



SENADO FEDERAL

Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

RICARDO ALAN BARROS ASSUNÇÃO

**CONTROLE LEGISLATIVO NO BRASIL: A AVALIAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS NO SENADO FEDERAL.**

Brasília

2015

RICARDO ALAN BARROS ASSUNÇÃO

**CONTROLE LEGISLATIVO NO BRASIL: A AVALIAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS NO SENADO FEDERAL.**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Ciência Política realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Ciência Política.

Área de Concentração: Processo e funções do legislativo.

Orientador: Professor Dr. Rafael Silveira e Silva

**Brasília
2015**

Ricardo Alan Barros Assunção

**CONTROLE LEGISLATIVO NO BRASIL: A AVALIAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS NO SENADO FEDERAL.**

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro, como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu*, na área de Ciência Política.

Brasília, 28 de setembro de 2015.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Prof. Me. Rodrigo Barbosa da Luz

A Deus, o meu guia, proteção e refúgio.

À minha esposa, Caroline, meu refrigerio de amor.

Aos meus pais, Ana Maria, João Carvalho e Wallace Kenard, por me amarem.

Ao meu irmão João Paulo, pela parceria e exemplo de dedicação aos estudos.

AGRADECIMENTOS

Ao Senado Federal, por despertar em mim o desejo de aprender.

À Terezinha Batista de Souza, funcionária dedicada que supriu minhas ausências no trabalho.

Aos professores e colegas, pela amizade que ficou e por tornarem as aulas em momentos tão prazerosos.

Ao meu orientador Dr. Rafael Silveira e Silva, pelo zelo e paciência.

“[...] trata-se de uma experiência eterna que todo homem que possui poder é levado a dele abusar; ele vai até onde encontra limites. Quem, diria! Até a virtude precisa de limites”.

(Montesquieu)

RESUMO

O presente trabalho visa analisar a avaliação de políticas públicas no âmbito das comissões permanentes do Senado Federal em 2014. Esta avaliação se insere no elenco de instrumentos previstos no Regimento Interno do Senado Federal para executar o controle legislativo e teve, em 2014, a sua primeira experiência. Através de entrevistas e da análise documental serão realizados três estudos de caso que mostrarão os resultados encontrados na avaliação das políticas públicas e os fatores que conceberam estes resultados. Desta forma, o controle legislativo exercido em cada avaliação foi dividido em efetivo, protocolar e prejudicado, obedecendo dois critérios distintos. A pesquisa mostra que o fator primordial para a efetivação do controle é o comprometimento do Senador relator com os trabalhos de avaliação. Mostra ainda que, apesar dos desincentivos provenientes do arranjo constitucional, o controle legislativo efetivo é capaz de trazer recomendações que aprimorem a política pública, além de gerar ganhos informacionais para o Plenário da Casa e, ainda, garantir capital político ao Senador relator da avaliação, constituindo-se em verdadeiro incentivo à especialização.

Palavras-chave: políticas públicas; avaliação; comissões; Senado Federal.

ABSTRACT

This paper analyzes the evaluation of public policies within the framework of the permanent committees of the Federal Senate in 2014. This evaluation is included in the cast of instruments provided in Internal Rules of the Federal Senate to run the legislative control and had, in 2014, its first experience. Through interviews and document analysis will be conducted three case studies that show the results found in the evaluation of public policies and the factors that conceived these results. So, the legislative control exercised at each evaluation was divided into effective, protocol and damaged, following two distinct standard. Research shows that the key factor for ensuring the control is the rapporteur Senator commitment to evaluation work. It also shows that, despite the disincentives from the constitutional arrangement, the effective legislative control is able to bring recommendations for the improvement of public policy, generate informational gains to the Plenary of the House and ensure political capital to the rapporteur Senator of the evaluation, constituting a real incentive to specialization.

Keywords: public policies; evaluation; committees; Federal Senate.

Lista de abreviaturas

RISF - Regimento Interno do Senado Federal

PRS - Projeto de Resolução

PLS – Projeto de Lei do Senado

ILB - Instituto Legislativo Brasileiro

SEPOS - Serviço dos Cursos de Pós-Graduação

SEGP – Secretaria de Gestão de Pessoas

CONLEG - Consultoria Legislativa

CONORF - Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

TCU - Tribunal de Contas da União

CGPID - Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital

SefidEnergia - Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação

Telebrás - Telecomunicações Brasileiras S.A.

ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações

ALEAC - Assembleia Legislativa do Estado do Acre

UPB - União dos Municípios da Bahia

IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor

SPBC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SINDITELEBRASIL - Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal

ICMS - Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

ITA - Instituto Tecnológico de Aeronáutica

SGDC - Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas

Abinee - Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica

AEB - Agência Espacial Brasileira

Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Inpe - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

SindiCT - Sindicato Nacional dos Servidores Públicos Federais na Área de Ciência e Tecnologia do Setor Aeroespacial

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

CNM - Confederação Nacional dos Municípios

ProEMI - Programa Ensino Médio Inovador

UNB - Universidade de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 REFERENCIAL TEÓRICO.....	13
1.1 Incentivos ao comportamento parlamentar e das comissões do Congresso Nacional..	14
1.2 Controle legislativo	19
1.3 Políticas públicas no Brasil.....	26
2 OBJETO DE ESTUDO E METODOLOGIA DE PESQUISA.....	35
2.1 Avaliação de políticas públicas no Senado	36
2.2 Metodologia de pesquisa	40
3 A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO SENADO FEDERAL: CASOS SELECIONADOS.....	47
3.1 Controle efetivo de avaliação: o caso da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática.....	47
3.2 Controle protocolar de avaliação: o caso da Comissão de Assuntos Econômicos.....	62
3.3 Controle prejudicado: o caso da Comissão de Educação, Cultura e Esporte	67
CONCLUSÃO.....	71
REFERÊNCIAS	74
ANEXO A – Questionário aplicado aos consultores legislativos	80
ANEXO B – Questionário aplicado ao Senador Aníbal Diniz.....	81
ANEXO C - Questionário aplicado a servidores da Comissão de Ciência, Tecnologia Inovação, Comunicação e Informática	82
ANEXO D – Questionário aplicado à assessoria da Senadora Ana Amélia	83
ANEXO E – Questionário aplicado a servidores da Comissão de Assuntos Econômicos.....	84
ANEXO F – Questionário aplicado à assessoria do Senador Cristovam Buarque.....	85
ANEXO G – Questionário aplicado a servidores da Comissão de Educação, Cultura e Esporte	86

INTRODUÇÃO

Imagine a seguinte situação: uma família, para conseguir pagar as contas no fim do mês, encontra uma solução brilhante, aumentar o próprio salário. Impensável, não é mesmo? Nestas circunstâncias, o razoável seria eliminar os gastos supérfluos e tentar diminuir as despesas ao mínimo necessário para o bom funcionamento da rotina doméstica. Para isso, seria necessário que cada membro da família trouxesse à mesa a sua percepção sobre o que é imprescindível. Ou seja, as contas da casa precisariam passar por uma avaliação.

Mas não é isso que costuma fazer o governo, em especial no Brasil. Aqui, o aumento da carga tributária (o aumento do próprio salário) é o remédio canônico adotado pelo governo. O que seria impensável para uma família é corriqueiro para o Estado. Por outro lado, a atividade de avaliação das ações governamentais com o objetivo de aprimorar e dar mais eficiência ao gasto público é esquecida não apenas pelo Poder Executivo, mas também pelos detentores do Poder Legislativo.

De fato, atualmente, os parlamentares focam sua atenção apenas na produção legal e esquecem que o controle legislativo, isto é, a fiscalização e o controle das políticas empreendidas pelo Executivo, também é objeto de sua competência. Ademais, o Executivo hipertrofiado desanima qualquer empreendimento neste sentido. Mesmo assim, o controle legislativo vem aumentando nos últimos anos. Com efeito, tanto a Constituição Federal de 1988 como os Regimentos Internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados trouxeram vários instrumentos de fiscalização e controle das ações governamentais. Soma-se a este rol de instrumentos a previsão normativa trazida pela Resolução do Senado Federal nº 44, de 2013, que estabeleceu a avaliação de políticas públicas no âmbito das comissões do Senado Federal.

Desta forma, este trabalho visa investigar como foi o primeiro ano de implementação deste novo instituto. Qual foi o resultado encontrado? Quais fatores contribuíram para isto?

Para isto, o primeiro capítulo trará um referencial teórico sobre alguns conceitos e abordagens da literatura sobre os incentivos ao comportamento parlamentar e das comissões do Congresso Nacional, sobre o controle legislativo e sobre as políticas públicas no Brasil, dando especial atenção ao tratamento dado à avaliação das políticas públicas em nosso país.

O capítulo seguinte versará sobre a metodologia de pesquisa. Entrevistas e análise documental foram feitas para embasar a técnica de pesquisa adotada neste trabalho, conhecida em ciências sociais como estudo de caso.

O capítulo 3 é o foco deste trabalho e onde serão analisados os três casos de avaliação de política pública escolhidos: o Programa Nacional de Banda Larga, na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática; a distribuição de recursos do Fundo de Participação dos Municípios, na Comissão de Assuntos Econômicos; e o fortalecimento do ensino médio, na Comissão de Educação, Cultura e Esporte.

Por fim, conclui-se que o desempenho do Senador relator na avaliação de políticas públicas é essencial para o bom andamento dos trabalhos. Apesar dos desestímulos provenientes do arranjo constitucional, o Senador pode adquirir um capital político considerável com sua atuação nesta avaliação. Não só o desejo do parlamentar em contribuir com o aprimoramento da política pública avaliada, mas também o reconhecimento perante os setores especializados e o agrupamento partidário a que pertence, são fatores encorajadores ao efetivo comprometimento do Senador relator com a avaliação das políticas públicas nas comissões do Senado Federal. Além disso, o Plenário da Casa é favorecido com a aquisição de informações e aprofundamento temático referente ao trabalho de avaliação realizado pelas comissões.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

Após 21 anos sob a regência da ditadura militar, em 15 de janeiro de 1985, com a eleição de Tancredo Neves para o cargo de presidente da República, contemplava-se um período de euforia na população brasileira. Era um misto de alegria pela superação do passado recente sombrio e de esperança pelo futuro promissor que se desenhava. No auge desse entusiasmo, foi promulgada a Constituição Federal de 1988, a Constituição cidadã. Eram promessas de novos tempos, onde o povo teria seus direitos civis, políticos e sociais restaurados, e onde a superação de todas as mazelas sociais brasileiras era apenas questão de tempo.

Decorridos mais de 25 anos sob a batuta da Constituição de 88, a euforia do final da década de 80 deu lugar à frustração generalizada com as instituições correntes. Manifestações se proliferam pelas ruas do Brasil. O repúdio com relação à política e aos políticos toma conta de quase toda a população. Por trás desse descontentamento, evidencia-se um completo distanciamento dos cidadãos nacionais com as instituições formais brasileiras. Dessa forma, preconceitos são cada mais enraizados. Política é para ladrão. Todo político só pensa em si mesmo. Com isso, este distanciamento cresce cada vez mais. Logo, a população não percebe que os políticos se valem de diferentes estratégias de atuação. Não negamos que uma destas estratégias é a corrupção. Contudo, ao rotularmos todos com a mesma etiqueta, não reconhecemos aqueles que não utilizam métodos ilícitos no seu mandato e, assim, os desincentivamos a adotarem outros tipos de comportamento.

Uma das estratégias possíveis de ser adotada por um parlamentar é a fiscalização contínua das ações governamentais. De fato, caso o controle do governo tenha sua importância devidamente reconhecida pela população, pode gerar parlamentares mais preocupados com os anseios dos cidadãos brasileiros. Com isso, a gestão do gasto público seria melhor e mais democraticamente administrada, não se confinando aos porões dos ministérios e de outros órgãos da Administração Pública.

Consequentemente, reverter-se-ia em melhoria do bem-estar social. Hoje, há uma percepção de que não basta a previsão legal para a concretização dos direitos contidos na Constituição. São necessárias políticas públicas que efetivem os direitos contidos na Carta Magna. Para isso, o governo deve trabalhar em conjunto com a sociedade e seus representantes não apenas na formulação e implementação das políticas

públicas, mas também na avaliação delas. Com efeito, há pouca cultura de avaliação no Brasil, o que prejudica a responsabilização dos agentes públicos envolvidos em sua implementação e dificulta o aprimoramento das políticas e o aprendizado político. Neste quesito, as comissões permanentes do Senado Federal aparecem como ambiente privilegiado para participação parlamentar e social no controle das ações do governo federal.

A seguir, conheceremos um pouco do que a literatura fala sobre os incentivos ao comportamento parlamentar e das comissões, sobre o controle legislativo e, por último, faremos uma breve contextualização histórica sobre as políticas públicas no Brasil.

1.1. Incentivos ao comportamento parlamentar e das comissões do Congresso Nacional.

A literatura brasileira que trata das relações Executivo-Legislativo sempre pinta um quadro de dominação do Executivo sobre a atividade legislativa. Os amplos poderes legislativos (iniciativa exclusiva, medida provisória, pedido de urgência e outros) do Presidente da República o assegurariam o domínio sobre a agenda legislativa. Figueiredo e Limongi (1999, p. 24) apontam que 85,2% das leis aprovadas entre 1989 e 1998 são originadas no Executivo. Consequentemente, caberia a deputados federais e senadores apenas ratificar as proposições encaminhadas pelo Executivo e chanceladas pelos líderes, transformando-se em agentes passivos e delegando a produção legal (SILVEIRA; ARAÚJO, 2013a, p. 20).

Portanto, os parlamentares teriam poucos incentivos para agir na arena de produção de leis, pois os benefícios provenientes daí seriam de difícil aproveitamento no campo eleitoral¹. Logo, aos congressistas caberia zelar por uma relação cordial com o Executivo, detentor da capacidade de alocação de verbas, ou garantir a aprovação de sua agenda (SILVEIRA; ARAÚJO, 2013a, p. 20). Neste cenário, não há espaço para a atuação independente e individual do parlamentar. Conforme Figueiredo e Limongi (2002, p. 306), “o curso de ação racional é o de atuar por meio dos partidos, a única forma

¹ Em 1974, David Mayhew elaborou a teoria da conexão eleitoral, fundamental para o estudo do Parlamento. Dizia ele que todo parlamentar, independente de seus atributos ideológicos ou partidários, sempre irá buscar sua reeleição. “Whether they are safe or marginal, cautious or audacious, congressmen must constantly engage in activities related to reelection” (MAYHEW, 1974, p. 372).

mediante a qual os políticos serão capazes de ter influência sobre a política pública e, dessa forma, pleitear mandatos junto ao eleitorado”.

Entretanto, os próprios autores Figueiredo e Limongi (2002, p. 305) admitem que os parlamentares possuem objetivos diversos e dispõe de várias estratégias para alcançá-los. Neste ponto, é que Silveira e Araújo (2013b) levantam dúvidas sobre as conclusões acerca do comportamento dos parlamentares. Para eles, há espaço sim para a atuação independente e individual dos congressistas. Este parlamentar, a quem denominam *agenda holder*, atua na aprovação de uma proposição legislativa, negociando o texto e servindo de ponto de referência para grupos organizados, granjeando assim uma posição de destaque frente aos eleitores, ao seu agrupamento partidário ou aos grupos de interesse organizados vinculados a ele. Desta maneira, *agenda holder* ou titular da agenda pode ser entendido

[...] como o parlamentar que, em determinadas matérias, centraliza articulações políticas entre os demais parlamentares, o Poder Executivo e representantes do empresariado e da sociedade civil organizada, em atuação que tende a ter repercussões relevantes nos textos legais produzidos (SILVEIRA; ARAÚJO, 2013b, p. 292)

Com o reconhecimento de sua atuação, o *agenda holder* acaba tendo ganhos políticos. Um deles é ser visto como “especialista” em determinada área temática, angariando cargos dentro do Legislativo ou até mesmo no Executivo. Por conseguinte, atuar nos processos decisórios da arena legislativa, tanto no plenário como nas comissões, torna-se atraente para o congressista que está à frente do processo e centraliza as negociações em torno do texto legal, convertendo-se no ponto de referência do governo, dos grupos organizados e dos demais parlamentares (SILVEIRA; ARAÚJO, 2013a, p. 22).

São muitas as pesquisas que tratam do comportamento parlamentar. Estudiosos que se empenharam em analisar o *modus operandi* do Congresso dos Estados Unidos acabaram criando três modelos explicativos para o comportamento das comissões permanentes americanas: o distributivista, o informacional e o partidário (LIMONGI, 1994, p. 4). Em que pese estas pesquisas se iniciarem tendo como objeto o Congresso americano, pesquisadores brasileiros adaptaram esta literatura ao cenário nacional.

Na pesquisa acerca do Legislativo estadunidense, a literatura distributivista destaca que a lógica do Congresso, ou seja, sua organização interna, a produção das leis e o comportamento dos congressistas, são direcionados buscando a reeleição de seus

representantes. Desta forma, a divisão interna do Congresso em comissões seria um artifício institucional para diminuir os custos de transação, além de garantir que os legisladores se alocassem naquelas que harmonizassem com as preferências de sua base eleitoral, com a intenção de garantir sua reeleição². Preferências extremadas, paroquialismo, produção subótima de bens públicos, aumento do déficit público e incapacidade de legislar propostas abrangentes de interesse do conjunto do país seriam algumas consequências desta visão (CARVALHO, 2003, p. 32 et seq.).

No distributivismo, os líderes partidários teriam apenas a função secundária de acomodar os interesses particularistas dos parlamentares. Diferentemente deles, os representantes das três principais comissões do Congresso³, incentivados pelo prestígio junto ao Presidente da República, teriam a importante função de limitar os efeitos perversos desse sistema, deslocando as proposições extremadas para um ponto mais central. Ademais, outro fator limitador seria a transferência de áreas políticas para esfera de competência do Executivo (CARVALHO, 2003, p. 34 et seq.).

O modelo informacional também defende que os parlamentares objetivam sua reeleição. Também credita um importante papel às comissões na análise do Legislativo dos EUA. Porém, para os adeptos deste enfoque, as comissões são estruturadas dentro de um arranjo institucional que minimiza as perdas e maximiza os ganhos de especialização, garantindo a redução acerca dos resultados das políticas. Há incentivos, como a limitação ou o impedimento da alteração de projetos pelo plenário, que estimulam o acúmulo de informação. Ao invés de refletirem preferências extremadas, as comissões buscam refletir as prioridades do legislador mediano. Para isso, as composições das comissões devem refletir a composição do plenário (CARVALHO, 2003, p. 38 et seq.).

Já no modelo partidário, as figuras centrais são os partidos. As comissões fazem parte de uma organização institucional que busca capturar o poder de agenda do Congresso e entregá-lo nas mãos da presidência da Casa e da liderança da maioria. Destarte, fazem parte de uma estrutura organizacional que procura incentivar os representantes à ação coletiva. Neste caso, os partidos agem como “contrapeso à

² “Dessa maneira, os legisladores oriundos de distritos rurais estariam em cargo da política agrícola, os legisladores provenientes de distritos-sede de indústria e instalações de defesa influenciariam a política de defesa e assim por diante” (p. 34).

³ *Ways and Means Committee, Rules Committee e Appropriations Committee.*

fragmentação estimulada pelo vasto sistema de comissões e subcomissões” (CARVALHO, 2003, p. 43).

No caso do Legislativo brasileiro, o modelo distributivista imperava no meio acadêmico até as pesquisas realizadas por Limongi e Figueiredo (1999). Estes estudos chegaram à conclusão de que havia um alto grau de coesão partidária nas votações nominais no Plenário entre 1989-94, assim como um alinhamento ideológico entre os partidos. Para eles, a estrutura organizacional centralizada do Congresso, além do poder de agenda do Presidente da República, serviria para vedar a adoção de políticas distributivistas pelos parlamentares. Uma importante lacuna, a variação na disciplina partidária nos anos pós-88 é explicada pela forma a qual o presidente decide montar o seu gabinete. Sendo assim, o Parlamento brasileiro estaria mais próximo do enfoque partidário.

Outras críticas⁴ ao modelo distributivista se seguiram a essas. Todavia, as novas pesquisas têm abandonado essa visão excludente destes modelos. Nesse sentido, discorre Nelson Rojas de Carvalho (2003, p. 32):

[...] assiste-se hoje a uma segunda onda de investigações sobre o Congresso, em que as visões estilizadas cedem lugar a orientações mais complexas, orientações que vêm propondo rendimentos distintos e não excludentes para os três modelos – informacional, distributivo e partidário -, conforme a etapa histórica e a arena legislativa.

No Brasil, o modelo informacional tem tido papel secundário na explicação do comportamento parlamentar. A disputa, costumeiramente, fica em torno dos modelos distributivista e partidário (CARVALHO, 2003, p. 31). Porém, estudos sobre a Câmara dos Deputados mostram que podem ser encontrados incentivos distributivistas, informacionais e partidários nas regras de organização da Casa (ROCHA; BARBOSA, 2008, p. 96).

Isto posto, as pesquisas sobre as comissões permanentes se mostram imprescindíveis. Apesar da centralidade do Plenário nos trabalhos legislativos, “a delegação de prerrogativas às comissões é a principal forma de organização interna dos

⁴ Uma das críticas ao modelo distributivista é acerca do pressuposto básico do modelo: a busca pela reeleição. Tendo em vista os baixos índices de reeleição dos parlamentares brasileiros, estaria demonstrado o desinteresse dos parlamentares brasileiros na carreira parlamentar. Porém, esta crítica não deve prosperar, já que, no Brasil, carreiras políticas não se resumem a carreira parlamentar. Com efeito, grande parte dos atores políticos veem o retorno ao Legislativo como trampolim necessário para chegar a cargos mais valorizados, em especial, no Executivo (CARVALHO, 2003, p. 51).

legislativos e traz resultados políticos relevantes” (LEMOS, 2008, p. 353). Sobre as comissões, Leany Lemos (idem, *ibid.*, p. 353 et seq.) ensina que:

Ao constituírem-se em grupos menores do que o plenário (mas idealmente representativos desse), as comissões favorecem a participação de grupos organizados, facilitam o trabalho de coleta e distribuição de informações, diminuem os custos de decisão, abrem espaço para a participação mais ativa das minorias, propiciam ambiente de negociação e consenso e permitem que os representantes possam atingir seus objetivos – sejam eles a realização de determinada política pública, a vocalização de grupos de interesse ou sua própria reeleição.

[...] as comissões podem ainda adquirir autonomia relevante com relação ao Plenário, bem como criar espaços onde lideranças privilegiadas afirmem benefícios políticos desproporcionais com relação aos demais membros do parlamento e da própria comissão. Sua menor visibilidade pode, igualmente, criar condições para que ali ocorram negociações com outros atores políticos, sejam eles do Executivo ou grupos de interesse, *lobbies* ou grupos de pressão, sem a transparência que deve prevalecer nos procedimentos democráticos.

No que se refere aos modelos explicativos dos incentivos para o comportamento parlamentar nas comissões, o forte poder de influência do Executivo no processo decisório legislativo se revela um empecilho para o estabelecimento do modelo informacional nas comissões, uma vez que, por vezes, os projetos de lei são retirados das comissões antes de sua apreciação. O colegiado de líderes, através do pedido de urgência, também se mostra um obstáculo na análise mais aprofundada de uma matéria (ROCHA; BARBOSA, 2008, p. 100).

Por outro lado, o princípio da proporcionalidade da representação partidária, presente no Congresso brasileiro, para o preenchimento das vagas das comissões, mantendo-se, assim, uma composição próxima à do Plenário é uma asserção da corrente informacional (LEMOS, 2008, p. 360 e 361). Pereira e Muller (2000, p. 61) afirmam que, apesar do robusto poder de agenda do Executivo, as comissões se mostram como importante mecanismo de geração de informação e redução de incertezas, tanto para o Plenário como para o próprio Executivo.

Assim, mesmo nas comissões, há diferentes incentivos para a atuação parlamentar que a tornam compatíveis com todos os três modelos explicativos. Como bem salienta Rocha e Barbosa (2008, p. 101):

O sistema eleitoral de listas abertas favorece uma forte conexão entre os parlamentares e seus representantes, o que embasaria a hipótese distributivista. Por outro lado, sabe-se que as regras que norteiam o processo decisório reservam importantes poderes às lideranças partidárias, entre eles, o de designar membros para as comissões, embasando a hipótese partidária. Assinala-se, ainda, que a limitação do número de comissões de que cada parlamentar pode participar, assim como a composição proporcional das

mesmas, seriam incentivos para seu funcionamento seguindo o modelo informacional. Sob essa lógica, as comissões forneceriam um arcabouço plural de informações para a negociação e a deliberação legislativas, possibilitando a formação de especialistas.

Concluindo, podemos perceber que os parlamentares, independentemente de suas afeições ideológico-partidárias, buscam sua reeleição. Mesmo com a arena legislativa sendo dominada pelo Executivo, congressistas mantêm à sua disposição estratégias variadas para a consecução de seus objetivos. Os titulares da agenda são exemplos de congressistas que conseguem capitalizar politicamente sua atuação na arena de produção legal, obtendo reconhecimento perante os pares, o agrupamento partidário e os grupos organizados. Porém, deputados e senadores tem seu comportamento direcionado com base em estímulos diversos. Acerca da ação das comissões, a literatura categoriza três tipos: distributivista, informacional e partidário. Nos dias atuais, o entendimento baseado numa distinção excludente entre estes três padrões foi superado: a força explicativa de cada um depende do momento e da arena política. Nas comissões permanentes do Senado Federal não é diferente. Desse modo, apesar da natureza secundária dos estudos sobre as comissões, a dinâmica das comissões não pode ser relegada a segundo plano, pois estas se constituem na forma de organização interna fundamental do Congresso e em local privilegiado de negociação, de participação de minorias, da sociedade civil e de atuação dos parlamentares.

1.2. Controle legislativo

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 49, inciso X, atribui ao Congresso Nacional a competência exclusiva de “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” (BRASIL, 1988).

A esta função do Congresso Nacional, dá-se o nome de controle legislativo. Este tipo de controle, conforme Leany Lemos (2007, p. 38) nos ensina, está inserido no arranjo institucional denominado *accountability* horizontal e também pode ser chamado de controle horizontal, parlamentar ou político. É o controle do Estado pelo Estado. Com efeito, trata-se de uma interferência do Legislativo nas atribuições do Executivo, num sistema denominado de freios e contrapesos (*checks and balances*), visando o estabelecimento de um “equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados” (SILVA, 2014, p. 112). Evidente que não se trata de uma

subordinação do Executivo ao Legislativo, mas sim da constatação de que o controle legislativo, como mecanismo de check and balance, é necessário “para evitar distorções e desmandos” (ibid., p. 113).

Aliás, esta tarefa dada a um poder para vigiar e inquirir o outro está por trás da própria ideia da teoria da separação dos poderes. Em 1748, Montesquieu (2004, p. 167 et seq.) temia a concentração de poder, pois “é uma experiência eterna que todo homem que tem poder é levado a abusar dele”. Portanto, “estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou de nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares”. Para contrapor esta situação, o filósofo propõe uma saída engenhosa: “para que não possam abusar do poder, precisa que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder”. Ora, a função fiscalizatória do Parlamento sobre os atos do Executivo nada mais é do que um poder freando o outro poder.

John Stuart Mill (1981, p. 47 et seq.) vai além e propõe que o corpo representativo do povo, o Legislativo, incumba-se do exercício do controle “de todas as atividades de governo”. Segundo Mill:

[...] a função verdadeira de uma assembleia representativa é a de vigiar e controlar o governo; colocar todos os seus atos à luz da publicidade; exigir a explicação e justificação para todos os atos que pareçam, contestáveis; censurá-los se forem considerados condenáveis e, se os homens que compõem o governo abusarem de seus deveres, ou cumprirem-nos de maneira conflitante com a vontade expressa da nação, retirá-los de seus cargos e nomear seus sucessores [...].

Vale frisar que o controle legislativo não dispensa o controle vertical, isto é, aquele feito pelo eleitor sobre os eleitos por meio do voto. Na verdade, é complementar a ele e importante instrumento de aprimoramento da qualidade da democracia (LEMOS, op. cit., p. 37 e 38). Nesse sentido, Anastasia e Melo (2002, p. 29) afirmam que “o desempenho adequado dos mecanismos de *accountability* horizontal incide positivamente sobre o exercício da *accountability* vertical, no plano eleitoral, na medida em que diminui a assimetria informacional entre os atores”.

De fato, Lemos (op. cit., p. 39 e 40) enumera quatro aspectos que ressaltam a importância do controle legislativo como instituto complementar ao controle vertical, são eles: a) intervalos relativamente longos entre as eleições; b) imensidão e o emaranhado da máquina pública; c) ausência de mecanismos de uso dos cidadãos no controle das

atividades burocráticas; e d) maior *expertise* daqueles que trabalham no ou para o aparato estatal.

O controle legislativo torna-se ainda mais relevante ao constatarmos que o Executivo vem se apropriando da principal função do Legislativo: a produção legal. Há trabalhos empíricos que demonstram que, na maioria dos legislativos, 90% das propostas são apresentadas pelo governo e pelo menos 90% são aprovadas (LEMOS, 2005, p. 12 e 13). Na seção anterior, vimos que este quadro está em consonância com a realidade brasileira.

Weber (1993) previu estas disputas de poder entre o Executivo e o Legislativo. Para o sociólogo alemão, a solução é conceber ao Parlamento os meios de impor “que os dirigentes administrativos [...] tenham que prestar contas exatas ao parlamento e às suas comissões [...]” (ibid., p. 60). É tornar o Legislativo capaz de exercer uma política positiva junto ao Executivo, influenciando antes, durante e após a implementação das políticas públicas.

Embora constata-se a importância do controle legislativo, o debate na literatura sempre girou em torno de sua ineficiência ou inexistência. Afirmava-se que os fortes poderes institucionais do presidente da República, o chamado “presidente imperial”, imobilizavam ou dispersavam qualquer iniciativa de controle parlamentar. Na América Latina, tendências enraizadas – plebiscitarianismo, populismo, cesarismo, entre outras – potencializariam a incapacidade do Parlamento nas atividades de controle. Porém, após novas pesquisas, comprovou-se que, embora não na forma ou no volume ideal, o Congresso utiliza-se sim de instrumentos de controle. Nas democracias latinas, os *impeachments* e os quase-*impeachment* que ocorreram em diversos países corroboram este entendimento (LEMOS, 2007, p. 41 e 42).

Nesse sentido, a pesquisa da cientista política Leany Lemos (ibid., p. 42 e 43) mostra um aumento significativo das atividades de controle legislativo em terras tupiniquins desde a promulgação da Constituição, em 1988. Considerando apenas as audiências públicas, os requerimentos de informação, as propostas de fiscalização e controle e as convocações de autoridades, Lemos comprova que as atividades de controle representam, em média, 36% do total das propostas apresentadas no Congresso, podendo chegar a 50%. Atentemos ao fato de que este número se encontra sub-representado, pois há outros instrumentos de controle que não entraram no cômputo da pesquisa de Leany.

Para Lemos (ibid., p. 43 e 44) alguns fatores justificam esse aumento no controle do Legislativo sobre os atos do Executivo. A democratização é um destes fatores, pois permitiu aos políticos buscar compreender o funcionamento do aparelho estatal. Ademais, a liberdade de associação possibilitou à sociedade civil organizada o aumento da pressão sobre os parlamentares para o controle das ações estatais e o pedido de informações. A liberdade de expressão, por sua vez, deu margem ao surgimento de denúncias que mobilizem os parlamentares acerca de determinados eventos.

A renovação de lideranças e o aumento da oposição, bem como a própria promulgação da Constituição de 1988 e a criação e reformulação dos regimentos internos são outros fatores.

No Brasil, os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ficaram responsáveis por detalhar a aplicação do art. 49, X, da Constituição de 88. Logo, encontramos instrumentos de controle legislativo não apenas na Constituição de 88, mas também nos regimentos internos das duas Casas do Congresso Nacional. Analisando tanto a Constituição como os regimentos internos, podemos enumerar 10 mecanismos de controle legislativo (LEMOS, 2005, p. 76 et seq.): a) processo orçamentário; b) processo de aprovação de autoridades; c) impeachment; d) comissão parlamentar de inquérito; e) auditorias do TCU; f) requerimentos de informação; g) convocação de ministros de Estado; h) propostas de fiscalização e controle; i) audiências públicas; e j) controles informais.

Os requerimentos de informação são o recurso mais utilizado pelos parlamentares. De 05 de outubro de 1988 a 17 de julho de 2015, foram 31.603 requerimentos de informação em ambas as Casas do Congresso Nacional, das quais 3.657 no Senado Federal e 27.946 na Câmara dos Deputados⁵. Como é apresentado em Plenário, o requerimento de informação torna este órgão o centro da atividade de controle no Parlamento nacional, em face das comissões (ibid. 185).

Após examinar os instrumentos de controle legislativo, Leany Lemos (ibid., p. 98 et seq.) define o sistema de controle horizontal brasileiro como *constitucional com ênfase nas atividades de governo*. Constitucional porque “os instrumentos e direitos estão

⁵ Dados disponíveis em: <www.senado.leg.br> e <www.camara.gov.br>. Acessado em: 02/08/2015.

explicitamente colocados na Constituição de 1988 e há pouca interferência do poder judiciário sobre as decisões” (ibid., p. 98).

A ênfase nas atividades de governo se dá porque a atividade de controle legislativo no Brasil tem pouca influência na estrutura da burocracia estatal. São atividades pontuais e de curto prazo que afetam apenas alguns procedimentos, em contraposição com o modelo de controle com ênfase nos processos de governo. O que a autora chama de processos de governo são: “a) a alocação de recursos – determinação quantitativa e qualitativa de gastos a serem executados pelo governo; e b) organização, estruturação e distribuição de cargos, agências e órgãos do poder executivo” (ibid., p. 98 e 99). Desta forma, Lemos (ibid., p. 99 e 100) afirma:

No aspecto de processos de governo, o congresso brasileiro tem prerrogativas bastante diminutas. Não somente é constitucionalmente proibido de opinar, alterar, determinar a estrutura do poder executivo, seus órgãos, agências e cargos, como a alocação de recursos é feita de maneira praticamente unilateral: o executivo envia o orçamento, que pode ser apenas emendado pelos parlamentares e, depois de aprovado pelo congresso, esse orçamento pode ou não ser executado pelo poder executivo. Ainda que alterações nessa proposta aprovada – como remanejamentos e suplementações – tenham de ser aprovadas pelo congresso, a suspensão de gastos não necessita. Portanto, em termos de prerrogativas formais para alterar os processos de governo, o Congresso brasileiro é mais cerceado.

Este aspecto é muito importante, pois desvenda um Parlamento brasileiro muito atuante, porém com fortes limitações impostas pelo desenho constitucional, em face de um Executivo hipertrofiado. Estas limitações possibilitam ao governo se manter às margens do controle. Uma vez que o Congresso não consegue exercer o seu controle *ex ante* (antes da implementação da política pública), sua capacidade de influenciar o governo é reduzida, reduzindo também as possíveis sanções e aumentando o grau de enclausuramento do governo em relação às atividades de controle (ibid., p. 187). Para Lemos (ibid., p. 188), “essas conclusões redirecionam a reflexão não somente para se há controle e ele é bom, de um ponto de vista normativo, mas quais os incentivos para os atores políticos exercerem o controle [...] e que variam de conforme o desenho institucional em cada país [...]”.

Outro achado notável na pesquisa de Leany (ibid., p. 183 e 184) é ter apurado que não há influências ideológicas ou partidárias na decisão do ator político em acionar os instrumentos de controle do Executivo. Na verdade, trata-se de uma decisão individual do parlamentar. Mesmo em períodos de eleições, as iniciativas de controle independem

das características ideológico-partidárias. Continuam a ser uma decisão individual. Porém, no período eleitoral, há uma considerável diminuição das atividades de controle.

Por fim, não podemos deixar de mencionar o papel do Tribunal de Contas da União (TCU) e das Consultorias do Senado como órgãos auxiliares na atividade de controle. A Constituição de 88 (art. 71, caput) diz que o TCU é o órgão auxiliar do Congresso Nacional no controle externo. Prevê ainda, nos incisos IV e VII, do art. 71, que o TCU é obrigado a realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em qualquer órgão dos três poderes, seja por iniciativa própria, seja do Congresso Nacional, de qualquer de suas Casas ou comissões, bem como prestar informações sobre estas auditorias e inspeções realizadas. O TCU “atua na prevenção, detecção, correção e punição da fraude e do desvio na aplicação de recursos federais, bem como contribui para a transparência e melhoria da gestão e do desempenho da Administração Pública” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015, p. 20). Em 2014, o TCU concluiu 680 fiscalizações e adotou medidas cautelares que evitaram R\$ 19,28 bilhões em prejuízos e danos para a Administração Pública, além de trazer um benefício potencial total de R\$ 6,12 bilhões por meio de suas ações de controle. Do total destas fiscalizações, 21,5% (146) foram solicitadas pelo Congresso Nacional e o restante, 78,5% (534), foram de iniciativa do próprio Tribunal (ibid., 11 e 33).

A Consultoria Legislativa (CONLEG) e a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF) do Senado Federal são órgãos de assessoramento superior do Senado Federal, voltados para o atendimento de demandas relacionadas com as funções legislativa, parlamentar e fiscalizadora da Mesa, das Comissões e dos Senadores, tanto do Senado quanto do Congresso Nacional (BRASIL, 2013a). A CONLEG é dividida em várias áreas temáticas⁶. Tanto os Consultores Legislativos – Especialidade Assessoramento Legislativo, que trabalham na CONLEG, quanto os

⁶ Segundo o ato do Consultor Geral nº 01, de 2012 (BRASIL, 2012), são elas: a) no Núcleo de Direito: Direito Civil, Processual Civil e Agrário; Direito Econômico e Regulação, Direito Empresarial e do Consumidor; Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Processo Legislativo; Direito Penal, Processual Penal e Penitenciário; Direito do Trabalho e Direito Previdenciário; Direito Tributário e Direito Financeiro; Direito Internacional Público, Relações Internacionais, Defesa Nacional e Segurança Pública; b) no Núcleo de Economia: Agricultura; Economia do Trabalho, Renda e Previdência; Economia Regional e Políticas de Desenvolvimento Urbano; Minas e Energia; Política Econômica e Finanças Públicas; Política Econômica e Sistema Financeiro; Políticas Microeconômicas; Transportes; c) no Núcleo Social: Comunicações e Tecnologia da Informação; Direitos Humanos e Cidadania; Desporto e Cultura; Educação; Meio Ambiente; Saúde; e d) Núcleo de Discursos: Pronunciamentos.

Consultores Legislativos – Especialidade Assessoramento em Orçamentos, que trabalham na CONORF, são servidores muito qualificados. Segundo o Escritório Setorial de Gestão da SEGP, são 211 consultores legislativos: 41 tem apenas ensino superior, 62 tem pós-graduação, 69 mestrado e 39 possuem doutorado. Dos consultores de orçamento também 04 são graduados, 30 pós-graduados, 12 mestres e 03 doutores. Há uma crescente demanda de trabalhos solicitados⁷ à CONLEG, o que é positivo, pois favorece a técnica na elaboração dos pareceres, projetos legislativos e no esclarecimento de questões de interesse nacional.

Nesse capítulo, constatamos que a atividade de controle legislativo é um instrumento essencial para aprimoramento da democracia brasileira e deve receber mais atenção por parte de estudiosos, agentes políticos e sociedade em geral. Vimos que, apesar de sua importância para o equilíbrio institucional, a configuração constitucional favoreceu o Executivo, em prejuízo da atividade de controle legislativo. Há vários instrumentos de controle e o Congresso os utiliza ativamente. Porém, uma vez que o controle é feito *ex post* (durante ou após a implementação da política pública), limita-se a atividades pontuais e de curto prazo que de nada influenciam nas ações futuras. É neste contexto, que o Senado Federal incluiu agora, no rol de instrumentos de controle legislativo, a previsão do art. 96-B de seu Regimento Interno (RISF), a qual previu a avaliação de políticas públicas a ser feita anualmente no âmbito das comissões. A primeira experiência de avaliação de política pública, com base nesse artigo do RISF, foi em 2014. A seguir, veremos o que são políticas públicas e faremos um breve contexto histórico delas no Brasil.

⁷ Trabalhos Solicitados à Consultoria Legislativa entre 2000 e 2014

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
4.916	4.298	9.436	8.570	9.151	7.284	10.579
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
10.020	13.484	7.289	14.077	12.321	12.021	8.109

Dados do Sistema de Apoio à Consultoria Legislativa (SAC), tendo por referência a data de liberação das solicitações em cada período, excluídos os cancelamentos (SENADO FEDERAL, 2014, p. 07).

1.3. Políticas públicas no Brasil

O conceito de política pública não é consensual. Há grande dificuldade em delimitar seu objeto de estudo. Por envolver interesses multidisciplinares, acaba assumindo uma definição diferente dentro de cada área de estudo. O que não se pode negar é a importância desse instituto, uma vez que afeta a vida de todas as pessoas em uma sociedade (FONTE, 2013, p. 27 e 28). Leonardo Secchi (2013, p. 2 et seq.) chega a afirmar que “qualquer definição de política pública é arbitrária” para, em seguida, explicitar os nós conceituais que o envolvem.

Em que pese as críticas, alguns autores se arriscam pelo caminho tortuoso de conceituar política pública. Para Felipe de Melo Fonte (2013, p. 49), “*políticas públicas compreendem o conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais pela Administração Pública*”. Já Fábio Konder Comparato (1998, p. 45) afirma que é “um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”. Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39) define política pública como sendo:

o programa de ação governamental que resulta de um processo ou 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.

A política pública como área de estudo começou a desabrochar na década de 30 nos Estados Unidos, porém, apenas ganhou musculatura após a Segunda Guerra Mundial com a publicação de Harold Lasswell. O que se vê é que o interesse sobre as políticas públicas surgiu após a mudança de paradigma do governo americano com implantação do *New Deal* como resposta à crise de 29, passando a intervir mais no meio social e a prestar serviços públicos em larga escala (FONTE, 2013, p. 29 e 30). De fato, “um Estado intervencionista demanda maior preocupação teórica com as políticas públicas que um abstencionista, exatamente porque exigirá de seus cidadãos mais recursos para a implementar suas ações, o que demanda justificção” (idem, *ibid.* p.31).

No Brasil, o interesse com relação à política pública apareceu com a redemocratização em 1988. Com a promulgação da Constituição Federal, o governo assumiu para si muitas funções e, conseqüentemente, infligiu uma alta carga tributária em seus cidadãos. Assim, nota-se que tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, a

preocupação com a análise das políticas públicas nasceu do intervencionismo estatal e da necessidade de fundamentar a reclamação por mais recursos de sua população (idem, *ibid.*, p. 31).

Ademais, há uma percepção generalizada de que não basta a previsão constitucional de diversos direitos no âmbito social. São necessárias medidas efetivas para concretizá-los. Logo, “a temática das políticas públicas ganha presença no universo do direito no Brasil, aspirando à quitação da dívida social, pela realização dos direitos sociais, com o tratamento ambicioso e generoso que lhes conferia a Constituição Federal de 1988” (BUCCI, 2013, p. 25). Nas palavras de Gianpaolo Poggio Smanio (2013, p. 3):

A redemocratização do país fez crescer a percepção de que a efetivação dos direitos sociais depende de políticas eficazes que devem ser elaboradas e realizadas pelo Estado, em parceria com a sociedade civil organizada, mas, sobretudo, deve haver um controle efetivo sobre essas políticas e a forma de sua consecução.

Como bem salienta Smanio (*ibid.*, p. 4), a responsabilidade sobre a implementação e controle das políticas públicas não é atribuição de um único poder ou órgão: é função de todos os poderes, órgãos e instituições estatais, inclusive Ministério Público e Defensoria Pública.

É bem verdade que a relação entre participação política e política pública nem sempre foi vista dessa forma. Muito pelo contrário, atrela-se o surgimento dos direitos sociais no Brasil com o anseio do governo populista de Getúlio Vargas em deter os movimentos reivindicatórios trabalhistas. Isso porque o avanço na obtenção dos direitos sociais não veio acompanhado de conquistas em relação aos direitos civis e políticos (RODRIGUES, 2010, p. 72 e 73). Na verdade, o Estado do Bem-Estar social brasileiro foi baseado em políticas nacionais feitas de cima para baixo, que não incluíam os movimentos trabalhistas e, assim, serviam para cooptar alguns grupos de trabalhadores, gerando uma relação entre o aparato administrativo estatal e a sociedade baseada no clientelismo, no insulamento burocrático, no patrimonialismo, na cooptação e no corporativismo (idem, *ibid.* loc. cit.). É a cidadania regulada que Wanderley Guilherme dos Santos (1979, p. 75) descreveu⁸.

⁸ “Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se não em código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido como normal legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em leis. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou

Logo, os movimentos sociais acabaram não se legitimando como instrumentos de reivindicação, aumentando o poder da burocracia estatal sobre a formulação e implementação das políticas sociais (idem, *ibid.* loc. cit.). Assim, até as reformas da década de 80, as políticas públicas sociais brasileiras eram caracterizadas “pela centralização política e financeira no nível federal, fragmentação institucional, tecnocratismo, autofinanciamento, privatização e uso clientelístico [...]” (idem, *ibid.*, p. 75).

Consequências nefastas sobrevieram desta formação cidadã. O Executivo se tornou central no cenário político brasileiro, principalmente como balcão de negócios de direitos e privilégios para aquelas classes que conseguem se organizar para pressionar as autoridades públicas. Vereadores, deputados e senadores foram relegados a meros agenciadores de benefícios pessoais a seus correligionários junto ao governo. É o estabelecimento da “estadania” em detrimento da cidadania (DE CARVALHO, 2008, p. 219 et seq.).

Assim, pode-se dizer que se configurou no Brasil o clássico modelo de democracia liberal-pluralista schumpeteriano, onde a participação cidadã se resume ao ato de votar e o regime democrático a uma mera competição entre elites pelo voto popular. Qualquer outra forma de participação política além do voto é rigorosamente rechaçada, uma vez que, ao escolher o seu representante, o cidadão transfere sua vontade para ele, restando a si apenas obedecer às ordens emanadas por ele dentro de seu mandato (MIGUEL, 2005, p. 9).

Robert A. Dahl é outro autor que contribuiu para o fortalecimento da democracia liberal pluralista em terras ocidentais. Ele também via nas eleições o momento crucial para o estabelecimento de um regime democrático. Não para a efetivação de uma minoria dominante capacitada para o governo, mas para a elevação de múltiplos centros de poder, os quais necessariamente teriam suas preferências consideradas pelos líderes políticos. Neste contexto, é necessário estabelecer eleições que garantam a “ampliação do número de pessoas incorporadas formalmente ao processo político” e o “reconhecimento do direito de contestação” (idem, *ibid.*, p. 11).

ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da sociedade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei”.

A crítica desse modelo está baseada em dois argumentos: em primeiro lugar, ele desconsidera as desigualdades materiais e simbólicas como fator determinante no desequilíbrio do acesso e na capacidade de promover eficazmente seus interesses na arena política; em segundo, este modelo não considera a construção de interesses como fator preponderante da política, reduzindo-a a um mero procedimento de escolha de preferências pré-estabelecidas (idem, *ibid.*, p. 12).

Ora, a história tem revelado que a mera existência de instituições democráticas formais criadas de cima para baixo, isto é, sem a confecção de umnexo entre elas e as diversas clivagens sociais, não é capaz de legitimar-se por si só perante a sociedade. Democracias deste tipo geram cidadãos com alto grau de contestação e baixa participação política, servindo apenas de instrumento para legitimação de regimes autoritários, caracterizados pela corrupção institucionalizada e ineficiência habitual. Verifica-se, assim, a necessidade patente de fazer com que os cidadãos não apenas confiem nessas instituições, mas também participem ativamente da vida política (BAQUERO, 2003, p. 84).

Esta necessidade é defendida por autores alinhados com o modelo de democracia classificado de participativa, o qual tem Rousseau e Stuart Mill como precursores intelectuais. Os participacionistas afirmam que a qualidade da democracia cresce juntamente com o aumento da participação política dos cidadãos nacionais em condições de igualdade. Para eles, com o incremento da participação política ampliam-se os horizontes e a educação política dos cidadãos. Participação aqui não é limitada ao mero ato de votar, mas deve se expandir a mecanismos democráticos de deliberação e execução política nos espaços da vida cotidiana, notadamente bairros, escolas, locais de trabalho e famílias (MIGUEL, *op. cit.*, p. 24 a 29).

Este modelo de democracia tem ganhado força no Brasil, especialmente após a promulgação da Carta de 1988. A permanência concomitante de dois “brasis” - um caracterizado pela presença de tecnologias avançadas e poder de consumo equiparado a um país de primeiro mundo e outro que não possui as condições materiais básicas - é uma contradição a qual as instituições formais presentes na democracia liberal pluralista parecem não conseguir superar (idem, *ibid.*, p. 85). Pior para a democracia, que, diariamente, cai no descrédito da população, principalmente, em um país como o nosso, de perfil autoritário e passado histórico carregado de regimes ditatoriais.

Com efeito, o advento da Constituição de 88 fez com que duas questões tomassem o centro das pesquisas dos estudiosos de políticas públicas: a descentralização dos processos decisórios e o aumento da participação política. Hochman, Arretche e Marques (2007, p. 15) afirmam que:

[...] as preferências normativas da comunidade de ciências sociais por formas mais inclusivas de participação política adensaram uma agenda de pesquisa que buscou interpretar as políticas estatais sob a ótica de seu potencial de transformação da cultura política e das relações entre o Estado e os cidadãos. Nesse contexto, ganharam destaque, no Brasil, as análises mais voltadas para as transformações, tais como a descentralização, as reformas de políticas específicas, o poder local, a emergência de novos formatos de participação política etc.

Nesse sentido, Vaz (2011) afirma que algumas inovações foram trazidas pela Constituição, como

[...] a prerrogativa de descentralização política e a elevação dos municípios à categoria de entes federativos autônomos; a previsão, como direito coletivo, do acesso a bens e serviços em áreas temáticas específicas, como saúde, educação e assistência social; bem como, a previsão e incentivo à criação de canais institucionais que permitissem a participação dos cidadãos nos processos públicos de tomada de decisões especialmente nestas áreas.

Este ponto é nevrálgico em nosso país, uma vez que a ausência de participação social na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e a ignorância a respeito de sua importância suscitaram, no cidadão brasileiro, uma compreensão equivocada a respeito da solução para os problemas sociais do Brasil. É o entendimento baseado na expectativa de um “messias político” que dará cabo das mazelas sociais brasileiras. Além disso, registra-se a falta de uma ampla coalizão organizacional dos segmentos sociais preocupados com os grandes problemas que afligem nosso país, cedendo espaço para os interesses particularistas que, diariamente, fazem prevalecer suas demandas em face destas causas, consolidando a manutenção da desigualdade social no Brasil (DE CARVALHO, *ibid.*, p. 219 et seq.).

Em que pese não configurar um instrumento de democracia participativa nos termos estritos dos participacionistas, o orçamento participativo foi um dos avanços do Brasil no sentido de ampliar a participação popular na formulação da política orçamentária municipal, constituindo-se em importante mecanismo na “renovação de práticas políticas locais, na ruptura com esquemas clientelistas cristalizados e na abertura de instâncias decisórias aos movimentos populares urbanos” (MIGUEL, *ibid.*, p. 28).

Evidente que estes novos instrumentos decisórios devem se manter em harmonia com as formas tradicionais de representação democrática. Desse jeito, o incremento participatório representaria um ganho de *accountability* (idem, *ibid.*, p. 27). “Assim, em virtude das deficiências da democracia representativa, um número crescente de pessoas parece depositar fé na ação da sociedade civil no processo de regeneração política”, inclusive, com alguns autores propondo a *accountability* societal – como mecanismo de controle e “fiscalização dos gestores públicos, por meio de recursos não institucionais e cuja efetividade está baseada em sanções simbólicas” – em complemento à *accountability* horizontal (BAQUERO, *ibid.*, p. 87).

Como podemos ver, a participação não está limitada aos processos decisórios e à implementação das políticas públicas, mas deve abranger também a avaliação destas. Destarte, dentro do ciclo de políticas públicas⁹, a avaliação tem assumido grande relevância. De acordo com Klaus (2000, p. 228), a avaliação de políticas públicas “trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas futuros”. Porém, como nos lembra Mokate (2002, p. 9), a definição de avaliação não pode esquecer o conceito de valor ou mérito, pois senão acabam centrando-se “en la verificación del cumplimiento de un plan de trabajo y en el análisis del cumplimiento de los objetivos, suponiendo que el plan de trabajo o sus objetivos correspondientes tienen un valor ya reconocido o aceptado”.

Com a avaliação, pode-se suspender ou dar fim ao ciclo político, no caso de êxito da política pública, ou, caso contrário, elaborar um novo programa ou, ainda, modificar o programa anterior. Por isso, esta fase é indispensável para o aprendizado político (idem, *ibid.*, p. 228 e 229).

Não obstante, há uma resistência com relação à avaliação. Falando sobre as possíveis causas desta resistência nas reformas da gestão pública, as quais também podem ser aproveitadas para outros temas, Thoenig (2000, p. 55) afirma:

Tal atitude pode advir de várias causas: a relutância dos formuladores de políticas de se sentirem desafiados pelos especialistas, os quais não participam

⁹ Conforme nos ensina Leonardo Secchi (2013, p. 43), “o processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*) também é conhecido como **ciclo de políticas públicas** (*policy circle*)”. Ressaltando que há várias versões deste ciclo, o autor assim o divide: “1) identificação do **problema**, 2) formação da **agenda**, 3) **formulação de alternativas**, 4) **tomada de decisão**, 5) **implementação**, 6) **avaliação**, 7) **extinção**”. Apesar disso, “na prática, os atores político-administrativos dificilmente se atêm a essa seqüência. Isso vale especialmente para programas políticos mais complexos que se baseiam em processos interativos, cuja dinâmica é alimentada por reações mútuas dos atores envolvidos” (KLAUS, 2000, p. 229).

efetivamente do processo; a arrogância dos avaliadores em definir as metas e o conteúdo das reformas; o fato de que as avaliações exigem muito tempo para serem feitas; a idéia de que reformas também são uma ferramenta política do governo etc. As exigências por parte dos formuladores de políticas parecem permanecer. A experiência sugere que a avaliação pode ser um problema quando os ministros temem que eles sejam constrangidos pelas informações geradas pelos avaliadores, desejando ouvir apenas as boas notícias e não o que deu errado; ou que o público e a imprensa podem usá-las como uma oportunidade para criticar os governos.

A reivindicação por avaliação começou nos Estados Unidos, em especial, devido à “expansão sem precedente do gasto público” e da necessidade de ampliar “o conhecimento acerca do impacto efetivo da ação governamental e de que aquela expansão implicava crescentes problemas relacionados à interação entre agentes e principais [...]” (FARIAS; FILGUEIRAS, 2007, p. 328 e 329).

No começo, a avaliação de políticas públicas assumia um caráter fundado na hierarquia (*top-down*), mas logo este paradigma foi revertido para o modelo *bottom-up*, a fim de atender melhor os anseios dos operadores dos programas. Assim, privilegia-se as agências locais de implementação das políticas públicas, já que “[...] a descentralização aumenta a assimetria informacional entre os níveis de governo, dando vantagens às agências implementadores locais” (FARIAS; FILGUEIRAS, 2007, p. 329).

Na América Latina, a avaliação do desempenho das políticas públicas apareceu juntamente com a agenda de reformas dos anos 1980 e 1990. Era um dos itens centrais da revolução gerencialista que se desejava implantar no projeto de modernização do Estado (FARIA, 2005, p. 99 e 100). Segundo Faria (2005, p. 100),

A centralidade da avaliação justifica-se, assim, porque se esperava que essas “funções” garantissem a credibilidade do processo de reforma e a sustentabilidade política das diretrizes de desregulamentação e de redução do tamanho do governo, quer pela via da chamada “devolução”, ou seja, do deslocamento das funções e dos serviços para as instâncias subnacionais, quer pela via da privatização. Esperava-se, também, que pudessem ser fomentadas a transparência na gestão pública e a satisfação dos usuários/clientes.

E este também tem sido o enfoque dado à avaliação de políticas públicas no Brasil. Contudo, a priorização por este enfoque gerencialista tem sido objeto de contestação. Portanto, tem-se iniciado um movimento, ainda incipiente, em prol da politização da avaliação de políticas públicas. Partindo do diagnóstico sobre alguns fatores que interferem na utilização da avaliação, Faria (2005, p. 102) distingue quatro usos para a avaliação de políticas públicas, são eles: a) instrumental; b) conceitual; c) como instrumento de persuasão; e d) para o esclarecimento.

O uso instrumental para a tomada de decisão depende não apenas da qualidade da avaliação, mas também da adequada divulgação de seus resultados, de sua inteligibilidade e da factibilidade das recomendações eventualmente propostas. [...] O segundo tipo de uso é o “conceitual”, usualmente circunscrito aos técnicos locais do programa, a quem não é com frequência atribuído um maior poder de decisão. Nesse caso, as descobertas da avaliação (e o seu próprio processo de realização) podem alterar a maneira como esses técnicos compreendem a natureza, o modo de operação e o impacto do programa que implementam.

[...] O uso da avaliação como instrumento de persuasão, por seu turno, dá-se quando ela é utilizada para mobilizar o apoio para a posição que os tomadores de decisão já têm sobre as mudanças necessárias na política ou programa.

[...] Por fim, há o uso para o “esclarecimento”, que nem sempre é propositado, mas que acarreta, pela via do acúmulo de conhecimento oriundo de diversas avaliações, impacto sobre as redes de profissionais, sobre os formadores de opinião e sobre as *advocacy coalitions*, bem como alterações nas crenças e na forma de ação das instituições, pautando, assim, a agenda governamental.

Porém, o que se vê hoje no Brasil é que a institucionalização do campo análise de políticas públicas ainda é precária. Nesse sentido, a norma técnica n.º 07/2013 (BRASIL, 2013a) - da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), “unidade técnico-administrativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome responsável pelas ações de gestão da informação, monitoramento, avaliação e capacitação das políticas e programas governamentais”¹⁰ – é esclarecedora:

[...]é preciso reconhecer as limitações das pesquisas de avaliação de programas públicos como fontes de informação para readequação dos programas existentes ou proposição de novos. Nas avaliações de impacto, as constatações empíricas acerca da efetividade dos programas são, não raras vezes, ambíguas ou pouco consistentes. Nos casos em que se adotam delineamentos metodológicos quasi-experimentais, as condições para garantir a validade interna dos estudos acabam por inviabilizar a apropriação e a generalização dos resultados para avaliações mais abrangente de programas.

Vários estudos avaliativos focados no processo de implementação dos programas acabam tendo baixo poder de generalização devido às lacunas de conhecimento sobre as atividades desenvolvidas e o papel dos agentes institucionais envolvidos nos programas, seja pelas limitações ou inexistência de sistemas de informações de monitoramento, seja pelas decisões metodológicas quanto às técnicas, amostras e casos investigados, muitas vezes escolhidos mais em função dos prazos e recursos disponíveis do que pelas perguntas as quais se quer responder. Avaliações voltadas à análise da consistência teórica e do desenho lógico de programas – que poderiam gerar conhecimento mais generalizável na área – são menos frequentes ou, pelo menos, menos conhecidas do que outros tipos de estudos avaliativos no país.

Enfim, em que pesem os avanços na área, é preciso reconhecer que a insatisfação com os estudos avaliativos ainda é mais frequente do que o desejável.

[...] Para isso, contribui o estágio ainda incipiente do conhecimento do campo aplicado de monitoramento e avaliação de programas no Brasil, seja dentro da estrutura pública, seja nas universidades e nos centros de pesquisa. Enquanto nos EUA e em países europeus desenvolvidos a cultura de avaliação de

¹⁰ Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/estrutura/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-da-informacao>> Acessado em: 11/08/2015.

programas já se encontra em estágio maduro, depois de mais de três ou quatro décadas de desenvolvimento, com marcos conceituais abrangentes e testados, com profissionais com formação multidisciplinar e com instituições especializadas, no Brasil, a institucionalização do campo é bem mais recente.

Aprendemos, neste capítulo, que, apesar das dificuldades conceituais, o estudo sobre políticas públicas é muito importante, pois afeta a vida cotidiana dos cidadãos. No Brasil, a previsão normativa da Constituição de 1988 de diversos direitos e garantias fez com que aumentasse o interesse sobre essa área de estudo. Logo, constatou-se que a mera previsão normativa não adianta: as instituições públicas e a sociedade civil devem se juntar para implementar políticas públicas que efetivem esses direitos.

Desta forma, a participação política popular é essencial e deve ser estimulada pelos órgãos públicos, a fim de superar as consequências nocivas que adviram do afastamento da sociedade no envolvimento no ciclo das políticas públicas. Busca-se, assim, um novo modelo de democracia no Brasil: o participacionista. Este modelo tende a incrementar os instrumentos de *accountability* horizontal e aperfeiçoar a qualidade democrática nacional.

Nesse contexto, a avaliação das políticas públicas assume uma função crucial. O aumento do gasto público exige uma prestação de contas sobre o impacto efetivo das ações estatais. Em que pese o caráter incipiente das avaliações de políticas públicas no Brasil, a perspectiva gerencialista recorrente que fundamenta as avaliações deve ser ampliada para abarcar outras visões tão importantes quanto esta. Assim, servem não apenas como instrumento de gerenciamento dos tomadores de decisão, mas também para revisão e assimilação de práticas e para obtenção de legitimidade perante os cidadãos.

2. OBJETO DE ESTUDO E METODOLOGIA DE PESQUISA

Para Max Weber (1993, p. 60), quando o parlamento apenas pode rejeitar dotações orçamentárias, projetos de lei e apoiar queixas dos cidadãos contra a administração, há um parlamento fraco, que desenvolve “política negativa”. Assim, proporciona condições para a consolidação de políticos demagógicos com um forte instinto de associação. Já quando o parlamento tem uma atuação positiva, definindo diretrizes e tendo poder para destituir os chefes da administração que não possuem sua confiança, teremos um parlamento forte, que governa junto do monarca. Logo, viabiliza o surgimento de líderes políticos talentosos. Um parlamento ativo, segundo Weber, “é um parlamento que supervisiona a administração participando continuamente do trabalho desta”.

Cientistas políticos descrevem o Congresso Nacional brasileiro como *reativo e recalcitrante* (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999; LEMOS, 2001 e 2005; AMORIM NETO E SANTOS, 2003; RICCI, 2003). O predomínio do Executivo na capacidade de legislar e de pautar a agenda do Legislativo mostra-se como fator que contribui sobremaneira para essa sujeição do Congresso à Administração. Desta forma, o estudo sobre a atividade de controle que o Legislativo exerce sobre as ações governamentais tem crescido em importância.

A cada dia que passa, com o engessamento do orçamento público nacional e a alta carga tributária, preza-se por gastos públicos de qualidade. Usualmente, a Administração Pública sofre severas críticas por aplicar vultosos recursos em obras ou serviços que, muitas vezes, não atendem aos anseios da população. Em outros casos, os cidadãos atingidos pela política pública não conseguem visualizar a coordenação entre as ações e os objetivos a serem alcançados, julgando-as inúteis, mesmo não sendo. A ausência de informações ou de metodologias adequadas que subsidiem a elaboração da peça orçamentária, além da falta de uma cultura de avaliação no país que responsabilize os formuladores de políticas públicas são fatores que potencializam estes efeitos. Portanto, a avaliação da política pública serve tanto para corrigir erros e desvios na formulação e implementação da política pública, quanto para aferir os resultados alcançados e conferir legitimidade à ação estatal ao revelar à população o desempenho do Poder Público na busca da satisfação de seus anseios (FREITAS et al., 2013).

E o Senado Federal tem papel central nesta atividade.

A inspiração para a instituição do Senado brasileiro veio da França. Foi pensado como a Casa que reuniria políticos de mais idade e experiência, proporcionando estabilidade normativa em decorrência da atuação da Câmara dos Deputados (CHACON,

2008). Leany Lemos (2005) constatou que, percentualmente, o Senado Federal exerce a atividade de fiscalização com mais intensidade do que a Câmara dos Deputados. Segundo ela, as razões para este fato seriam: os senadores sofrem menos pressão do calendário eleitoral do que os deputados, pois tem mandato mais longo; participam de mais comissões; têm carreiras mais profissionais e mais *expertise*; além de serem os responsáveis pela confirmação das autoridades.

Interessante notar que, nos últimos anos, a atividade de controle que o Congresso Nacional exerce sobre a Administração Pública vem aumentando (LEMOS, 2005), embora a estrutura institucional brasileira não favoreça o efetivo controle (FIGUEIREDO, 2001).

Inclui-se agora, no rol de institutos assegurados aos parlamentares na tarefa de fiscalização e controle, o instrumento previsto no art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal, incluído pela Resolução n. 44, de 17 de setembro de 2013, a qual previu a avaliação de políticas públicas a ser feita anualmente no âmbito das comissões.

Com efeito, a relevância do estudo deste instrumento aumenta mais ainda se observarmos que apenas 8% da população brasileira acredita que o Senado Federal exerce bem seu papel de fiscalizar as ações do governo federal¹¹.

2.1. Avaliação de políticas públicas no Senado Federal

A Resolução do Senado Federal n° 44 foi promulgada no dia 17 de setembro de 2013 e incluiu o artigo 96-B no RISF para “estabelecer procedimento de avaliação de políticas públicas no âmbito do Senado Federal” (BRASIL, 2015).

Esta resolução surgiu a partir da aprovação do Projeto de Resolução (PRS) n° 66, de 2013. Este projeto foi apresentado pela Mesa do Senado Federal e contou com assinatura dos presidentes das comissões permanentes do Senado Federal. Em seu discurso de abertura do “Seminário de Avaliação de Políticas Públicas”, realizado no Senado Federal em 28/08/2013¹², assim anunciou a proposição deste projeto: “Para finalizar, comunico que apresentaremos ainda hoje, subscrita também pela Mesa da Casa,

¹¹ Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/datasenado/pdf/datasenado/DataSenado-Pesquisa-O_cidadao_e_o_Senado_Federal_v9_-_Junho_de_2014.pdf>. Acessado em: 20/05/2015.

¹² Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/senado/presidencia/noticia/renan-calheiros/renan-abre-seminario-sobre-politicas-publicas>>. Acessado em: 24/06/2015.

um projeto de resolução que irá instituir, formalmente, a avaliação de políticas públicas no âmbito das comissões do Senado Federal”¹³.

Apesar de ser assinado pelos presidentes das comissões, não foi um projeto com ampla discussão. Note-se a rápida tramitação¹⁴ da matéria no Senado e o pronunciamento do presidente do Senado, senador Renan Calheiros (PMDB-AL), em Plenário ao apresentar o projeto como uma deliberação da Mesa do Senado Federal: “[...] essa foi uma decisão da Mesa, consubstanciada nesse Projeto de Resolução” (BRASIL, 2013b). Corroborando com esse entendimento, a intervenção do senador Mário Couto (PSDB-PA) - questionando sobre a autoria e a relatoria do projeto, demonstrando, assim, desconhecimento com relação ao assunto - é esclarecedora¹⁵. Além da intervenção do senador Mário Couto, apenas o senador Eduardo Lopes (PRB-RJ) fez uma breve manifestação “no sentido de parabenizar a iniciativa, a aprovação do projeto” (BRASIL, 2013a).

Este projeto tem contado com um forte apoio do presidente do Senado. Em abril de 2013, o senador Renan Calheiros chegou a anunciar a criação de uma Comissão Mista de Fiscalização e Acompanhamento de Políticas Públicas que envolvesse senadores e deputados nesta tarefa¹⁶. No começo de 2015, o presidente fez questão de se reunir com todos os presidentes das comissões permanentes para reforçar a aplicação da avaliação¹⁷. Em entrevista recente¹⁸, ele cita a avaliação de políticas públicas, juntamente com a Lei de Responsabilidade das Estatais, como medidas que podem reforçar a função

¹³ Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/senado/presidencia/discurso/renan-calheiros/pronunciamento-por-ocasio-do-lancamento-da-fiscalizacao-das-politicas-publicas-em-28-de-agosto-de-2013>>. Acessado em: 24/06/2015.

¹⁴ Foi lido em Plenário no dia 28/08/2013 e publicado no dia 29/09/2013. O parecer foi apresentado no dia 16/09/2013 e aprovado no mesmo dia. A promulgação ocorreu no dia 18/09/2013.

¹⁵ O SR. MÁRIO COUTO (Bloco Minoria/PSDB – PA. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, esse Projeto é de autoria de quem, de qual Senador?

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. Bloco Maioria/PMDB – AL) – Esse Projeto é de autoria da Mesa, assinado, primeiramente, por mim e pelos presidentes de todas as comissões permanentes do Senado Federal.

O SR. MÁRIO COUTO (Bloco Minoria/PSDB – PA) – E qual o Relator?

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. Bloco Maioria/PMDB – AL) – O Relator... É um Projeto de todos que tramitou na Mesa, em primeiro lugar (BRASIL, 2013b).

¹⁶ Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/senado/presidencia/noticia/renan-calheiros/renan-anuncia-que-o-congresso-ira-fiscalizar-aplicacao-das-politicas-publicas>>. Acessado em: 18/08/2015.

¹⁷ Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/senado/presidencia/noticia/renan-calheiros/renan-destaca-avaliacao-de-politicas-publicas-pelas-comissoes>>. Acessado em: 18/08/2015.

¹⁸ Disponível em: <http://www.oimparcial.com.br/_conteudo/2015/06/ultimas_noticias/politica/2458-renan-reforca-funcao-de-fiscalizacao-do-legislativo.html>. Acessado em: 18/08/2015.

fiscalizatória do Senado e dar ao Parlamento um protagonismo maior. Diz ainda que é isso que “nós estamos procurando fazer”.

Na apresentação do projeto em Plenário, o senador Renan Calheiros citou um trecho da justificção do projeto de resolução no qual exalta este novo instrumento como um produto do “amadurecimento democrático da sociedade brasileira”. Segundo o presidente do Senado, a consolidação democrática aumenta os questionamentos acerca da ação estatal, elevando também a responsabilidade do Congresso Nacional, ambiente privilegiado de representação da sociedade, no acompanhamento das principais políticas públicas (BRASIL, 2013b).

Na justificção do projeto, a Mesa do Senado Federal destaca ainda que um dos aspectos existentes na avaliação é o confronto entre o que foi planejado e o que foi entregue pela política pública. Assim, em momentos de ampliação das restrições orçamentárias, a avaliação de políticas públicas “é uma prática que torna mais eficiente o gasto governamental, agrega maior transparência à Administração Pública e, em última instância, honra o cidadão para suas despesas com o recolhimento de tributos” (BRASIL, 2013c).

Desta forma, segundo a justificção do projeto, o objetivo do Senado Federal, ao introduzir este instituto no ordenamento legal, é “institucionalizar a avaliação das grandes políticas públicas” brasileiras, estudando-as “de forma agregada, numa visão sistêmica capaz de considerar todos os efeitos sobre o conjunto da sociedade e sobre a Federação brasileira”. No próprio texto do projeto de resolução, a Mesa do Senado propõe que a avaliação deva ser implementada gradualmente fim de possibilitar a capacitação dos recursos humanos e materiais do Senado, além do “estabelecimento de padrões adequados ao processo”. Apesar disso, o Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) – escola de governo do Senado Federal – ainda não implantou nenhuma ação em prol da capacitação dos servidores. Segundo o Serviço dos Cursos de Pós-Graduação (SEPOS) do ILB, houve o início do planejamento de um curso, mas sem continuidade.

Por fim, conclui afirmando que esta “iniciativa retrata um novo momento para o Senado Federal, e estabelece o marco de uma nova fase para a gestão pública no País, mais transparente, profissional e eficiente” (BRASIL, 2013c).

Assim, o artigo incluído pela Resolução nº 44, de 2013, passou a vigorar com a seguinte redação:

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

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

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

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

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

A principal publicação da CONLEG sobre este novo instrumento de avaliação de políticas públicas recebeu o título: “Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal: Proposta de abordagem” (FREITAS et al., 2013). Foi elaborada pelos consultores legislativos Igor Vilas Boas de Freitas, Márcio Tancredi, João Trindade Cavalcante Filho e Fernando B. Meneguim.

Em consonância com a justificação do PRS nº 66, de 2013, o estudo exalta a importância da inspeção do gasto público e do papel do Congresso Nacional nesta tarefa, mas alerta: a ação governamental finalística não tem sido objeto de uma avaliação sistêmica pelo Legislativo. Logo, reforça a necessidade de “sistematizar a atividade de avaliação de políticas públicas federais no Senado Federal, incorporando-a ao processo legislativo e à rotina parlamentar” (FREITAS et al., 2013, p. 08).

Freitas et al (2015, p. 12 et seq.) salientam que a criação de uma comissão especial não traria ganhos, pois há capacidade institucional no Senado Federal para esta tarefa e, também, a participação dos senadores que não fossem escolhidos para essa comissão seria prejudicada. Os autores aconselham ainda que cada comissão deve escolher apenas uma política pública, pois o equilíbrio entre a profundidade da avaliação e o rol de temas a serem avaliados será alcançado com o tempo.

Ademais, os consultores elaboram uma sequência de ações que deve ser seguida na atividade avaliativa, são elas:

(i) seleção de tema, respeitadas as competências regimentais de cada colegiado; (ii) designação de relator e, se for o caso, de sub-relatores; (iii) estruturação do calendário de avaliação, preferencialmente compreendido entre março e novembro, composto das atividades de coleta de informação, de

oitiva de órgãos, de organizações e de atores relevantes, e da elaboração de diagnóstico, entre outras; *(iv)* execução do calendário; *(v)* elaboração e votação do relatório de avaliação, que conterà *(a)* o diagnóstico do desempenho da(s) política(s) pública(s) selecionada(s), *(b)* as recomendações do Legislativo ao Executivo, e *(c)* as recomendações feitas ao próprio Parlamento, na forma de proposições legislativas a serem apreciadas, entre outras possibilidades.

É importante notar que, segundo Freitas et. al (2013, p. 25), a avaliação abordará, preferencialmente, a mensuração da efetividade do resultado das ações e programas que compõem as políticas públicas selecionadas. A dimensão dos resultados é relativa aos comportamentos, temporários ou duradouros, que se queria mudar com a ação. “A aferição de resultados demonstrará, por exemplo, se havia relação de causalidade entre o que se propôs fazer e o que efetivamente se alterou na realidade social” (FREITAS et al., 2013, p. 18).

Por fim, o guia da avaliação prevê que serão buscadas informações nos órgãos da Administração Pública, em especial, relatórios do TCU e de outros institutos de pesquisa, bem como da academia, das organizações da sociedade civil, agentes particulares e produzidas internamente.

Desta forma, tendo em vista o ano de 2014 ter sido o primeiro ano de aplicação deste instrumento, nota-se a importância em analisar como foi esta primeira experiência de avaliação de políticas públicas, pesquisar os incentivos à atuação ativa dos parlamentares nesta avaliação e a eficácia deste mecanismo no controle da conduta governamental.

2.2. Metodologia de pesquisa

Para isso, nos valeremos de entrevistas com servidores da Casa, seja das comissões, seja da Consultoria Legislativa, seja do gabinete do relator. Entrevistamos também o senador Aníbal Diniz (PT-AC), relator da política pública avaliada na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT). É importante ressaltar que as entrevistas foram estruturadas, mas as respostas tiveram de ser trabalhadas com cuidado, uma vez que há aspectos muito sensíveis nesse processo, em especial se considerarmos que houve casos em que foram detectados problemas na execução do processo de avaliação, o que cria alguns constrangimentos por parte dos servidores em apontar a origem das falhas. Não obstante, os resultados foram bastante satisfatório e puderam atender os objetivos da pesquisa.

Utilizaremos, também, a técnica de pesquisa em ciências sociais conhecida como *estudo de caso*. Segundo Yin (2003, p. 21),

[...] o estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real - tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e a maturação de alguns setores.

Este tipo de estratégia de pesquisa visa responder perguntas do tipo "como" e "porque" e tem características mais explanatórias (YIN, 2003, p. 26). Como o que se quer saber desse estudo é como foi a avaliação de políticas públicas do art. 96-B do RISF e porque aconteceu o resultado encontrado, este tipo de pesquisa se mostra a mais adequada para viabilizar os objetivos aqui colocados.

O estudo de caso é utilizado para acontecimentos contemporâneos e pode se valer de uma gama de evidências, como documentos, artefatos, entrevistas, observações e, até mesmo, manipulação informal (YIN, 2003, p. 27). Desta forma, utilizaremos de pesquisas bibliográficas, de documentos disponíveis no site do senado e de entrevistas com atores envolvidos no processo de avaliação de políticas públicas no âmbito das comissões permanentes do Senado Federal em 2014.

Um dos maiores problemas nas pesquisas de estudos de caso é o direcionamento e o preconceito. Isto é, a alteração do estudo para deliberadamente ilustrar, de forma mais efetiva, um ponto de vista prévio. Outro problema é a dificuldade em generalizar o estudo de caso (YIN, 2003, p. 29).

Estas pesquisas podem estudar casos únicos ou múltiplos (YIN, 2003, p. 33). Neste trabalho, pesquisaremos três casos de avaliação de política pública no ano de 2014: um caso considerado *efetivo*, outro *protocolar* e outro considerado *prejudicado*.

A seguir, na Quadro 01, consta todas as comissões permanentes do Senado Federal e as políticas públicas escolhidas para serem avaliadas no ano de 2014:

Quadro 01: Políticas públicas escolhidas para serem avaliadas no ano de 2014 em cada comissão permanente do Senado Federal

Comissão	Política Pública
----------	------------------

<p>Comissão de Assuntos Econômicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Distribuição dos Recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM
<p>Comissão de Assuntos Sociais</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Política Nacional de Assistência Integral à Saúde da Mulher • Financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS)
<p>Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Nacional de Banda Larga – PNBL
<p>Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estruturação dos destinos turísticos brasileiros
<p>Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Política Nacional de Resíduos Sólidos
<p>Comissão de Agricultura e Reforma Agrária</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento, execução e controle do crédito rural no país • Política de recursos hídricos para a região semiárida nordestina
<p>Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci
<p>Comissão de Educação, Cultura e Esporte</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Escola em tempo integral • Fortalecimento do ensino médio

Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 12.711 que institui as cotas sociais e raciais nas universidades públicas • Programa Juventude Viva
Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Política nacional de proteção aos brasileiros vítimas de tráfico internacional de pessoas e violências assemelhadas no exterior
Comissão de Serviço de Infraestrutura	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Aceleração do Crescimento – PAC • Concessão de rodovias e ferrovias, especialmente na região Centro-Oeste do país <p>Conta de Desenvolvimento Energético</p>

Fonte: <http://www.senado.leg.br/atividade/>

É válido ressaltar que algumas das políticas públicas escolhidas para serem avaliadas foram objeto de posterior retratação por parte da comissão permanente. Ou seja, em alguns casos as comissões escolheram dois ou mais temas e posteriormente aprovaram requerimento pedindo a retirada de alguns dos temas escolhidos. Nesta tabela, porém, não fizemos essa distinção e colocamos todas aquelas que, em algum momento, foram escolhidas para serem avaliadas.

Neste trabalho, nós utilizaremos como fonte de análise das atividades das comissões os planos de trabalho, e como elementos a serem observados a produção e a aprovação de relatório final, bem como a realização de audiências públicas.

O relatório final é o documento que resume todos os trabalhos feitos no âmbito da avaliação de políticas públicas, bem como apresenta o diagnóstico da política pública e as recomendações para aprimorá-la. Este relatório deve ser aprovado até o dia 22 de dezembro do ano, último dia de sessão legislativa ordinária, em que se deu início a avaliação. O §3º do art. 96-B do RISF prevê que “ao final da sessão legislativa, a comissão apresentará relatório com as conclusões da avaliação realizada” (BRASIL, 2015).

As audiências públicas estão previstas na Constituição Federal (art. 58, § 2º, II) e no Regimento Interno do Senado Federal (art. 90, II c/c. art. 93). São reuniões realizadas no âmbito das comissões do Congresso, que se destinam a ouvir membros da sociedade civil e funcionários públicos com o intuito de instruir os projetos de lei que estão sob apreciação da comissão ou para tratar de assunto de interesse público relevante. Rezende (2014, p. 9) ensina que as audiências públicas são uma forma de participação social direta na Administração Pública de caráter consultivo, presencial e oral, realizadas no âmbito de um processo decisório, e das quais “pode tomar parte quaisquer interessados, fazendo uso da palavra para encaminhar propostas, discuti-las etc.”.

Ademais, as audiências públicas constituem um importante instrumento de legitimação das proposições em deliberação. Nas palavras de Moreira Neto (2001, p. 205),

A audiência pública situa-se, assim, como um instrumento de vanguarda para o aperfeiçoamento da legitimidade, contribuindo para que a democracia não seja apenas uma técnica formal de escolha periódica de quem queremos que nos governe, mas, muito mais do que isso, uma escolha permanente de como queremos ser governados.

Para diferenciar as avaliações, julgamos pertinente criar algumas categorias. Desse modo, procuramos classificar o trabalho das comissões, à luz da atividade de avaliação de políticas públicas, em três tipos: *efetivo*, *protocolar* e *prejudicado*.

A avaliação de política pública classificada como efetiva será aquela em que tiverem sido realizadas audiências públicas com membros da sociedade civil e o relatório conter alguma repercussão em consonância com as considerações feitas nas audiências públicas, como a apresentação de proposições legislativas ou recomendações de aprimoramento da política pública. A oitiva de membros da sociedade civil e a observação das contribuições destes setores para o aprimoramento da política pública, além de racionalizar o gasto público, dá legitimidade às ações governamentais.

A avaliação que não realizar audiências públicas, mas apresentar um relatório com recomendações e outras consequências será a avaliação protocolar. A ausência de audiências públicas prejudica a visão do todo. A percepção da sociedade civil organizada sobre a política pública é extremamente relevante, seja na emissão do diagnóstico, seja na confecção de um relatório, para abranger aspectos que não poderiam ser percebidos apenas com a visão gerencialista da política pública.

Por fim, a avaliação prejudicada será aquela que não aprovar relatório ao final da sessão legislativa. Adotou-se essa classificação porque consideramos que a não concretização dos trabalhos de avaliação da política pública em um relatório configura-se na perda de uma ótima oportunidade de colocar o tema da política pública escolhida em discussão no cenário nacional. Mesmo não havendo audiência pública, a apresentação de um relatório, além de trazer à tona esta discussão, consolida as principais discussões sobre o tema daquela política pública, conseqüentemente, gerando aprendizado político.

Supondo que houvesse um caso onde fossem realizadas audiências públicas e não fosse apresentado e/ou aprovado um relatório final, qual a classificação cabível? Neste caso, o tipo de controle legislativo mais adequado seria o prejudicado, afinal de contas, é o relatório que consolida os dados apresentados nas audiências públicas e, também, os dados recebidos pelo relator por e-mail ou outras fontes que não são públicas, mas que são tão ou mais relevantes que os apresentados publicamente. É o relatório que apresenta recomendações para a Administração Pública ou, até mesmo, para o próprio Legislativo, como a proposição e aprovação de matérias legislativas. Desta forma, o relatório é instrumento imprescindível para a efetivação do controle legislativo.

Em nosso trabalho, escolhemos a avaliação de política pública em três comissões que representam cada um dos modelos classificados por nós, isto é, *efetiva*, *protocolar* e *prejudicial*. Para isso, analisaremos a avaliação do Programa Nacional de Banda Larga pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática; a distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE); e o Fortalecimento do Ensino Médio pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE).

O caso da CCT foi consensualmente apontado como o caso de maior efetividade da avaliação de políticas públicas em 2014. Tanto é assim que serviu de parâmetro para a elaboração de um referencial teórico da avaliação de políticas públicas em 2015. Por isso, foi escolhido como um dos casos a ser estudado. Optamos pela CAE para análise por ser uma comissão de maior prestígio dentro do Senado Federal, dentre aquelas onde houve aprovação de relatório, mas sem a realização de audiências públicas. Já a CE foi escolhida porque, dentro os casos onde não houve realização de audiências públicas e nem aprovação de relatório, o autor deste trabalho tem maior afinidade com os funcionários da comissão, o que facilita a obtenção de informações sigilosas.

3. A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO SENADO FEDERAL: CASOS SELECIONADOS.

Como mencionamos no capítulo anterior, para cada categoria de avaliação por nós elaborada, selecionamos um caso específico ocorrido em 2014. Ao longo das explicações de cada situação, procuramos levantar informações que justificassem o enquadramento da categoria, revelando, assim, diferentes matizes das avaliações de políticas públicas realizadas.

3.1. Controle efetivo de avaliação: o caso da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática.

Na reunião do dia 18/03/2014, foi lido o requerimento no plenário da CCT, de autoria dos Senadores Zezé Perrella (PDT-MG) e Alfredo Nascimento (PR-AM), que solicitava a avaliação do Plano Nacional de Banda Larga (PNBL), em atendimento ao art. 96-B do RISF. De acordo com a equipe da CCT, a indicação do PNBL como política a ser avaliada surgiu a partir de um rol de sugestões da Consultoria do Senado. Considerando a relevância e o apelo social e midiático desta política, os servidores da CCT indicaram essa política pública ao presidente da comissão, o Senador Zezé Perrella.

Este requerimento foi aprovado na reunião do dia 25/03/2014 e recebeu o nº 3, de 2014. Os Senadores justificam o requerimento observando que o aperfeiçoamento do PNBL contribuirá para o desenvolvimento econômico e social, a inclusão digital, a geração de emprego e renda e para a diminuição das desigualdades sociais e regionais.

Criado pelo decreto n.º 7.175/2010, o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) é uma iniciativa do Governo Federal que tem o objetivo principal de massificar o acesso à internet em banda larga no país, principalmente nas regiões mais carentes da tecnologia. Para cumprir a meta de chegar a 40 milhões de domicílios conectados à rede mundial de computadores em 2014, o Ministério das Comunicações tem atuado em diversas frentes, tais como a desoneração de redes e terminais de acesso, a expansão da rede pública de fibra óptica (administrada pela Telebras) e até mesmo no programa de desoneração de smartphones. Também implementou a chamada banda larga popular, com internet na velocidade de 1 Mbps ao valor de R\$ 35 mensais (com impostos)¹⁹. De acordo com o

¹⁹ Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/programa-nacional-de-banda-larga-pnbl>>. Acessado em: 18/08/2015.

decreto, além de massificar o acesso a serviços de conexão à Internet em banda larga, os objetivos são: acelerar o desenvolvimento econômico e social; promover a inclusão digital; reduzir as desigualdades social e regional; promover a geração de emprego e renda; ampliar os serviços de Governo Eletrônico e facilitar aos cidadãos o uso dos serviços do Estado; promover a capacitação da população para o uso das tecnologias de informação; e aumentar a autonomia tecnológica e a competitividade brasileiras.

A coordenação do PNBL ficou a cargo do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID). Criado pelo Decreto nº 6.948, de 25 de agosto de 2009, o CGPID é composto um representante, titular e suplente, da Casa Civil da Presidência da República, do Gabinete Pessoal do Presidente da República, da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, do Ministério das Comunicações, do Ministério da Ciência e Tecnologia, do Ministério da Educação, do Ministério da Cultura, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Ministério da Saúde e do Ministério da Fazenda. Segundo o decreto que criou o PNBL, cabe ao CGPID: definir as ações, metas e prioridades do PNBL; promover e fomentar parcerias entre entidades públicas e privadas para o alcance dos objetivos previstos no PNBL; fixar a definição técnica de acesso em banda larga, para os fins do PNBL; acompanhar e avaliar as ações de implementação do PNB; e publicar relatório anual das ações, metas e resultados do PNBL.

Já na reunião do dia 01/04/2014 o presidente da comissão escolheu o Senador Aníbal Diniz (PT-AC) para relatar a avaliação da política pública. Segundo o próprio Senador Aníbal Diniz, o relator seria o Senador Walter Pinheiro (PT-BA), mas o Senador baiano estava muito envolvido no processo eleitoral de outubro de 2014. No entanto, como a situação política do Acre já estava definida pela não candidatura do Senador Aníbal, este acabou ficando com a relatoria. Os próprios servidores da comissão corroboram este aspecto. De acordo com depoimento destes, foi elaborada uma lista com todos os Senadores da comissão e o Senador Aníbal acabou sendo indicado ao presidente para a relatoria devido sua não candidatura no pleito de 2014 e, também, devido ao seu ótimo relacionamento com a equipe da comissão. O presidente acatou a sugestão.

O Senador Aníbal afirma que já vinha acompanhando esta temática, pois se trata de um assunto de extrema relevância para o seu estado, o Acre, devido ao seu isolamento

natural. Além disso, o Senador é da área de comunicação. Atuou no jornalismo acreano desde 1984 e passou por jornais como O Rio Branco, A Gazeta e Página 20, na Rádio Difusora Acreana, TV Aldeia e TV Gazeta. Foi assessor de comunicação da Prefeitura de Rio Branco durante a administração do prefeito Jorge Viana entre 1993 a 1996 e secretário de estado de comunicação de 1999 a 2006, nos dois governos de Jorge Viana, e de 2007 a 2010, no governo Binho Marques²⁰. Em 21/12/2010, após a eleição de Tião Viana (PT-AC) para o governo do estado, assumiu a sua vaga como Senador desse estado.

Em fevereiro de 2010, portanto, durante o seu mandato como secretário estadual de comunicação, foi implantado no Acre um programa semelhante ao que se propõe o PNBL: o Programa Floresta Digital. De acordo com o site do programa²¹,

O Floresta Digital é um serviço público do Governo do Acre que disponibiliza acesso grátis à internet, em banda larga, utilizando conexões sem fio através de torres de rádio espalhadas pelas cidades e interligadas via satélite promovendo, também, a inclusão digital através dos telecentros, que além do acesso grátis à internet oferecem para a população cursos gratuitos de informática, oficinas temáticas e atividades culturais.

Em seu discurso de agradecimento pela designação como relator da avaliação do PNBL, o Senador Aníbal fez questão de trazer alguns números sobre a acessibilidade digital no Brasil, em especial, sobre a situação do Acre e da região Norte do país. Nesse primeiro momento, para o Senador, as operadoras são as culpadas pelo não atendimento integral do acesso à internet banda larga no país²².

²⁰ Disponível em: < https://pt.wikipedia.org/wiki/An%C3%ADbal_Diniz>. Acessado em: 18/08/2015.

²¹ Disponível em: <<http://www.florestadigital.ac.gov.br/wps/portal/florestadigital/florestadigital/inclusao-digital/>>. Acessado em: 19/08/2015.

²² **O SR. ANIBAL DINIZ** (Bloco Apoio Governo/PT - AC) – Sr. Presidente, em primeiro lugar, eu gostaria de cumprimentá-lo pela feliz decisão de trazer para esta comissão o debate acerca da política nacional do Plano Nacional de Banda Larga. Esta Comissão de Ciência e Tecnologia tem toda afinidade com este tema, e realmente foi uma decisão acertada para trazer para o seu interior o debate do Plano Nacional de Banda Larga.

É um assunto absolutamente relevante, porque o Brasil fechou fevereiro de 2014 com 277,72 milhões de acessos móveis. Isso significa que nós temos uma teledensidade de 174,97 acessos a cada cem habitantes, ou seja, dá 1,34, 1,35 número de acessos para cada cidadão brasileiro, mas nós temos uma discrepância na distribuição dessa teledensidade no que diz respeito às Regiões, sendo a Região Norte, à qual eu pertencço, a que tem a menor teledensidade, de 116,57 por cem habitantes, sendo que Nordeste e Sudeste são as regiões com maior teledensidade. A explicação que nós temos para isso é absolutamente de interesse comum – e a gente vai ter que fazer esse debate, exatamente na relatoria, para construir a relatoria dessa matéria, do Plano Nacional de Banda Larga –, é que a Anatel tem um compromisso de fazer chegar a banda larga a todos os Estados, mas as operadoras não têm cumprido. Por exemplo, no Acre, apenas a Claro atingiu a meta de velocidade máxima exigida, 30% da contratada em 95% dos casos, já a meta de velocidade média, pelo menos 70% da velocidade contratada, foi cumprida apenas pela Claro e pela TIM, no Estado do Acre. [...]

Ou seja, posto tudo isso, Sr. Presidente, nós vamos ter que, ao longo dos debates que vamos desenvolver nessa questão do Plano Nacional de Banda Larga, trazer novamente os representantes dessas operadoras para a gente tentar construir algum tipo de contribuição a partir da Comissão de Ciência e Tecnologia, para

Na 14ª reunião extraordinária da CCT, realizada no dia 13/05/2014, o relator apresentou a proposta do plano de trabalho para a avaliação do PNBL. Prontamente aprovada pelos seus pares em votação simbólica, o plano de trabalho²³ constitui-se da seguinte forma:

**Quadro 02: Plano de trabalho da CCT para a avaliação da política em
2014**

Data	Atividade	Local	Convidados
14/05	Reunião externa	Câmara dos Deputados	<ul style="list-style-type: none"> Encontro de trabalho com membros da Subcomissão especial destinada a acompanhar as ações do PNBL
15/05	Envio de requerimento de informações à Casa Civil e ao Ministério das Comunicações		
15/05	Envio de requerimento ao Tribunal de Contas da União (TCU)		
22/05 ou 29/05	Audiência pública	Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 7	<ul style="list-style-type: none"> Reunião com representantes do CGPID, do Ministério das Comunicações e da Anatel
07/08	Debate	Rio Branco/AC	<ul style="list-style-type: none"> Reunião com autoridades locais, acadêmicos do setor, representantes de usuários e da iniciativa privada
21/08	Debate	Salvador/BA	<ul style="list-style-type: none"> Reunião com autoridades locais, acadêmicos do setor, representantes de

que a gente venha a apresentar um relatório que possa dar um suporte a mais ao governo brasileiro no sentido de fazer com que essa intenção de que as pessoas tenham acesso a preço mínimo e com velocidade compatível com as necessidades de informação do povo brasileiro chegue a todos os Estados. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=1363&data1=2014-04-01&data2=2014-05-13>>. Acessado em: 19/08/2015.

²³ Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=116470>. Acessado em: 19/08/2015.

			usuários e da iniciativa privada
11/09	Visita externa	São José dos Campos/SP	<ul style="list-style-type: none"> • Reunião com representantes da empresa Visiona Tecnologia Espacial S.A
23/09	Audiência pública	Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 7	<ul style="list-style-type: none"> • Reunião com representantes do Poder Executivo, dos prestadores de telecomunicações, dos provedores de internet e da sociedade civil
Outubro	Análise da execução orçamentária pela CONORF		
Outubro	Consolidação das informações pela CONLEG		
04/11	Apresentação de relatório preliminar		
18/11	Apresentação e votação do relatório final		

O cronograma foi cumprido de forma muito próxima ao planejado e todas as atividades foram cumpridas. Ainda houveram outras atividades não previstas no plano de trabalho que foram realizadas.

A primeira atividade foi a reunião preparatória com servidores da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados que trabalharam na Subcomissão Especial destinada a acompanhar as ações do Plano Nacional de Banda Larga – PNBL. Essa subcomissão foi instalada no dia 04/10/2011 e era presidida pelo deputado Ruy Carneiro (PSDB-PB). O relator designado era o deputado Newton Lima (PT-SP). Esta subcomissão aprovou um relatório parcial no dia 14/12/2011, mas, seus membros, acordaram que os trabalhos deveriam continuar futuramente. Desta forma, a subcomissão foi reinstalada no dia 27/03/2013, agora sob a presidência do deputado Antônio Imbassahy (PSDB-BA). A relatoria continuou com o deputado Newton Lima. O relatório final foi aprovado no dia 11/12/2013 e encaminhou uma série de recomendações ao Ministério das Comunicações, à Anatel, à Telebrás e outros.

No dia 27 de maio de 2014, aconteceram duas atividades: uma reunião com servidores do Tribunal de Contas da União e a 1ª audiência pública. A reunião contou com a participação de Marcelo Barros da Cunha, secretário da Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação (SefidEnergia) do TCU, e outros servidores deste órgão que acompanham o setor de telecomunicações e que fizeram, em 2011, uma análise sobre o PNBL.

Já a audiência pública contou com a presença do Ministro das Comunicações, Paulo Bernardo. Vale frisar que, logo antes da audiência pública para tratar do PNBL, houve uma audiência conjunta da CCT com a Comissão de Serviço de Infraestrutura (CI) e a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA). Esta audiência conjunta visava tratar dos serviços de *wi-fi* e de telefonia nos estádios da Copa do Mundo. O ministro começou com uma apresentação que trazia números acerca do crescimento do acesso à banda larga no Brasil e tratou também da questão dos preços dos serviços, de problemas de conexão e da dificuldade que a legislação de algumas cidades impõe às operadoras para investir em infraestrutura, assunto correlato ao PNBL. Porém, nesta audiência, pouco se falou especificadamente sobre o PNBL. Com efeito, o único momento em que o ministro citou o PNBL foi ao dizer: “nós avaliamos que antecipamos, em pelo menos 5 anos, os investimentos que a Telebras faria para dar suporte ao Plano Nacional de Banda Larga”²⁴.

Na reunião específica para tratar do PNBL, o presidente Zezé Perrella ressaltou a importância dessa política pública e o fato de que a fiscalização tem um caráter contributivo no aperfeiçoamento da política. Foi uma audiência rápida, pois, como o próprio Senador Aníbal ressaltou²⁵, havia muita concorrência com outras comissões. A

²⁴ Disponível em: < <http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=1363&data1=2014-05-13&data2=2014-10-30>>. Acessado em: 20/08/2015.

²⁵ **O SR. ANIBAL DINIZ** (Bloco Apoio Governo/PT - AC) – [...] quero dizer que nós aqui também estamos num dia muito concorrido, Ministro. Temos a Presidente da Petrobras, Graça Foster, em depoimento na CPI. Já levei um puxão de orelha do Senador Pimentel por não estar lá com ele; levei outro do Senador Vital do Rêgo, porque ele, sendo Presidente da CCJ, teve que vir presidir a CPI e queria que eu estivesse lá na Presidência da CCJ, onde também há uma audiência com o Procurador-Geral da República. E ao mesmo tempo as outras comissões acontecem: a Comissão de Educação, com a presença do Domenico de Masi. Então, hoje é um dia muito concorrido, mas a sua participação aqui...

O SR. PRESIDENTE (Eduardo Amorim. Bloco União e Força/PSC - SE) – A Comissão de Legislação Participativa conta com a presença de Ideli Salvatti.

O SR. ANIBAL DINIZ (Bloco Apoio Governo/PT - AC) – Também. Então, estamos hoje com um dia bastante agitado aqui no Senado.

Mas a presença do Ministro aqui entre nós para tratar dessa política pública é fundamental para a universalização, para a inclusão digital. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=1363&data1=2014-05-13&data2=2014-10-30>>. Acessado em: 22/08/2015.

presença e a atuação ativa do relator com diversas perguntas direcionadas ao ministro demonstra a dedicação do Senador Aníbal a esta avaliação. O ministro trouxe novamente os números que mostram o crescimento do acesso à banda larga no Brasil, mas destaca que o Brasil precisa melhorar a infraestrutura do acesso móvel à internet. Citando o aumento deste tipo de acesso, o ministro afirma que a solução é a construção de mais redes de fibra ótica. Além disso, há municípios, em especial os da Amazônia, que não poderão ser atendidos por este tipo de infraestrutura. Nestes casos, os satélites aparecem como solução. De acordo com o ministro, o satélite encomendado pelo governo deverá ser lançado em 2016. Para o ministro, outro empecilho é o alto valor dos impostos estaduais cobrados para investimento em serviços de infraestrutura de telecomunicações, embora o governo federal tenha retirados todos os impostos federais sobre este tipo de investimento. Após esta explanação do ministro, o relator demonstrou-se surpreso por descobrir que o CGPID não vem se reunindo e não tem apresentado o relatório de avaliação do PNBL e questionou o ministro sobre isso. O ministro desconversou e disse que disponibilizaria os dados que o senador precisa. Depois disso, o relator o questionou sobre o descumprimento de normas contratuais na disponibilização das velocidades de acesso à internet por parte das empresas operadoras, como OI e TIM, e o ministro voltou a mencionar os problemas de infraestrutura e dos impostos estaduais. E assim terminou a audiência pública.

Em seguida, o relator Senador Aníbal apresentou três requerimentos de informações que foram lidos e aprovados na comissão no dia 03/06/2014. Um direcionado ao ministro das comunicações, outro ao TCU e o último ao ministro chefe da

Casa Civil. Os Requerimentos RCT 17/2014²⁶, RCT 18/2014²⁷ e RCT 19/2014²⁸ solicitavam diversas informações em relação ao Ministério das Comunicações, à

²⁶ REQUEIRO, nos termos do § 2º, do art. 50, da Constituição Federal, combinado com os arts. 215 e 216, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que sejam solicitadas informações ao Senhor Ministro de Estado das Comunicações sobre a execução do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), instituído por meio do Decreto nº 7.175, de 12 de maio de 2010, conforme os quesitos a seguir relacionados, relativamente ao Ministério das Comunicações, a suas entidades supervisionadas e às concessionárias dos serviços de telecomunicações. Os quesitos são os seguintes: I – Em relação ao Ministério das Comunicações: a) situação atual da remodelagem do PNBL, prevista na Mensagem ao Congresso Nacional de 2013; b) situação atual das 61 ações relacionadas na Matriz de Ações do PNBL, estabelecidas no documento base do Plano (p. 50 a 53); c) indicadores anuais para as metas de acesso à internet pela população, acesso à internet pelas escolas rurais e as exportações de equipamentos e componentes eletroeletrônicos de telecomunicação, definidas no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 (objetivos 0751, 0752 e 0754), desde 2012; d) tratamento dado às 17 propostas encaminhadas à Pasta pela Subcomissão Especial, da Câmara dos Deputados, destinada a acompanhar as ações do PNBL; e) valores dos investimentos privados e da renúncia fiscal referente ao Regime Especial de Tributação do PNBL, ano a ano, desde 2012; f) extensão das redes de telecomunicações beneficiadas com o Regime Especial de Tributação do PNBL, ano a ano, desde 2012. II – Em relação à empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (TELEBRAS): a) definição das ações, metas e prioridades, ano a ano, desde 2010; b) relação dos municípios atendidos com o provimento de acesso à internet pela Telebras, com a respectiva data de ativação do provimento em cada município; c) quantidade de usuários finais atendidos com o provimento de acesso à internet pela Telebras, por taxa de transmissão, em cada município, ao final de cada ano, desde 2010; d) quantidade de provedores atendidos pelas conexões de acesso à internet da Telebras, por taxa de transmissão, em cada município, ao final de cada ano, desde 2010; e) relação, por município, de universidades, centros de pesquisa, escolas, hospitais, postos de atendimento, telecentros comunitários e outros pontos de interesse público atendidos com o provimento de acesso à internet pela Telebras, com a respectiva data de ativação das conexões; f) previsão orçamentária, ano a ano, desde 2010; g) execução orçamentária, por município, ano a ano, desde 2010; h) extensão da rede de fibra óptica, ano a ano, desde 2010; i) descrição dos projetos mais importantes em andamento, tais como a instalação de cabos submarinos, o lançamento de satélites e a infraestrutura para a Copa do Mundo de 2014, entre outros. III – Em relação à Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL): a) quantidade de acessos à internet em banda larga, discriminados por município, taxa de transmissão e prestadora de serviço; b) apresentação e avaliação das ações regulatórias para incentivo à competição e ampliação da cobertura do provimento de acesso à internet em banda larga, incluindo questões relacionadas à interconexão, ao compartilhamento de infraestrutura e à competição, desde 2010; c) apresentação e avaliação das ações fiscalizatórias para verificação do cumprimento das metas e requisitos técnicos do provimento de acesso à internet em banda larga, incluindo questões relacionadas ao monitoramento da qualidade, desde 2010. IV – Em relação às concessionárias: a) relação dos municípios atendidos pelo plano “banda larga popular” das concessionárias, com a respectiva data de ativação do serviço no município; b) quantidade de usuários finais atendidos pelo plano “banda larga popular” das concessionárias, por taxa de transmissão, em cada município, ao final de cada ano, desde 2011; c) valor do investimento na ampliação do acesso à internet em banda larga, ano a ano, desde 2011. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=1363&data1=2014-05-13&data2=2014-10-30>>. Acessado em: 20/08/2015.

²⁷ REQUEIRO, nos termos do art. 71, incisos IV e VII, da Constituição Federal e do art. 38, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, combinados com os arts. 215 e 216, I, do Regimento Interno do Senado Federal, que sejam solicitadas informações ao Tribunal de Contas da União sobre a execução do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), instituído por meio do Decreto nº 7.175, de 12 de maio de 2010, conforme os quesitos a seguir relacionados. A presente solicitação está relacionada à atuação do Ministério das Comunicações, da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e da empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (TELEBRAS), entidades supervisionadas pela referida Pasta. Os quesitos são os seguintes: I – Em relação ao Ministério das Comunicações: a) situação atual da remodelagem do PNBL, prevista na Mensagem ao Congresso Nacional de 2013; b) situação atual das 61 ações relacionadas na Matriz de Ações do PNBL, estabelecidas no documento base do Plano (pp. 50 a 53); c) indicadores anuais para as metas de acesso à internet pela população, acesso à internet pelas escolas rurais e as exportações de equipamentos e componentes eletroeletrônicos de telecomunicação, definidas no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 (objetivos 0751, 0752 e 0754), desde 2012; d) tratamento dado às 17 propostas encaminhadas à Pasta pela Subcomissão Especial, da Câmara dos Deputados, destinada a

Telecomunicações Brasileiras S.A. (TELEBRAS), à Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), às concessionárias e ao CDPIF. Ao serem aprovados, cada um dos requerimentos recebe uma nova numeração da comissão e vai para deliberação da Mesa do Senado. Assim, respectivamente, os requerimentos RQS 608/2014, RQS 609/2014 e 610/2014 foram aprovados no dia 30/10/2014. Assim, as informações apenas foram recebidas nos dias 08/12/2014, 07/08/2015. 22/12/2014, respectivamente. Logo, não chegaram a tempo para constarem do relatório, aprovado no dia 02/12/2014.

A primeira viagem da comissão foi para o Acre. Em 14/08/2014, a CCT se reuniu na Assembleia Legislativa do Estado do Acre (ALEAC), na capital do estado, para debater “as impressões da população a respeito do PNBL e também dos serviços de

acompanhar as ações do PNBL; e) valores dos investimentos privados e da renúncia fiscal referente ao Regime Especial de Tributação do PNBL, ano a ano, desde 2012; f) extensão das redes de telecomunicações beneficiadas com o Regime Especial de Tributação do PNBL, ano a ano, desde 2012. II – Em relação à Telebras: a) definição das ações, metas e prioridades, ano a ano, desde 2010; b) relação dos municípios atendidos com o provimento de acesso à internet pela Telebras, com a respectiva data de ativação do provimento em cada município; c) quantidade de usuários finais atendidos com o provimento de acesso à internet pela Telebras, por taxa de transmissão, em cada município, ao final de cada ano, desde 2010; d) quantidade de provedores atendidos pelas conexões de acesso à internet da Telebras, por taxa de transmissão, em cada município, ao final de cada ano, desde 2010; e) relação, por município, de universidades, centros de pesquisa, escolas, hospitais, postos de atendimento, telecentros comunitários e outros pontos de interesse público atendidos com o provimento de acesso à internet pela Telebras, com a respectiva data de ativação das conexões; f) previsão orçamentária, ano a ano, desde 2010; g) execução orçamentária, por município, ano a ano, desde 2010; h) extensão da rede de fibra óptica, ano a ano, desde 2010; i) descrição dos projetos mais importantes em andamento, tais como a instalação de cabos submarinos, o lançamento de satélites e a infraestrutura para a Copa do Mundo de 2014, entre outros. III – Em relação à Anatel: a) quantidade de acessos à internet em banda larga, discriminados por município, taxa de transmissão e prestadora de serviço; b) apresentação e avaliação das ações regulatórias para incentivo à competição e ampliação da cobertura do provimento de acesso à internet em banda larga, incluindo questões relacionadas à interconexão, ao compartilhamento de infraestrutura e à competição, desde 2010; c) apresentação e avaliação das ações fiscalizatórias para verificação do cumprimento das metas e requisitos técnicos do provimento de acesso à internet em banda larga, incluindo questões relacionadas ao monitoramento da qualidade, desde 2010. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=1363&data1=2014-05-13&data2=2014-10-30>>. Acessado em: 20/08/2015.

²⁸ REQUEIRO, nos termos do § 2º, do art. 50, da Constituição Federal, combinado com os arts. 215 e 216, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que sejam solicitadas informações ao Senhor Ministro de Estado Chefe da Casa Civil sobre a composição do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID) e as atividades por ele executadas desde a publicação do Decreto nº 7.175, de 12 de maio de 2010, relativamente à gestão e ao acompanhamento do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), inclusive daquelas efetuadas no âmbito de seus grupos temáticos. Em especial, solicito informações sobre as definições de ações, metas e prioridades do PNBL; a realização de parcerias entre entidades públicas e privadas; a fixação de parâmetros técnicos para acesso em banda larga; o acompanhamento e a avaliação do PNBL; e a publicação do relatório anual. REQUEIRO, ainda, nos termos do art. 217 do Risf, a remessa de cópia dos documentos produzidos pelo CGPID no tocante à realização de suas atividades de gestão e acompanhamento do PNBL, tais como regimento interno, atas de reuniões, resoluções, relatórios, estudos, avaliações, convênios e demais documentos pertinentes. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=1363&data1=2014-05-13&data2=2014-10-30>>. Acessado em: 20/08/2015.

telefonia, de forma geral”²⁹. O encontro com representantes da ALEAC, da ANATEL, da Telebrás, do Governo do Estado do Acre, do Ministério Público e da empresa de telefonia OI S.A. foi divulgado em jornais locais e nacionais³⁰. O debate tratou novamente dos preços caros e da baixa qualidade da internet banda larga no Brasil, em especial na região Norte. Outro ponto questionado foi o fato de as empresas de telefonia fixa e celular estarem no topo do ranking de reclamações do PROCON, junto das empresas de TV a cabo e internet. O programa de inclusão digital do estado do Acre, o Floresta Digital, também foi discutido durante o debate. Este programa também enfrenta problemas com os altos preços ofertados e com a dificuldade de implementação da infraestrutura necessária para melhorar o serviço, o que causa problemas de conectividade e prejudica a capacitação de professores da rede pública que se valem do acesso à internet para realizar cursos à distância³¹.

No dia 29/08/2014, houve a segunda viagem. Desta vez o destino foi Salvador, capital da Bahia. Neste seminário, participaram do Ministério das Comunicações, da Telebrás, do Governo do Estado da Bahia, da União dos Municípios da Bahia (UPB), da Associação Brasileira de Pesquisadores em Cibercultura, do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SPBC) e do Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal (SINDITELEBRASIL). Deste debate, o Senador concluiu que “é preciso alterar a concentração no Sul e Sudeste, fazer a internet chegar aos pontos mais isolados do Brasil e aumentar a velocidade a preço mais acessível”³². O Senador Aníbal defendeu a aprovação do PLS nº 293/2012, apelidado de Lei Geral das Antenas, e disse que “do jeito que está, o PNBL não será implementado”³³. O Marco Civil da Internet, aprovado em abril de 2014, também foi alvo de debates.

²⁹ Relatório aprovado pela CCT. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?0&reuniao=2969&codcol=1363>>. Acessado em: 20/08/2015.

³⁰ Disponível em: <<http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2014/08/qualidade-de-banda-larga-e-discutida-em-audiencia-publica-na-capital.html>> <<http://www.pagina20.net/politica/acesso-massivo-a-internet-banda-larga-e-debatido-em-audiencia-publica-na-capital/>> <<http://agazetadoacre.com/noticias/anibal-diniz-realiza-audiencia-publica-para-debater-o-programa-nacional-de-banda-larga/>>. Acessado em: 21/08/2015.

³¹ Relatório aprovado pela CCT. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?0&reuniao=2969&codcol=1363>>. Acessado em: 21/08/2015.

³² Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2014/09/01/internet-precisa-chegar-a-lugares-mais-isolados-do-brasil-diz-anibal-diniz/tablet>>. Acessado em: 22/08/2015.

³³ Disponível em: <<http://www.jornalgrandebahia.com.br/2014/09/debate-aponta-desafios-para-expansao-da-banda-larga-no-pais.html>>. Acessado em: 22/08/2015.

Após estes seminários, o relator frequentou alguns eventos setoriais. Em 04 e 05/09/2014, participou do Congresso Latino-Americano de Satélites, no Rio de Janeiro/RJ, onde percebeu a importância dos satélites na disseminação dos serviços de banda larga no país. O segundo evento foi em Brasília/DF. O 58º Painel Telebrasil, ocorrido em 09 e 10/09/2014, abordou importantes aspectos da agenda do governo, tais como inovação e competitividade das telecomunicações. Por fim, o Senador participou da Futurecom 2014, em São Paulo/SP, nos dias 13 e 14/10/2014. Este é o maior evento de telecomunicações, tecnologia da informação e internet das Américas e tratou de temas relacionados ao desenvolvimento do setor.

Entre 15 a 18 de outubro, o Senador Aníbal fez diversas diligências na cidade de São José dos Campos/SP. Esta visita, no interstício do primeiro para o segundo turno das eleições, trouxe insatisfação para o partido do Senador Aníbal no Acre³⁴. Na cidade paulista, primeiro, visitou a Visiona Tecnologia Espacial S.A., empresa responsável pelo Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC). Este satélite governamental atenderá demandas relativas à segurança nacional e ao atendimento da banda larga em pontos isolados do Brasil. Depois, foi à Embraer S.A., empresa que, juntamente com a Telebrás, controla a Visiona. Ainda em São José dos Campos, o Senador conheceu o programa municipal Escola Interativa. Este programa, realizado às margens dos programas federais, se vale de diversos recursos de tecnologia da informação e da comunicação no processo de aprendizagem dos alunos. Reuniu-se ainda, no Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), com o corpo técnico e docentes da universidade para discutir recomendações para o desenvolvimento do setor aeroespacial brasileiro, para o uso da internet em projetos pedagógicos e de pesquisa científica, além de conhecer projetos inovadores com potencial de levar as telecomunicações às áreas mais isoladas do país. Por fim, o Senador se reuniu com o presidente da Telebrás para conhecer alguns projetos da empresa, como a implantação da rede nacional de fibra ótica, a aquisição do SGDC e o acerto para o lançamento do cabo submarino entre Brasil e Europa, entre outras coisas.

³⁴ **O SR. ANIBAL DINIZ** (Bloco Apoio Governo/PT - AC) – [...] fui criticado no meu Estado porque não estive completamente presente no período eleitoral, exatamente porque estava cumprindo as agendas que faziam parte do programa de trabalho que nós aprovamos aqui nesta Comissão. ATA DA 28ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA, DA 4ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 54ª LEGISLATURA, REALIZADA EM 02 DE DEZEMBRO DE 2014. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?8&codcol=1363&data1=2014-11-01&data2=2014-12-22>>. Acessado em: 22/08/2015.

A próxima atividade foi uma audiência pública, no dia 04/11/2014, com o diretor do Departamento de Banda Larga do Ministério das Comunicações, o assessor da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República, o diretor da SefidEnergia do Tribunal de Contas da União, a advogada do IDEC, a advogada do PROTESTE, o diretor da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee) e, por fim, o presidente executivo do Sinditelebrasil. A reunião durou mais de 03 horas e contou com a explanação dos expositores sobre questões relevantes para o PNBL e sugestões para a melhoria do programa.

Por último, uma audiência pública não prevista no plano de trabalho foi realizada para debater o Programa Espacial Brasileiro, em especial no que se refere ao lançamento do SGDC, devido a sua estreita relação com o PNBL. Esta audiência se deu no dia 18/11/2014 e contou com a presença do presidente da Agência Espacial Brasileira (AEB), do assessor para o Projeto do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas do Ministério da Defesa, do presidente da Telebrás, do presidente da Visiona Tecnologia Espacial S.A., da diretora adjunta de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), do diretor do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e do presidente do Sindicato Nacional dos Servidores Públicos Federais na Área de Ciência e Tecnologia do Setor Aeroespacial (SindiCT).

No dia 02/12/2014, o relatório final foi aprovado pela CCT. Nesta reunião, não houve debates. O Senador Aníbal Diniz fez alguns agradecimentos, falou um pouco sobre o trabalho de avaliação e leu trechos do relatório. O relatório trouxe alguns méritos do governo federal na implantação do programa, mas também teceu algumas críticas severas à forma como o governo vem conduzindo esta política pública. O diagnóstico do PNBL apresentado no relatório aponta, entre outras coisas, que o PNBL não alcançará 60% da meta de 35 milhões de domicílios com banda larga ao final de 2014. Outro problema é a falta de acompanhamento e avaliação periódica do PNBL. A falta de investimentos mostrou-se o principal fator para o não atendimento desta meta:

O Plano Plurianual (PPA) de 2012 a 2015, instituído pela Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, prevê investimentos da ordem de R\$ 2,9 bilhões para o PNBL no período de 2012 a 2013. Já a programação das leis orçamentárias anuais nos mesmos anos prevê o investimento de apenas R\$ 314,7 milhões. Com o contingenciamento dos recursos, o valor se reduz para R\$ 267,9 milhões. A execução orçamentária, de fato, foi de R\$ 214,1 milhões, ou seja, apenas 7,4% da previsão do PPA.

Apresentou, ainda, 14 recomendações para aprimorar o PNBL, as quais foram enviadas para 12 órgãos da Administração Pública.³⁵ Foram elas:

- i. Em sintonia com os estudos realizados no âmbito do Ministério das Comunicações e da Anatel, com o acórdão TCU – Plenário nº 2.148, de 2005, relator Ministro Ubiratan Aguiar, com o relatório proferido pelo Deputado Paulo Henrique Lustosa, em 2009, e com o relatório final da Subcomissão Especial destinada a acompanhar as ações do Programa Nacional de Banda Larga, aprovado na CCTCI da Câmara dos Deputados, em 2013, prestar o serviço de banda larga em regime público, reconhecendo o acesso à internet como serviço essencial de interesse público, de forma a promover sua universalização;
- ii. Elaborar novo PNBL, de forma a orientar as políticas públicas relativas ao setor, de forma articulada e com horizonte de longo prazo;
- iii. Divulgar periodicamente relatórios de acompanhamento do PNBL, com indicadores detalhados que permitam avaliar a evolução do programa;
- iv. Ampliar investimentos públicos para alcançar a universalização do serviço de banda larga em vinte anos, fortalecendo o papel da Telebrás como executora do PNBL;
- v. Estimular a entrada de agentes públicos e privados no serviço de banda larga, ampliando os investimentos no setor e a oferta de serviços ao consumidor;
- vi. Definir metas de investimento para acelerar a redução das desigualdades regionais;
- vii. Criar a “tarifa social” para o serviço de banda larga;
- viii. Reestruturar os fundos do setor de telecomunicações;
- ix. Ampliar os investimentos públicos destinados ao lançamento de novos satélites de comunicação;
- x. Fortalecer o papel institucional da Anatel, reforçando a regulação do setor e a fiscalização dos serviços prestados ao consumidor;
- xi. Ampliar a divulgação e revisar periodicamente as condições da oferta dos planos de “banda larga popular”;
- xii. Estimular a instalação e o uso das fibras óticas pelas empresas de energia elétrica;
- xiii. Aumentar a velocidade da banda larga nas escolas públicas, urbanas e rurais, e integrar as políticas para oferta dos equipamentos de laboratório, dos conteúdos digitais e da capacitação dos professores; e
- xiv. Fomentar o desenvolvimento tecnológico do setor, por meio da aplicação dos recursos recolhidos ao FUNTTEL.

Além disso, o Senador Aníbal Diniz ainda apresentou 06 projetos de lei³⁶ diretamente relacionados com as recomendações contidas na avaliação do PNBL.

³⁵ 1) Presidência da República; 2) Casa Civil da Presidência da República; 3) Ministério das Comunicações; 4) Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; 5) Ministério da Educação; 6) Ministério da Cultura; 7) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; 8) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; 9) Ministério da Saúde; 10) Ministério da Fazenda; 11) Agência Nacional de Telecomunicações; Telecomunicações Brasileiras S.A. – Telebrás.

³⁶ 1) Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 427, de 2014, que altera a Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, para incluir o acesso à internet entre os objetivos de aplicação dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações e estabelecer a aplicação anual de percentuais mínimos desses recursos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;

2) PLS nº 428, de 2014, que altera a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, para estimular o compartilhamento de infraestrutura por concessionárias e permissionárias de serviço público;

3) PLS nº 429, de 2014, que dispõe sobre o subsídio para o serviço de banda larga e altera a Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000;

Nota-se assim que houve um estudo muito aprofundado e que abarcou diversos pontos de vista, inclusive de organizações da sociedade civil³⁷. De fato, segundo o consultor legislativo designado para dar suporte à CCT, Rodrigo Abdala, houve uma intensa troca de documentos e informações com as organizações da sociedade civil. O teor crítico do relatório chegou a desagradar o próprio ministro das comunicações, segundo relato do Senador Aníbal Diniz que é do partido governista. De acordo com a secretária da CCT, Égli Lucena Heusi Moreira, a avaliação do PNBL em 2014 pela CCT foi tomada como paradigma para as futuras avaliações de políticas públicas no âmbito das comissões permanentes do Senado Federal. A abrangência deste relatório foi percebida pelo relator mesmo quando na reunião final de aprovação, chegando até mesmo a falar que a CCT tinha sido a única comissão a cumprir o papel de avaliação de política pública³⁸. Devido a estes fatores, classificamos a avaliação de política pública na CCT como um caso de controle legislativo *efetivo*, onde não apenas foram levantados dados e feito um diagnóstico da real situação da política pública avaliada, mas também houve interação com segmentos sociais diversos que emitiram opiniões as quais foram levadas em consideração na elaboração de recomendações a serem adotadas pelo governo.

4) PLS nº 430, de 2014, que altera as Leis nºs 5.070, de 7 de julho de 1966, 9.472, de 16 de julho de 1997, 9.998, de 17 de agosto de 2000, e 12.715, de 17 de setembro de 2012, para modificar o cálculo das receitas do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações e do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações;

5) PLS nº 431, de 2014, que reconhece a essencialidade do serviço de acesso à internet em banda larga e altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para prever sua prestação em regime público; e

6) PLS nº 432, de 2014, que define a forma de avaliação e monitoramento do Programa Nacional de Banda Larga – PNBL.

³⁷ **O SR. ANIBAL DINIZ** (Bloco Apoio Governo/PT - AC) – [...] esse relatório é um vasto relatório produzido com base em todas essas agendas de trabalho, pois pudemos coletar o sentimento das pessoas nas audiências públicas. Ouvimos, por exemplo, o Instituto de Defesa do Consumidor, ouvimos o Ministério Público, ouvimos entidades que não só representam os consumidores, mas que também fazem a defesa dos direitos dos consumidores, apresentando, inclusive, críticas contundentes em relação ao não cumprimento das metas estabelecidas para o período de 2010 a 2014. E também ouvimos os segmentos que mostraram claramente quais eram as suas responsabilidades e que passos foram dados. Ouvimos, por exemplo, a Telebras [...]. ATA DA 28ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA, DA 4ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 54ª LEGISLATURA, REALIZADA EM 02 DE DEZEMBRO DE 2014. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?8&codcol=1363&data1=2014-11-01&data2=2014-12-22>>. Acessado em: 22/08/2015.

³⁸ **O SR. ANIBAL DINIZ** (Bloco Apoio Governo/PT - AC) – [...] nós fomos a única comissão a cumprir com a avaliação de uma política pública, porque todas as comissões permanentes deveriam se ater a uma política pública. Nós escolhemos o Programa Nacional de Banda Larga e hoje estamos cumprindo essa missão fazendo a apresentação desse relatório. Pelo que sei, nenhuma outra comissão se dedicou a nenhum outro tema, a nenhuma outra política pública. ATA DA 28ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA, DA 4ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 54ª LEGISLATURA, REALIZADA EM 02 DE DEZEMBRO DE 2014. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?8&codcol=1363&data1=2014-11-01&data2=2014-12-22>>. Acessado em: 22/08/2015.

Com base nos depoimentos dos atores envolvidos, alguns fatores podem ser apontados para a efetivação deste controle: a) a escolha de uma política pública relevante e que atraia a atenção da mídia e da sociedade; b) a elaboração de um plano de trabalho prévio que divide bem as tarefas e estrutura o papel de cada uma das partes envolvidas na avaliação (gabinete do relator, secretaria da comissão e consultoria legislativa); c) o cumprimento deste plano de trabalho; d) uma interação harmoniosa e dinâmica de cada uma das partes; e) a conscientização de cada uma das partes sobre importância deste instituto, principalmente do Senador relator.

O fator, consensualmente apontado pelos agentes envolvidos, de maior relevância foi o comprometimento do Senador relator. O relator, segundo visão do próprio Senador Aníbal, é responsável por conduzir os trabalhos, amarrando todas as partes envolvidas, motivando e garantindo que as tarefas sejam executadas nos prazos determinados. O fato de o Senador já compreender a relevância do tema e colocar esta iniciativa em primeiro plano, relegando até mesmo as disputas eleitorais, percebendo-a como uma oportunidade de exercer bem o seu mandato em prol da população e se mantendo disponível para os trabalhos e reuniões, foi um diferencial. Não defendemos aqui uma ação altruísta e abnegada por parte do parlamentar. Na verdade, propositalmente ou não, o Senador Aníbal Diniz aproximou-se do setor de telecomunicações e conquistou um capital político considerável com sua atuação na avaliação do PNBL em 2014³⁹. Com efeito, apesar de não ser conhecido no cenário político brasileiro⁴⁰, Aníbal foi cogitado a se tornar o secretário executivo do Ministério das Comunicações⁴¹ e acabou indicado para ocupar uma disputada vaga no conselho diretor da Anatel⁴².

Houve também uma dinâmica harmoniosa em que cada um dos agentes demandava o outro, garantindo que as tarefas fossem cumpridas no prazo. Para isso, um plano de trabalho prévio que estabeleceu as competências de cada um foi essencial. A consultoria ficou responsável pela parte técnica, como confecção do relatório, elaboração

³⁹ Disponível em:

<<http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=40370&sid=8>>. Acessado em: 28/08/2015.

⁴⁰ Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/oposicao-ate-senadores-da-base-criticam-indicacao-de-paulo-bernardo-para-cargo-em-itaipu-17216101>>. Acessado em: 28/08/2015.

⁴¹ Disponível em: <<http://www.ac24horas.com/2014/12/15/anibal-vai-virar-o-segundo-homem-forte-do-ministerio-das-comunicacoes/>>. Acessado em: 28/08/2015.

⁴² Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-contempla-senado-com-indicacoes-para-o-conselho-da-anatel,1745704>>. Acessado em: 28/08/2015.

de discursos, pareceres e resumos. O gabinete do relator fez a parte política de agendar visitas, chamar autoridades, acadêmicos e articular participações em eventos. Já a comissão ficou com a parte administrativa de emitir bilhetes de passagens, garantir as diárias e outras mais. Embora a confecção do relatório seja atribuição da Consultoria, ela segue diretrizes do relator.

A ocorrência de eleições no ano de 2014 foi um aspecto que trouxe incentivos diversos: para o Senador, atrapalhou, para a comissão, ajudou. O relator deve ter considerado que as eleições atrapalharam porque, apesar de não estar concorrendo, estava sendo demandado em seu estado para participar do processo eleitoral. Já a comissão considerou que, devido as eleições e também a Copa do Mundo, houveram poucas reuniões e, assim, o foco de atenção do trabalho ficou voltado para a avaliação da política pública. A carga de trabalho advinda desta nova iniciativa também merece atenção. Apesar de ter sido destacado um consultor específico para acompanhar esta avaliação, a atribuição de outras tarefas independentes da avaliação não cessou. Muitas destas com prazo apertado, o que ocasionou ao consultor que, por vezes, durante as viagens da comissão se viu obrigado a se desdobrar para entregar trabalhos que não tinham relação com a avaliação de política pública. Um acompanhamento mais próximo da Coordenação da Consultoria Legislativa provavelmente amenizaria este efeito.

Não podemos deixar de citar o trabalho da mídia. O acompanhamento por parte da TV Senado e Rádio Senado, além de outros meios de comunicação também foi muito importante. Em especial, quando na aprovação do relatório, houve uma percepção dos atores do aumento do interesse da mídia⁴³ e de outros órgãos internos do Senado Federal, o que também gerou um capital político para o senador Aníbal Diniz.

3.2. Controle protocolar de avaliação: o caso da Comissão de Assuntos Econômicos.

O Requerimento nº 20, de 2014, de autoria da própria comissão e assinado por seu presidente Lindbergh Farias (PT-RJ), foi aprovado na reunião do dia 25/03/2014 e escolheu a distribuição de recursos do Fundo de Participação dos Municípios como política pública a ser avaliada. Segundo a equipe da comissão, a escolha se deu por consenso entre os parlamentares membros da CAE.

⁴³ Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/o-fracasso-do-plano-nacional-de-banda-larga-3770.html>>. Acessado em> 29/08/2015.

Este tema é muito polêmico e está em constante discussão na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal. Há uma série de proposições tramitando na Casa que tratam desta matéria⁴⁴. O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional⁴⁵ de recursos aos municípios. É feita de acordo com o número de habitantes calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A partir desta estatística, o Tribunal de Contas da União publica no Diário Oficial da União os coeficientes a que os municípios têm direito. Os critérios utilizados para o cálculo dos coeficientes estão previstos no Código Tributário Nacional e no Decreto Lei nº 1.881/81⁴⁶. Estes critérios são um dos objetos de controvérsia. Outro se refere à política de desoneração fiscal adotada pelo governo federal e que costuma gerar reflexos negativos na distribuição de recursos para o FPM. Segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), FPM representa mais de 50% da receita orçamentária em 3.466 municípios. Isto quer dizer que cerca de 63% dos municípios têm alta dependência deste recurso⁴⁷

A relatoria foi sacramentada na reunião da CAE do dia 20/05/2014 e ficou a cargo da Senadora Ana Amélia (PP-RS). De acordo com atores envolvidos, foi uma escolha natural devido sua forte atuação na temática. Apesar de ser o seu primeiro mandato, a Senadora vem se destacando, principalmente em defesa dos interesses dos municípios, chegando a receber o prêmio “defensora dos municípios” em 2011. Nesta

⁴⁴ PEC 12/2013; PEC 2/2012; PEC 69/2012; PEC 70/2012; PEC 31/2011; PEC 33/2011; PEC 125/2011; PEC 9/2009; PEC 12/2009; PEC 23/2009 ; PEC 35/2009; PEC 17/2007; PEC 65/2005; PLS 225/2014; PLS 213/2011 – Complementar; PLS 222/2011; PLS 712/2011 – Complementar; PLS 184/2010 – Complementar; PLS 320/2010 – Complementar; PLS 230/2009 – Complementar.

⁴⁵ Art. 159. A União entregará: [\(Vide Emenda Constitucional nº 55, de 2007\)](#)

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014\)](#)

[...]

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

[...]

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007\)](#)

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano

⁴⁶ Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/6318/Fundo-de-participacao-de-Estados-e-Municipios-um-novo-modelo-de-distribuicao-a-ser-proposto>>. Acessado em: 23/08/2015.

⁴⁷ Relatório aprovado na CAE. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?5&codcol=38&data1=2014-03-25&data2=2014-12-31>>. Acessado em: 23/08/2015.

condição de defensora dos municípios, apresentou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 39, de 2013, que aumenta em 2% os repasses para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), na expectativa de que a mudança garanta R\$6 bilhões a mais no caixa dos municípios. Além disso, foi eleita em 2013 vice-presidente da Subcomissão de Assuntos Municipais do Senado⁴⁸. No ano de 2014, a Senadora se candidatou ao governo do estado do Rio Grande do Sul. Sua candidatura foi formalizada no dia 27/06/2014⁴⁹. Com uma campanha eleitoral intensa, chegou a estar, nas pesquisas eleitorais, 10 pontos percentuais à frente do atual governador e candidato à reeleição Tarso Genro (PT-RS), mas perdeu fôlego na reta final e acabou não disputando o segundo turno⁵⁰.

Embora o próximo passo fosse a estruturação do calendário de avaliação em um plano de trabalho, este não aconteceu. Apesar de constar um plano de trabalho no relatório aprovado, não foi apresentado nenhum requerimento no plenário da CAE nesse sentido. Na verdade, o plano de trabalho⁵¹ presente no relatório direciona apenas os trabalhos técnicos da Consultoria na confecção do próprio relatório. A única atribuição dita “política” deste plano de trabalho é a apresentação do requerimento de audiência pública, o qual foi apresentado no mês de julho. O que ocorreu foi a apresentação de um requerimento⁵² pedindo para que o mesmo relatório servisse para atender a avaliação de políticas públicas do art. 96-B do RISF e para atender a avaliação do Sistema Tributário Nacional prevista no art. 52, XV, da CF/88 c/c. os arts. 99-A e 393-A, ambos do RISF. Este requerimento também pede para alterar as datas desta segunda avaliação. O presidente da comissão atribui esta alteração ao período eleitoral⁵³. Apesar de o

⁴⁸ Disponível em: <<http://www.senadoraanaamelia.com.br/paginas/senadora-ana-amelia>>. Acessado em: 23/08/2015.

⁴⁹ Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/eleicoes/2014/noticia/2014/06/pp-oficializa-ana-amelia-lemos-como-candidata-ao-governo-do-rs.html>>. Acessado em: 23/08/2015.

⁵⁰ Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/eleicoes-2014/noticia/2014/10/ana-amelia-lemos-do-favoritismo-a-derrota-4614754.html>>. Acessado em: 23/08/2015.

⁵¹ a) detalhamento do marco legal e dos montantes rateados pelo FPM; 4 b) levantamento e análise das proposições tramitando nesta Casa relacionadas com o FPM; c) apresentação de requerimento para a realização de audiência pública para tratar do montante rateado pelo FPM; d) recuperação da memória de audiência pública com temática semelhante; e) revisão dos critérios de rateio e das bases tributárias que conformam o FPM e identificação dos principais problemas. Relatório aprovado na CAE. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?5&codcol=38&data1=2014-03-25&data2=2014-12-31>>. Acessado em: 23/08/2015.

⁵² Requerimento da Comissão de Assuntos Econômicos nº 48, de 2014.

⁵³ **O SR. PRESIDENTE** (Luiz Henrique. Bloco Maioria/PMDB - SC) – [...]. Em virtude do período eleitoral, sugiro alteração das referidas datas: recebimento de documentos e informações e realização de audiências públicas, até 09 de dezembro de 2014; data final para apresentação do relatório final, mantida até o dia 16 de dezembro de 2014. ATA DA VIGÉSIMA SÉTIMA REUNIÃO, ORDINÁRIA, DA COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS DA 4ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 54ª

requerimento ter sido apresentado no dia 03/06/2014, apenas foi aprovado no plenário da CAE em 04/11/14, logo após as eleições de 2º turno, que ocorreram no dia 26/10/2014.

Houve também o Requerimento nº 54, de 2014, o qual requeria a realização de uma audiência pública com a finalidade de discutir o tema “a repartição de receitas e o Fundo de Participação dos Municípios”. Para esta audiência, estavam previstas a participação do ministro do Tribunal de Contas da União (TCU), Raimundo Carreiro, de um representante do Ministério da Fazenda, outro do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), outro representante da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e, ainda, do economista e consultor Raul Velloso. Porém, este requerimento também foi aprovado apenas após a realização do segundo turno das eleições. Apresentado no dia 15/07/2014, foi aprovado no dia 11/11/2014. Desta forma, a audiência, que fora agendada para o dia 10/12/2014⁵⁴, acabou não acontecendo, pois o relatório foi aprovado na comissão em 09/12/2014. Logo, o requerimento ficou prejudicado, sendo arquivado nos termos do art. 332 c/c. o 334, I, ambos do RISF.

Portanto, a última atividade se deu no dia 09/12/2014 com a aprovação do relatório no plenário da CAE. Na verdade, tendo em vista as dificuldades impostas pelo calendário eleitoral e o pouco envolvimento dos membros da CAE em efetivamente levar adiante a atividade, observou-se que não houve uma avaliação da política pública neste relatório. A leitura do documento indica um esforço de mapear os dados do FPM relativamente aos recursos repartidos entre os municípios, além da utilização de informações de uma audiência pública ocorrida em 26/03/2014, no âmbito da CDR, destinada a tratar de alguns projetos de lei relativos ao FPM, bem como a análise de alguns projetos legislativos em tramitação na Casa. Ao final, segue-se 3 recomendações⁵⁵, sendo

LEGISLATURA, REALIZADA EM 4 DE NOVEMBRO DE 2014, ÀS 10 HORAS, NA SALA DE REUNIÕES Nº 3 DA ALA ALEXANDRE COSTA, SENADO FEDERAL. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?5&codcol=38&data1=2014-03-25&data2=2014-12-31>>. Acessado em: 23/08/2015.

⁵⁴ **A SRª ANA AMÉLIA** (Bloco Maioria/PP - RS) – [...] Tínhamos agendado uma audiência pública para amanhã, mas nós a cancelamos devido à dificuldade, para os convidados, de estar nesta audiência, entre eles o Confaz. ATA DA TRIGÉSIMA QUARTA REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, DA COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS DA 4ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 54ª LEGISLATURA, REALIZADA EM 9 DE DEZEMBRO DE 2014, ÀS 10 HORAS E 30 MINUTOS, NA SALA DE REUNIÕES Nº 19 DA ALA ALEXANDRE COSTA, SENADO FEDERAL. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?5&codcol=38&data1=2014-03-25&data2=2014-12-31>>. Acessado em: 23/08/2015.

⁵⁵ 1. que esta Casa aprove, para posterior encaminhamento à Câmara dos Deputados, a PEC nº 31, de 2011, e o PLS nº 184, de 2010 – Complementar;
2. à luz dos “degraus” existentes na distribuição do FPM – Interior, que esta Casa solicite ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), quando oportuno, estudos que estimem os impactos das proposições

que uma delas é, de fato, um pedido de informações⁵⁶ que deveria ser feito antes da apresentação do relatório para subsidiá-lo.

Tendo em vista que houve a apresentação e aprovação de um relatório final com recomendações, porém sem a realização de audiência ou qualquer diligência para debater especificadamente a questão inerente à política pública avaliada, ou seja, a distribuição dos recursos do FPM, classificamos o controle legislativo exercido neste caso como *protocolar*. Ressalte-se, novamente, que a Consultoria Legislativa teve de recorrer a informações de uma audiência pública realizada em outra comissão. Destarte, corrobora-se a relevância atribuída à audiência pública, atestando-a como aspecto distintivo do controle legislativo *efetivo* do *protocolar* no âmbito da avaliação de políticas públicas nas comissões permanentes do Senado Federal.

Pelo exposto, é evidente que o calendário eleitoral prejudicou a avaliação mais profunda da política pública escolhida. Os muitos compromissos que um candidato, em especial ao governo do estado, tem durante o ano eleitoral interferem nos trabalhos legislativos. Um demonstrativo deste efeito das eleições nos trabalhos legislativo é o quadro constante do capítulo 01 dos trabalhos solicitados à Consultoria Legislativa entre 2000 a 2014. Percebe-se que, apesar do aumento da demanda dos trabalhos deste setor, nos anos pares, quando há eleições, sempre ocorre uma diminuição dos trabalhos solicitados com relação aos anos ímpares. É natural da democracia. O andamento efetivo dos trabalhos com a aprovação do requerimento de aproveitamento do mesmo relatório para a avaliação de políticas públicas e para a avaliação do Sistema Tributário Nacional, bem como a aprovação do requerimento de audiência pública logo após a realização do segundo turno das eleições é outro indicativo.

que disponham, na forma do art. 18, § 4º, da Constituição Federal, sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios sobre as cotas-parte devidas aos demais municípios;

3. ao votar novas leis sobre isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária, na forma do art. 150, § 6º, da Constituição Federal, que esta Casa introduza, quando oportuno, compensações orçamentárias para os governos estaduais e municipais. Relatório aprovado na CAE. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?5&codcol=38&data1=2014-03-25&data2=2014-12-31>>. Acessado em: 23/08/2015.

⁵⁶ Requerimento da CAE nº 60, de 2014, que requer, nos termos regimentais, que sejam solicitados ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, estudos que estimem os impactos das proposições que dispõem, na forma do art. 18, parágrafo 4º, da Constituição Federal, sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios sobre as cotas-parte devidas aos demais municípios. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?5&codcol=38&data1=2014-03-25&data2=2014-12-31>>. Acessado em: 23/08/2015.

Outro motivo trazido pelos agentes envolvidos na avaliação para que este controle não tenha sido mais efetivo foi a ausência de um referencial, já que era o primeiro ano de implementação. Esta circunstância só aumenta o valor do envolvimento do relator na avaliação. O acompanhamento mais próximo do relator é capaz de superar esta dificuldade, como vimos na CCT. Nota-se, desta forma, que a presença efetiva do Senador relator e a priorização desta nova agenda nos trabalhos legislativos das comissões permanentes do Senado Federal é crucial. É o relator que coordena e orienta os trabalhos e que garante o cumprimento dos prazos acordados. Também é o relator que convoca atores externos ao Senado Federal para contribuir com dados e documentos para aprimorar a confecção do relatório. Sem isso, resta à consultoria, na confecção do relatório, buscar dados da academia, de outras reuniões e de projetos já em tramitação na Casa, sem trazer inovações.

3.3. Controle prejudicado de avaliação: o caso da Comissão de Educação, Cultura e Esporte.

O Requerimento nº 22, de 2014, aprovado no plenário da CE em 29/04/2014, previu que seriam duas políticas públicas avaliadas: escola em tempo integral; e fortalecimento do ensino médio. De acordo com consultores legislativos que acompanham a CE, apenas a política do fortalecimento do ensino médio recebeu atenção por parte dos atores políticos. Em consequência, foi aprovado o requerimento nº 41, de 2014, o qual retirou “a escola em tempo integral” da avaliação das políticas públicas. A escolha do tema, segundo membros da comissão, se deu por causa de sua relevância e da relação com o Plano Nacional de Educação, aprovado na CE no dia 27/11/2013 e sancionado pela presidente da República no dia 25/06/2014.

O Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio foi instituído pela Portaria nº 1.140, de 22 de novembro de 2013, e representa a articulação e coordenação de ações e estratégias entre a União e os governos estaduais e distrital na formulação e implantação de políticas para elevar o padrão de qualidade do ensino médio brasileiro, em suas diferentes modalidades, orientado pela perspectiva de inclusão de todos que a ele tem direito. No primeiro momento, duas ações estratégicas estão articuladas: o redesenho curricular, em desenvolvimento nas escolas por meio do Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI); e a formação continuada e professores do ensino médio, que inicia no primeiro semestre de 2014 a execução da primeira etapa. Estas ações têm por objetivo

a melhoria da qualidade da educação e a implantação das Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino médio, documento que aponta o trabalho, a cultura, a ciência e a tecnologia como dimensões que devem estar contempladas nos currículos do ensino médio, que deverão integrar os conhecimentos das diferentes áreas que compõem o currículo⁵⁷.

No mesmo dia em que foi aprovado o requerimento que escolhia a política pública a ser avaliada, o Senador Cristovam Buarque (PDT-DF) foi escolhido para relatar esta avaliação. O Senador Cristovam é muito identificado com a causa da educação. Ele foi reitor da Universidade de Brasília (UNB) de 1985 a 1989. Em 1995, assumiu o governo do Distrito Federal, onde implantou o programa Bolsa Escola, que fornece recursos públicos para as famílias carentes manterem os filhos na escola. Foi eleito Senador em 2002 e reeleito em 2010, tendo sido nomeado ministro da educação no ano de 2003. Foi candidato à presidência da República em 2006, tendo a federalização da educação pública para o nível básico (ensino pré-escolar, fundamental e médio) como principal bandeira. Foi presidente da CE do Senado Federal e é conhecido no Senado Federal como Senador da Educação⁵⁸.

Apesar de sua designação como relator ter acontecido no dia 29/04/2014, o envio do processo da avaliação da política pública só foi encaminhado ao gabinete do relator no dia 10/11/2014, ou seja, após o segundo turno das eleições. Apesar de não ter sido candidato, membros do gabinete do Senador atestam que houve dificuldades de agenda no 2º semestre de 2014 devido às disputas eleitorais. Na reunião do dia 18/11/2014 foi aprovado o requerimento nº 41, de 2014, supracitado, de autoria do presidente da CE, o Senador Cyro Miranda (PSDB-GO). Nesta oportunidade, a Senadora Lídice da Mata (PSB-BA) chegou a pedir a realização de um seminário para tratar do tema, mas o presidente da comissão descartou essa possibilidade por causa do prazo exíguo para apresentar o relatório.

Embora tenha ocorrido esforço da Comissão e do assessoramento da Consultoria, não foi sequer apresentado um relatório final na CE acerca da avaliação do

⁵⁷

Disponível

em:

<http://pactoensinomedio.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1:pacto-pelo-fortalecimento-do-ensino-medio&catid=8&Itemid=101>. Acessado em: 23/08/2015.

⁵⁸ Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Cristovam_Buarque#O_Senado_Federal>; e <http://www.cristovam.org.br/vida/index.php?option=com_content&task=view&id=5&Itemid=65>. Acessados em: 23/08/2015.

fortalecimento do ensino médio. Consultores legislativos, servidores da comissão e do gabinete informaram que uma minuta de relatório foi produzida, mas o Senador relator optou por não apresentar o relatório, uma vez que não houve possibilidade de realização de audiências públicas para articular uma avaliação que abrangesse os mais variados pontos de vista da política pública.

Neste caso, por não ter havido a apresentação de um relatório e, tampouco, a realização de audiência pública, consideramos este um caso de controle legislativo *prejudicado*. Assim como na CAE, as disputas eleitorais também atrapalharam o efetivo controle legislativo na avaliação da política pública da CE. Frisa-se novamente, é natural da democracia que o Senador dispense mais atenção aos compromissos eleitorais em ano de eleições. Sem o envolvimento do relator, as assessorias e a comissão ficam de mãos atadas na condução dos trabalhos. Além disso, por mais esforço que se empregue, pode acontecer, como se verificou, insatisfação do parlamentar com o que é produzido.

CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho era analisar como foi a avaliação de políticas públicas pelas comissões permanentes do Senado Federal em 2014, os resultados encontrados e os fatores que geraram estes resultados. Para isso, primeiramente trouxe à tona alguns conceitos acerca dos incentivos ao comportamento parlamentar e das comissões no Brasil. Foi também mencionado sobre o controle legislativo no Brasil, os instrumentos que o Congresso Nacional brasileiro dispõe para esta tarefa e as dificuldades que lhes são impostas pelo arranjo institucional. Controle legislativo, aqui, é entendido como a função dada ao Legislativo de fiscalizar e controlar os atos do Executivo. Também sobre como a literatura nacional tem abordado a questão das políticas públicas em nosso país, dando principal enfoque à atividade de avaliação das políticas.

Por fim, foram escolhidos três casos de avaliação no âmbito de três comissões do Senado Federal: a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática; a Comissão de Assuntos Econômicos; e a Comissão de Educação, Cultura e Esporte. Estas três avaliações representam um tipo classificatório de controle legislativo elaborado por mim: a) efetivo; b) protocolar; e c) prejudicado.

Esta classificação distingue-se de acordo com dois critérios: a realização de audiência pública e a aprovação de um relatório final. Desta forma, a avaliação do Programa Nacional de Banda Larga pela CCT representa o caso de controle legislativo efetivo, uma vez que realizou audiências públicas e aprovou um relatório final. Na CCT, houve uma intensa troca de informações e documentos com diversas entidades, o que proporcionou a confecção de um relatório amplo que, além de diagnosticar êxitos e falhas na política pública, fez uma série de recomendações. Já a avaliação da distribuição de recursos do Fundo de Participação dos Municípios pela CAE foi considerada como protocolar por, apesar de ter aprovado um relatório final, não ter realizado nenhuma audiência pública. Ora, a aprovação de um relatório sem a oitiva de setores da sociedade civil organizada perde em legitimidade, em capacidade de acolher visões não diagnosticadas anteriormente e, ainda, em propor soluções inovadoras. A escuta de todos os atores envolvidos torna-se crucial para a superação do modelo tradicional centralizado de formulação e implementação de políticas públicas no Brasil. Por último, posto que não realizou audiência pública e nem aprovou o relatório final, a avaliação do fortalecimento do ensino médio na CE foi considerada como um caso de controle legislativo prejudicado. Perde-se, assim, uma oportunidade de colocar o tema na pauta do cenário político

nacional, além de contribuir com o incremento da política pública e com o aprendizado político.

Esta análise possibilitou trazer uma lista de elementos que, juntos, possibilitaram um controle efetivo na avaliação do PNBL pela CCT, são eles: a) a escolha de uma política pública relevante e que atraia a atenção da mídia e da sociedade; b) a elaboração de um plano de trabalho prévio que divide bem as tarefas e estrutura o papel de cada uma das partes envolvidas na avaliação (gabinete do relator, secretaria da comissão e consultoria legislativa); c) o cumprimento deste plano de trabalho; d) uma interação harmoniosa e dinâmica de cada uma das partes; e) a conscientização de cada uma das partes sobre importância deste instituto, principalmente do Senador relator.

Por outro lado, em ano de eleições, os compromissos de campanha se revelaram prejudiciais a uma avaliação ampla. O envolvimento do Senador relator com as disputas eleitorais afeta negativamente o andamento dos trabalhos legislativos. Apesar de a ausência de um referencial ou de uma experiência prévia que direcionasse os trabalhos também ter embaraçado os trabalhos de avaliação, o comprometimento do relator foi capaz de superar essa barreira.

Pelo exposto, concluímos que a conscientização do Senador relator sobre a importância da avaliação de políticas públicas e, conseqüentemente, o seu comprometimento com este encargo se tornam cruciais para a efetivação deste novo instrumento de controle legislativo. Porém, na atividade fiscalizatória, poucos são os parlamentares que veem nesta tarefa uma árvore que pode render muitos frutos para o capital político do parlamentar. Por certo que os empecilhos impostos pela Constituição de 88 são fortes desincentivos para que o parlamentar se empreenda neste encargo. Apesar de o controle legislativo ser fundamental para a democracia brasileira, o modelo brasileiro focado nas atividades de governo, sem grande poder de influência na estrutura da burocracia estatal, é um potente desalento ao senador ou deputado que queira fazer do controle das ações estatais a sua principal estratégia de atuação.

Entretanto, o principal achado da pesquisa foi demonstrar que o controle legislativo efetivo, no âmbito da avaliação de políticas públicas, não apenas contribuiu para o aprimoramento da política pública e produziu ganhos informacionais para a comissão e para o Plenário da Casa, mas também foi capaz de atrair capital político ao Senador relator. As recomendações contidas no relatório são de grande valia para o

Executivo, pois espelham a visão de atores, muitas vezes, negligenciadas na formulação e implementação das políticas públicas. Além disso, a avaliação do PNBL na CCT gerou elementos para subsidiar o Legislativo na apreciação dos projetos encaminhados pelo Executivo acerca desta matéria sem depender unicamente das informações proferidas pelo próprio Executivo. Por último, a atuação comprometida do Senador Aníbal Diniz fez dele um *agenda holder* e deu a ele um reconhecimento perante o setor de telecomunicações e o seu agrupamento partidário que o rendeu uma indicação - pelo ministro das Comunicações e ex-presidente de seu partido, Ricardo Berzoini - a uma disputada vaga no conselho diretor da Anatel. Embora não fosse conhecido no cenário político nacional e tenha sido preterido como candidato à reeleição no Acre, o Senador Aníbal alcançou algo que é o desejo de muitos parlamentares: um posto no Executivo federal. Portanto, a avaliação de políticas públicas nas comissões do Senado Federal se revelou um *locus* privilegiado de maximização dos ganhos de especialização do parlamentar. Não obstante a dificuldade apontada no capítulo da metodologia em generalizar as conclusões do estudo de caso, esta pesquisa mostra-se um fôlego para os defensores da adequação do modelo informacional às comissões do Congresso Nacional brasileiro e, também, um estímulo para que os Senadores e os servidores do Senado Federal se envolvam efetivamente com este novo instituto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e que aprovam os deputados brasileiros. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo de. Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil. In: Fernando Abrucio; Maria Rita Loureiro. (Org.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. 1ª ed. Brasília, 2002, v. 1, p. 25-75.

BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. Curitiba: **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 21, p. 83-108, 2003.

BRASIL. **Regimento Interno: Resolução nº 93, de 1970**. Brasília: Senado Federal, 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, 1988.

_____. **Ato do Consultor Geral nº 01, de 2012**. Boletim Administrativo do Senado Federal, nº 5004, 27/06/2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Nota técnica nº 07/2013 – Monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil e América Latina: apontamentos conceituais, considerações metodológicas e reflexões sobre as práticas**. 2013a. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/41.pdf> Acessado em: 11/08/2015.

_____. **Senador Mário Couto e senador Eduardo Lopes**. 157ª Sessão Deliberativa Ordinária da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura. Diário do Senado Federal de 17/09/2013b, p. 63657.

_____. **Projeto de Resolução nº 66, de 2013**. Diário do Senado Federal de 29/08/2013c, ps. 57691 a 57693.

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

_____. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARVALHO, Nelson Rojas de. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

CHACON, Vamireh. **História do legislativo brasileiro**. Senado Federal, vol. II, Brasília, 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. Brasília: **Revista de informação legislativa**, a. 35, n. 138, abr./jun., p. 39-48, 1998.

DE CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

DOS SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

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

_____; FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. As políticas dos sistemas de avaliação da educação básica do Chile e do Brasil. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e política no controle do Executivo. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2001. **Dados [online]**, Rio de Janeiro, vol.44, n.4, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582001000400002&script=sci_arttext>. Acessado em: 15/08/2015.

_____; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito**. São Paulo: Saraiva, 2013.

FREITAS, Igor Vilas Boas de et al. **Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal: Proposta de abordagem.** Agosto/2013. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/avppsf/avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-1>>. Acessado em: 29/07/2015.

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

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. O controle legislativo no Brasil pós-1988. In: Jairo Nicolau; Timothy Power. (Ed.). **Instituições Representativas no Brasil: Balanço e Reformas.** 1ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 37-54, 2007.

_____. O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol.44, n. 3, pp. 561-605, 2001.

_____. **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada.** 244 f.. Dissertação de tese de doutorado. Brasília: UnB, 2005.

_____ (org.). O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In: **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente.** Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **BIB-Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, v. 37, p. 1-100, 1994.

_____; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

MAYHEW, David R. **Congress: The electoral connection.** Yale University Press, 1974.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. São Paulo: **BIB**, v. 59, p. 5-42, 2005.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

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

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes**. Trad. Pedro Vieira Mota. São Paulo: Saraiva, 8ª ed., 2004.

MOREIRA NETO, D. F. **Mutações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2ª ed., 2001.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do poder Executivo: O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.

REZENDE, R. M. **Democracia Administrativa e Princípio da Legalidade: A Política Nacional de Participação Social constitui matéria de lei ou de decreto?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Outubro/2014 (Texto para Discussão nº 158). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acessado em 16/08/2015.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol.46, n. 4, pp. 699-734, 2003

ROCHA, Marta Mendes da; BARBOSA, Cássio Felipe. Regras, incentivos e comportamento: as comissões parlamentares nos países do cone sul. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. suplementar, p. 93-104, ago.2008.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas públicas**. Publifolha, 2010.

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

SENADO FEDERAL. **Relatório Anual de Gestão da CONLEG – 2014**. 2014. Disponível em: <

<http://www12.senado.gov.br/senado/documentos/institucional/SF/OAS/CONLEG/arquivos/relatorios-de-gestao/relatorio-anual-de-gestao-2014>> Acessado em: 04/08/2015.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros 37ª ed., 2014.

SILVEIRA, Rafael; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 19-50, 2013a.

_____. Titulares da agenda e carreiras políticas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 10, Brasília, janeiro-abril, p. 285-311, 2013b.

THOENIG, Jean-Claude. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 54-70, abr./jun. 2000.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório Anual de Atividades – 2014**. Brasília, 2015. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/cidadao/cidadao.htm> > Acessado em: 04/08/2015.

VAZ, Alexander Cambraia N. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. **Opinião Pública**, v. 17, n. 1, p. 163-205, 2011.

WEBER, Max. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos**. Petrópolis: Vozes, 1993 (Clássicos do pensamento político).

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. trad. Daniel Grassi, 2ª ed., 2003.

ANEXO A – Questionário aplicado aos consultores legislativos

- Em que consistiu o trabalho da consultoria na avaliação de políticas públicas de 2014?
- Como foi a relação de trabalho da consultoria com a comissão? E com o gabinete do senador?
- Como você avalia o trabalho da Consultoria na avaliação de 2014?
- Houve envolvimento por parte dos funcionários do gabinete do senador? Do relator ou do presidente? Caso sim, em que consistiu o trabalho deles?
- Houve alguma intervenção de outro órgão do Senado (Presidência, SGM) no sentido de chamar a atenção a esta nova iniciativa?
- Houve envolvimento por parte de algum membro da sociedade civil?
- Quais as principais dificuldades encontradas (1º ano de implementação, eleições)?
- Como estão os trabalhos de avaliação para este ano de 2015?

ANEXO B – Questionário aplicado ao Senador Aníbal Diniz.

- Em que consistiu o trabalho da relatoria, no âmbito da avaliação de políticas públicas em 2014?
- Como foi a relação de trabalho do senhor com a Comissão?
- Como o senhor avalia o trabalho da Consultoria no trabalho de avaliação de políticas públicas?
- Como foi a relação com outros órgãos fora do Senado (Ministérios, TCU)? Eles colaboraram?
- A que o senhor atribui o sucesso da iniciativa na CCT?
- O senhor já tinha familiaridade com o assunto objeto de avaliação?
- Houve alguma intervenção de outro órgão do Senado (Presidência, SGM) no sentido de chamar a atenção a esta nova iniciativa?
- Quais as principais dificuldades encontradas (1º ano de implementação, eleições, etc)?

ANEXO C – Questionário aplicado a servidores da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática

- Em que consistiu o trabalho da comissão, no âmbito da avaliação de políticas públicas em 2014?
- Como foi a relação de trabalho da Comissão com a Consultoria?
- Como você avalia o trabalho da Consultoria na avaliação de 2014?
- Houve envolvimento por parte dos funcionários do gabinete do senador? Do relator ou do presidente? Caso sim, em que consistiu o trabalho deles?
- A que você atribui o sucesso da iniciativa na CCT?
- Houve alguma intervenção de outro órgão do Senado (Presidência, SGM) no sentido de chamar a atenção a esta nova iniciativa?
- Quais as principais dificuldades encontradas (1º ano de implementação, eleições)?
- Como estão os trabalhos de avaliação para este ano de 2015?

ANEXO D – Questionário aplicado à assessoria da Senadora Ana Amélia.

- Qual foi o trabalho da senadora Ana Amélia na avaliação de políticas públicas em 2014?
- Como poderia ser avaliada a participação da senadora Ana Amélia na relatoria da avaliação de política pública em 2014?
- Quais as atividades/diligências desenvolvidas pela senadora no âmbito da avaliação de políticas públicas?
- Houve pedido de alguma instância (presidência, SGM, diretoria da SCOM) solicitando atenção ou fazendo qualquer interferência acerca dessa avaliação de política pública?
- Houve envolvimento por parte de algum membro da sociedade civil?
- O relatório da avaliação de política pública em 2014 foi discutido na comissão? Foi aprovado?
- A que o senhor atribui o resultado final da avaliação de política pública?

ANEXO E – Questionário aplicado a servidores da Comissão de Assuntos Econômicos.

- Como foi a escolha da política pública a ser avaliada pela comissão, no âmbito da avaliação de política pública em 2014?
- Como foi a escolha do relator?
- Em que consistiu o trabalho da comissão, no âmbito da avaliação de políticas públicas em 2014?
- Como foi a relação de trabalho da Comissão com a Consultoria?
- Como você avalia o trabalho da Consultoria na avaliação de 2014?
- Houve envolvimento por parte dos funcionários do gabinete do senador? Do relator ou do presidente? Caso sim, em que consistiu o trabalho deles?
- Houve alguma intervenção de outro órgão do Senado (Presidência, SGM) no sentido de chamar a atenção a esta nova iniciativa?
- Houve envolvimento por parte de algum membro da sociedade civil?
- Quais as principais dificuldades encontradas (1º ano de implementação, eleições)?
- Como estão os trabalhos de avaliação para este ano de 2015?

ANEXO F – Questionário aplicado à assessoria do Senador Cristovam Buarque.

- Qual foi o trabalho do senador Cristovam Buarque na avaliação de políticas públicas em 2014?
- Como poderia ser avaliada a participação do senador Cristovam Buarque na relatoria da avaliação de política pública em 2014?
- Quais as atividades/diligências desenvolvidas pelo senador no âmbito da avaliação de políticas públicas?
- Houve pedido de alguma instância (presidência, SGM, diretoria da SCOM) solicitando atenção ou fazendo qualquer interferência acerca dessa avaliação de política pública?
- Houve envolvimento por parte de algum membro da sociedade civil?
- O relatório da avaliação de política pública em 2014 foi discutido na comissão? Foi aprovado?
- A que o senhor atribui o resultado final da avaliação de política pública?
- Houve algum tipo de penalidade ou sanção (mesmo simbólica) à CE ou ao parlamentar pela não aprovação do relatório?

ANEXO G – Questionário aplicado a servidores da Comissão de Educação, Cultura e Esporte.

- Como foi a escolha do relator da Avaliação de política pública, em 2014?
- Como foi a escolha da política pública a ser avaliada pela comissão, no âmbito da avaliação de política pública em 2014?
- Houve alguma iniciativa da comissão ou do relator ancorada na avaliação de política pública?
- Houve pedido de alguma instância (presidência, SGM, diretoria da SCOM) solicitando atenção ou fazendo qualquer interferência acerca dessa avaliação de política pública?
- Houve envolvimento por parte de algum membro da sociedade civil?
- O relatório sobre a avaliação de política pública de 2014 foi discutido na comissão? Foi aprovado?
- Houve algum tipo de penalidade ou sanção (mesmo simbólica) à CE ou ao parlamentar pela não aprovação do relatório?