

INSTITUTO DE

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

PESQUISA ECONÔMICA

APLICADA – IPEA

**O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PAPEL DE
AVALIAÇÃO DO SENADO FEDERAL – a atuação das
comissões temáticas**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

JOSÉ RICARDO SOARES VITERBO

BRASÍLIA-DF

2019

JOSÉ RICARDO SOARES VITERBO

**O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PAPEL DE
AVALIAÇÃO DO SENADO FEDERAL – a atuação das
comissões temáticas**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. Almir de Oliveira Júnior

BRASÍLIA-DF

2019

Viterbo, José Ricardo Soares

V843c O ciclo de políticas públicas e o papel de avaliação do Senado Federal: a atuação das comissões temáticas / José Ricardo Soares Viterbo – Brasília: IPEA, 2019.
62 p.: il.

Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, 2019

Orientação: Almir de Oliveira Júnior
Inclui Bibliografia.

1. Desenvolvimento Institucional. 2. Aprendizagem Organizacional. 3 Políticas Públicas
4. Senado Federal 5. Brasil. I. Oliveira Júnior, Almir de. II. Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada. III. Título.

CDD 328.365

Ficha catalográfica elaborada por Elisangela S. G. Macedo CRB-01/1670

JOSÉ RICARDO SOARES VITERBO

**O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PAPEL DE
AVALIAÇÃO DO SENADO FEDERAL – a atuação das
comissões temáticas**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Defendida em 28 de outubro de 2019

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. Daniel Pitangueira de Avelino – Ipea

Prof(a). Dr(a). Felix Garcia Lopez – Ipea

Prof. Dr. Almir de Oliveira Júnior – Ipea

BRASÍLIA-DF

2019

À Vânia, à Isabella, ao Gabriel e à Marina – fogo, terra, água e ar de minha existência.

AGRADECIMENTOS

Para este trabalho, contribuíram enormemente os amigos do Senado Federal e das salas de aula do IPEA. Foram muitas conversas, preciosas lições atentamente ouvidas e cuidadosamente guardadas. Muito obrigado a todos vocês.

Agradecimentos especiais ao Professor Almir de Oliveira Júnior, pela orientação ao longo do caminho, pela prontidão em ler todas as versões e de propor valiosas contribuições.

Ao Rafael Silveira e Silva e a Roberta Maria Correia de Assis que, desde o princípio, incentivaram, acreditaram e contribuíram para o bom êxito desse trabalho, apontando os caminhos iniciais e suprimindo os conhecimentos necessários para o início da jornada.

À Tatiana Feitosa de Britto que revisou versões preliminares deste trabalho e muito contribuiu para melhorá-lo.

À Jaqueline Auriolina Alves da Cunha pela revisão gramatical.

Aos Professores Felix Garcia Lopes e Daniel Pitangueira de Avelino.

Ao Omar Alves Abbud pela revisão final.

À minha família, pelo amor, carinho e atenção com que, diariamente, me conduzem ao foco do primordial sentido da vida.

Meus sinceros agradecimentos a: Adriana Lopes Silva, Alexandre Sidnei Guimarães, Ângela de Almeida Martins, Claudio Roberto Amitrano, Danilo Barbosa de Aguiar, Fátima Ribeiro Mattosinho Cordeiro, Fernando Mariano da Silva, Gabriel Pereira Viterbo, Gustavo Henrique Fideles Taglialegra, Isabela Miranda de Ataídes, Isabella Pereira Viterbo, Issana Nascimento Rocha, João Cândido de Oliveira, José Dantas Filho, José Edmar de Queiroz, Luiz Renato Vieira, Marcelo Lúcio Ottoni de Castro, Márcio de Oliveira Júnior, Marcio Tancredi, Nayara Dib Oliveira, Paula Emerik Corrêa, Vânia Christina Alves Pereira Viterbo, Wesley Dutra de Andrade e Willian de Sousa Ribeiro.

Muito obrigado.

Lista de Símbolos e Abreviaturas

ILB	Instituto Legislativo Brasileiro
TCU	Tribunal de Contas da União
CEENSI	Comissão Especial destinada a promover Estudos e Proposições para a Reformulação do Ensino Médio
CE	Comissão de Educação, Cultura e Esportes
PME	Programa Mais Educação
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PNE	Plano Nacional de Educação
RCE	Requerimento da Comissão de Educação, Cultura e Esportes
MEC	Ministério da Educação
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
APP	Avaliação de Política Pública
CPA	Comissão Própria de Avaliação
UnP	Universidade Potiguar

Lista de Figuras

Figura 1.1	Fluxo de avaliação de políticas públicas no Senado Federal	3
Figura 2.1	Loops de Aprendizagem	12
Figura 2.2	Diagrama do processo de autoavaliação Ccpa/UnP	14
Figura 4.1	Loops de aprendizagem em perspectiva	31
Figura 4.2	Ciclos de políticas públicas em perspectiva	39

Lista de Gráficos

Gráfico 4.1	Uso de requerimento de informações <i>versus</i> audiência públicas entre 2005 e 2019	25
Gráfico 4.2	Evolução das características dos relatórios da CE	26
Gráfico 4.3	Evolução das avaliações da CE entre 2015 a 2018	27
Gráfico 4.4	Percepção de alcance dos objetivos do Programa	33

Lista de Tabelas

Tabela 4.1	Percepção do alcance dos objetivos do Programa	32
Tabela A.1	Nota das avaliações da CE por relatório aprovado	48
Tabela A.2	Nota das avaliações da CE por ano	48

Lista de Quadros

Quadro A.1	Políticas Públicas Avaliadas pela CE	46
Quadro A.2	APP no Senado Federal – Audiências Públicas realizadas entre 2014-2018, na CE, para atender aos debates de avaliação de políticas públicas.	46
Quadro A.3	Programa Mais Educação - Roteiro dos eventos na CE	47
Quadro A.4	Critérios para avaliação dos documentos de pesquisa – Relatórios	47
Quadro A.5	Síntese dos conceitos e sugestão de avaliação qualitativa da aprendizagem organizacional	47

Resumo:

A presente dissertação tem como objetivo estudar o estágio em que se encontra o processo de desenvolvimento da capacidade institucional no Senado Federal ao implementar o Programa de Avaliação de Políticas Públicas em sua rotina de trabalho. Procura responder se os órgãos do Senado Federal encarregados da implementação desse Programa absorveram naturalmente essa nova rotina em seus processos de trabalho, se há necessidade de novas mudanças na configuração institucional, se a rotina implementada melhorou a efetividade do Senado Federal em sua tarefa de fiscalizar a execução das políticas públicas governamentais. Com a hipótese de que há indícios de contribuição positiva para ampliar o desenvolvimento da capacidade institucional do Senado Federal em fiscalizar o Poder Executivo, a pesquisa conceitua as avaliações realizadas pela Comissão de Educação, Cultura e Esportes (CE), no período de 2015 a 2018 e realiza entrevistas com atores institucionais relevantes para a implementação do programa. É dividida em quatro capítulos, além da introdução e da conclusão. No primeiro capítulo, consta a descrição da política em si, suas bases conceituais, a motivação institucional em instituir essa rotina de avaliação de políticas públicas, bem como os manuais que nortearam as primeiras ações de avaliação e os debates presentes em trabalhos anteriores que antecipam a discussão sobre o desempenho do programa. No segundo capítulo, apresentam-se conceitos relativos ao desenvolvimento da capacidade institucional do Poder Legislativo em suas funções basilares: representativa, legislativa e de fiscalização do Poder Executivo. O terceiro capítulo esclarece a metodologia usada na pesquisa, estudo de caso, com análise documental e entrevistas. O quarto capítulo contém resultados e análises das fontes de informação pesquisadas. O trabalho conclui que para alcançar estágios superiores nessa função, bem como fazê-la ganhar relevância e efetividade, é imprescindível que os integrantes do Senado Federal – os senadores, seus servidores e demais colaboradores – olhem para dentro da instituição, avaliem e analisem os resultados que apresentam à sociedade como um todo e utilizem essa experiência para aplicar na avaliação de políticas públicas, não só propondo mudanças, mas antes de tudo sendo a transformação piloto, o exemplo e o farol para as demais instituições públicas e para a sociedade.

Palavras-Chave: Desenvolvimento Institucional, Aprendizagem Organizacional, Políticas Públicas, Avaliação.

Abstract:

This paper aims to study the stage of the institutional capacity development process in the Federal Senate while implementing the Public Policy Evaluation Program in its work routine. Do the Federal Senate departments responsible for implementing this Program naturally absorb this new routine in their work processes? Are there opportunities for further changes in the institutional setting? Has this implemented routine improved the effectiveness of the Federal Senate in its task of overseeing the execution of governmental public policies? With the hypothesis that there is evidence of positive contribution to expand the development of the Federal Senate's institutional capacity to supervise the Executive Branch, the research conceptualizes the evaluations carried out by the Education, Culture and Sports Commission (EC), from 2015 to 2018. Conducts interviews with institutional actors relevant to program implementation. Divided as follows, apart from introduction and conclusion. The first chapter contains the description of the policy itself, its conceptual basis, the institutional motivation to institute this public policy evaluation routine, as well as the manuals that guided the first evaluation actions and the debates present in previous works that anticipate the discussion of program performance. The second chapter presents concepts related to the development of the institutional capacity of the Legislative Power in its basic functions: representative, legislative and executive power oversight. The third chapter clarifies the methodology used in the research, case study, with document analysis and interviews. The fourth chapter contains results and analyzes of the information sources searched. The paper concludes that in order to reach higher stages in this role, it is essential that the members of the Federal Senate - the senators, their servants and other collaborators - look inside the institution, evaluate and analyze the results they present to society as a whole and use this experience in the evaluation of public policies, not only proposing changes, but first and foremost being the pilot transformation, the example and the beacon for other public institutions and society.

Keywords: Institutional Development, Organizational Learning, Public Policy, Evaluation.

SUMÁRIO

Lista de Símbolos e Abreviaturas	vii
Lista de Figuras	vii
Lista de Gráficos	vii
Lista de Tabelas	vii
Lista de Quadros	vii
Resumo	viii
Abstract	ix
Capítulo 1 – Introdução	1
O Programa de avaliação de políticas públicas do Senado Federal.....	2
Pesquisas anteriores sobre o programa	5
Pergunta de pesquisa	9
Hipótese	9
Estrutura da dissertação.....	9
Capítulo 2 Referencial Conceitual	10
O Desenvolvimento da Capacidade Institucional.....	10
Aprendizagem organizacional	13
Política de avaliação institucional.....	18
	22
Capítulo 3 Metodologia	
Estudo de caso.....	22
Procedimento de pesquisa.....	23
Protocolo de pesquisa documental	23
Dimensões usadas na pesquisa documental	24
Entrevistas.....	25
Limitações de escopo da pesquisa	25
Capítulo 4 Resultados	26
Políticas avaliadas pela Comissão de Educação, Cultura e Esportes (CE).....	26
Análise das entrevistas.....	31
Processo de aprendizagem.....	32
Alcance dos objetivos do programa.....	36
Gestão do conhecimento.....	39
Contribuições adicionais.....	41
Considerações Finais.....	43
Conclusões	45
Referências Bibliográficas	47
Anexo I – Quadros e tabelas	50
Anexo II – Ferramenta de coleta de dados	53

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO

O Congresso Nacional tem participação bem definida nas fases iniciais do ciclo das principais políticas públicas: identificação do problema público, sua inclusão na agenda política, apresentação de soluções e tomada de decisão. No entanto, demonstra menor interesse em acompanhar o restante do ciclo: planejamento da execução, implementação e avaliação da política.

Atualmente, há procedimentos específicos para convocar Ministros de Estado, solicitar informações e analisar as contas dos gestores públicos. Contudo, o Congresso, para o exercício de uma efetiva atuação política de controle, precisa ampliar sua participação no ciclo das políticas públicas e criar e aprimorar instrumentos ágeis para coleta e tratamento de informações que lhe permitam vislumbrar de maneira independente a ação do Poder Executivo.

Nesse sentido, a Resolução nº 44 do Senado Federal, de 2013, que instituiu instrumentos para avaliar as políticas públicas federais, já apresenta resultados. Resta saber se essa rotina melhorou a efetividade do Senado em sua tarefa de fiscalizar a execução das políticas públicas, ou se a Casa permanece no início da jornada para se tornar uma instância legislativa proativa, capaz de elaborar soluções completas que atendam o interesse da sociedade.

Este trabalho analisa o Programa de Avaliação de Políticas Públicas, já em fase de execução pelo Senado Federal, e pretende identificar como essa atividade se insere no contexto do desenvolvimento da sua competência institucional de fiscalizar o Poder Executivo.

1.1 O Programa de Avaliação de Políticas Públicas do Senado Federal

O programa cujo fluxo de trabalho é apresentado na **Figura 1.1** foi estabelecido nos termos da Resolução nº 44, de 2013, e originou-se do Projeto de Resolução nº 66, de 2013, de autoria dos Presidentes das Comissões Permanentes.

Nesse projeto, os autores apresentaram os seguintes argumentos para justificar a proposta:

A - “institucionalizar a avaliação das grandes políticas públicas no Senado Federal”;

B - “estudar as grandes políticas públicas brasileiras de forma agregada, numa visão sistêmica capaz de considerar todos os seus efeitos sobre o conjunto da sociedade e sobre a Federação brasileira”;

C – “preparar o Congresso Nacional para acompanhar, com crescente acuidade, o ciclo das principais políticas públicas”;

D - “ganhar musculatura crítica para avaliar o complexo de iniciativas que, em determinado âmbito da intervenção do Estado, desdobra-se desde a análise dos motivos que tornaram necessária a intervenção estatal, até o planejamento de seu desenvolvimento, a definição dos agentes encarregados da implementação, o levantamento das normas disciplinadoras pelas quais se regerá e, por fim, a avaliação dos impactos alcançados no tempo”.

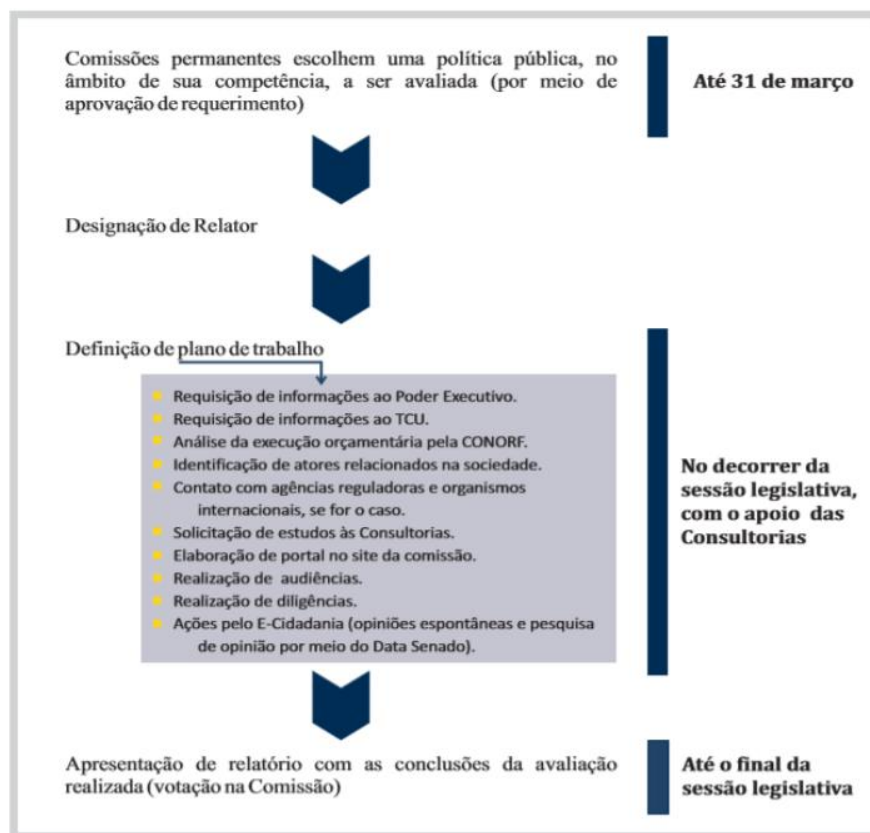
Esses argumentos denotam a preocupação original do Legislativo em promover a aprendizagem e o desenvolvimento institucional (estudar, preparar e ganhar musculatura crítica), como visão macro de longo prazo (grandes políticas públicas, todos seus efeitos e no conjunto da sociedade) no ciclo de políticas públicas.

Em sua Justificação, o projeto encontrou motivação:

1 - na crescente exigência da sociedade por “efetividade das ações” que empreende o Estado; e

2 - no pensamento de que “tal iniciativa representa 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**”.

Figura 1.1 – Fluxo de avaliação de políticas públicas no Senado Federal



Fonte: SANTOS et al, 2015, p. 7.

Outros interessados já se debruçaram sobre esse tema. SANTOS et al., 2015, por exemplo, consideraram como pressupostos para esse arranjo que:

1. as comissões permanentes são as instâncias em que se desenvolve o debate especializado e aprofundado sobre os vários setores e as diversas dimensões específicas nas quais se divide a realidade nacional;
2. a atividade realizada de maneira sistemática, incorporando-se à rotina parlamentar e legislativa;
3. cada comissão permanente deve eleger anualmente uma política pública para ter seus impactos e atividades avaliados;
4. o Tribunal de Contas da União (TCU) e entidades da sociedade civil são parceiros;
5. as Consultorias Legislativa e de Orçamentos da Casa são órgãos de assessoramento;
6. estratégia proativa de atuação e de contribuição para a melhoria da realidade social

e econômica deve ser estabelecida;

7. no controle horizontal, exercido entre instituições estatais, não há relação de subordinação;

8. a avaliação tanto formativa quanto somativa (HELDER e TORRES, *apud* SANTOS et al., 2015, p. 4) deve ser realizada, respectivamente, durante a implantação da política, para a tempestiva apresentação de propostas de modificação, e após a implementação da política, para a verificação de sua efetividade (avaliação *ex post*).

9. a avaliação deve ser realizada sob quatro dimensões: economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Foram considerados também por esses especialistas os seguintes aspectos para monitorar os resultados e os processos de políticas públicas

1 - “trazer ao conhecimento público e proporcionar o debate sobre a atuação governamental em benefício da sociedade;

2 - “propor ajustes e aprimoramento nas políticas públicas, quando necessários e oportunos.” (SANTOS et al., 2015, p 4)

Do ponto de vista do assessoramento pelas Consultorias Legislativa e de Orçamentos, o texto **Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal** (SANTOS et al., 2015, p 5) prevê dois níveis de atuação:

1 - coleta direta de dados e de informações, consolidação e produção de relatórios;

2 - análise e consolidação de informações constantes de estudos e avaliações previamente realizados por outras instituições, tais como relatórios produzidos por universidades, por centros de pesquisa e por instituições privadas, pelos próprios órgãos responsáveis pela execução da política avaliada, por organizações internacionais e, especialmente, os relatórios de auditorias anteriormente realizadas pelo TCU.

1.2 – Pesquisas anteriores sobre o programa

A seguir, são apresentadas sínteses das principais contribuições de trabalhos anteriores sobre a temática das avaliações de políticas públicas no Senado Federal. Essas contribuições são resultado do programa de capacitação do Senado Federal, promovido pelo Instituto Legislativo Brasileiro – ILB. Sua temática dialoga com os objetivos da presente pesquisa. Esses trabalhos apresentam diagnósticos com diferentes pontos de vista sobre o tema e propõem sugestões de melhoria. São produto de uma iniciativa institucional para promover a formação dos servidores com competências necessárias ao desenvolvimento de *expertise* em avaliações de políticas públicas.

Gomes (2018) analisou a rotina de avaliação implementada pelo Senado Federal, no período de 2014 a 2017. Ele mostra que os resultados de sua pesquisa indicam que há necessidade de “maior envolvimento por parte dos Senadores quanto ao encaminhamento das proposições oriundas das análises”. Além disso, apresentou as seguintes sugestões:

- “a) a criação dentro do portal do Senado Federal de um **banner Avaliação de Políticas Públicas**, e assim propiciar um maior conhecimento por parte dos cidadãos e entidades representativas da experiência da Casa de avaliar políticas públicas;
- b) implementar, no âmbito do Senado, um sistema de monitoramento dos encaminhamentos propostos *interna corporis* a partir das avaliações, favorecendo com isso um maior controle e acompanhamento da situação dos Projetos propostos a partir das avaliações das políticas públicas.”
(GOMES, 2018)

Gomes (2018) vê como elemento central para o sucesso do Programa de Avaliação de Políticas Públicas do Senado Federal a participação ativa dos parlamentares, sejam eles relator, presidente ou membro das Comissões temáticas do Senado. São eles a razão de existir o Programa e sobre eles deveria recair o maior impacto de aprendizagem do programa, pois eles são os tomadores de decisões sobre as políticas públicas. Muitas vezes, no entanto, estão alheios ou desinteressados da política que estão avaliando. Há outros focos de preocupação na atividade parlamentar que aparentemente lhes tomam mais atenção, como, por exemplo, a apresentação de novas proposições ou a atuação como relator de proposições polêmicas ou de grande visibilidade.

Para Gomes,

“(…)uma avaliação política é extremamente importante para o processo democrático, pois traz para o âmbito das políticas públicas aspectos dos debates político e de ideias, e isto pode ser vital no âmbito do Poder Legislativo para a intermediação de conflitos políticos que impactam as políticas públicas. Além disso, uma avaliação política poderá proporcionar ao ambiente das políticas públicas a implantação de uma estratégia de mudança no ambiente político-institucional. Até porque o ambiente político em que ocorre a avaliação é o mesmo em que muitas vezes ocorreu a tomada da decisão política. Neste sentido, nada mais justo do que trazer para esta seara, como a das Casas Legislativas, um debate como este.”(GOMES, 2018, p. 13)

Guimarães (2018) verifica se os prazos estabelecidos pela Resolução nº 44, de 2013, têm sido atendidos, bem como associa isso ao grau de interesse parlamentar no Programa. Ele também investiga em que arenas de poder as políticas avaliadas pelo Senado Federal podem se enquadrar.

Após ressaltar que a política em vigor no Senado ainda não dispõe de tempo de implementação suficiente para uma análise de impacto, conclui que, das treze Comissões Permanentes, somente seis cumpriram o que dispõe a Resolução e sete delas teriam demonstrado um “possível desinteresse” na atividade de avaliação de políticas públicas. Além disso, destaca que apenas duas comissões permanentes cumpriram todas as disposições e prazos estabelecidos pela Resolução. Outro dado de sua análise aponta que “no ano de eleições gerais (2014), apenas 40% das políticas públicas avaliadas tiveram pareceres e relatórios conclusivos” (GUIMARÃES, 2018).

Guimarães (2018) também detecta, em sua pesquisa, um aumento do percentual de pareceres apresentados sobre o total de políticas públicas escolhidas para avaliação. Para ele, esse indicador chega a 92,3% no último ano de sua análise 2017. Os números para os anos anteriores são: 2014, 40,0%; 2015, 82,4%; 2016, 88,4% (GUIMARÃES, 2018, p. 8). Na republicação de suas pesquisas, Guimarães observa a ocorrência de um “efeito aprendizagem no processo de escolha e realização da avaliação”, bem como uma melhoria da atuação do parlamentar relator em relação “à competência de controle e fiscalização do Senado Federal” (GUIMARÃES, 2019, p. 16).

Stilben (2018) busca compreender o impacto do Programa de forma reversa, partindo de sua produção final e comparando-a com a sua proposta inicial de implementação, no que se refere aos “primeiros efeitos técnicos das recomendações expressas nos relatórios elaborados pelas Comissões”.

Stilben (2018) conclui que, do ponto de vista político, não foi notado, em sua pesquisa, “um uso político dos relatórios – bem como das recomendações – por parte da oposição para descredenciar ações governamentais. Segundo ele,

“(…) os parlamentares ao aceitarem a relatoria das avaliações e defendê-las, mesmo sem interesse de criar e manter embates políticos e ideológicos (os quais poderiam gerar aprovação externa da população, e, por conseguinte, o voto), demonstram à sociedade um *feedback* de um trabalho especializado e, claro, podem, na seara das suas recomendações, favorecer áreas de interesse na feitura de seus relatórios.” (STILBEN, 2018, p. 13)

Sua conclusão, do ponto de vista técnico, ressalta que os relatórios apresentam uma prestação de contas mais direta à sociedade. Contudo, afirma ele, não se sabe ao certo “o que pode ser feito com o próprio produto” (STILBEN, 2018, p. 14). Segundo ele,

“Há que se refletir sobre a possibilidade de criar mecanismos mais firmes de produtividade para que essa prática siga uma constante – ou mesmo ascenda – e amplie o papel do Senado não somente para seu próprio serviço, mas também como forma de transparecer à imagem pública tal sistemática e fomentar no próprio Executivo maior parceria”. (STILBEN, 2018, p. 15)

Stilben também notou que não há “previsão ou proposta de acompanhamento dessas sugestões encaminhadas ao Executivo no próprio Governo” (STILBEN, 2018, p. 15) e, portanto, não há um retorno do que foi efetivamente feito com os relatórios. Além disso, segundo ele, não há uma diretriz de como essas partes conclusivas do trabalho das Comissões deveriam ser produzidas. Com isso, ele pondera que não se observa a existência de um padrão observável nas recomendações dos relatórios.

Ele sugere que estudos posteriores verifiquem o andamento das recomendações por meio de um questionário simples, contendo cinco questões:

“1) foi recebida a sugestão? 2) foi acatada a sugestão? 3) qual nível de implementação se planejou ou se está executando? 4) se não foi recebida, por quê? 5) se não foi acatada, por quê?” (STILBEN, 2018, p.16).

Sua análise sugere também a possibilidade da concomitância de mais de uma política sendo analisada por Comissão, sem perda de qualidade dos relatórios. Segundo ele, “instrumentalizando de uma forma mais adequada – e com um melhor aproveitamento de tempo

nas próprias Comissões –, poder-se-á fazer uma quantidade ainda maior de avaliações em cada colegiado”. (STILBEN, 2018, p.16)

As observações presentes nesses trabalhos parecem compor um conjunto de diagnósticos verossímeis do período atual vivido pelo Programa, que passa por um momento de inflexão, em que começa a possuir uma identidade e, talvez, um ganho de qualidade. Apresentam, também, soluções que poderão conduzir a melhorias do Programa de Avaliação de Políticas Públicas do Senado Federal. Ademais, o simples fato de os trabalhos existirem, demonstra que a Instituição é capaz de criar um ambiente favorável a críticas, questionamentos e sugestões de melhorias, características presentes em estruturas que incentivam, promovem e buscam o desenvolvimento e o aprendizado de forma contínua, consistente e organizada.

1.3 Pergunta de pesquisa

Após cinco anos de implantação desse programa, parece momento oportuno para uma avaliação, para identificar seus resultados e verificar a trajetória de aprendizado dos órgãos encarregados de sua condução: eles absorvem naturalmente a nova rotina? Há necessidade de mudanças? Essa rotina melhorou a efetividade do Senado em sua tarefa de fiscalizar a execução das políticas públicas?

1.4 Hipótese

O procedimento de avaliação de políticas públicas empreendido pelo Senado, por meio de suas Comissões Permanentes, contribui para ampliar o desenvolvimento da capacidade institucional do Senado Federal de fiscalizar o Poder Executivo Federal, cumprindo, assim, uma de suas atribuições.

1.5 – Estrutura da dissertação

Compõem esta dissertação, além da introdução e da conclusão, as seguintes partes: o referencial conceitual, no qual são apresentadas as discussões relativas ao desenvolvimento institucional, à aprendizagem organizacional e aos sistemas de avaliação; o capítulo sobre a metodologia usada na pesquisa, um estudo qualitativo das avaliações de políticas públicas da Comissão de Educação, Cultura e Esportes no período entre 2015 a 2019, que envolve análise documental e entrevistas; e o capítulo de consolidação dos resultados.

CAPÍTULO 2 – REFERENCIAL CONCEITUAL

2.1 O Desenvolvimento da Capacidade Institucional

Acir Almeida (ALMEIDA, 2010, p. 97) discute a capacidade institucional e a atuação do Congresso Nacional, pós-Constituição de 1988, na elaboração de políticas públicas e no controle de sua execução. Ele observa que a questão do desempenho do Legislativo, a partir de 1990, “ocupa cada vez mais espaço na agenda dos organismos internacionais”. Essas preocupações reverberam no meio acadêmico e inspiram pesquisas que buscam desenvolver mecanismos de avaliação da atuação dos Poderes Legislativos.

Em YEUNG *et al*, (2013) tem-se um exemplo dessa repercussão. Nesse trabalho, os autores propõem um caminho simples, claro e objetivo para avaliar a produção da Câmara Municipal de São Paulo, seguindo os parâmetros de produtividade comuns na iniciativa privada, que consiste basicamente na aferição da quantidade de produtos produzida em comparação com os insumos empregados. Essa análise, apesar de interessante para questões específicas, indicadas para determinadas avaliações de políticas públicas, possui diversas falhas conceituais quando empregadas para aferir trabalho intelectual desenvolvido em instituições como as representações parlamentares. O problema dessa perspectiva reside basicamente na relativa impossibilidade de se delimitar, com precisão, os reais produtos dessa atividade.

Em um primeiro momento, pode-se acreditar, de maneira simplificada, que o processo legislativo deva produzir leis. Visto dessa forma, a impressão que se tem é de que a questão está resolvida. Contudo, seguindo o método postulado por Yeung et al (2013), pode-se chegar a conclusões que mais irão confundir do que esclarecer. Por esse prisma, talvez a produtividade média seja baixa, talvez não, mas deve-se perguntar: será melhor que produzam mais leis ou não é desejado que sejam produzidas o tempo todo? A obstrução também é um trabalho legislativo? O discurso parlamentar, as audiências públicas estão lá para o que mesmo? Afinal, o que os legisladores fazem, quando não estão a legislar? Percebe-se, logo, que não há muitos meios quantitativos para se avaliar o resultado da ação legislativa. Mesmo os critérios qualitativos requerem cuidados para serem empregados no tratamento de questões que envolvem imperfeições no julgamento, que podem variar em matizes culturais, políticos, ideológicos e informacionais.

Kathy Goldschmidt (GOLDSCHMIDT, 2017, p.1), ao analisar o Parlamento Americano, observa que décadas seguindo ditames pragmáticos, baseados em índices de produtividade, que defendem a redução pura e simples de custos operacionais, de infraestrutura tecnológica e de pessoal, podem ter levado aquele Parlamento a uma redução notória de sua capacidade de defender a vontade do povo que representa, ou seja, a própria democracia.

Para ela, os seguidos cortes orçamentários chegaram à estrutura óssea das organizações representativas daquele país. Os baixos salários, a falta de incentivos, os níveis de pressão a que servidores estão submetidos, tanto nos gabinetes de parlamentares quanto nos órgãos administrativos e de assessoramento técnico, principalmente em função da elevada exposição midiática de seus atos e da permanente cobrança popular por resultados, podem, em seu conjunto, ter conduzido à elevada rotatividade de pessoal, bem como à substancial redução do número de servidores permanentes, que, segundo ela, encontram melhores condições de trabalho nas carreiras das indústrias locais.

Para ela, organizações baseadas em conhecimento, como, por exemplo, os parlamentos, dependem de funcionários talentosos e experientes - “ativos mais valiosos de qualquer local de trabalho baseado em conhecimento” (GOLDSCHMIDT, 2017, p. 6). Portanto, os parlamentos precisam melhorar as qualidades, as habilidades e a *expertise* de suas equipes, assim como melhorar o acesso de que dispõem a “conhecimentos políticos de alta qualidade e apartidários dentro do Poder Legislativo” (GOLDSCHMIDT, 2017, p. 6).

Outro resultado dessa pesquisa revela que há baixa dedicação do parlamentar, ou seja, os parlamentares dedicam pouco tempo para aprender sobre o que estão decidindo. Isso se deve, no caso do Parlamento Americano, à força de atuação das lideranças partidárias, que reduz a efetividade dos parlamentares de, individualmente, influenciarem em profundidade as políticas públicas. Adicionalmente, essas lideranças promovem uma redução do papel das Comissões temáticas. Assim, essa falta de envolvimento efetivo do parlamentar, aliada à reduzida presença de pessoal técnico experiente, pode estar na causa da percepção geral do povo americano de que houve decréscimo da qualidade da atuação parlamentar.

Contudo, as evidências encontradas por Acir (ALMEIDA, 2010, p. 125), são animadoras: o Parlamento Brasileiro parecia estar melhor que o Parlamento Americano, pelo menos, no período por ele analisado (de 1988 a 2009), tanto em sua capacidade de produzir

políticas públicas, quanto para emendar iniciativas do Executivo. Aqui, pelo menos nos órgãos de assessoramento superior, os representantes dispunham de equipes técnicas de alta qualidade, experientes e capazes de conduzir estudos de alta relevância para atuar nas principais atribuições de seus mandatos. Contudo, no que tange à capacidade de controle sobre a execução das políticas públicas, havia, segundo ele, uma lacuna a ser preenchida. As evidências, por ele coletadas, apontam que também há baixa dedicação do parlamentar em atuar nessa atividade, apesar de haver instrumental legal farto e continuamente ampliado.

Arter (2006) *apud* Acir Almeida (ALMEIDA,2010, p. 99) propõe, dentre outras, a seguinte pergunta orientadora: “Como os parlamentares, tanto no âmbito individual como coletivamente, atuam para desempenhar seus papéis legislativos na formulação, deliberação e controle sobre a execução de políticas públicas?”

Ou mais especificamente,

- Pergunta 1 (capacidade institucional): Em que medida o Congresso é capaz de influenciar a produção e de controlar a execução de políticas públicas?
- Pergunta 2 (iniciativa legal): Em que medida o Congresso produz políticas públicas relevantes por iniciativa própria?
- Pergunta 3 (autonomia decisória): Em que medida o Congresso altera iniciativas de políticas públicas do Executivo, mesmo contra a vontade desse último?
- Pergunta 4 (efetividade do controle): Em que medida o Congresso exerce controle efetivo sobre a execução de políticas públicas?” (ALMEIDA,2010, p. 99)

Dessa forma, embora esta pesquisa não tenha a pretensão de revelar todos os aspectos dessa realidade, pois realiza um recorte no tempo e no conteúdo das bases informacionais disponíveis, ela pode trazer à luz elementos para esclarecer, por meio do estudo do Programa de Avaliação de Políticas Públicas, instituído pela Resolução nº 44, de 2013, se o Senado Federal tem evoluído na função de propor mecanismos para ampliar sua atenção sobre a execução das políticas públicas, bem como se os parlamentares têm aproveitado melhor as potencialidades de fiscalização postas à disposição de seus mandatos, permitindo-lhes uma atuação mais efetiva em ações de controle do Poder Executivo.

2.2 Aprendizagem organizacional

Dado que o desenvolvimento da capacidade institucional de organizações baseadas em conhecimento requer melhoria contínua das habilidades de suas equipes, pode ser de alguma utilidade ao gestor procurar entender os mecanismos institucionais usados pela sua organização na aquisição, compartilhamento, interpretação, manutenção e utilização do conhecimento.

Assim, para contribuir com esse entendimento, Scott (2011), *apud* Odor (2018 p. 1) define a aprendizagem nas organizações como um processo “multinível em que os membros, de maneira individual e coletivamente, adquirem conhecimento, atuando juntos e refletindo juntos”. Para ela o “conhecimento é adquirido ou criado e aplicado pelos indivíduos. Por sua vez, o conhecimento individual é compartilhado, combinado, expandido, testado e aplicado entre os indivíduos para se tornar um conhecimento do grupo ou da comunidade” e “à medida que o conhecimento é capturado, disseminado e embutido em características organizacionais, como estratégias e protocolos, ele se torna parte de um contexto organizacional, ou código, que, por sua vez, influencia o que e como grupos, comunidades e indivíduos aprendem”. Para ela, o “código continua a evoluir à medida que consome a aprendizagem de indivíduos e grupos”.

Para Odor (2018, p.2) é quase uma postulação universal que o aprendizado envolve cognição e fazer. Dessa forma, torna-se possível rastrear, medir e avaliar o processo de aquisição do conhecimento, bem como o estágio ou nível de conhecimento de determinada organização. Segundo ela, alguns pesquisadores mediram o conhecimento avaliando características dos produtos, dos serviços ou do estoque de patentes das organizações. Há duas abordagens principais para a análise da aprendizagem organizacional, segundo Odor, as abordagens cognitiva e comportamental. Na abordagem cognitiva, considera-se o fato de que uma organização pode adquirir conhecimento sem uma mudança correspondente no comportamento, ou uma mudança na gama de comportamentos potenciais, desenvolvimento de mapas cognitivos ou de sistemas de crenças. Nessa abordagem, diz-se que a aprendizagem ocorreu na medida em que há consciência dentro do organismo de que há uma mudança nas suposições, crenças e esquemas interpretativos. Na abordagem comportamental, no entanto, para que o aprendizado ocorra, tanto o sistema de crenças, quanto o comportamento, por meio de ação, devem estar envolvidos. O aprendizado é visto como uma mudança na cognição, assim como no comportamento.

De acordo com Beckhard, *apud* Odor (2018, p.3),

“o desenvolvimento organizacional é um processo planejado de mudança cultural, utilizando o conhecimento da ciência comportamental como base para intervenções destinadas a aumentar a saúde e a eficácia da organização”.

O foco do desenvolvimento organizacional não se relaciona apenas à pessoa individualmente e seu crescimento na organização. Em vez disso, o foco está em como o indivíduo se relaciona com o seu próprio grupo de trabalho e como o seu grupo interage com outros grupos da organização.

Em cada organização, há basicamente três níveis de aprendizagem organizacional: aprender no nível individual implica uma pessoa obter novas ideias e informações pertencentes ao seu ambiente, compreendê-las, interpretá-las, experimentá-las e ajustar seu comportamento em termos de resultados obtidos usando processos conceituais e cognitivos. Um aprendizado em nível de grupo é quando os indivíduos interagem e compartilham com outros indivíduos o que aprenderam no nível individual. Aqui, o indivíduo compartilha seu aprendizado com outro indivíduo, interpreta em conjunto e obtém uma suposição de grupo. A essência está na comunicação. Por fim, aprender em nível organizacional é o estágio em que, quando os grupos se reúnem para compartilhar seus conhecimentos adquiridos por meio do processo de comunicação, esses aprendizados são transformados em instruções aceitáveis para “todos os membros da organização” e serão acessíveis a todos que precisam deles. (ODOR, 2018, p.3)

Segundo Odor (2018, p.3), há três fatores principais que desencadeiam o estudo da aprendizagem organizacional, usando a organização como uma unidade de análise. Primeiro, é a memória do conhecimento organizacional que define os principais processos que usa para adquirir conhecimento. Em segundo lugar, no aspecto do desenvolvimento tecnológico, a ênfase deve ser colocada nas competências essenciais de indivíduos e grupos. Finalmente, deve haver rotinas que operacionalizem as memórias da organização e as bases de conhecimento.

Odor (2018, p.3), citando Hashemi, identificou nove fatores principais que afetam a aprendizagem organizacional: pensamento sistêmico, aprendizagem em equipe, modelos mentais, ideais e visões comuns, personificação de habilidades e dominação, experimentação de novas abordagens, aprendizado de experiências passadas, aprendizagem de outros e transferência de conhecimento. Essas habilidades compõem o conjunto de atributos perseguidos pelos cursos de

formação de líderes e estão, de certa forma, arraigados tanto no ambiente competitivo empresarial, quanto no governo, uma vez que também os órgãos governamentais buscam a eficiência competitiva, quando seus resultados passam a ser comparados com os apresentados por outros órgãos de diferentes poderes e níveis da federação.

Garvin (1993), citado por Odor (2018, p.4), defende que organizações de aprendizagem são hábeis em criar, adquirir e transferir conhecimento, e em modificar seu comportamento para refletir novos conhecimentos e *insights*. De acordo com Yadav e Agarwal (2016), citados por Odor (2018, p. 4), o conceito de organização da aprendizagem foi introduzido por Peter Senge em 1990. Peter Senge era um conferencista sênior sobre liderança e sustentabilidade na Sloan School of Management do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT), que também foi o presidente fundador dessa organização. Senge definiu que “uma organização de aprendizagem é a que incentiva e facilita o aprendizado, a fim de se transformar continuamente para sobreviver e se destacar em um ambiente de negócios que muda rapidamente. As organizações de aprendizagem são aquelas em que o aprendizado e o trabalho são integrados de maneira contínua e sistemática, a fim de apoiar melhorias contínuas individuais, em grupo e organizacionais. A implicação da definição acima é que as pessoas que trabalham em uma organização de aprendizagem veem a aprendizagem como um processo contínuo e aprendem com praticamente tudo o que fazem.

O **Quadro A.5** traz uma síntese desses conceitos, com uma proposta de avaliação da qualidade da aprendizagem institucional, que poderá ser aplicada na forma de questionários pré-definidos ao conjunto dos colaboradores.

De acordo com Argyris e Schön (1996), *apud* Odor (2018, p.3), “a eficácia organizacional deve ser experimentada antes que se possa afirmar que a aprendizagem organizacional ocorreu”, completando o ciclo do processo de aprendizagem que envolve cinco etapas: aquisição, compartilhamento, interpretação, manutenção e, finalmente, utilização do conhecimento.

Argyris (1977), *apud* Odor, (2018, p.2) ao tentar estabelecer uma relação entre comportamento e ação, definiu a aprendizagem como a descoberta e a correção de erros.

Segundo Argyris, Schön, *apud* Visser (VISSER, 2007, p. 659), o aprendizado de *loop* único (*single-loop learning*) ocorre quando erros são detectados e corrigidos sem que ocorram mudanças nas políticas, nas metas ou nas suposições existentes. Já o aprendizado de *loop* duplo

(*double-loop learning*) ocorre quando erros são detectados e corrigidos, de forma que as políticas, metas ou pressupostos existentes são questionados e desafiados. Por fim, o aprendizado de *loop* triplo (*triple-loop learning*) refere-se ao nível em que a organização aprende a aprender, tanto em função de ter incorporado no “hábito” corporativo o processo de aprendizagem e aprender com tudo o que faz, quanto por ter construído mecanismos de discussão sobre o processo de aprendizado (*meta-learning*), ou ainda pelo planejamento de ações de aprendizagem de interesse estratégico para a instituição (*planned learning*).

Para Visser (2007, p. 669), ao citar Baterson (1958, 1963 e 1972), o que se denominou de *deutero-learning* “refere-se a uma adaptação comportamental aos padrões de condicionamento no nível das relações nos contextos organizacionais”. Essa forma de aprendizado é “contínua, comunicativa e comportamental e, em grande parte, inconsciente”. Tende a escapar da “orientação e da organização explícitas”. Especialmente em sua “forma patológica, de ‘*double binds*’, que não leva necessariamente a melhorias organizacionais ou individuais”. (VISSER, 2007, p. 669)

Figura 2.1 – Loops de Aprendizagem



Fonte: Elaboração Própria. A implementação, o monitoramento de resultados e a avaliação são comuns aos *loops* de aprendizagem embora representem ações distintas em cada novo *loop*.

2.3 Política de avaliação institucional

Como se pode observar a partir da discussão anterior, tanto o desenvolvimento institucional e os ciclos das políticas públicas, quanto os processos de aprendizagem organizacional têm as avaliações como pilares de suas ações. A avaliação pode ser externa, quando realizada por alguém de fora da instituição, ou interna, quando realizada pela própria instituição. A avaliação interna ou auto avaliação deve se integrar às rotinas da organização, para que se torne natural e sistemática.

As recomendações do organizadas pela *Commonwealth Parliamentary Association* – CPA (CPA, 2006), pelo Instituto do Banco Mundial (CPA, 2006) e pelo *Benchmarking and Self-Assessment for Parliaments* (O’Brien et al, 2018) contêm elementos úteis para que os parlamentos iniciem o caminho em direção à auto avaliação. Esses documentos mapeiam os princípios basilares da atuação legislativa e demonstram que as funções comuns a todos os legislativos são de representação, legislativa e de supervisão do Executivo.

Lisa Von Trapp, uma das organizadoras do *Benchmarking and Self-Assessment for Parliaments* (O’Brien, 2018 p. 7) alerta que “as eleições fornecem uma base para o governo do povo, mas não garantem que os cidadãos sejam efetivamente representados”. Para ela, a “verdadeira democracia exige que aqueles que são eleitos livremente tenham o poder - e a vontade política - de cumprir suas responsabilidades constitucionais”. E diante dos desafios como o declínio da confiança do público e a supremacia do Executivo, “os parlamentos em todo o mundo devem garantir que funcionem de maneira democrática internamente e que tenham a autoridade e os recursos necessários para desempenhar suas funções”. Ela lembra que o parlamento é “um produto da história e da cultura de seu próprio país”, e, portanto, não existe uma “fórmula” ou um roteiro de verificação para o desenvolvimento de um parlamento eficaz. Contudo, há um conjunto de “normas e de padrões que são relativos aos parlamentos democráticos que transcendem as particularidades dos sistemas políticos e legislativos”. Assim, segundo a autora, apesar de o contexto ser extremamente importante, um exercício de *benchmarking* ou de auto avaliação bem feito, deve permitir que o “contexto seja totalmente explorado”.

Para que essa discussão não permaneça apenas no campo teórico e para buscar-se uma visão mais prática de um sistema de avaliação, o estudo do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior, instituído pela Lei nº 10.861, de 2004, pode contribuir, como um exemplo prático

de rotina para o processo de avaliação e fornecer princípios basilares para serem exportados, guardadas as devidas peculiaridades, para outras atividades, em que o conhecimento e o trabalho intelectual sejam demandados.

Segundo essa norma, a avaliação institucional, interna ou externa, deverá contemplar a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos, obedecendo como princípios o caráter público de todos os procedimentos, dos dados e dos resultados dos processos de avaliação.

Desse processo, deverá participar tanto o corpo discente, quanto o docente, além das equipes técnicas e administrativas, e a sociedade civil, por meio das representações.

Acrescenta-se que a avaliação das instituições de educação superior deverá aplicar conceitos, ordenados em uma escala com cinco níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.

Por sua vez, os estudantes serão avaliados pelo Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE. Interessante observar a previsão de metodologia para distinção dos estudantes com melhor desempenho no ENADE. Pela norma, o Ministério da Educação deverá conceder estímulo, na forma de bolsa de estudos, ou auxílio específico, ou ainda alguma outra forma de distinção com objetivo similar, destinado a favorecer a continuidade dos estudos, bem como promover o surgimento de competências em nível de excelência.

A norma também estabelece sanções, quando as instituições de ensino obtêm resultados considerados insatisfatórios. Procede-se ao estabelecimento de um protocolo de compromisso, que, se não cumprido, ensejará a imposição das seguintes penalidades: (i) suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação; (ii) cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos; (iii) advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de ensino superior.

A Universidade Potiguar – UnP, ao instituir esse sistema de avaliação interna, publicou a Portaria nº 39/2004, na qual dispõe sobre a Comissão Própria de Avaliação – CPA. Dentre as ações dessa comissão, destaca-se a elaboração de um roteiro para as avaliações que consiste em: planejamento, sensibilização, aplicação de questionários, coleta e análise dos dados, apresentação dos resultados, plano de melhorias, retorno à comunidade e elaboração do relatório de avaliação

Figura 2.2.

Figura 2.2 – Diagrama do processo de autoavaliação da CPA/UnP



Fonte: UnP/CPA (UNP, 2017)

Assim, para alcançar um nível de desenvolvimento satisfatório de sua capacidade em cumprir suas funções, uma instituição deverá promover frequentes rotinas de avaliação que resultem em *feedbacks* eficazes e oportunos para melhoria de suas ações. A influência da avaliação é evidenciada no estudo **Lições de Experiências Exitosas para Melhorar a Educação em Regiões com Baixos Índices de Desenvolvimento** (CODES, 2018). O relato dessa pesquisa demonstra que uma política integrada de avaliação, bonificação e capacitação, onde ocorre uma redução do interstício temporal entre avaliações, permite a correção de erros antes que se tornem um problema.

“Iniciativa recente do governo estadual, em 2015, o Mais PAIC consiste em avaliações realizadas no início do ano letivo, com função diagnóstica – diferenciando-se do SPAECE, externa ao Município, que ocorre ao final de um período ou ciclo de estudo. Essa característica permite que os gestores escolares – professores, coordenadores pedagógicos e diretores – possam planejar suas ações para sanar as lacunas no aprendizado de cada estudante. (CODES, 2018)

Da breve narrativa, pode-se depreender que o estado dispõe de uma estrutura de avaliação capaz de identificar os gargalos à evolução da educação básica. Prova maior são as informações colhidas por meio do SPAECE-Alfa – avaliação da alfabetização –, e do Mais PAIC, que permitem corrigir, a tempo, deficiências basais, comprometedoras ao pleno aprendizado do educando. Como decorrência lógica, é possível atribuir parcela do êxito à sistemática em questão, ficando o desafio de reproduzi-la em outros entes federados.”

Portanto, em síntese, e mirando-se nas experiências exitosas no contexto da educação, em princípio, o Parlamento poderia contar com uma rotina própria de auto avaliação, pensada para as peculiaridades inerentes ao trabalho intelectual que realiza, buscando-se a qualidade de suas decisões enquanto instituição pública voltada para o bem comum.

Assim, guardadas as devidas proporções, idealmente, além de ser estabelecido por lei, um sistema de avaliação próprio deverá: (a) ser integrado à rotina da instituição, por meio da formação de uma comissão que atuará permanentemente com a finalidade de executar a avaliação; (b) promover um sistema que premie os destaques por seu desempenho; (c) fixar sanções escalonadas e severas o suficiente para não estimular o baixo rendimento das unidades avaliadas; e (d) capacitar todos os atores institucionais envolvidos, nas habilidades julgadas necessárias pelo processo de avaliação.

CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA

Foram analisados os relatórios aprovados pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), no período de 2015 a 2018. A escolha da Comissão de Educação se deve ao fato de ter sido uma das comissões que mais produziu relatórios de avaliação no período considerado (vide **Quadros A.1 e A.2**, do Anexo I), igualada apenas pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (GUIMARÃES, 2018, p. 5). Foram analisadas sete políticas públicas no período de 2015 a 2018, realizadas cinco audiências públicas e ouvidos 22 atores envolvidos tanto nas implementações, quanto nas avaliações anteriores de políticas públicas.

3.1 Estudo de Caso

As características do estudo de caso são adequadas ao tema que será tratado, bem como às questões formuladas, o que justifica, assim, a utilização dessa metodologia como estratégia de pesquisa.

Vejamos algumas dessas características:

- a) o fenômeno que se pretende estudar é observado em seu ambiente natural, pois trata-se de uma ação desenvolvida ao longo de um ciclo de atividades legislativas normais, sujeitas a pressões políticas diversas; (YIN, 2001)
- b) os dados serão coletados por três meios disponíveis: documentos gerados no processo de avaliação de políticas públicas (relatórios, atas de reuniões e de audiências públicas), análises de estudos anteriores e entrevistas com atores relevantes; (YIN, 2001)
- c) não serão possíveis controles experimentais, pois o ambiente, (o contexto político) em que a atividade se insere é altamente dinâmico; (YIN, 2001)
- d) a pesquisa envolve prioritariamente as questões **como e por quê**; (YIN, 2001)
- e) o estudo enfoca eventos contemporâneos, visto que pretende analisar ações que estão a ocorrer no momento, ou que no máximo se encerraram nos últimos cinco anos; (YIN, 2001)
- f) trata-se de um problema que convoca a compreensão holística de um evento ou de uma situação em questão usando a lógica indutiva, ou seja, do particular ou do específico para o geral; (YIN, 2001)

g) o projeto em questão abrange o processo completo: planejamento + coleta + análise de dados; (YIN, 2001)

h) são generalizáveis a proposições teóricas, e não a populações ou universos, pois cada um dos casos possui suas próprias peculiaridades, são afetadas de forma diferente a estímulos sociais e políticos. (YIN, 2001)

3.2 - Procedimentos de Pesquisa

Quanto à preparação e coleta dos dados, buscaram-se as seguintes fontes de informações: (a) documentação produzida no período considerado, de 2015 a 2018, seguindo o protocolo desenvolvido, considerando o ciclo completo de avaliação de uma comissão, desde o processo de escolha da política, que envolve as sugestões dos parlamentares, defesa, discussão e votação no plenário da comissão, audiências, produção e aprovação do relatório; (b) análise dos artigos, dos estudos e das avaliações acadêmicas anteriores sobre o programa; e (c) entrevistas com atores relevantes no processo. Após as etapas de coleta dos dados passou-se a uma análise das evidências encontradas, buscando, sempre que fosse possível, o estabelecimento de relações de validação entre as evidências.

3.3 - Protocolo de pesquisa documental

Para o desenvolvimento do protocolo, foram tomados como base: as justificações apresentadas pelos autores do PRS nº 66, de 2013 - documento que deu origem ao Programa de Avaliação de Políticas Públicas do Senado Federal; a publicação **Avaliação de Políticas Públicas pelo Senado Federal: Proposta de Abordagem**, de 2013, que forneceu os primeiros parâmetros para essa rotina (FREITAS et al 2013); o **Referencial de Avaliação de Políticas Públicas pelo Senado Federal**, publicado em 2015 (SANTOS et al, 2015), e as considerações de Hilary Odor sobre o processo de aprendizagem institucional (ciclos de aprendizagem).(ODOR, 2018)

A leitura dos documentos gerados no processo de avaliação em análise também revelou a existência de um núcleo comum que lhes conferia certa identidade. Dessa leitura foram extraídos, portanto, elementos para compor os critérios usados na pesquisa (vide **Quadro A.4**, Anexo I). Outros critérios aqui não considerados não pertenciam ao foco da pesquisa ou não permitiam

identificar diferenças nos documentos (produtos) que caracterizassem mudanças no processo de aprendizagem. Contudo, o principal desafio foi encontrar parâmetros que permitissem a comparação entre as avaliações, pois às vezes era observada quebra na sequência dos dados de determinada dimensão, fato que poderia inviabilizar uma comparação efetiva.

3.3.1 - Dimensões usadas na pesquisa documental.

Os documentos produzidos nas avaliações (audiências públicas, reuniões técnicas e relatórios) foram cotados segundo os critérios apresentados no **Quadro 4**, do Anexo I, com conceitos entre **0** a **10**. Esses conceitos foram agrupados nas cinco dimensões abaixo relacionadas. Os resultados foram apresentados na **Tabela 1** e nos **Gráfico 4.2** e **4.3**.

Cada uma das dimensões recebeu, portanto, as médias dos conceitos (notas) atribuídos a cada critério relacionado no processo de análise dos documentos. Esses conceitos foram aplicados pelo pesquisador, refletem seu juízo de qualificação a respeito daquele documento em relação à percepção da existência em maior ou menor grau das dimensões pesquisadas.

Dim 1 - conteúdo do relatório, abrangência e profundidade dos temas tratados;

Dim 2 - quantidade, extensão e relevância das audiências, entrevistas ou reuniões técnicas com gestores encarregados da implementação, fiscalização ou controle das políticas avaliadas;

Dim 3 - existência de indícios de ganho no estoque de conhecimento sobre a questão tratada;

Dim 4 - contribuição para o questionamento da legislação vigente sobre o tema;

Dim 5 - visão crítica, abrangente e sistêmica capaz de considerar todos os efeitos da política sobre o conjunto da sociedade.

3.4– Entrevistas

Foram realizadas entrevistas com atores institucionais das avaliações da Comissão de Educação, Cultura e Esportes, do Senado Federal, ou seja, os consultores e coordenadores de núcleos temáticos das Consultorias. Essas entrevistas se revelaram mais relevantes para a análise

que se pretendia proceder do que o esperado. Houve um total de seis respondentes. Esses atores responderam a um questionário pré-definido, opinaram livremente sobre suas impressões a respeito do Programa de Avaliação de Políticas Públicas do Senado Federal, bem como atribuíram conceitos (notas) para o grau de alcance dos objetivos já citados (vide Anexo II).

3.5 - Limitações de escopo da pesquisa

A limitação da pesquisa é dada pelo tempo e pela realidade política em que se insere. Os resultados são generalizáveis a proposições teóricas, e não a populações ou universos, pois cada um dos casos possui suas próprias peculiaridades, que são afetadas de forma diferente conforme estímulos sociais e políticos. (YIN, 2001) Assim, não foi possível indicar a existência de causalidades isoladas do Programa, visto que podem ocorrer sobreposições de efeitos impossíveis de serem controlados.

A necessidade de se realizar recortes ajuda no processo de análise, pois reduz o volume de informações que deverão ser tratadas, mas há risco de perda de informações essenciais para a compreensão de aspectos particulares. Contudo, o recorte no tempo é ainda mais sensível, pois não alcança evidências anteriores ao período analisado que poderiam alterar a percepção obtida, ou fornecer possíveis causalidades não observadas.

4- RESULTADOS

Os resultados estão divididos em duas partes: a primeira apresenta os resultados obtidos por meio da ferramenta de coleta de dados (vide Quadro 4, do Anexo I) de cada uma das avaliações da Comissão de Educação, Cultura e Esportes no período de 2015 a 2018. Da segunda, constam os resultados das entrevistas com os consultores e coordenadores da Consultoria Legislativa.

4.1 - Políticas avaliadas pela Comissão de Educação, Cultura e Esportes (CE)

A Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), que iniciou o processo de avaliação de políticas públicas em 2015, avaliou três políticas públicas, uma em cada área de atuação do colegiado. Em 2016, também aprovou a avaliação de três políticas; contudo apenas duas foram concluídas. Nos dois anos seguintes, 2017 e 2018, com a mudança da Presidência do Colegiado, houve também mudança na estratégia das avaliações e a Comissão passou a avaliar uma política por ano.

Políticas avaliadas em 2015:

R.1 - Bolsa Atleta, Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016;

R.2 - Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva; e

R.3 - Educação de tempo integral (Programa mais Educação – PME).

Políticas avaliadas em 2016:

R.4 - Implementação da Base Nacional Comum Curricular – BNCC; e

R.5 - Lei de Incentivo ao Esporte;

Política avaliada em 2017:

R.6 - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec.

Política avaliada em 2018:

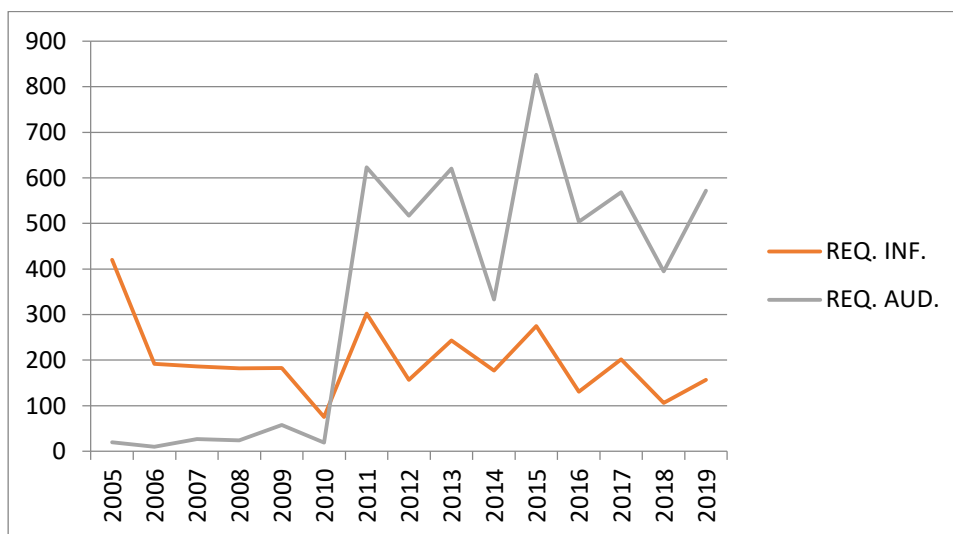
R.7 - o Cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação, ou seja:

“Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE”.

A Comissão de Educação não realizou avaliações no ano de 2014, início efetivo dessa rotina no Senado. Por essa razão já iniciou sua atuação com o conhecimento prévio do que havia ocorrido em outras Comissões que participaram naquele ano. Talvez por essa razão, não foi usado o recurso dos requerimentos de informações aos órgãos gestores das políticas públicas para a busca de informações. Esse procedimento mostrou-se inviável como instrumento de coleta de informações, devido ao fato de que havia excessiva demora no encaminhamento das respostas pelos órgãos consultados. Assim, as Comissões passaram a realizar outros procedimentos mais ágeis para a coleta dos dados necessários aos trabalhos, como, por exemplo, as reuniões técnicas e as audiências públicas.

Por seu turno, o procedimento de coleta de informações direta, via realização de audiências públicas, foi usado pelas Comissões em uma frequência maior do que na legislatura anterior, como pode ser observado pelo **Gráfico 4.1**.

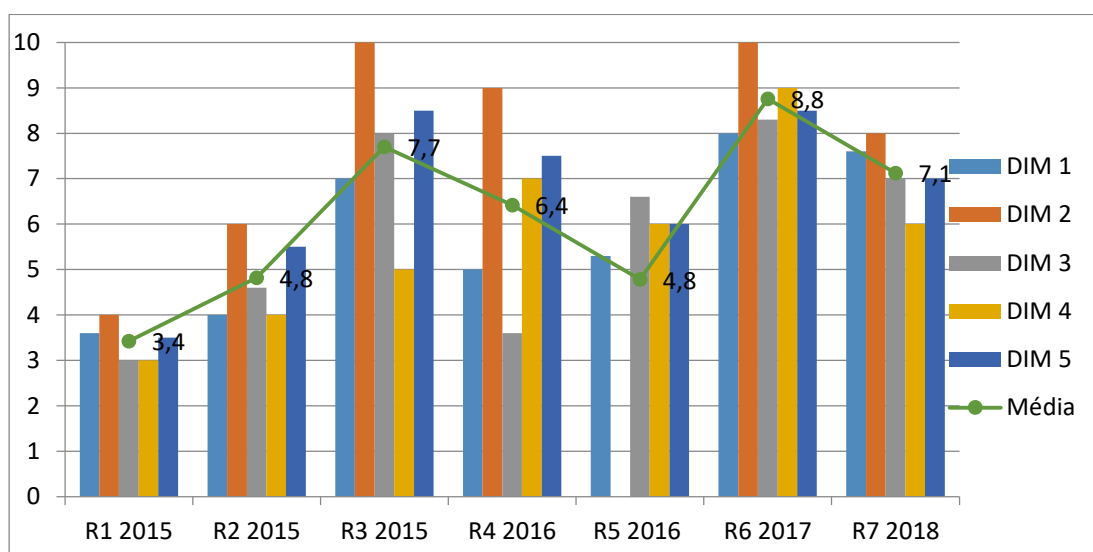
Gráfico 4.1 – Uso Requerimento de informações *versus* Requerimento de Audiências Públicas entre 2005 a 2019.



Fonte: Elaboração própria. Dados pesquisados no Portal de Atividade Legislativa do Senado Federal, em 12/09/2019. Representam o rápido crescimento da apresentação de requerimentos de realização de audiências públicas com mais frequência a partir de 2010.

A **Tabela 1** (vide Anexo I) contém os conceitos atribuídos a cada uma das avaliações produzidas pela Comissão de Educação, Cultura e Esportes no período de 2015 a 2018. A partir da **Tabela 1**, produzimos o **Gráfico 4.2**, apresentado a seguir. No gráfico é possível observar curva bastante sinuosa, quando consideramos os valores atribuídos a cada um dos relatórios de forma desagregada no tempo de sua respectiva produção. Isso sugere, à primeira vista, a ausência de um padrão na produção dos relatórios; contudo também apresenta, no conjunto, uma evolução das características dos relatórios no tempo.

Gráfico 4.2 – Evolução das características dos relatórios da CE



Fonte: Elaboração própria, onde **Ri** – Relatórios individuais

Dim 1 - conteúdo do relatório, abrangência e profundidade dos temas tratados;

Dim 2 - quantidade, extensão e relevância das audiências, entrevistas ou reuniões técnicas com gestores encarregados da implementação, fiscalização ou controle das políticas avaliadas;

Dim 3 - existência de indícios de ganho no estoque de conhecimento sobre a questão tratada;

Dim 4 - contribuição para o questionamento da legislação vigente sobre o tema;

Dim 5 - visão crítica, abrangente, sistêmica capaz de considerar todos os efeitos da política sobre o conjunto da sociedade.

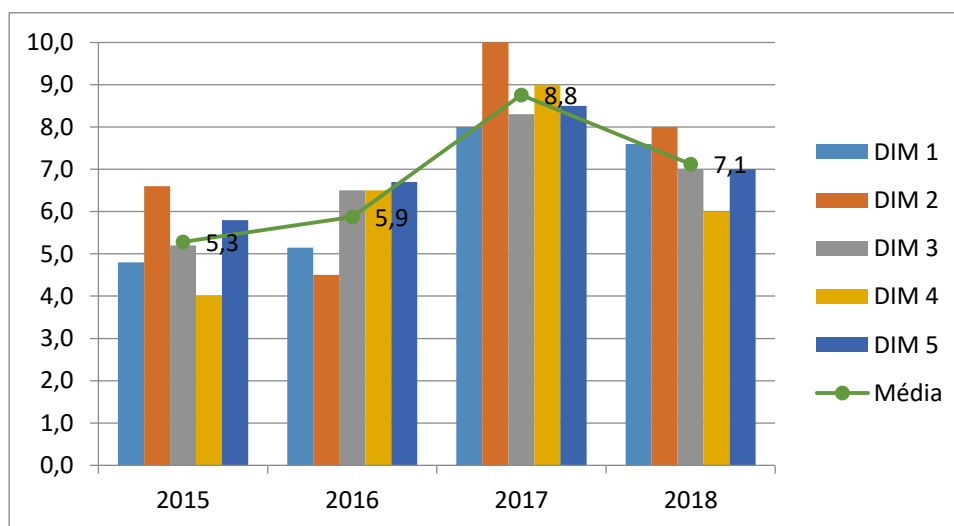
A **Tabela 2** simplifica a **Tabela 1** (vide Anexo I) e apresenta as médias das notas atribuídas às avaliações de 2015, quando ocorreram três avaliações no ano, e as notas de 2016, quando ocorreram duas avaliações, além das notas atribuídas às avaliações de 2017 e de 2018, quando foram feitas apenas uma avaliação anual.

Dessa forma, por meio do **Gráfico 4.3**, plotado com os dados da **Tabela 2**, é possível verificar que ocorre relativa equivalência das notas entre 2015 e 2016, com ligeira elevação na curva a partir de 2017.

Essa mudança no comportamento da curva, causada por uma mudança das características dos relatórios analisados, pode nos confirmar as evidências colhidas nas entrevistas, que apontam para um maior envolvimento político dos relatores nas avaliações. Esses casos, portanto, em que foram identificadas melhorias nas características dos procedimentos de avaliação, coincidem com os casos relatados nas entrevistas em que houve maior dedicação e interesse dos relatores nos procedimentos de avaliação da Comissão.

Contudo, mesmo detectando mudanças nas características dos relatórios no período considerado, não podemos afirmar que esses indícios representam uma evolução no processo de aprendizagem institucional, pois não encontramos outros resultados que possam corroborar essa evolução, de forma a permitir afirmar com alguma segurança ter se consolidado um aprendizado institucional. A rotina aqui avaliada se encontra em fase de consolidação de suas práticas. Assim, serão necessárias mais observações no futuro para comprovar esses resultados.

Gráfico 4.3 – Evolução das avaliações da CE entre 2015 a 2018



Fonte: Elaboração própria, onde

Dim 1 - conteúdo do relatório, abrangência e profundidade dos temas tratados;

Dim 2 - quantidade, extensão e relevância das audiências, entrevistas ou reuniões técnicas com gestores encarregados da implementação, fiscalização ou controle das políticas avaliadas;

Dim 3 - existência de indícios de ganho no estoque de conhecimento sobre a questão tratada;

Dim 4 - contribuição para o questionamento da legislação vigente sobre o tema;

Dim 5 - visão crítica, abrangente, sistêmica capaz de considerar todos os efeitos da política sobre o conjunto da sociedade.

4.2 Entrevistas

Concentramos nossas entrevistas no grupo de consultores da Consultoria Legislativa, por serem eles os servidores convocados para assessorar tanto a Comissão, quanto os parlamentares membros, e, especialmente, para assessorar os Presidentes das Comissões e os relatores das avaliações. Por essa razão, é sobre esse grupo que recaem as maiores cargas de trabalho e de responsabilidade pela condução do processo e, conseqüentemente, são eles os elementos que concentram o maior conteúdo de informações a respeito da execução do Programa.

A atuação do consultor se faz necessária desde o momento zero do processo de avaliação (**Figura 1.1**), ou seja, ele é convocado para apresentar aos membros da Comissão a relação das matérias passíveis de avaliação, auxilia no processo de esclarecimento da pertinência ou não de determinada sugestão, assessorando, portanto, os parlamentares no processo de escolha da política pública que será avaliada. Segue atuando na elaboração do plano de trabalho, na produção dos requerimentos, nas requisições de informações. É seu encargo a análise dos estudos anteriores, bem como das avaliações existentes sobre a política, a identificação e a manutenção de contato com atores e gestores da política a ser avaliada, a participação nas reuniões técnicas com representantes das entidades parceiras, a elaboração da minuta do relatório e o resumo dos depoimentos das audiências públicas.

Assim, nas entrevistas, a estratégia de coleta de informações, com questões pré-definidas, foi dividida em três blocos (vide **Anexo II – Ferramenta de coleta de dados**): o primeiro bloco versa sobre avaliação do processo de aprendizagem organizacional; o segundo, sobre o alcance dos objetivos do programa; o terceiro sobre a gestão do conhecimento. Além dessas questões, ao entrevistado era facultada a livre manifestação de sua opinião sobre outros pontos não tratados no questionário.

4.2.1 – Processo de aprendizagem

Quanto à avaliação da aprendizagem organizacional, a percepção da maioria dos entrevistados é de que não está havendo evolução nesse processo tanto quanto o esperado. Essa constatação também surgiu na questão relativa ao nível de aprendizagem institucional, em que há percepção de que, no momento, ela deve situar-se no *loop* único, ou seja, no primeiro nível, no qual a pergunta predominante é relacionada à ação, à execução da tarefa em si para a obtenção dos resultados (vide **Figura 2.1**, p. 11 e **Figura 4.1**, p. 31).

Essa percepção dos entrevistados dialoga com as outras fontes de informações, uma vez que se percebeu que ainda está em curso o processo de padronização dos produtos da avaliação, bem como uma definição para sua destinação, além de não haver uma rotina própria para acompanhar as repercussões obtidas pelas sugestões apresentadas aos gestores da política avaliada. (STILBEN, 2018, p.16)

Para se prepararem para a tarefa de avaliação, os entrevistados informam que, no início do processo, havia a resolução que criou o programa (RSF nº 44, de 2013) e instruções publicadas pelo Núcleo de Estudos da Consultoria Legislativa, que tratavam basicamente de informações sobre o ciclo das políticas públicas “o quê” e também sobre “como” as avaliações deveriam ser realizadas no Senado Federal. Contudo, entendem que há diferenças no modelo de avaliação adotada pelo Senado em relação aos órgãos de controle. Ou seja, é mais comum que sejam consultados estudos de avaliações anteriores produzidas pelos próprios gestores, por instituições de pesquisa que trabalham com avaliação de políticas públicas, Ipea, IBGE e FGV, por exemplo, ou pelos órgãos de controle, TCU e CGU, do que se realize uma pesquisa própria.

A ocorrência dessa percepção na fase em que se encontra, ainda bastante recente para já ter todos os seus problemas de implantação resolvidos e seus efeitos comprovados, pode ser derivada da estratégia adotada para implantar a rotina, que nesse momento tem, na equipe da Consultoria Legislativa, sua principal base de operação. Contudo, na medida em que mais setores institucionais passem a integrar o esforço coletivo, poderá ocorrer uma desconcentração de carga sobre o grupo da Consultoria, bem como uma dinamização do desenvolvimento da capacidade institucional.

O ‘porquê’ também compôs o acervo argumentativo das respostas. Contudo, apesar de haver divergências marcantes, foi comum a percepção de um questionamento da razão de ser da atividade. O entendimento sobre essa questão varia desde percepções de que as avaliações anteriores já seriam suficientes, tornando-se desnecessária a atuação do Senado nessa atividade, até a compreensão de que ocorre a necessidade de se realizar uma tradução da linguagem técnica para uma linguagem mais acessível, para aglutinar os resultados em torno de um foco ou para ampliar a visão sobre a política, além de promover-se maior debate e visibilidade sobre o tema.

Os respondentes afirmam que, mesmo havendo um conhecimento técnico subjacente que embasa o processo de avaliação, esta é comandada pela vontade política. Assim, os relatórios refletem, em alguma medida, a atuação política do relator. Portanto, a decisão é política tanto a respeito do que vai para o relatório, quanto a respeito do que *a priori* não deva integrar a estratégia de avaliação. Mesmo assim, afirmam que procuram manter uma higidez técnica.

Para melhor explorar essa percepção, colhida em alguns dos depoimentos, podemos retornar aos ciclos de aprendizagem (**Figura 2.1**, p. 12) e observar que apesar de os nomes das etapas ‘implementação’, ‘monitoramento de resultados’ e ‘avaliação’ serem os mesmos e, portanto, comuns aos ciclos (*loops*), essas etapas se referem a ações distintas, que ocorrem, portanto, em momentos específicos do processo de aprendizagem em cada ciclo. Mesmo que essas etapas nos *loops* anteriores possam servir de referência para as análises dos ciclos posteriores, a abordagem e a pergunta que prioritariamente se deve fazer (o quê, como e por quê) deve mudar de acordo com o ciclo em que se está avaliando. São necessárias, portanto, alterações no desenho e no planejamento da implementação da avaliação, bem como na análise dos resultados obtidos pela avaliação em cada um dos subsequentes *loops* para que possam alcançar os seus respectivos objetivos.

Assim, a **Figura 4.1** ilustra os ciclos de aprendizagem em uma perspectiva que nos permite visualizar o porquê dessas diferenças.

Figura 4.1 – Loops de aprendizagem em perspectiva



Fonte: Elaboração própria. Mostra loops de aprendizagem formando uma espiral em três dimensões, permitindo visualizar diferenças nas fases implementação, monitoramento e avaliação dos resultados em cada novo loop.

Sob essa perspectiva, é fácil explicar e também entender a razão para a existência de diferenças entre os seguidos momentos de avaliação, em cada fase e em cada novo ciclo, pois além de estarem em tempos diferentes, possuem estágios de maturidade e níveis decisórios diferentes.

Assim, percebe-se mais facilmente o porquê da existência de um processo de avaliação na esfera decisória em que o Senado Federal se encontra. Mesmo que tenha sido detectada, nas avaliações anteriores, a existência de questões relacionadas à tomada de decisão política, estas só poderão ser sanadas na esfera decisória superior, onde se encontram os tomadores de decisões políticas. Os parlamentares no Poder Legislativo representam essa instância, assim, tanto quanto possível, em suas decisões são consideradas as avaliações anteriores, bem assim, os estudos técnicos e os dados já coletados, mas a decisão será política e, para tanto, podem ser necessárias novas avaliações que irão complementar as avaliações anteriores, com o fito de promover, no

processo decisório parlamentar, a consolidação de consenso que viabilize a tomada de decisão.

4.2.2 – Alcance dos objetivos do programa

Quanto à percepção do alcance dos objetivos do programa, encontrou-se grande dispersão das respostas, ou seja, não há convergência evidente de opinião sobre o alcance da maioria dos objetivos.

O Objetivo A, “institucionalizar a avaliação das grandes políticas públicas no Senado Federal”, recebeu a maior média das notas, 6,2, como pode ser observado na **Tabela 4.1**, cinco notas iguais ou acima da média, dentre seis entrevistados. Isso mostra que, para a maioria dos entrevistados (83,3%), o programa alcança esse objetivo.

Tabela 4.1 – Percepção do alcance dos objetivos do Programa

	E1	E2	E3	E4	E5	E6	Média	% de notas iguais ou acima da média
OBJETIVO A	7	7	6	8	4	5	6,2	83,3
OBJETIVO B	5	5	5	7	2	3	4,5	66,6
OBJETIVO C	7	6	4	8	2	7	5,7	66,6
OBJETIVO D	8	5	4	4	5	5	5,2	66,6

Fonte: Elaboração própria. E1 a E6 notas atribuídas pelos entrevistados como percepção do alcance dos objetivos A a D da RSF nº 44, de 2013.

Para o objetivo B, “estudar as grandes políticas públicas brasileiras de forma agregada, numa visão sistêmica capaz de considerar todos os seus efeitos sobre o conjunto da sociedade e sobre a Federação brasileira”, encontrou-se a menor média, 4,5. Para a maioria dos entrevistados o programa está mais distante desse objetivo. É considerado um dos objetivos mais difíceis de serem atingidos pelo Programa da forma como está implantado, pois sua amplitude requer que a avaliação considere “todos” os efeitos da política sobre o “conjunto da sociedade e sobre a Federação”. Para atingir maiores índices nesse objetivo é necessário um maior volume de avaliações anteriores sobre a mesma política, que permitam a consolidação de uma visão sistêmica.

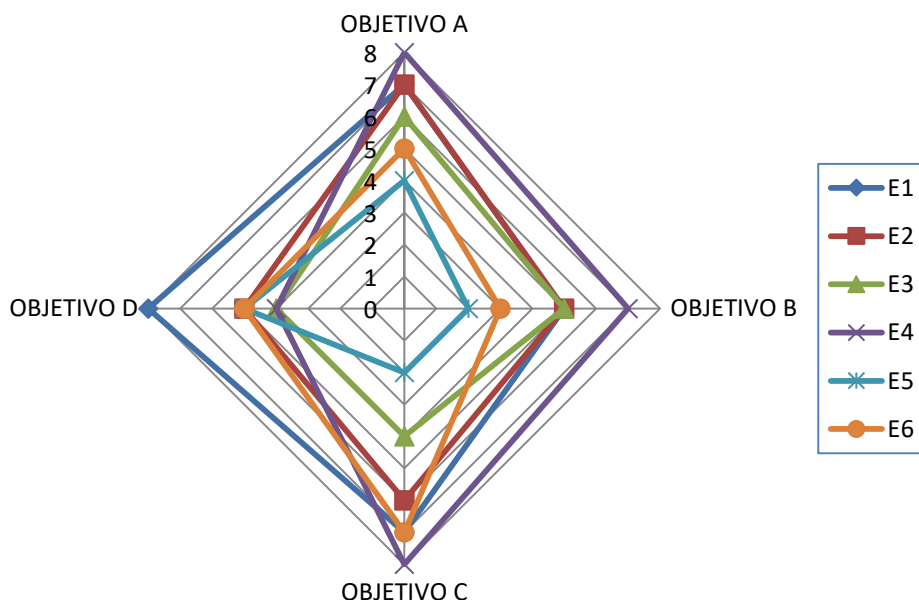
O objetivo C, “preparar o Congresso Nacional para acompanhar, com crescente acuidade, o ciclo das principais políticas públicas”, recebeu a segunda maior média de notas 5,7.

Com quatro notas acima da média pode-se supor que, assim como o objetivo A, o objetivo C está mais próximo de ser percebido como exitoso no momento.

E no objetivo D, “ganhar musculatura crítica para avaliar o complexo de iniciativas que, em determinado âmbito da intervenção do Estado...”, houve relativa convergência em torno de um valor médio 5,2 (**Gráfico 4.4**), ou seja, apresentou maior consenso por parte dos entrevistados sobre o grau de seu alcance no momento.

A conclusão, ao analisar os dados dessa parte da entrevista, é de que, para a maioria dos entrevistados, o programa está no meio do caminho. Ou seja, tem seus méritos, atinge seus objetivos medianamente, mas impõe metas difíceis de serem atingidas por meio da estratégia adotada. Não resolve importantes questões que vão desde o baixo interesse dos parlamentares à falta de apoio logístico, burocrático e administrativo. Tem divulgação precária e ausência de reconhecimento institucional aos servidores que atuam nas avaliações.

Gráfico 4.4. – Percepção de alcance dos objetivos do Programa



Fonte: Elaboração própria, onde a variável “E”, representa as notas atribuídas pelos entrevistados aos objetivos de A a D do Bloco II da Ferramenta de Coleta de Dados(Anexo II).

A não convergência da maioria das respostas pode ser atribuída também à ausência de um padrão que se possa usar para comparação, seja uma referência, um indicador ou uma meta.

Em virtude dessa ausência, os objetivos deveriam ter sido atingidos em grau máximo já no início da implantação. Contudo, mesmo passados cinco anos, não o foram, o que pode denotar que os objetivos foram superestimados.

Assim, o estabelecimento de uma meta anual poderia auxiliar na avaliação do desempenho do programa. Por exemplo, para o Objetivo A, de “institucionalizar a avaliação das grandes políticas públicas no Senado Federal”, poderia haver uma meta parcial, a ser atingida anualmente, até a totalidade em um período definido. Por exemplo, um valor percentual de participação no programa de 50%, nos cinco primeiros anos, e a pós isso, a cada ano se incluíssem mais 20% das comissões, até a totalização de 100% das comissões em prazo não superior a dez anos.

Observações semelhantes podem ser feitas para os outros objetivos. Isso reduziria a dúvida em se estabelecer uma nota de avaliação de desempenho do Programa e, talvez, poder-se-ia observar maior convergência das respostas em virtude da maior compreensão de todos a respeito do que exatamente é esperado para cada um desses objetivos.

4.2.3 – Gestão do conhecimento

O último bloco de perguntas das entrevistas concentrou questões sobre a gestão do conhecimento (vide Anexo II – Ferramentas de coleta de dados).

Em resposta à pergunta sobre a contribuição do Programa para a aquisição de conhecimento sobre os temas tratados, as respostas afirmativas foram unânimes entre os seis respondentes desse bloco. O destaque foi dado aos procedimentos de reuniões técnicas, entrevistas e audiências com atores importantes da política avaliada, que contribuíram de forma massiva para ampliar o conhecimento a respeito dos temas, bem como sobre as influências diretas e indiretas do tema sobre o público atendido pela política.

Esse aporte de conhecimento, contudo, não é disseminado de forma homogênea entre os atores do Programa de Avaliação de Políticas Públicas. Os respondentes afirmam que apenas o Relator, o Presidente e alguns consultores diretamente envolvidos no processo adquirem esse conhecimento e o utilizam como base para a elaboração do relatório de avaliação, que é submetido à aprovação da Comissão. Após a conclusão do processo, essas informações ficam disponíveis tanto no site da Comissão, para o público em geral, quanto nos arquivos do sistema de *workflow* das consultorias, para uso interno.

Quanto ao repositório desse conhecimento, além dos sites das Comissões, as consultorias, tanto a de Orçamento, quanto a Legislativa, fazem a gestão e a guarda desse material.

Perguntados se acham adequados os instrumentos disponíveis para divulgação dos eventos, bem como o acesso público às informações disponíveis, os respondentes afirmaram que esse ponto ainda não avançou; não percebem uma mudança na página do Senado, nem nos instrumentos de divulgação interna que chame atenção para as informações das audiências públicas, por exemplo, nem sobre o andamento das avaliações. Atribuem a isso à falta de aderência do Senado Federal às práticas de gestão do conhecimento, pois também não percebem uma valorização institucional a esse respeito.

É importante registrar que não há nas páginas da internet das Comissões um *link* que direcione a todas as avaliações de políticas públicas, não há um portal de divulgação das avaliações de políticas públicas. Nessas páginas são encontrados *links* para as últimas avaliações de cada

Comissão. Esses *links* são substituídos à medida que os *links* das novas políticas avaliadas são criados. Assim perde-se o acesso direto aos relatórios anteriores. Além disso, o mecanismo de pesquisa legislativa no *site* do Senado Federal, feito por formulário padronizado, não permite um refinamento das pesquisas, o que dificulta o trabalho do pesquisador e pode afastar o cidadão comum de informações relevantes, reduzindo a visibilidade dessa atividade.

Também é importante notar que o histórico dos eventos, desde a escolha das políticas públicas até o relatório final, está registrado na tramitação do requerimento da Comissão que aprovou a escolha das políticas a serem avaliadas. Portanto, o número do requerimento é a chave para o histórico desses eventos. Sem ele não é possível, por exemplo, recuperar as datas das audiências públicas, saber da existência ou não da ocorrência de outros eventos, e nem mesmo obter o *link* para o relatório final da avaliação. Apesar de ser um importante documento para o resgate dessas informações, o relatório de tramitação do requerimento é insuficiente enquanto instrumento de acesso à informação. Esses relatórios servem apenas como mapa a ser seguido e não facilitam o acesso, pois não oferecem *links* diretos a todas as matérias que citam. Para obter as notas taquigráficas das reuniões, das atas ou das audiências públicas o pesquisador terá de anotar as datas retiradas do relatório, dirigir-se à página inicial da Comissão e iniciar uma busca por data, para cada um dos documentos que deseja encontrar. É, portanto, um processo trabalhoso para obter informações que deveriam estar intuitivamente mais acessíveis.

Nesse contexto, quando perguntados sobre as dificuldades encontradas para a localização de informações necessárias para o bom andamento dos trabalhos, os entrevistados afirmaram que as atividades de avaliação das quais participaram foram altamente dependentes de informações oriundas do Poder Executivo e que, na maioria das vezes, as informações estão dispersas entre vários órgãos e não estão publicadas na internet. Também perceberam ser difícil o acesso aos técnicos do Executivo para coleta de informações necessárias.

4.2.4 – Contribuições adicionais

Além das questões pré-definidas os entrevistados contribuíram com percepções coletadas ao longo de suas experiências atuando nas avaliações. Uma dessas percepções foi a de que nem sempre, nas avaliações, há a atuação direta do parlamentar. A regra é a ausência do parlamentar. No entanto, os casos de sucesso, em que o fluxo de informações ocorre com mais facilidade, são associados à atuação política do parlamentar “patrocinador” da avaliação, ou seja, o empenho do parlamentar em participar das reuniões técnicas, das diligências e até mesmo da requisição de informações tem o condão de abrir mais portas aos técnicos encarregados da coleta dos dados, bem como de quebrar resistências internas e externas para a boa condução dos trabalhos. Sem a presença do parlamentar, as análises permanecem nos documentos públicos disponibilizados em estudos técnicos publicados ou disponíveis nos *sites* oficiais e dificilmente se obtém dados primários ou acesso aos agentes executores dos programas estudados.

Nesse processo de avaliação de políticas públicas do Senado Federal percebe-se a inexistência de uma obrigação por parte do avaliado no fornecimento da informação. Isso pode estar na causa, por exemplo, da demora, ou até mesmo na escusa no fornecimento de dados ou de informações necessárias para o processo de avaliação. Para driblar essa dificuldade, houve a necessidade de mudanças na rotina de coleta de informações. No início do processo, o expediente do requerimento de informações aos órgãos gestores foi usado com mais frequência, mas não logrou os resultados desejados. Assim, passou-se à realização de audiências públicas com a presença do pesquisador, ou do responsável pela política.

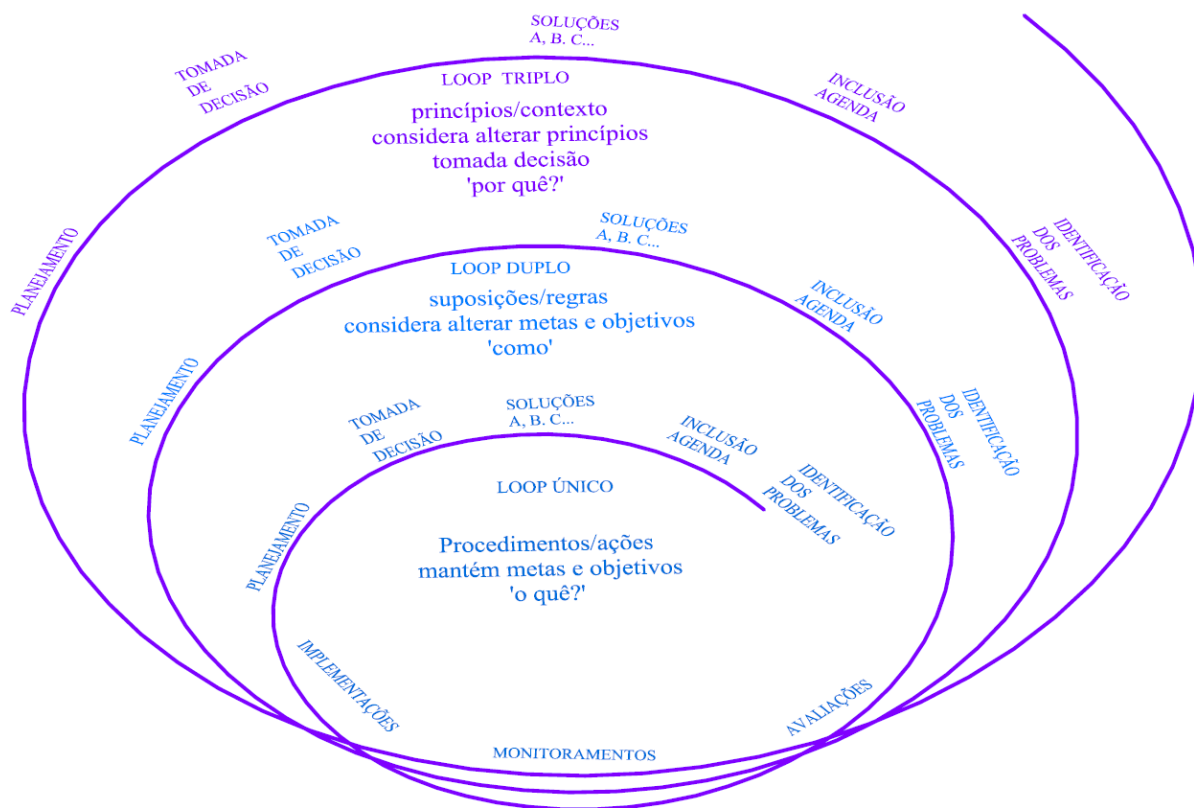
Outras percepções detectadas são relacionadas ao tempo de que se dispõe para a execução da tarefa de avaliação, à existência de avaliações anteriores e à relevância do debate na sociedade a respeito da política que se está avaliando. Por essa razão, é importante observar que as atividades de avaliação ocorrem em paralelo às demais atribuições a cargo das Comissões, e que no período considerado houve intensa atividade política (crise econômica e política). Assim, Comissão deve avaliar apenas uma política por sessão legislativa, para que possa se dedicar a um trabalho mais profundo, que envolva desde a concepção, o desenho, a implementação e as avaliações já existentes da política pública.

Algumas políticas públicas, contudo, ao atingirem o interesse de parte considerável da sociedade, provocam um debate mais intenso e, conseqüentemente, promovem maior visibilidade de seus atores, atraindo mais dedicação e participação parlamentar. Nesse sentido, também há a defesa de que as avaliações ocorram bianualmente, o que permitiria melhor acomodação dos prazos ao longo de duas sessões legislativas, bem como poderia reduzir a concorrência entre as agendas de avaliação e do calendário eleitoral.

4.3 - Considerações finais

A partir dos resultados colhidos pôde-se perceber a necessidade de se encontrar uma melhor forma de se visualizar as etapas do ciclo de políticas públicas, bem como de melhor associar os conceitos aplicados nesses ciclos aos conceitos de aprendizagem e do desenvolvimento institucional. Assim, o ciclo de políticas públicas, do ponto de vista do processo de construção do conhecimento em torno de um programa ou de uma atividade governamental, pode ser visualizado como uma função espiral em três dimensões, que continuamente, a cada fase de avaliação, acumula conhecimento sobre o programa em si e sobre os indivíduos, grupos e instituições envolvidos ou de alguma forma afetados por ele (**Figura 4.2**).

Figura 4.2–Ciclo de políticas públicas em perspectiva



Fonte: Elaboração Própria.

Nesse contexto, e em função dos achados desta pesquisa, pode-se afirmar que o Programa de Avaliação de Políticas Públicas do Senado Federal, instituído pela Resolução nº 44,

de 2013, por não contar em seu desenho inicial com as fases de monitoramento e avaliação, e por não ter sido realizada, até o presente momento, uma avaliação propriamente dita sobre ele, não tem conseguido avançar em direção aos *loops* seguintes. Permanece, portanto, no primeiro *loop* do processo de aprendizagem, fase em que as questões procedimentais, focadas na ação de “o que fazer”, são predominantes.

É, portanto, crucial, para o desenvolvimento da capacidade institucional de fiscalizar e de controlar os atos do Poder Executivo, que seja instituído no Senado Federal um sistema de avaliação do desempenho institucional nessa importante função de avaliação de políticas públicas.

Esse sistema de avaliação poderia contemplar as três funções básicas do Parlamento descritas por Arter (2006) *apud* Acir Almeida (ALMEIDA, 2010, p. 99) e pelos documentos do Banco Mundial já citados (CPA, 2006), bem como, incluir, de forma integrada, as políticas de avaliação (interna e externa), bonificação (premiações e sanções) e capacitação (integrantes, servidores e colaboradores), identificadas na pesquisa organizada por Ana Codes e Herton Araújo (CODES, 2018), na forma de uma comissão própria de avaliação, que contemple a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais do Senado Federal como um todo e de cada Comissão, obedecendo como princípios o caráter público de todos os procedimentos, dos dados e dos resultados dos processos de avaliação, com a participação de senadores, servidores, colaboradores, e da sociedade civil, por meio de suas representações.

CONCLUSÕES

A velocidade com que a sociedade evolui faz com que os agentes públicos sejam obrigados também a promover mudanças mais ágeis nas instituições, não com o objetivo de correr atrás da evolução, mas de tentar andar à frente dela. A busca de hoje não se assemelha à do início da era industrial, quando as instituições se aperfeiçoavam para produzir mais, a preços menores e com crescente qualidade. A essas premissas foram acrescentadas outras, de caráter humano, ligadas ao bem comum, que envolvem o ambiente e toda a sociedade. As soluções devem ser apresentadas de forma mais ampla e envolver questões como “o que fazer?”, “como deve ser feito?” e, também, “porque fazê-lo?”.

A visão que se retém ao se analisar uma política deve ser ampliada para que seus efeitos sobre o conjunto da sociedade sejam alcançados, olhando para o imediato e para o longo prazo, atendendo ao todo e ao detalhe, com crescente qualidade. Para isso, a política deve ser célere e precisa o necessário para fazer chegar os recursos a tempo a quem deles necessita de forma permanente.

Assim, desde as discussões iniciais entre os atores que delinearão as condições de contorno e as premissas envolvidas tanto nas escolhas de procedimentos, quanto na determinação dos objetivos que estavam sendo perseguidos com a implementação desse primeiro sistema de avaliações de políticas públicas pelo Senado Federal, detectou-se a necessidade de se encontrar os subsídios teóricos em que se assentavam as práticas de avaliação, bem como de suprir os recursos humanos e tecnológicos essenciais ao desenvolvimento desse trabalho. Em outras palavras, buscava-se a contínua ampliação da aprendizagem e do desenvolvimento da capacidade organizacional. Diversas ações foram implementadas nesse sentido, provocando mudanças nos setores envolvidos direta ou indiretamente com as rotinas de avaliação.

As mudanças, principalmente no campo da gestão e da governança corporativa, buscaram ampliar a utilização das estruturas existentes, alterando-lhes o enfoque, ampliando parcerias inter e intrainstitucionais, buscando-se não agravar o gasto institucional com as novas atividades, mas sim de fazer com que a estrutura já existente absorvesse a nova atividade de maneira natural. Por isso, preferiu-se mudar o direcionamento de atividades e melhor ocupar

setores que já possuíam excedentes de recursos disponíveis a onerar o orçamento, ou a expandir gastos, ou ainda, a duplicar processos ou serviços já existentes.

Apesar de ainda permanecerem válidas as afirmações de Acir (ALMEIDA, 2010, p. 121) a respeito da falta de “efetividade do controle sobre o Executivo” por parte do Legislativo, principalmente devido ao relativo desinteresse de parcela do Parlamento, o Senado tem demonstrado que há caminhos para o desenvolvimento institucional nessa direção, principalmente quando propõe e mantém instrumentos que podem ampliar sua participação no ciclo das políticas públicas.

Embora esta pesquisa tenha realizado um recorte no tempo e no conteúdo das bases de informação, ela detecta alguns elementos que identificam que o Senado tem evoluído na função de propor mecanismos para fiscalizar a execução das políticas públicas, como o Programa de Avaliação de Políticas Públicas, instituído pela Resolução nº 44, de 2013, que é apoiado por equipes técnicas de alta qualidade. Contudo, ainda há muito a avançar para que o Senado ocupe completamente o espaço que lhe foi reservado pela Constituição de 1988 no ciclo das políticas públicas. Precisa, por exemplo, resolver importantes questões que vão desde o baixo interesse dos parlamentares à falta de apoio logístico, burocrático e administrativo às equipes dedicadas às avaliações, bem como ampliar o envolvimento de setores institucionais ainda não considerados.

Para alcançar estágios superiores nessa função, bem como fazê-la ganhar relevância e efetividade, é imprescindível que os integrantes do Senado Federal – os senadores, seus servidores e demais colaboradores – olhem para dentro da instituição, avaliem e analisem os resultados que apresentam à sociedade como um todo e utilizem essa experiência para aplicar na avaliação de políticas públicas, não só propondo mudanças, mas antes de tudo sendo a transformação piloto, o exemplo e o farol para as demais instituições públicas e para a sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Acir: **O Congresso Nacional no Pós-1988: Capacidade e atuação na produção de políticas e no controle do Executivo** in Estado, instituições e Democracia : República / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6533. Acesso em, 01/01/2019

BARRETO, T. B. **Avaliação da Execução de Programas de Governo, Aprendizagem Organizacional e Instrumentos de Políticas Públicas. Estudo de caso: Relatório nº 55 – Implantação de obras e equipamentos para oferta de água.** 2017. 115 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2017. Disponível em: http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/thais_braga_barreto.pdf Acesso em: 07/10/2019

BRASIL. **Projeto de Resolução do Senado Federal Nº 66, de 2013.** Tramitação encerrada. *Diário do Senado Federal*, de 29 ago. 2013.

BRASIL. **Resolução do Senado Federal Nº 44, de 2013.** *Diário Oficial da União*, 18 nov. 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.** Que “Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm Acesso em: 01/09/2019

CALMON, Kátya M. N. **A Avaliação de Programas e a Dinâmica da Aprendizagem Organizacional.** Revista de Planejamento e Políticas Públicas. IPEA. Volume. 19. Brasília, DF: 1999. P. 1-70.

CODES, Ana et al. **Lições de Experiências Exitosas para Melhorar a Educação em Regiões com Baixos Índices de Desenvolvimento.** Ipea. Brasília, 2018.

CPA (Commonwealth Parliamentary Association). **Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures.** World Bank Institute. Inglaterra, 2006.

FREITAS, I. V. B; TANCREDI, M.; CAVALCANTE FILHO, J. T.; MENEGUIN, F. B. **Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal: Proposta de abordagem.** Brasília: Consultoria Legislativa/Senado Federal, 2013. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 12/10/2018

GOLDSCHMIDT, Kathy. **State of the Congress: Staff Perspectives on Institutional Capacity in the House and Senate.** Congressional Management Foundation, CMF. Washington, D.C., 2017.

GOMES, A. M. T. L: **Análise das Avaliações de Políticas Públicas do Senado Federal – O Cenário no Período de 2014-2017.** Dissertação de Pós-Graduação – Instituto Legislativo Brasileiro - ILB/Senado Federal. Brasília. 2018.

GUIMARÃES, Alexandre S.: **A Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal (2014-2017) Notas de Pesquisa.** Dissertação de Pós-Graduação – Instituto Legislativo Brasileiro - ILB/Senado Federal. Brasília, 2018.

GUIMARÃES, Alexandre S.: **A Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal (2014-2017) Notas de Pesquisa**. Texto para Discussão nº 263 – Consultoria Legislativa, Núcleo de Estudos e Pesquisa/Senado Federal. Brasília, 2019.

HERINGER, F. R. A.: **Quantas políticas públicas há no Brasil? O problema da imprecisão conceitual para a avaliação de políticas públicas**. Dissertação de Pós-Graduação – Instituto Legislativo Brasileiro - ILB/Senado Federal. Brasília. 2018.

ODOR, H. O. **A Literature Review on Organizational Learning and Learning Organizations**. International Journal of Economics & Management Sciences, v. 07, n. 01, 2018. doi: [10.4172/2162-6359.1000494](https://doi.org/10.4172/2162-6359.1000494)

O'Brien, Mitchell, Rick Stapenhurst and Lisa von Trapp, editors, **Benchmarking and Self-Assessment for Parliaments**, World Bank Group (2016).

RCE, 31 de 2017. Comissão de Educação, Cultura e Esporte – CE. Relatório nº 6, de 2017, **Avaliação de Política Pública desenvolvida no âmbito do Poder Executivo referente ao seguinte tema: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec**. Senado Federal, Brasília, 2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7319702&ts=1531350942967&disposition=inline&ts=1531350942967>
Acesso em: 06/07/2018

RCE, 37 de 2017, Comissão de Educação. **Notas da audiência pública destinada a avaliar os indicadores referentes às metas do Plano Nacional de Educação (PNE) durante os três anos de sua vigência**. Senado Federal, Brasília 2017.

RCE, 43, de 2018. Senado Federal, Comissão de Educação, Cultura e Esportes. **Relatório de Avaliação de Política Pública – Cumprimento da Meta nº 1 do PNE**. Brasília, 2018.

RCE, 52-A de 2015. Comissão de Educação, Cultura e Esporte – CE. **Avaliação do Programa Bolsa-Atleta**. Senado Federal, Brasília, 2015. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?1&codcol=47>. Acesso em: 08/09/2018

RCE, 52-B de 2015. Comissão de Educação, Cultura e Esporte – CE. **Avaliação do Programa Cultura Viva**. Senado Federal, Brasília, 2015. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?1&codcol=47>. Acesso em: 07/08/2018.

RCE, 52-C de 2015. Comissão de Educação, Cultura e Esporte – CE. Relatório nº 19, de 2015, **Avaliação de políticas sobre Educação em Tempo Integral, Programa Mais Educação**. Senado Federal, Brasília, 2015. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?1&codcol=47>. Acesso em: 07/08/2018.

SANTOS, R. C. L. F et al. **Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal**. Brasília: Consultoria Legislativa/Consultoria de Orçamento/Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/referencial-para-avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-2015/RefPPub-2015>. Acesso em: 01/01/2017

SCOTT, B. B.; CANDIDATE, P. D. **Organizational Learning** : A Literature Review. n. January, 2011.

STILBEN, J. T.: **Avaliações de Políticas Públicas no Senado: Dos Resultados à Proposta Inicial**. Dissertação de Pós-Graduação – Instituto Legislativo Brasileiro -ILB/Senado Federal. Brasília. 2018.

UNP. **Relato Institucional 2016**. Comissão Própria de Avaliação/CPA. Natal, 2017. Disponível em: <https://unp.br/cpa/>. Acesso em: 08/09/2019.

VISSER, M. **Deutero-learning in organizations: A review and a reformulation**. Academy of Management Review, Vol. 32 (2).Holanda, 2007

YEUNG, Luciana; DANTAS, Humberto e LAZZARINI, Sérgio. **Medindo o desempenho de um parlamento brasileiro: o caso da Câmara Municipal de São Paulo**. Insper. São Paulo, 2013.

YIN, Robert K. Estudo de Caso: **Planejamento e Métodos**.2ª Edição. Bookman. Porto Alegre: 2001.

ANEXO I – Quadros e tabelas

Quadro A.1 – Políticas Públicas Avaliadas pela CE

Comissão Educação	Tema
2018, RCE 43	Cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação – “Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE”
2017, RCE 31	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec.
2016, RCE 15	Implementação da Base Nacional Comum Curricular – BNCC; e Lei nº 11.438/06 (Lei de Incentivo ao Esporte).
2015, RCE 52	“Bolsa Atleta; Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016; Educação de tempo integral (Programa Mais Educação).; e Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva” .
2014, RCE 22	Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio (não concluída)

Fonte: Sistema Legis, Senado Federal.

Quadro A.2 – APP no Senado Federal – Audiências Públicas realizadas entre 2014-2018, na CE, para atender aos debates de avaliação de políticas públicas.

Data	Tema	Convidados
08/10/2015	Os programas Bolsa Atleta e Bolsa Pódio	José Cruz, jornalista do site UOL Esporte; Mosiah Brentano Rodrigues, Coordenador-Geral do Bolsa Atleta da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento do Ministério do Esporte; João Evangelista da Sena, Treinador de Marcha Atlética; e Luciano Reinaldo Rezende, Atleta beneficiado pelo Programa Bolsa Atleta (Modalidade Tiro com Arco).
04/11/2015	Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania - Cultura Viva	Frederico Barbosa, Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Alexandre Santini, Diretor da Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural do Ministério da Cultura (SCDC - MinC); e Yuri Soares, Membro da Comissão Nacional dos Pontos de Cultura.
07/10/2015	Educação de Tempo Integral" (Programa Mais Educação)	Sueli Maria Baliza Dias, Secretária Municipal de Educação de Belo Horizonte (MG); Natacha Costa, Diretora Executiva da Associação Cidade Escola Aprendiz; Jaqueline Moll, Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS);

Data	Tema	Convidados
		Leandro da Costa Fialho, Coordenador Geral de Educação Integral da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC); e Anderson George de Assis, Coordenador Estadual do Comitê Territorial de Educação Integral do Estado de São Paulo.
11/10/2017	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec	Rafael Lucchesi, Diretor de Educação e Tecnologia da Confederação Nacional das Indústrias - CNI; Eline Neves Braga Nascimento, Secretária de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação; Almir Menezes, Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União - TCU; Lucas Ferreira Mation, Chefe da Assessoria Técnica da Presidência do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea.

Fonte: Sistema Legis, Senado Federal.

Quadro A.3 - Programa Mais Educação - Roteiro dos eventos na CE

Data	Evento	Documento
19/05/2015	Apresentação e Aprovação do requerimento	RCE Nº 52/2015
27/05/2015	Designado o Relator Sen. Paulo Paim	
01/09/2015	Convocação de Audiência Pública.	RCE Nº 93/2015
07/10/2015	Realização de Audiência Pública	Notas da Audiência
03/12/2015	Apresentação da 1ª versão do Relatório	1ª versão
15/12/2015	Aprovação da versão final do Relatório	Relatório Final

Fonte: Sistema Legis, Senado Federal

Quadro A.4 – Critérios para avaliação dos documentos de pesquisa – Relatórios

C1.1	Estrutura (DIM 1)
C1.2	Considera opinião de especialistas no assunto (referências bibliográficas) (DIM 1)
C1.3	Coleta de dados primários/segundários (DIM 1).
C2	Requerimentos/Diligências/Reuniões Técnicas/Audiências (DIM 2)
C3.1	Julgamentos de mérito/críticas com embasamento (DIM 3)
C3.2	Impactos diretos e indiretos (DIM 3)
C4.1	Comparação de dados ou de legislação internacional (DIM 4)
C4.2	Orientações para estudos futuros/modificação de normas (DIM 4)
C5.1	Panorama/RX da política/ visão 360° (DIM 5)
C5.2	Recomendações “o que”, “como”, “porque” (DIM 5)

Fonte: Elaboração própria.

Quadro A.5 – Síntese dos conceitos e sugestão de avaliação qualitativa da aprendizagem organizacional

DIMENSÃO	CRITÉRIOS/NOTAS	1	2	3	4	5
ABORDAGEM	Ocorre mudança no sistema de crenças					

	Ocorre mudança comportamental						
NÍVEIS	A mudança é no nível individual						
	A mudança é no nível do grupo						
	A mudança é no nível organizacional						
MEMÓRIA	A memória do conhecimento é organizacional						
	Há rotinas que operacionalizem as memórias da organização e as bases de conhecimento						
PROCESSOS	Aquisição						
	Compartilhamento						
	Interpretação						
	Manutenção						
	Utilização						
FATORES	Pensamento sistêmico						
	Aprendizagem em equipe						
	Modelos mentais						
	Ideias e visões comuns						
	Personificação de habilidades e dominação						
	Experimentação de novas abordagens						
	Aprendizado de experiências passadas						
	Aprendizado de outros						
Transferência de conhecimento							
A Instituição é uma Org. que APRENDE?	Aprendizado e trabalho são integrados						
	A organização incentiva e facilita o aprendizado						
	Os indivíduos buscam o aprendizado como um processo contínuo						
MÉDIA							

Tabela A.1 – Nota das avaliações da CE por relatório aprovado

Dimensões/Relatórios	R1 2015	R2 2015	R3 2015	R4 2016	R5 2016	R6 2017	R7 2018
Dim 1	3,6	4	7	5	5,3	8	7,6
Dim 2	4	6	10	9	0	10	8
Dim 3	3	4,6	8	3,6	6,6	8,3	7
Dim 4	3	4	5	7	6	9	6
Dim 5	3,5	5,5	8,5	7,5	6	8,5	7

Fonte: Elaboração própria, onde Ri corresponde aos relatórios de avaliações (vide p. 20); e Dim i refere-se às dimensões analisadas (vide p. 13 e 14)

Tabela A.2 – Nota das avaliações da CE por ano

Dimensões/ano	2015	2016	2017	2018
DIM 1	4,8	5,2	8,0	7,6
DIM 2	6,6	4,5	10,0	8,0
DIM 3	5,2	6,5	8,3	7,0
DIM 4	4,0	6,5	9,0	6,0
DIM 5	5,8	6,7	8,5	7,0

Fonte: Elaboração própria, onde Dim i corresponde às dimensões (vide p. 13 e 14)

ANEXO II – Ferramenta de coleta de dados

Entrevistas

Bloco I – Aprendizagem Organizacional

1. Quanto ao processo de aprendizagem para a execução do trabalho, como ocorreu? O que foi usado como referência? O que foi necessário mudar? Houve um padrão inicial? O que poderá ser melhorado no futuro?

2. Quanto às informações necessárias para a realização do trabalho, houve alguma dificuldade para sua localização, acesso, tratamento ou apresentação?

3. Se definirmos três estágios para o processo de aprendizagem institucional, em qual deles você acredita que esteja o Senado Federal, quanto à rotina de avaliação de políticas públicas? Considerar os seguintes estágios: 1 – detecção e correção de erros/falhas sem mudar as rotinas ou normas estabelecidas (what); 2 – detecção de falhas, mas mudando a rotina para evitar que erros ocorram, por meio de correção das normas ou rotinas (how); 3 – Domínio do processo de aprendizagem, a instituição “aprende a aprender” (why).

Bloco II – Alcance dos objetivos

Cotar valores, em uma escala de 0 a 10, avaliando o grau em que você acredita que o programa tenha conseguido alcançar, até o presente momento, para cada um dos seguintes objetivos:

A - “institucionalizar a avaliação das grandes políticas públicas no Senado Federal”;

Nota (entre 0,10):

B - “estudar as grandes políticas públicas brasileiras de forma agregada, numa visão sistêmica capaz de considerar todos os seus efeitos sobre o conjunto da sociedade e sobre a Federação brasileira”;

Nota (entre 0,10):

C - preparar o Congresso Nacional para “acompanhar, com crescente acuidade, o ciclo das principais políticas públicas”;

Nota (entre 0,10):

D -“ganhar musculatura crítica para avaliar o complexo de iniciativas que, em determinado âmbito da intervenção do Estado, se desdobra desde a análise dos motivos que tornaram necessárias a intervenção estatal, desde o planejamento de seu desenvolvimento, a definição dos agentes encarregados da implementação, o levantamento das normas disciplinadoras pelas quais se regerá e, por fim, a avaliação dos impactos alcançados no tempo”.

Nota (0,10):

Bloco II – Gestão do Conhecimento

1 - Na sua opinião, o programa de avaliação de políticas públicas do Senado Federal, da forma como foi concebido, contribui para aquisição de conhecimento sobre os temas tratados?

2 - Se entender que ocorre ganho de conhecimento, proporcionado pelo programa, situar em que áreas institucionais, do Senado Federal, se pode observar a manutenção desse conhecimento?

3 - A respeito da disseminação do conhecimento, os instrumentos disponíveis para divulgação dos eventos, a facilidade de acesso público às informações e aos resultados são adequados? O que poderia ser melhorado?

4 - Foram necessárias análises de dados ou de legislação de outros países que não estavam disponíveis ou não havia correspondentes nacionais que permitissem a comparação?