-

cos, privados e do terceiro setor, nacionais e internacionais. Estamos falando, portanto, de milhares de centros de análise de políticas públicas que geram, regularmente, subsídios relevantes para o aperfeiçoamento da atuação governamental (Figura 2).

**Figura 2 – Nichos de produção de avaliações de políticas públicas no Brasil**



Fonte: elaboração da autora.

Em meio a tantos atores e processos dedicados à análise de políticas públicas, e diante da complexidade do desafio que a avaliação coloca, qual o papel do Poder Legislativo como instituição representativa da sociedade, fiscalizadora da ação governamental e definidora da ordem legal em última instância? Para responder a essa questão, é necessário considerar dois outros aspectos da questão: os propósitos de um sistema de avaliação no Poder Legislativo e os custos envolvidos em sua operação.

A que serve a avaliação de políticas públicas no Poder Legislativo?

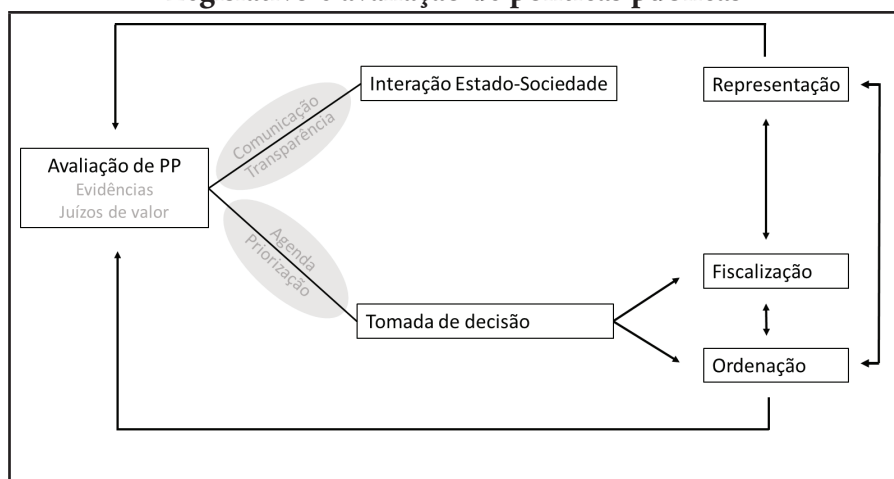
A mobilização da sociedade para estruturar processos de políticas públicas fundamenta-se, basicamente, nas vantagens das instituições públicas como facilitadoras da criação de valor social e redução de cus-

tos de transação. A que valor social serve a avaliação das políticas públicas no contexto específico do Poder Legislativo?

Consideremos, inicialmente, que a avaliação é onerosa. Para gerar valor relevante, precisa mobilizar equipes, metodologias e recursos tecnológicos. Precisa se apoiar em entidades de excelência em coleta de dados e produção de indicadores, como o IBGE e congêneres estaduais, municipais e privados. Precisa estruturar processos continuados de pesquisa e formação de competências. Por ser assim onerosa, a avaliação de políticas públicas precisa ser fundamentalmente seletiva. Desenvolver um processo de avaliação eficiente e seletivo no Poder Legislativo requer que se tenha clara compreensão do que se pretende entregar com ele.

A avaliação de políticas públicas é fonte de evidências sobre a coerência interna e a consistência empírica do que o poder público realiza no mundo. Tais evidências, por sua vez, são insumos para duas naturezas de processos: os de tomada de decisão pelos agentes do Estado e os de interação entre o Estado e a sociedade. O papel do Poder Legislativo na avaliação de políticas públicas precisa servir, em última análise, a essas duas naturezas de fenômenos, as quais, não por acaso, mantêm correspondência direta com as funções institucionais do parlamento (Figura 3).

**Figura 3 – Funções do Poder Legislativo e avaliação de políticas públicas**



Fonte: elaboração da autora.

As evidências empíricas e os juízos de valor produzidos pelos processos de avaliação de políticas públicas subsidiam, em primeiro lugar, a interação entre o Estado e a Sociedade, mediada por canais institucionais de comunicação e de transparência. A representação parlamentar é um deles. No exercício da representação, compete ao Poder Legislativo comunicar e disseminar dados, informações e conhecimentos de políticas públicas como pilar para a interação efetiva com a sociedade. Qualquer que seja a instância produtora das avaliações, o Poder Legislativo é o responsável primário pela oferta de informações acessíveis, inteligíveis, relevantes e tempestivas sobre a atuação governamental.

Além disso, as avaliações de políticas públicas apoiam os processos de tomada de decisão no setor público. No Poder Legislativo, o processo decisório materializa o exercício tanto da fiscalização quanto do regramento legal e, para ambos, os subsídios provenientes das avaliações podem alimentar a agenda pública e apoiar a seleção de prioridades a tratar. Quanto mais ancorado em evidências estiver o processo decisório, maior tende a ser a efetividade e o valor dos resultados gerados. Nessa seara, compete ao Poder Legislativo garantir que suas linhas de ação, sejam fiscalizadoras ou legiferantes, estejam informadas pelos melhores dados, informações e conhecimentos disponíveis sobre os objetos de decisão. Qualquer que seja a instância produtora das avaliações, somente o Poder Legislativo pode prover-se a si mesmo de subsídios para uma atuação institucional qualificada.

Em síntese, o papel a ser exercido pelo Poder Legislativo na avaliação de políticas públicas deve ser capaz de: (i) ofertar informações estruturadas e abertas sobre políticas públicas, que incentivem a elaboração de conhecimento por atores dentro e fora do governo; e (ii) entregar decisões de políticas públicas ancoradas, elas próprias, nos melhores subsídios disponíveis sobre a matéria.

Como viabilizar essas entregas? As palavras-chave são priorização, integração e inovação.

### **Priorização, integração e inovação de processos avaliativos**

O mapeamento de atores apresentado neste artigo mostra que o sistema de avaliação de políticas públicas opera em estrutura vasta e dispersa: inúmeras avaliações de governo são produzidas sobre o mesmo objeto sem chegarem a alcançar amplo conhecimento, mesmo entre os interessados dentro do governo, e sem jamais serem consolidadas. Isso

é mais verdadeiro ainda quando se agregam avaliações e atores interessados de fora do governo. Esforços potencialmente significativos são esterilizados pela dispersão dos achados e a falta de uma entidade integradora e disseminadora de conhecimentos em políticas públicas. Essa entidade deve ser, por vocação institucional, o Poder Legislativo.

Por meio das prerrogativas que lhe foram outorgadas pela Constituição Federal, o Poder Legislativo, nas três esferas de governo, tem capacidade única para requerer bases de dados, convocar atores, mobilizar tecnologia e construir processos decisórios baseados em evidência. Como detalhou Osvaldo Sanches (2000, p. 2),

Além do Plano Plurianual e da LDO, de grande alcance na formalização das políticas públicas, a Constituição de 1988 criou vários outros meios de intervenção do Parlamento, dentre as (sic) quais merecem destaque:

- o poder de convocar autoridades, requisitar informação e realizar audiências públicas;
- a atribuição de poderes especiais de investigação das comissões parlamentares de inquérito;
- as prerrogativas de acompanhamento e de fiscalização dos gastos públicos da Comissão Mista e das comissões permanentes das Casas do Congresso Nacional;
- a efetiva faculdade de emendar as proposições sobre planos e matérias orçamentárias, com a possibilidade de modificar, suprimir ou instituir programações específicas;
- o controle sobre atos do Executivo (tais como os empréstimos e os atos internacionais);
- a ampliação, como prerrogativa constitucional, do âmbito de atuação das Comissões.

Por ser detentor de prerrogativas dessa amplitude, cabe ao Poder Legislativo construir capacidade para coligar elementos avaliativos dos diversos atores dedicados a esse mister, oferecendo-os à sociedade de modo estruturado e fazendo-os alimentar os processos decisórios legislativos.

O desenvolvimento do Siga Brasil – sistema de informações sobre o orçamento da União – é ilustrativo do exercício desse papel e sua importância (SENADO FEDERAL, 2021b). Quando, na virada deste século, poucos atores tinham acesso aos dados orçamentários e ao sistema de administração financeira do governo federal (SIAFI), o Poder Legislativo, por meio do Senado Federal, invocou bases de dados que estavam dispersas em vários órgãos, integrou-as em um mesmo repositório, adquiriu a ferramenta mais robusta e amigável disponível no mercado internacional para consulta e cruzamentos de dados e a ofereceu gratuitamente à sociedade para acesso amplo às finanças públicas. A iniciativa foi premiada e recebeu menção de destaque na Organização das Nações Unidas (United Nations, 2008, p. 120).

Inovações tecnológicas têm papel destacado nesse processo. Embora já venham há muito possibilitando ampliação da transparência nos portais de governo, as aplicações de TI ainda são fracamente voltadas a apoiar avaliações de políticas públicas. Na conjuntura atual, o ponto é especialmente relevante devido às perspectivas de se alcançar, em futuro próximo, o chamado “ponto de singularidade” – capacidade computacional sem precedente, com potencial de transformar radicalmente as atividades humanas. As inovações tecnológicas vêm permitindo trazer à luz, por exemplo, evidências sobre fenômenos, relações e efeitos, não perceptíveis sem as técnicas de análise de *big data* e *machine learning*, sobretudo no contexto federativo de nosso vasto território. A aplicação da inteligência artificial à avaliação de políticas públicas tem o potencial de elevar a qualidade de informações e decisões a patamares hoje impensáveis. Nesse cenário, além de se construir as “praças” de políticas públicas – para usar uma metáfora do que representam iniciativas como o portal da Assembleia de Minas Gerais – se faz necessário mudar o próprio modo de se pensar as aplicações de tecnologia em políticas públicas.

O desenvolvimento dessas aplicações é, igualmente, processo oneroso, e nisso também o Poder Legislativo tem grande contribuição a dar. Em 2019, a OCDE adotou o Princípio sobre Inteligência Artificial, que especifica valores a serem observados e providências a serem adotadas pelos governos. Dentre essas, recomenda:

- Promover investimentos públicos e privados em pesquisa e desenvolvimento para alavancar inovação em inteligência artificial confiável;



- Apoiar ecossistemas acessíveis de inteligência artificial, com infraestrutura digital e tecnologias e mecanismos para compartilhamento de dados e conhecimento;
- Assegurar ambiente regulatório que abra espaço para a utilização de sistemas confiáveis de inteligência artificial;
- Empoderar pessoas com habilidades para inteligência artificial e apoiar os trabalhadores para uma transição justa.
- Cooperar com países e setores para o avanço na governança e regulação de inteligência artificial confiável.

A primeira recomendação acima nos revela as razões pelas quais muitos países falham em desenvolver tecnologia: os investimentos demandam mobilização de volumes expressivos de recursos e requerem liderança estatal. Em tempos de profunda crise financeira, como a trazida pela pandemia de Covid-19, o espaço fiscal para a realização de investimentos é exíguo. Por essa razão, a segunda recomendação assume especial relevância: a criação de ecossistemas de inteligência artificial para uso compartilhado de infraestrutura, tecnologias e mecanismos. No caso brasileiro, a fragmentação de estruturas de TI e de pesquisa entre órgãos dos três Poderes deve dar lugar ao compartilhamento de capacidades e recursos, por meio da estruturação de plataformas colaborativas voltadas a hospedar e apoiar projetos de inteligência artificial e outras aplicações em políticas públicas. O Poder Legislativo pode, com base em suas prerrogativas, deflagrar iniciativas transformadoras para o país, beneficiadoras dos demais poderes e esferas de governo. Esse último ponto merece ênfase: além de parcerias federais entre os Poderes, são necessárias parcerias interfederativas mais amplas, por imperativo da realidade: a disponibilização de informações estruturadas pelos governos estaduais e municipais é crítica para a obtenção de dados confiáveis de orçamento e políticas públicas, sem os quais o potencial das novas tecnologias de IA, *big data* e *machine learning* não se realizará.

A função integradora do Poder Legislativo no tema da avaliação de políticas públicas não serve apenas aos propósitos de transparência, participação e decisão baseada em evidência. Ela é essencial para a efetivação do princípio da consequência: os achados de auditores, consultores, analistas, agentes públicos, pesquisadores e representantes da sociedade somente se convertem em mudanças conscientes da realidade – motivação última das instituições pú-

blicas – se forem apropriados pelas autoridades constituídas e considerados nos processos decisórios de governo – tanto legislativos quanto executivos.

Como já comentado, todo processo decisório torna-se seletivo, por consumir tempo e outros recursos limitados. Quanto mais assumida e transparente for a seletividade, mais efetiva tende a ser a capacidade construída para a boa decisão. Essa é a razão pela qual metodologias de fomento à atuação seletiva de governos, como a chamada *deliverologia* (CENTRE FOR PUBLIC IMPACT, 2016), vêm sendo propagadas por organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, 2017).

Compete ao Poder Legislativo definir e comunicar a agenda de prioridades a serem tratadas no processo decisório e, sobre elas, organizar a coleta e o processamento dos melhores conhecimentos e evidências disponíveis, cultivando, para isso, capacidade de antecipação estratégica. Considere-se, por exemplo, a convocação feita na última edição do Fórum Econômico Mundial, para que nações se unam em prol de um mundo pós-pandêmico “mais justo, verde e inovador” (PEREZ e SCHAFFER, 2020). O que isso poderia significar em termos de antecipação estratégica para o Brasil? A oportunidade de nos tornarmos referência mundial nesses três valores. Detemos expertise no maior programa de renda mínima do mundo (Bolsa Família) e contamos com dois sistemas de amplitude sem igual no tema da inclusão social: o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Como o parlamento avalia qualidade e custo-efetividade desses sistemas? Que melhorias de desenho e capacidade deveriam ser promovidas para entregarmos ao país e ao mundo uma sociedade humana mais inclusiva? A definição e divulgação pelo Poder Legislativo de uma agenda de prioridades estruturantes para o país teria o condão não apenas de preparar devidamente o processo de discussão e decisão, ancorando-o nos melhores recursos disponíveis, como também de deflagrar, junto aos múltiplos atores das redes de políticas públicas, a produção de novos conhecimentos, evidências e propostas.

## Conclusão

Este artigo apresentou panorama das iniciativas de avaliação de políticas públicas no governo federal e ressaltou a ocorrência de extenso

acervo de pesquisas e estudos avaliativos também em entidades privadas e do terceiro setor, nacionais e internacionais. Destacou o cenário nacional de dispersão dos processos e achados de avaliação de políticas públicas e a falta de mecanismos que promovam a integração e disseminação de conhecimentos, evidências e ideias e os internalize ao processo decisório de políticas públicas.

Destacou que, na qualidade de detentor das funções constitucionais de representação, fiscalização externa e legislação, cabe ao Poder Legislativo criar estruturas e mecanismos para coligir e organizar informações e dados sobre políticas públicas e ofertá-los, de modo estruturado, aos atores interessados, no governo e fora dele. Exemplificou a factibilidade e os benefícios desse tipo de ação pelos casos do sistema Siga Brasil, do Senado Federal, e do Portal de Políticas Públicas, da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Pontuou as prerrogativas constitucionais que conferem ao Poder Legislativo capacidade para fazê-lo, possibilitando-lhe dar materialidade aos princípios da transparência, participação e *accountability*.

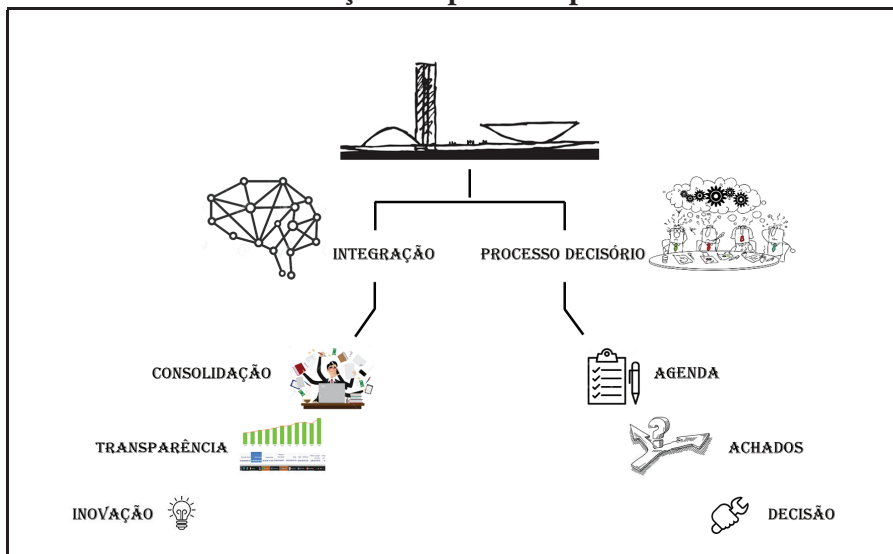
Lembrou que o enfrentamento de problemas e o aperfeiçoamento das políticas públicas requer, via de regra, deliberação legislativa. Logo, o esforço de avaliação por atores dentro e fora do governo somente produz as consequências almejadas se alimentar processos decisórios no parlamento. Ademais, a boa prática, internacionalmente reconhecida, de tomada de decisão baseada em evidência pede que essa alimentação se dê.

Reconheceu, por outro lado, que os processos avaliativos consomem recursos limitados, devendo ser orientados por critérios de seletividade. Por isso, o Poder Legislativo deve habilitar-se a definir e divulgar agenda de prioridades estratégicas para a sociedade, sinalizando aos atores linhas de pesquisa relevantes para o processo decisório e deles recolhendo evidências.

Por fim, ressaltou que, tanto na integração de achados quanto na qualificação da decisão em políticas públicas, o Poder Legislativo deve primar pela observância de dois aspectos críticos: primeiro, a perspectiva federativa das políticas públicas e de seus achados, evidências e ideias; segundo, o uso de metodologia científica e de inteligência digital a serviço de um olhar mais amplo e qualificado da realidade dinâmica, heterogênea e plural sobre a qual o governo atua.

A Figura 4 resume o papel da atuação legislativa em avaliação de políticas públicas, destacando os eixos da integração de conhecimentos e da transformação da realidade:

**Figura 4 – Papel do Poder Legislativo  
na avaliação das políticas públicas**



Fonte: elaboração da autora.

Enquanto o primeiro eixo fomenta a integração de conhecimentos, evidências e ideias para dar efetividade aos princípios da acessibilidade, participação e *accountability*, o segundo promove os princípios da priorização estratégica, responsabilidade e decisão baseada em evidência, visando à produção de impactos transformadores para os cidadãos. Juntas, as duas linhas de ação têm o potencial de dotar o Poder Legislativo, e as demais instâncias do poder público, de condições mais sólidas para lidar com realidade crescentemente complexa, volátil, ambígua e incerta.

## Referências

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Sítio da Internet da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://politicaspUBLICAS.almg.gov.br>. Acesso em 22 de abril de 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Sítio da Internet sobre estudos legislativos da Câmara dos Deputados. Brasília, 2021. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas>. Acesso em 22 de abril de 2021.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise ex post. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf/view>. Acesso em 22 de abril de 2021.

CENTRE FOR PUBLIC IMPACT. Deliverology – the science of delivery. The Boston Consulting Group, 2016. Disponível em: <https://www.centreforpublicimpact.org/insights/deliverology-science>. Acesso em 22 de abril de 2021.

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CMAP). Sítio da Internet do CMAP. Ministério da Economia. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap>. Acesso em 22 de abril de 2021.

COSTA, F; CASTANHAR, J C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out., 2003.

DUTCH MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. Evaluation policy and guidelines for evaluations. Policy and Operations Evaluation Department, 2009. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/iob-evaluation-policy-and-guidelines-for-evaluations.pdf>. Acesso em 22 de abril de 2021.

GARCIA, R. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. Planejamento e Políticas Públicas v.1 - n.1 - jun. 1989. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2001.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). Estatuto do IPEA. Brasília, 2010. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/presi/100329\\_decreto7142\\_estatuto\\_ipea.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/presi/100329_decreto7142_estatuto_ipea.pdf). Acesso em 22 de abril de 2021.

\_\_\_\_\_. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2018. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319\\_avaliacao\\_de\\_politicas\\_publicas.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf). Acesso em 22 de abril de 2021.

INSTITUTO RUI BARBOSA. Sítio da Internet do Instituto Rui Barbosa. Curitiba, 2021. Disponível em: <https://irbcontas.org.br>. Acesso em 22 de abril de 2021.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. Deliverology: The Art and Science of Keeping Campaign Promises. Washington, 2017. Disponível em: <https://blogs.iadb.org/caribbean-dev-trends/en/deliverology-the-art-and-science-of-keeping-campaign-promises/>. Acesso em 22 de abril de 2021.

MENEGUIN, F B; SILVA, R S (Org.) Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/535244>. Acesso em 22 de abril de 2021.

PEREZ, C; SCHAFER, A. After the pandemic: Smart, green, fair (and healthy) global growth. Blog da UNIVERSITY COLLEGE LONDON INSTITUTE FOR INNOVATION AND PUBLIC PURPOSE. London, 2020. Disponível em: <https://medium.com/iipp-blog/after-the-pandemic-smart-green-fair-and-healthy-global-growth-cc4080262660>. Acesso em 22 de abril de 2021.

SANCHES, O M. O papel do legislativo na avaliação de políticas públicas: limitantes, instrumentos e perspectivas. Texto desenvolvido para orientar debate interno realizado no âmbito das Consultorias das Casas do Poder Legislativo Federal. Brasília, 2000. Disponível em: Acesso em 22 de abril de 2021.

<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo160.pdf>.

SANTOS FILHO, N; ANDRADE, A M A; MONTEIRO, B R P; PEREIRA D U; RODRIGUES J A M; BIJOS, P R S; SANTOS, R C L F; CORREA, R R. Projeto de Grupo de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados sobre Legislativo e Avaliação de Políticas Públicas. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/programas-institucionais/cursos/pos-graduacao/pesquisa-academica/grupos-de-pesquisa-e-extensao-gpes/ProjetoAvaliaoPoliticPblicas.pdf>. Acesso em 22 de abril de 2021.

SENADO FEDERAL. Avaliação de políticas públicas no Senado Federal: proposta de abordagem. Senado Federal. Brasília, 2013a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/>

tipos-de-estudos/outras-publicacoes/avppsf/avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-1. Acesso em 22 de abril de 2021.

\_\_\_\_\_. . Resolução nº 44, de 2013, que altera o Regimento Interno do Senado Federal para estabelecer procedimento de avaliação de políticas públicas no âmbito do Senado Federal. Brasília, 2013b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582663/publicacao/15611898>. Acesso em 22 de abril de 2021.

\_\_\_\_\_. . Referencial de Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/referencial-para-avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-2015/RefPPub-2015>. Acesso em 22 de abril de 2021.

\_\_\_\_\_. . Sítio da Internet sobre estudos legislativos do Senado Federal. Brasília, 2021a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/homeestudoslegislativos>. Acesso em 22 de abril de 2021.

\_\_\_\_\_. . Sítio da Internet do Siga Brasil – sistema de informações sobre o orçamento da União. Senado Federal. Brasília, 2021b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em 22 de abril de 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas. Brasília, 2014. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/B0/CB/52/F8488710D5D7F787E18818A8/Referencial%20para%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Governan%C3%A7a\\_web.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/B0/CB/52/F8488710D5D7F787E18818A8/Referencial%20para%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Governan%C3%A7a_web.pdf). Acesso em 22 de abril de 2021.

\_\_\_\_\_. . Relatório de Políticas e Programas de Governo de 2017. TCU. Brasília, 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-de-politicas-e-programas-de-governo-2017.htm>. . Acesso em 22 de abril de 2021.

UNITED NATIONS. World e-Parliament Report 2008. The Global Centre for Information and Communication Technologies in Parliament, 2008. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/world-e-parliament-report-2008>. Acesso em 22 de abril de 2021.

