

**AVALIAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
NO SENADO FEDERAL**

— PROPOSTA DE ABORDAGEM —





Mesa Diretora  
Biênio 2013/2014

Senador Renan Calheiros  
Presidente

Senador Jorge Viana  
1º Vice-Presidente

Senador Romero Jucá  
2º Vice-Presidente

Senador Flexa Ribeiro  
1º Secretário

Senadora Ângela Portela  
2ª Secretária

Senador Ciro Nogueira  
3º Secretário

Senador João Vicente Claudino  
4º Secretário

Doris Marize Romariz Peixoto  
Diretora-Geral

Claudia Lyra Nascimento  
Secretária-Geral da Mesa

---

---

# AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO SENADO FEDERAL: Proposta de abordagem

ELABORADO SOB COORDENAÇÃO DO NÚCLEO DE ESTUDOS E  
PESQUISAS DA CONSULTORIA LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL

**Consultores Legislativos:**

Igor Vilas Boas de Freitas

Márcio Tancredi

João Trindade Cavalcante Filho

Fernando B. Meneguim

Agosto/2013

---

---

**SENADO FEDERAL**  
**PRAÇA DOS TRÊS PODERES – CEP 70165-900 – BRASÍLIA/DF**  
**FONE: (61)3303-4141**  
**www.senado.gov.br**

**Antônio Helder Medeiros Rebouças**  
*Diretor-Executivo do Instituto Legislativo Brasileiro – ILB – Senado Federal*

**Carlos Roberto Stuckert**  
*Diretor Adjunto do Instituto Legislativo Brasileiro – ILB – Senado Federal*

**Paulo Fernando Mohn e Souza**  
*Consultor-Geral Legislativo do Senado Federal*

**Danilo Augusto Barboza de Aguiar**  
*Consultor-Geral Legislativo Adjunto do Senado Federal*

**Fernando B. Meneguim**  
*Consultor-Geral Legislativo Adjunto – Coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas*

**Produção de Conteúdo:**

**Igor Vilas Boas de Freitas**  
*Consultor Legislativo do Senado Federal*

**Márcio Tancredi**  
*Consultor Legislativo do Senado Federal*

**João Trindade Cavalcante Filho**  
*Consultor Legislativo do Senado Federal*

**Fernando B. Meneguim**  
*Consultor Legislativo do Senado Federal*

**Editoração:**

**João Cândido de Oliveira**  
*Técnico Legislativo do Senado Federal*

**Capa:**

**Bruno Sartório e Mauricy Lopes Mansur**  
*Coordenação de Formação e Atendimento à Comunidade do Legislativo – COFA/ILB*

**Impressão:**

**SEEP/Senado Federal**

**Disponível no sítio: [www.interlegis.leg.br](http://www.interlegis.leg.br)**

**Permitida a reprodução parcial ou total desde que indicada a fonte**

---

---

## Apresentação

O amadurecimento democrático da sociedade brasileira faz com que o desempenho do Estado seja cada vez mais questionado, principalmente quanto à efetividade das ações que empreende visando à melhora da realidade socioeconômica.

Nesse sentido, cresce a importância de que os setores representativos da sociedade – entre os quais se destaca privilegiadamente o Congresso Nacional – se aparelhem para acompanhar, com crescente acuidade, o ciclo das principais políticas públicas que operacionalizam essa melhora.

Entendido como uma das pedras fundamentais do Estado republicano e do equilíbrio entre os Poderes, a avaliação de políticas públicas pelo Parlamento é uma prática que torna mais eficiente o gasto governamental, agrega maior transparência à Administração Pública e, em última instância, honra o cidadão para suas despesas com o recolhimento de tributos. Essa prática cresce em importância na medida em que crescem as restrições orçamentárias, circunstância na qual se torna ainda mais crítico saber como e onde aplicar recursos escassos.

A presente publicação, coordenada pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, tem por objetivo consolidar o entendimento pelo qual o Senado Federal abordará a questão, estabelecendo o marco de uma nova fase para a gestão pública no País, mais transparente, profissional e eficiente.

**Renan Calheiros**  
Presidente do Senado Federal

---



---

## Sumário

1. Introdução .....	7
2. Aspectos Jurídicos das Políticas Públicas .....	9
3. Aspectos Gerais da Atividade de Avaliação.....	12
4. Tipologia da Avaliação .....	16
5. A Avaliação na Perspectiva do Senado Federal.....	24
6. Glossário .....	27
7. Bibliografia Utilizada.....	29

---





## 1. Introdução

Definidas como *programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados* (Bucci, 2006), as políticas públicas aprovadas e executadas são, na perspectiva da sociedade, a resposta dos representantes eleitos às necessidades do País. Traduzem, em alguma medida, a maneira como os mandatários interpretam as demandas sociais e procuram resolver deficiências estruturais da realidade socioeconômica.

Qual tem sido o papel do Congresso Nacional na formulação e na avaliação das políticas públicas? Ao cobrar do Estado melhorias em serviços que julga essenciais, a população diferencia, em termos de responsabilidade, os Poderes Executivo e Legislativo? Afinal, o que é avaliar uma política? E não é essa uma atividade já corriqueira para os órgãos de ambos os Poderes?

Além de conferir o poder de legislar sobre qualquer matéria de competência da União, de aprovar a alocação dos recursos orçamentários e de fiscalizar os atos da Administração direta e indireta, a Constituição Federal oferece ao Congresso instrumentos que facilitam seu envolvimento na formulação e, principalmente, no acompanhamento das ações governamentais na esfera federal. Um Ministro de Estado incorre em crime de responsabilidade, por exemplo, ao se negar a prestar as informações requeridas por quaisquer das Casas Legislativas. Uma Comissão Parlamentar de Inquérito pode convocar gestores e ter acesso a dados confidenciais sobre qualquer ação que tenha envolvido recursos públicos.

Como poder e responsabilidade devem ser equilibradamente distribuídos, a população sente que deve cobrar indistintamente de governantes e parlamentares mais qualidade nas ações estatais. Não há como negar ter sido precisamente essa a reação popular nos últimos tempos.

Quando debate e aprova o Plano Nacional de Educação ou quando decide alterar qualquer aspecto da proposta orçamentária encaminhada pela Presidência da República, o Congresso participa ativamente da formulação das políticas públicas. Inúmeros projetos de lei que mudaram drástica e positivamente a realidade de um setor ou de um grupo populacional foram iniciados por parlamentares.

Nesses casos, o Congresso teve a sensibilidade política, a capacidade técnica e a autonomia jurídica para produzir um diagnóstico adequado da situação e aprovar mudanças no rumo de políticas que acabaram aumentando o bem-estar da população, constituindo exemplos de que o Poder Legislativo pode (e deve) produzir boas avaliações sobre os problemas nacionais.

Contudo, é preciso reconhecer que o processo decisório no setor público precisa evoluir. Frequentemente, decisões são tomadas com base em análises que, além de superficiais, não retratam a essência do problema. E a intervenção governamental nem sempre é apropriadamente avaliada, com vistas a identificar os resultados alcançados e a explicar eventuais falhas.

Não basta que as políticas públicas reflitam os anseios sociais. O Congresso tem o dever de averiguar se elas estão efetivamente suprindo essas demandas. É preciso, portanto, que se investigue periodicamente o impacto dos programas governamentais em relação aos objetivos para os quais eles foram criados.

Sistematizar a atividade de avaliação de políticas públicas federais no Senado Federal, incorporando-a ao processo legislativo e à rotina do parlamentar, é uma maneira eficaz de se encampar essa ideia. Este documento pretende servir de referência para direcionar as ações necessárias para que a atividade se incorpore no fluxo ordinário de trabalho, respeitadas as disposições constitucionais e regimentais correlatas.

## 2. Aspectos Jurídicos das Políticas Públicas

Antes de adentrar na discussão específica sobre a atividade de avaliação, cabe um breve resumo sobre como as políticas públicas, entendidas como ações governamentais, estão contempladas no ordenamento jurídico.

Nos termos do art. 174 da Constituição Federal, o Estado (Poder Público) deve atuar como agente normativo e regulador da economia, além de prestar serviços públicos (art. 175), possuindo a função de elaborar planos (que são determinantes para o setor público e indicativos para o setor privado). Assim, uma política pública pode trazer incentivos para a participação da sociedade e do mercado, mas só é determinante, ou seja, vinculante, para o setor público.

Veja-se o exemplo do chamado “Programa Empresa-Cidadã”, criado na esfera federal, por meio de lei de iniciativa parlamentar, para estender a duração da licença-maternidade por até mais 60 dias (além dos 120 dias garantidos constitucionalmente). A adoção por empresas privadas dá-se mediante um estímulo: as pessoas jurídicas que aderirem ao programa receberão incentivos fiscais.

Há que se enfatizar uma nítida conexão entre políticas públicas e direitos fundamentais sociais, na medida em que as primeiras são meios para a efetivação dos segundos. Por conta disso, geralmente se pode ligar uma política pública a uma finalidade de efetivação de um direito social constitucionalmente assegurado (art. 6º da CF), tal como saúde, educação, moradia, etc.

Vale lembrar que a constituição desses objetivos – ou melhor, a definição da prioridade de sua efetivação – é uma decisão política. Embora os poderes públicos estejam vinculados (obrigados) a cumprir e efetivar (realizar) os direitos sociais constitucionalmente assegurados, é claro que existe uma margem de discricionariedade (margem de escolha) na definição das prioridades. Ou seja: definir se a maior parte dos investimentos será direcionada ao lazer ou à cultura, à educação ou à saúde, etc. Nesse sentido, diz-se que os objetivos das políticas públicas são politicamente orientados.

A partir desses conceitos, é possível notar que a criação de uma política pública não se resume à instituição de um novo órgão, e até não pressupõe essa providência. Ao contrário, a formulação de uma política pública consiste mais em estabelecer ou em modular uma conexão entre as atribuições de órgãos já existentes, de modo a efetivar um direito.

Considerando o universo de atuação do Estado, o texto constitucional reserva um capítulo para tratar da atribuição de competências aos entes federativos, ou seja, à União (arts. 21 e 22), aos Estados (art. 25) e aos Municípios (art. 30), sem esquecer o Distrito Federal, que acumula as competências de Estado e de Município (art. 32, § 1º).

Entretanto, boa parte das políticas públicas, por envolver interesses de todos os entes da Federação, encontram-se associadas às chamadas competências comuns, que são atribuídas pela Constituição a União, Estados, DF e Municípios conjuntamente.

Assim, por exemplo, cuidar da saúde (art. 23, II), promover meios de acesso à cultura (art. 23, V), proteger o meio ambiente (art. 23, VI e VII) e promover a construção de moradias (art. 23, IX) são tarefas que cabem a todos os entes da Federação. Nesses casos (competências comuns), a lógica da repartição de competências é a de que quanto mais entes atuando, melhor. Ou seja: quanto mais esferas de governo se mobilizarem para construir moradias, ou prestar o serviço de saúde, melhor.

Logicamente, é preciso ter cuidado para que um programa de uma esfera não se sobreponha ao de outra, para que não haja redundância de ações em determinadas áreas e insuficiência em outras. Por isso, as leis que tratam da matéria comum geralmente estabelecem uma divisão de prioridades entre os entes federativos. Por exemplo: na área de educação, os Municípios devem priorizar a educação básica, etc.

Aliás, o parágrafo único do art. 23, da CF, dispõe que leis complementares tratarão da cooperação entre os entes da federação, no âmbito das competências comuns. Um exemplo de legislação que cumpre esse papel é a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que, na área de licenciamento ambiental, distribui as tarefas entre a União, os Estados, o DF e os Municípios.

Porém, cuidado: nem todas as políticas públicas inserem-se na competência comum dos entes. Algumas delas constituem competência exclusiva de uma esfera de governo, como é o caso da reforma agrária (competência exclusiva da União, art. 184) e da política urbana, cuja execução é exclusividade municipal (art. 182).

Muitas vezes também acontece de a Constituição atribuir à União a criação de normas gerais sobre determinado assunto (inclusive políticas públicas), cabendo aos demais entes tratarem suas realidades sob o manto dessas diretrizes: é o caso, por exemplo, da política penitenciária (regras gerais editadas pela União, detalhamento e execução atribuídos prioritariamente aos Estados-membros, conforme o art. 24, I).

De acordo com a doutrina e a jurisprudência, a tarefa de formular e executar políticas públicas reside prioritariamente nos poderes Legislativo e Executivo. Afinal, esses são os órgãos que possuem legitimidade democrática direta para a definição dos rumos políticos do governo, uma vez que são eleitos pelo voto direto da população.

Cabe enfatizar, no entanto, que, de acordo com a Constituição, alguns tipos de projeto de lei são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo (art. 61, § 1º), isto é, determinados projetos não podem ser apresentados por parlamentares, mas apenas pelo Chefe do Executivo (Presidente da República, Governador ou Prefeito).

Embora se trate de tema bastante complexo, inclusive na jurisprudência, é possível formular uma regra geral: quando se tratar de projeto que crie um órgão (Secretaria, Conselho, etc.), ou um fundo, ou que remodele (altere substancialmente) a atribuição de um órgão existente, a iniciativa será exclusiva do Chefe do Executivo (art. 61, § 1º, II, e). Nessas situações, se o projeto for apresentado por um parlamentar, será inconstitucional, ainda que, após a aprovação, o Chefe do Executivo o sancione.

Se, por outro lado, o projeto criar uma política pública, mas sem afetar substancialmente as atribuições de órgãos do Executivo, nada impede que a proposta seja apresentada por membros do Legislativo.

Um exemplo pode esclarecer a questão: projeto que crie a Secretaria de Proteção à Mulher, no âmbito do Executivo, não pode ser apresentado por parlamentar (só pelo Chefe do Executivo); ao contrário, caso um projeto de lei crie um programa de assistência à mulher vítima de violência sexual, com parâmetros de proteção e atuação, diretrizes, etc., sem modificar substancialmente as atribuições de um órgão e sem criar novos órgãos, é perfeitamente passível de apresentação por membros do Legislativo.

Os pontos discutidos nesta seção fornecem a sustentação jurídica para discutir a avaliação de políticas públicas. Por fim, cabe enfatizar que o Poder Legislativo pode e deve ser o local de desenvolvimento dessa atividade, tanto pela sua competência constitucional de fiscalizar o Poder Executivo (art. 49, X) e de dispor sobre o orçamento da União, quanto pelo seu usual exercício de avaliar, no contexto das proposições legislativas, os objetivos, os meios e as justificações.

### 3. Aspectos Gerais da Atividade de Avaliação

Ressaltada a missão do Congresso Nacional de propor e acompanhar as políticas públicas, é fundamental que se conceituem os objetos e as finalidades da atividade de avaliação, para que o Senado Federal atue em harmonia com os demais órgãos do Poder Legislativo, sem sobreposição de papéis e funções, em prol da eficiência.

Aplicam-se recursos orçamentários em inúmeros programas sociais e de infraestrutura todo o tempo, e raros são os gastos públicos imunes a críticas, sejam a respeito do volume despendido, sejam as relativas à “qualidade” do gasto. Ambos os tipos de questionamento seriam bem respondidos se o Poder Público conseguisse relacionar, com maior clareza, a despesa ao problema a ser resolvido.

Tal relação requer, contudo, que o formulador da política exponha seu diagnóstico da situação de um setor, de um serviço público, de um determinado estrato social, de uma região geográfica ou de qualquer que seja o objeto da intervenção. Afinal, avaliar é “comparar um padrão almejado com a realidade” (Cohen *et al*, 2008).

Um plano de ação que se proponha a alterar qualquer aspecto da realidade social será questionado, primeiramente, quanto à legitimidade de seu proponente e à legalidade formal e material da proposta, pressupostos de admissibilidade de qualquer intervenção estatal no Estado de Direito. Em seguida, duas questões surgem na arena política:

- a) Os objetivos da intervenção estão claros e bem definidos?
- b) A mudança é socialmente desejável? A quem beneficia? Quem perde com ela?

Um exemplo de como essas questões nem sempre são bem respondidas na fase de formulação consta de Fortes e Bassoli (2010). Em decorrência da grande sonegação no setor de bebidas, a Receita Federal expediu ato determinando que houvesse a instalação de medidores de vazão nas fábricas de cerveja. Assim, a tributação, que incide sobre o volume comercializado, passou a ser cobrada não pelo valor da venda no varejo, mas pela produção medida em função da quantidade de litros de cerveja produzida (substituiu-se uma alíquota *ad valorem* por uma alíquota específica). O tributo de toda a cadeia produtiva passou a ser recolhido logo na fonte distribuidora.

A ideia parecia fantástica, mas afetou a neutralidade fiscal. Como a alíquota passou a incidir sobre o litro produzido (e não mais sobre o preço da cerveja no varejo),

os produtos de melhor qualidade – supostamente de maior custo e com preços mais elevados – passaram a pagar relativamente menos tributos do que produtos mais baratos, em geral fabricado por empresas cuja participação de mercado era inferior. A intervenção favoreceu, então, a concentração do mercado nas mãos das grandes produtoras. Ao baratear artificialmente a bebida mais cara, atrapalhou a concorrência igualitária. Esse fato gerou várias ações judiciais e, depois de muita disputa e custos processuais, a medida foi declarada inconstitucional.

Quanto mais expõe sua visão do problema, mais se arrisca o formulador a perder apoio político, pois o diagnóstico da situação varia com o observador, mesmo no campo técnico, porque as opiniões profissionais são também influenciadas por aspectos ideológicos. O debate gira em torno de “o que” e “como” fazer, e se afasta do “por quê” ou “para que” intervir, prejudicando sobremaneira a avaliação dos resultados.

A estrutura organizacional da Administração Pública e o processo de elaboração do orçamento são outros fatores a desvirtuar, na origem, a formulação de políticas, no Brasil. Os órgãos centrais de planejamento, responsáveis por organizar as propostas setoriais e por alocar recursos entre inúmeras prioridades, nem sempre têm informação suficiente ou metodologias adequadas para escolher a “melhor” alocação.

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

Por essas e outras razões, várias ações estatais são costumeiramente percebidas pela sociedade como descoordenadas e sem propósito definido. Acabam sendo consideradas inúteis, mesmo quando não o são. Reconhecer as dificuldades do processo de seleção de prioridades e de alocação dos recursos públicos em uma democracia não significa, contudo, aceitar que o governo execute políticas sem planejamento, controle e avaliação.

Um conjunto de ações estatais pode ser reconhecido como uma “política pública”, ainda na fase de formulação, quando recebe um tratamento formal mínimo, que consiste, basicamente, da definição dos objetivos, indicadores e metas de curto e de longo prazos. Não pode haver política pública desvinculada de uma realidade social. Investe-se porque há um problema relevante a se resolver. Logo, não basta aferir se as ações realizadas entregaram os produtos que se propunham a produzir. É preciso avaliar

se os bens e serviços produzidos alteraram a realidade social da forma pretendida pelo Estado e pela própria sociedade.

Quando o Estado entrega uma universidade em uma região mal servida por instituições de ensino superior, por exemplo, imagina-se que levantamentos preliminares tenham concluído haver uma demanda não atendida. À primeira vista, portanto, nada mais razoável que a União invista para entregar, no menor prazo possível, uma universidade pública para os moradores da região. Mas essa decisão precisa ser adequadamente qualificada antes de ser tomada.

É preciso avaliar diversos aspectos para se concluir algo sobre a decisão de consumir recursos na construção dessa universidade. Quais são o volume e o tipo de demanda a serem atendidos? Houve levantamento consistente que apontasse os cursos prioritários para a região? Haverá recursos de custeio disponíveis para manter a instituição, depois de inaugurada? Em que programa se insere o referido projeto? A ação em si (instalação de universidade pública naquele local) gerou algum impacto na política nacional de educação ou na de emprego e renda?

Conferir à avaliação um caráter mais sistêmico e de longo prazo é apenas um dos enfoques possíveis e necessários para assegurar a qualidade do investimento público. Antes, porém, é preciso avaliar a que custo a universidade foi produzida. Esse, aliás, é o enfoque mais comum nas avaliações realizadas pelos órgãos de controle. Aferir se houve superfaturamento na obra ou se o cronograma previsto foi cumprido são questões usuais de auditoria, que podem mudar o curso de todo um programa.

Avaliar uma política pública é, portanto, atividade multidisciplinar com variados objetos e finalidades. Abordagens multidimensionais costumam ser necessárias quando se avaliam programas em determinadas áreas, como educação, saúde e segurança alimentar, pois frequentemente o resultado final alcançado – traduzido por um conjunto de indicadores – não é o único objeto a ser investigado.

Se a finalidade da avaliação for identificar aspectos processuais de um programa – que podem significar seu sucesso ou fracasso, no contexto em que foi executado ou em outro qualquer ambiente<sup>1</sup> –, os procedimentos usados na execução também se tornam objetos da análise.

---

<sup>1</sup> Diz-se que os resultados de um programa têm **validade externa** quando podem ser atingidos em outro contexto temporal ou espacial. Em muitas situações, são os processos ou a estrutura de execução que determinam a replicabilidade de um programa. Nesses casos, não levar em consideração tais dimensões na atividade avaliativa impede que se conclua pela validade externa dos resultados e, portanto, pela conveniência de se replicar o programa.



Reconhecer e compreender esse universo são passos fundamentais para se criar uma cultura de avaliação na Casa. A seleção de temas e de metodologias pode gerar controvérsias insuperáveis entre interlocutores, a depender de suas experiências profissionais e formações acadêmicas, se não ficar claro que a metodologia mais adequada depende tanto da finalidade da avaliação quanto da disponibilidade de dados.

A próxima seção procura organizar esse universo e propor uma tipologia para a atividade de análise e avaliação de políticas públicas, para que, na sequência, seja devidamente justificado o enfoque a ser adotado pelo Senado Federal.

## 4. Tipologia da Avaliação

Avaliar uma política é investigar seus verdadeiros efeitos no mundo real, com o propósito de fornecer insumos para sua continuidade e eventual ampliação, para a modificação de algum aspecto de sua concepção ou execução, ou simplesmente para a decisão por seu encerramento. Embora pareça simples, essa “definição” não revela as diferentes perspectivas e desafios com que se deparam aqueles incumbidos de realizar essa atividade. Para organizar o debate sobre o tema, esta seção propõe uma tipologia que, a despeito de não traduzir um consenso acadêmico, facilitará o desenvolvimento da iniciativa no âmbito do Senado Federal.

Contrastar o que aconteceu após a intervenção (ou a omissão) do Poder Público com o que teria ocorrido em um cenário contrafactual qualquer é a essência da atividade de avaliação, que tem, basicamente, três **finalidades** não excludentes entre si:

- a) identificar os resultados que podem ser atribuídos à intervenção;
- b) compreender os mecanismos que determinaram seu sucesso (ou fracasso), em relação aos objetivos pré-estabelecidos; e
- c) investigar a eficiência da intervenção.

A clássica questão de qual seria o impacto da escolaridade no salário dos indivíduos ajuda a exemplificar alguns dos desafios da avaliação. Os níveis de inteligência e de motivação individuais – fatores não observáveis, pela dificuldade de mensuração – estão correlacionados tanto com a escolaridade quanto com o nível salarial do indivíduo, de forma que o impacto estimado da educação sobre o salário tende a superestimar o verdadeiro efeito que os anos na escola têm sobre os rendimentos de uma pessoa. Isso porque parte da estimativa reflete o efeito das habilidades individuais – e não da escolaridade – sobre os salários<sup>2</sup>.

Assim, para aferir o impacto de um programa de bolsas para o ensino superior na remuneração futura dos seus beneficiados, seria necessário, por exemplo, montar um experimento controlado, acompanhá-lo e sustentá-lo por anos, ou empregar técnicas estatísticas que ajudem a controlar o viés na estimativa.

---

<sup>2</sup> Ignorando ou, como preferem dizer os economistas, controlando a influência de outros fatores, observáveis ou não, que interferem nessa relação de causalidade, como a escolaridade dos pais, o gênero, a raça e o valor social atribuído à educação por cada grupo populacional.

Um experimento controlado pressupõe a “aleatorização” das amostras<sup>3</sup>, ou seja, exige que os critérios de seleção dos bolsistas do programa não estejam correlacionados com sua futura remuneração. Novamente, motivação é um desses fatores que leva uma pessoa a se candidatar ao programa e, independentemente de ter conseguido obter formação superior, perceber um salário maior do que a média das pessoas com o mesmo nível de escolaridade.

Nesse sentido, programas que permitem a autosseleção são, por construção, avessos à ideia de aleatorização. Se todo indivíduo que se inscreve pode participar do programa, os grupos de tratamento e de controle tornam-se incomparáveis para os fins de avaliação. O avaliador teria de ser capaz de excluir inscritos, assim como oferecer bolsas para indivíduos que se enquadram nos requisitos, mas que, por alguma razão, não se inscreveram no programa. Além disso, teria de controlar a distorção amostral gerada pela evasão de bolsistas e lidar com a pressão de ter excluído potenciais candidatos.

Há outras questões técnicas a serem consideradas para se assegurar a **validade interna**<sup>4</sup> de uma avaliação, mas a discussão anterior ilustra a complexidade envolvida em uma avaliação de impacto, em que a seleção do método mais apropriado a cada caso é de suma importância.

A atividade de avaliar força o gestor a refletir sobre a relação entre cada ação prevista e as metas acordadas. Perde sentido quando não há referências com as quais comparar os resultados alcançados<sup>5</sup>. Ao iniciá-la, portanto, pressupõe-se que objetivos de curto e de longo prazos estejam bem definidos.

O **objeto da avaliação**, por sua vez, pode ser classificado, para fins didáticos, em três dimensões:

- **Estrutura:** adequação dos recursos físicos e discursivos projetados para o alcance dos objetivos compromissados, podendo contemplar inclusive os próprios objetivos. Analisam-se, nessa dimensão, os benefícios a serem distribuídos, os critérios de seleção dos beneficiários, as instalações e estruturas burocráticas responsáveis pela execução, entre outros meios efetivamente postos à disposição dos objetivos do programa.

---

<sup>3</sup> Os experimentos controlados, em que os grupos de tratamento e de controle (“placebo”) foram constituídos por indivíduos aleatoriamente selecionados da população-alvo do programa, são considerados o “padrão ouro” entre as metodologias de avaliação.

<sup>4</sup> A validade interna de uma avaliação diz respeito ao “nível de certeza” que podemos atribuir às estimativas de impacto obtidas a partir da metodologia escolhida.

<sup>5</sup> Vale lembrar a definição simplificada – ainda que limitada – de Ala-Harja e Helgason (2000) para o termo “avaliação de programa”: *compreende a avaliação dos resultados de um programa em relação aos objetivos propostos.*

- **Processos:** adequação do conjunto de regras e procedimentos que norteiam a execução do programa. Abrange, por exemplo, os procedimentos para seleção do público alvo, a forma de distribuir os benefícios e o relacionamento entre as agências responsáveis nas diferentes esferas governamentais e, ainda, o relacionamento entre elas e os destinatários da política pública.
- **Resultados:** a mutação dos valores das variáveis de interesse após a execução do programa. A depender da finalidade da avaliação, pode-se analisar se houve mudanças comportamentais temporárias ou duradouras. A aferição de resultados demonstrará, por exemplo, se havia relação de causalidade entre o que se propôs fazer e o que efetivamente se alterou na realidade social.

Nas dimensões estrutura e processo, o objeto da avaliação é a adequação do projeto organizacional e dos procedimentos usados para lidar com os problemas supostamente diagnosticados. Algumas questões a serem respondidas: as formas de operação dos programas corresponderam ao proposto na estrutura? O que pode obstar ou favorecer a operação dos programas na forma como foram estruturados? As formas de operação são potencialmente adequadas para gerar os resultados esperados?

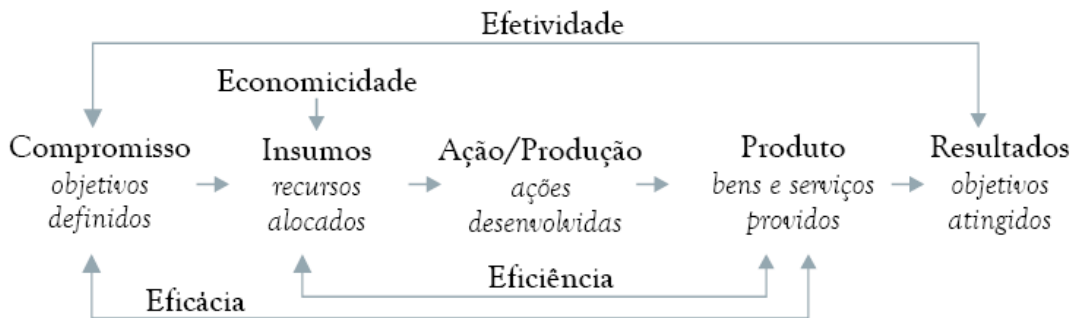
Na dimensão resultado, o enfoque é medir os efeitos da intervenção. A preocupação afasta-se do “como” e do “o que” foi feito, para se concentrar na análise do que mudou em relação ao início do programa. O que teria acontecido se o programa não tivesse sido executado? É preciso ressaltar, contudo, que a avaliação das outras dimensões pode ser fundamental para interpretar os resultados, especialmente quando a implementação de uma política diverge do que foi planejado na fase de formulação.

A depender do que se tem em vista na avaliação, os referidos objetos podem ser analisados quanto aos aspectos de **economicidade, eficiência, eficácia e efetividade**. O Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU) apresenta graficamente, de forma muito elucidativa, a diferença conceitual entre esses “4 E’s”, que revelam, na verdade, o propósito da avaliação. A Figura 1, extraída desse manual, apresenta o “Diagrama de Insumo-Produto” (DIP) da Auditoria Operacional<sup>6</sup> e será referência para a atividade de avaliação no Senado Federal.

---

<sup>6</sup> Auditoria Operacional, segundo o TCU, é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

**Figura 1 – Visão gráfica das dimensões de uma avaliação, segundo o TCU**



Fonte: Adaptado de ISSAI 3000/1.4, 2004.

Avaliar quaisquer desses aspectos exige decompor a política em seus programas constitutivos, com o intuito de quantificar o impacto de cada uma das ações desenvolvidas. O impacto final da política será, então, a soma dos efeitos associados às ações de todos os programas que a compõem.

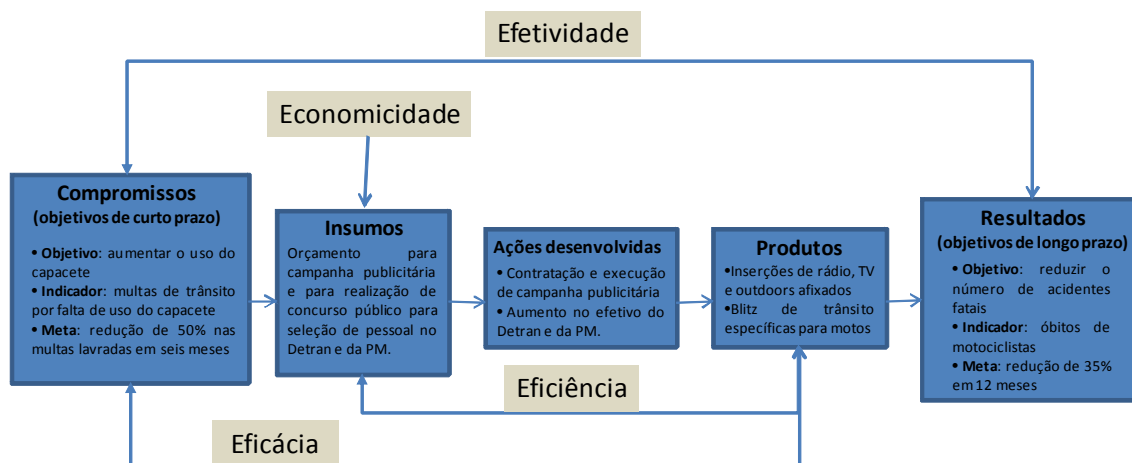
Para facilitar a apresentação desses conceitos, tome-se, como exemplo, um programa que vise a reduzir o número de acidentes fatais no trânsito de uma grande metrópole, como São Paulo ou Rio de Janeiro. Consta das estatísticas que os motociclistas respondem por grande parcela das mortes no trânsito dessas cidades. Entre as causas de óbito, destaca-se o traumatismo craniano, agravado quando o condutor não usa capacete.

De posse dessa informação, incluem-se entre as ações previstas no programa uma campanha de mídia para convencimento da população sobre as vantagens de se utilizar o capacete e a contratação de pessoal para fiscalizar e coibir o trânsito de motos cujos condutores não portem o referido equipamento de segurança.

Os formuladores dessa política de segurança no trânsito entendem que a oferta desses serviços (campanha de mídia e incremento da fiscalização para sancionar motociclistas infratores) será suficiente para que a maior parte dos motociclistas passe a utilizar capacete. Um dos objetivos de curto prazo dessa política é, portanto, aumentar o uso do capacete; a respectiva meta seria, por exemplo, reduzir em 50% os respectivos autos de infração no período de seis meses. Os produtos em si são as “blitzes” realizadas e as inserções publicitárias em diversos meios de comunicação de massa.

A Figura 2 representa o DIP do programa de redução de mortes de motociclistas, e pode ser contrastado, didaticamente, com o diagrama da Figura 1:

**Figura 2 – DIP do Programa “Viva o Motociclista!”**



A análise de economicidade vai se debruçar sobre o (nível absoluto de) orçamento alocado para contratar a campanha publicitária e aumentar o efetivo das equipes de fiscalização, comparando-o com outras ações que tenham empregado recursos semelhantes. Na avaliação de eficiência, será apurado o gasto por “unidade de produto” entregue, ou seja, divide-se a quantidade de “blitzes” realizadas pelo valor gasto com os recursos nelas empregados; ou a quantidade de inserções publicitárias pelo valor do respectivo contrato.

Nesses dois primeiros aspectos, a metodologia de avaliação requer, basicamente, estatísticas descritivas das ações e dos produtos, além de referências com as quais o avaliador possa comparar os resultados computados. Basta, portanto, que se contabilizem os valores empregados em cada ação e a quantidade produzida de cada produto para que se obtenha uma análise razoável de economicidade e eficiência das ações financiadas pelo programa.

A avaliação torna-se mais complexa quando envolve os aspectos de eficácia e efetividade, porque outros fatores, inclusive alguns não observáveis, podem distorcer a medição do efeito que supostamente deveria existir entre os produtos e os objetivos de curto prazo (eficácia) e entre estes e os resultados de longo prazo (efetividade).

No exemplo anterior, o formulador do programa supôs que inserções publicitárias e “blitzes” periódicas incentivariam o uso do capacete, bastando dosar o “tratamento” (quantidade desses produtos) para cumprir a meta pactuada de reduzir em 50% as infrações registradas. Analogamente, supôs que o uso do capacete seria suficiente

para evitar a morte por traumatismo craniano na maioria dos acidentes envolvendo motociclistas. Novamente, bastaria apenas cumprir a meta de curto prazo para que a meta de longo prazo fosse automaticamente atingida.

Ocorre que as **relações de causalidade** nem sempre estão bem estabelecidas, como aparentemente ocorre nesse exemplo. E mesmo quando são (ou parecem ser) óbvias essas relações, o grau em que uma variável (no caso, a quantidade de pessoas que passaram a usar o capacete depois do programa) afeta outra variável (o número de óbitos em acidentes com motos) só pode ser estimado empiricamente, com base em métodos quantitativos que isolem “efeitos colaterais” provocados por outros fatores, como, por exemplo, a velocidade da moto no momento do acidente ou o estado de saúde e até uma eventual embriaguez do condutor.

Ressalte-se, portanto, que uma avaliação “4E”<sup>7</sup> precisa ser **quantitativa** para que o tomador de decisão possa inferir sobre o nível e a forma da intervenção. A diferença entre metodologias está relacionada à existência de fatores que, se não devidamente computados, podem influenciar a medição do efeito do tratamento na variável de interesse, gerando um viés no resultado. Para tentar mapear tais fatores e compreender a natureza do viés que pode ser gerado no resultado da avaliação, uma **abordagem qualitativa** do problema pode ser útil antes da aplicação de algum **método econométrico**.

Abordagens qualitativas também são necessárias quando a finalidade da avaliação é identificar a percepção dos beneficiários de uma política ou assegurar **participação social** na atividade. Questionável seria uma avaliação de impacto feita por uma agência reguladora, por exemplo, se o público-alvo da ação, quando corretamente indagado, não reconhecer mudanças em sua realidade ou não associá-las à ação cujo impacto se aferiu por sofisticados métodos quantitativos. Nesse sentido, avaliações qualitativas podem e devem ser utilizadas, seja para preparar ou complementar a metodologia quantitativa, seja para confirmar ou reformar o diagnóstico do problema e os objetivos da intervenção, durante a fase de formulação, ou ainda para ajudar a compreender os resultados quantitativos obtidos, retroalimentando a política pública na forma de ajustes e aperfeiçoamentos.

Outra dimensão relevante para se construir uma tipologia para a atividade de avaliação é a temporal, pois a decisão de se avaliar antecipadamente o impacto de determinado programa irá requerer a projeção de dois cenários futuros, e não de apenas um. Será preciso estimar valores futuros das variáveis de interesse para a situação em

---

<sup>7</sup> **Avaliação 4E:** aferição da economicidade, da eficiência, da eficácia e da efetividade de determinada intervenção, tendo em vista objetivos de curto e de longo prazos pré-estabelecidos.

que a intervenção foi realizada e contrastá-los com os respectivos valores no cenário em que o Estado se omite<sup>8</sup>.

Considere-se, por exemplo, um programa governamental cujo objetivo seja garantir que o turismo venha a se constituir em verdadeira alternativa econômica geradora de emprego e renda, principalmente para a população local. Nesse caso, para avaliar a efetividade dessa política pública será necessário comparar cidades que se beneficiaram das intervenções do programa (o chamado “grupo de tratamento”) com outras localidades que não receberam os recursos do programa (o que é denominado “grupo de controle”).

Uma avaliação anterior à implementação de qualquer política pública procura antecipar seus efeitos, estimar a dose do “tratamento” (etapa que inclui a previsão orçamentária) e estabelecer parâmetros de aferição do seu desempenho. Aplica-se, portanto, para subsidiar o processo de formulação e, quando necessário – especialmente em projetos polêmicos e de grande vulto –, para legitimar uma decisão política.

O Poder Executivo tem procurado aprimorar a qualidade das análises *ex ante*, por exemplo, nos projetos de Parceria Público-Privada (PPP), que, por exigirem vultosos investimentos privados e garantias reais do poder público, só saem do papel após avaliações realmente criteriosas de viabilidade. Ressalte-se, contudo, que não devem ser apenas os projetos de infraestrutura a receber essa análise mais rigorosa. Os programas sociais também merecem avaliações mais robustas, principalmente em razão de consumirem a maior parte do orçamento e terem um impacto direto no bem-estar da população.

Nas avaliações realizadas durante ou após o curso de uma política pública, há a vantagem de se poder medir o valor real das variáveis, sem necessidade de se recorrer a estimativas. É preciso ter em mente, contudo, que uma avaliação *ex post* também envolve “aproximações”. O impacto de um programa é definido como a diferença – medida na variável de interesse (salário, nível de emprego, penetração de um serviço público etc.) – entre o valor médio atingido por seus beneficiários e o valor que teria sido obtido por essa mesma população na ausência do programa. Como é impossível submeter um indivíduo, simultaneamente, a duas situações mutuamente excludentes – ou ele fez parte do programa ou não fez –, usam-se métodos estatísticos para estimar o valor contrafactual da variável de interesse.

---

<sup>8</sup> Embora seja desejável distinguir, no embate político, a decisão de não intervir daquela em que o Estado simplesmente se omitiu de decidir, não faz diferença, para fins de avaliação, se a decisão foi ou não deliberada e fundamentada. Na construção de cenários contrafactuais, o que interessa é considerar as alternativas de ação, inclusive o “não agir”.



Como último insumo para construção de uma tipologia para a atividade de avaliação, retoma-se a questão de legitimidade da intervenção, formulada na introdução deste capítulo. As metodologias implicitamente referidas até este ponto são técnicas contábeis e estatísticas usadas pela Economia, pela Administração e pelo Marketing, qualquer que seja o objeto a ser avaliado (estrutura, processo ou resultado), independentemente de a avaliação ser quantitativa ou qualitativa, ou de ter sido realizada antes ou depois da intervenção.

Quando se pretende analisar a legitimidade ou a legalidade de uma ação estatal, bem como compreender aspectos intervenientes em seu processo de formulação e de implementação, a base teórica e metodológica adentra os campos de estudo da Filosofia, da Sociologia, e das Ciências Jurídica e Política, disciplinas aqui reconhecidas com o propósito de oferecer ao leitor uma visão suficientemente abrangente da atividade de análise e avaliação de políticas públicas, na perspectiva do Poder Legislativo.

## 5. A Avaliação na Perspectiva do Senado Federal

Estabelece a Constituição, no art. 49, inciso X, entre as competências exclusivas do Congresso Nacional, “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”. Os limites dessa competência, entretanto, não estão exaustivamente expressos, embora o art. 50 confira, no *caput*, poderes ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e à suas Comissões para convocar pessoalmente Ministro de Estado ou titular de órgão diretamente subordinado à Presidência da República para prestar informações; bem como às Mesas dessas Casas autoridade para solicitar, por escrito, desses mesmos agentes, informações que deverão ser dadas num prazo de 30 dias.

Com isso, embora com lacunas, está adequadamente fundamentado e instrumentalizado o poder/dever que tem o Legislativo de exercer atividade fiscalizatória sobre as ações do Executivo. Contudo, essa atividade não tem alcançado até o momento, ao menos de modo mais sistemático, uma porção sumamente importante da atividade governamental, a sua ação finalística, havendo necessidade de estruturar, para tanto, processo regular e sistêmico de avaliação do desempenho do conjunto de programas e de ações que compõem as diversas políticas públicas desenvolvidas pelo Estado.

O ambiente natural para essa avaliação, no Senado Federal, é o de suas Comissões, visto que é nelas que se consubstancia o debate verticalizado e especializado sobre os vários setores e as diversas dimensões específicas nas quais, para efeito da decisão parlamentar, é dividida a realidade nacional.

Numa alternativa com efeitos indesejáveis, a eventual criação de órgão setorial especial (comissão especial, por exemplo) encarregado da avaliação das políticas públicas equivaleria, por um lado, a admitir forte restrição da capacidade institucional do Senado Federal nessa área, face o extenso campo de matérias potencialmente abrangidas; e também acarretaria, por outro, o alijamento da participação, na atividade avaliatória, dos parlamentares não indicados para integrar esse órgão especial.

Ocorre, ainda, que a despeito de amplo, o leque das políticas públicas brasileiras não é homogeneamente composto, no que diz respeito à relevância das matérias tratadas, decorrendo a importância de cada conjunto não somente da porção da realidade que tematiza, mas, também, de fatores conjunturais ou mesmo circunstanciais cuja influência é decisiva para seu impacto junto à realidade, fato esse correto e corriqueiramente reconhecido pela cultura parlamentar.

Por isso, é adequado que a seleção das políticas a serem avaliadas, no âmbito de cada Comissão, decorra de decisão do próprio colegiado, sendo essa definição, a despeito de amparada por elementos de juízo técnico, fruto legítimo da dinâmica de funcionamento que caracteriza os órgãos coletivos do Parlamento.

Contudo, para que a avaliação seja adequadamente conduzida, é vital que se faça privilegiando mais a relevância temática do que a quantidade dos temas abordados, sendo razoável orientar que uma Comissão apreenda a avaliação de apenas um objeto a cada exercício legislativo, sendo possível a adoção de outra matéria, havendo para tanto suficiente justificativa, urgência e consenso. Estando os temas adequadamente dimensionados e delimitados, em termos de sua abrangência ideal, o alcance de um adequado equilíbrio entre a amplitude potencial do rol de temas e o desejável aprofundamento do quadro avaliatório será alcançado, ao final, como decorrência da internalização de uma nova prática avaliatória, em caráter perene e continuado, na rotina do processo parlamentar. Entre as possibilidades trazidas pelo novo processo está, por exemplo, a geração de elementos prévios para avaliação da proposta orçamentária do Executivo, hoje apreciada pelo Legislativo sem um conteúdo específico de crítica em relação às demandas sociais, ao equilíbrio entre custos e benefícios e à viabilidade prospectiva das propostas.

De todo o exposto, deflui com certa espontaneidade o conjunto de características que a atividade de avaliação das políticas públicas deverá incorporar, no ambiente de Comissão: *(i)* seleção de tema, respeitadas as competências regimentais de cada colegiado; *(ii)* designação de relator e, se for o caso, de sub-relatores; *(iii)* estruturação do calendário de avaliação, preferencialmente compreendido entre março e novembro, composto das atividades de coleta de informação, de oitiva de órgãos, de organizações e de atores relevantes, e da elaboração de diagnóstico, entre outras; *(iv)* execução do calendário; *(v)* elaboração e votação do relatório de avaliação, que conterà *(a)* o diagnóstico do desempenho da(s) política(s) pública(s) selecionada(s), *(b)* as recomendações do Legislativo ao Executivo, e *(c)* as recomendações feitas ao próprio Parlamento, na forma de proposições legislativas a serem apreciadas, entre outras possibilidades.

Por suas características próprias, a avaliação de políticas públicas pelo Senado Federal deverá abordar preferencialmente a dimensão **Resultados** e, mais especificamente, fará a mensuração da **efetividade** do conjunto de ações e programas que compõem a política selecionada, segundo conceituação feita no capítulo anterior, embora não estejam vedados estudos orientados para os demais objetos da atividade avaliatória lá registrados.

Nesse formato, a adoção de um processo sistemático de avaliação de políticas públicas pelo Senado Federal dispensará inovações na estrutura organizacional existente, devendo as atividades de apoio e assessoramento serem executadas pelos órgãos que hoje delas já se desincumbem, como a Secretaria das Comissões, a Consultoria Legislativa e a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle.

As informações a serem buscadas para amparo da atividade da Comissão serão originárias da própria Administração Pública, notadamente aquelas constantes dos relatórios do TCU; as elaboradas pelos institutos de estudos e pesquisa, públicos ou privados, e pela academia; as aportadas por organizações diversas da sociedade civil e por agentes particulares dotados de expertise técnico-científica; as eventualmente produzidas internamente, para essa finalidade específica.

A complementação da capacitação da Casa nos conteúdos de conhecimento demandados pela nova sistemática de avaliação das políticas públicas tocadas na órbita do Executivo Federal estará a cargo do Instituto Legislativo Brasileiro.

## 6. Glossário

- **Abordagem qualitativa:** analisa os dados em uma síntese descritiva, com mais interesse pelo processo e pelas relações estruturais entre as variáveis do que pelos resultados ou produtos.
- **Abordagem quantitativa:** examina as relações entre as variáveis por métodos econométricos, utilizando-se dados de uma amostra, a partir da qual os resultados podem ser generalizados.
- **Atividade:** instrumento de programação, para alcançar os objetivos de um programa, realizado de modo contínuo ou permanente, que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo.
- **Auditoria Operacional:** exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública. (Manual de Auditoria Operacional do TCU).
- **Causalidade:** indica uma relação de dependência entre uma ou mais variáveis, de forma que uma delas causa um efeito, uma consequência nas demais, devendo também haver uma precedência temporal entre a variável causadora e a que está sendo influenciada.
- **Correlação:** quando duas variáveis são correlacionadas, é possível prever valores de uma delas com base no conhecimento da outra, o que não significa necessariamente que uma variável é causa da outra.
- **Econometria:** Conjunto de ferramentas e métodos estatísticos para estimar relações entre variáveis econômicas, bem como avaliar políticas governamentais.
- **Economicidade:** é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. (Manual de Auditoria Operacional do TCU).
- **Efeito:** é o que decorre por influência do programa. O objetivo está localizado temporalmente antes do início do programa. Os efeitos são resultados das ações do programa, e podem ser intermediários, ocorrendo durante o programa, ou finais, que são os que perduram após o programa.
- **Efetividade:** diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção. (Manual de Auditoria Operacional do TCU).
- **Eficácia:** grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos. (Manual de Auditoria Operacional do TCU).

- **Eficiência:** A eficiência é definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo. (Manual de Auditoria Operacional do TCU).
- **Grupo de controle:** conjunto amostral que não foi afetado pela política pública a ser avaliada.
- **Grupo de tratamento:** população alvo que se beneficiou da política pública a ser avaliada.
- **Impacto de uma política pública:** soma dos efeitos associados às ações de todos os programas que a compõem.
- **Indicador:** quantificação que permite traduzir e medir os resultados do programa.
- **Meta:** dimensionamento quantitativo, temporal e espacial do objetivo.
- **Objetivo:** situação que se deseja obter ao final da implementação do programa, mediante a aplicação dos recursos e da realização das ações previstas (Cohen e Franco, 2008).
- **Plano:** conjunto de programas que buscam objetivos comuns. O plano ordena os objetivos gerais e os desagrega em objetivos específicos, que serão os objetivos gerais dos programas. O plano organiza as ações programáticas em uma sequência temporal, de acordo com a racionalidade técnica e as prioridades de atendimento. (Cohen e Franco, 2008).
- **Políticas Públicas:** programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos relevantes e politicamente determinados. (Bucci, 2006).
- **Produto:** resultado concreto das atividades desenvolvidas pelo programa, podendo ser tanto bens quanto serviços.
- **Programa:** conjunto de atividades organizadas para serem realizadas dentro de cronograma e orçamento específicos disponíveis para a implementação de políticas, ou para a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis. (Ala-Harja e Helgason, 2000).
- **Projeto:** instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo. (Garcia, 1997).
- **Validade externa:** quando os resultados de um programa podem ser atingidos em outro contexto temporal ou espacial.
- **Validade interna:** precisão estatística que podemos atribuir às estimativas obtidas a partir da aplicação de métodos quantitativos.

## 7. Bibliografia Utilizada

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. **Em Direção às Melhores Práticas de Avaliação**. Brasília, Revista do Serviço Público, ano 51, n. 4, out./dez., 2000.

BUCCI, M. P. D. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. 8ª edição. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2008.

GARCIA, R. C. **Avaliação de Ações Governamentais: pontos para um começo de conversa**. Brasília, IPEA/CENDEC, out/1997.

MENEGUIN, F. B. **Avaliação de Impacto Legislativo no Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, mar/2010 (Texto para Discussão nº 70). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 19/ago/2013.

MENEGUIN, F. B.; FREITAS, I. V. B. **Aplicações em Avaliação de Políticas Públicas: metodologia e estudos de caso**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, mar/2013 (Texto para Discussão nº 123). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 19/ago/2013.







Consultoria  
Legislativa



Paulo Fernando Mohn e Souza  
Consultor-Geral Legislativo do Senado Federal

Danilo Augusto Barboza de Aguiar  
Consultor-Geral Legislativo Adjunto do Senado Federal

Fernando B. Meneguim  
Consultor-Geral Legislativo Adjunto - Coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas

---

Antônio Helder Medeiros Rebouças  
Diretor-Executivo do Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Carlos Roberto Stuckert  
Diretor Adjunto do ILB

Paulo Roberto Alonso Viegas  
Coordenação Administrativa e Financeira

Marcelo Azevedo Larroyed  
Coordenação de Ensino à Distância

João Henrique Pederiva  
Coordenação de Educação Superior

Waldir Rodrigues Pereira  
Coordenação de Treinamento

Ilana Trombka  
Coordenação de Formação e Atendimento à Comunidade do Legislativo

Raimundo Nonato C. de Araujo Junior  
Coordenação de Planejamento e Fomento

Ricardo de Oliveira Ramos  
Coordenação de Tecnologia da Informação

