

## **AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO: REFLEXÕES A PARTIR DA ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **EVALUATION OF PUBLIC POLICIES AND LAW: REFLECTIONS FROM THE LAW AND PUBLIC POLICY APPROACH**

Alexandre Borges Rabelo<sup>1</sup>

José Querino Tavares Neto<sup>2</sup>

#### **RESUMO**

O Estado Contemporâneo, caracterizado por constituições complexas e direcionado à concretização de direitos fundamentais, tem nas políticas públicas seu eixo de principal funcionamento e, conseqüente, de análise para identificação do cumprimento de seus compromissos políticos e do planejamento estratégico governamental. Nesse contexto, o presente artigo objetiva discutir, de forma exploratória, relações existentes entre o Direito e os instrumentos de monitoramento e avaliação de políticas públicas, a partir da abordagem Direito e Políticas Públicas, em busca da aproximação desses saberes e identificação das relações existentes que possibilitem análises investigativas mais adequadas à complexidade envolvida. Adota-se a técnica da revisão bibliográfica, mediante o uso de uma abordagem qualitativa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Avaliação. Monitoramento. Abordagem Direito e Políticas Públicas.

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás (PPGDP-UFG) (2023). Especializado em Direito Público pela Faculdade Ibmecc SP (2019), graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (2016). Procurador do Município de Goiânia e advogado. Ocupando o cargo em comissão de Subprocurador-Chefe de Assuntos Administrativos da Procuradoria-Geral do Município de Goiânia desde (2021). E-mail: [alexandrebrabelo@gmail.com](mailto:alexandrebrabelo@gmail.com)

<sup>2</sup> Professor Titular na Faculdade de Direito da UFG. Possui pós-doutorado em Direito Constitucional pela Universidade de Coimbra sob a supervisão do Doutor José Joaquim Gomes Canotilho (2007), com bolsa da Capes, Graduado em Ciências Sociais (1988) e em Direito (1993), Mestre em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (1997), Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP (2001), Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2014), Curso de Formação em Psicanálise (2019-2020) na Associação Livre Goiânia. Atualmente é, Professor do Programa em Direito e Políticas Públicas da UFG no qual é Bolsista de Produtividade com apoio do PPGDP-UFG e seus financiadores. Bolsista de Produtividade do CNPq (2019-2022). Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Teoria Política Clássica, Direito Constitucional, Políticas Públicas, atuando principalmente nos seguintes temas: poder, Direito Constitucional, Estado, Direitos coletivos, Socioambientalismo e avaliação. É líder do grupo de pesquisa Estado, Governo e Sociedade que se reúne regularmente na UFG para debate e atualização teórica sobre os mais diversos temas relacionados da temática do grupo. Suas pesquisas atuais concentram-se numa análise da proposta de (re)visitar as perspectivas jurídico/políticas do poder na Constituição brasileira, ressaltando os reflexos do poder na redefinição da carta política brasileira no que tange a sua desfiguração em face da inserção na sociedade global; Ações Coletivas e Cidadania como uma nova concepção de esfera pública/privada; e A construção de um judiciário socioambiental a partir da readequação de habitus e campo em Pierre Bourdieu. <https://orcid.org/0000-0003-2496-4886>. Email: [josequerinotavares@gmail.com](mailto:josequerinotavares@gmail.com)

## ABSTRACT

The Contemporary State, characterized by complex constitutions and aimed at the realization of fundamental rights, has public policies as its main axis of operation and, consequently, of analysis to identify compliance with its political commitments and government strategic planning. In this context, this article aims to discuss, in an exploratory way, existing relationships between Law and instruments for monitoring and evaluating public policies, based on the Law and Public Policies approach, in search of bringing this knowledge closer together and identifying the existing relationships that enable investigative analyzes that are more appropriate to the complexity involved. The bibliographic review technique is adopted, using a qualitative approach.

**KEYWORDS:** Evaluation. Monitoring. Approach to Law and Public Policies.

## INTRODUÇÃO

O Estado Contemporâneo possui as políticas públicas como categoria central de sua manifestação e estrutura, o que implica diversas repercussões para os campos acadêmicos destinados a sua investigação. Essa categoria se apresenta como um fenômeno multi ou interdisciplinar, que, para uma análise mais adequada e correspondente a tal complexidade, exige esforços teóricos e metodológicos de construção de lentes analíticas aptas a sua compreensão.

Inserido nesse contexto, o presente artigo objetiva discutir, de forma exploratória, relações existentes entre o Direito e os instrumentos de monitoramento e avaliação de políticas públicas, a partir da abordagem Direito e Políticas Públicas, em busca da aproximação desses saberes e identificação das relações existentes que possibilitem análises investigativas mais adequadas à complexidade envolvida. Informa, pois, o presente trabalho a pergunta: como o direito incorpora e desenvolve o tema monitoramento e avaliação de políticas públicas?

A referente análise deste trabalho utiliza-se da técnica da revisão bibliográfica, mediante o uso de uma abordagem qualitativa.

O recorte a ser desenvolvido neste trabalho recaisobre a atividade de monitoramento e de avaliação (tópico 1), haja vista que as primeiras considerações técnicas e

teóricas formaram-se na Ciência Política, mas, por sua amplitude e aplicações, necessita ser mais bemcompreendida e absorvida pela linguagem e formas jurídicas.

Com esse propósito, adota-se a abordagem Direito e Políticas Públicas (tópico 2), cujas premissas iniciais foram desenvolvidas no país, em especial, por Maria Paula Dallari Bucci, tendo por finalidade investigar as políticas públicas mediante um enfoque multidisciplinar, assim como construir de forma mais sistematizada as pesquisas com essa abordagem.

Por fim, são feitas as considerações finais sobre o tema em debate, em que se apontam as principais relações evidenciadas na exploração dos tópicos.

## **1. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A política pública, em uma definição mais ampla, já clássica na academia, consiste na resposta estatal a problemas públicos. A depender do contexto e dos propósitos definidos, cada autor(a) e campo apresenta o conceito que melhor possibilita a análise e discussão daquele objeto. No campo jurídico, ganhou destaque o conceito formulado por Bucci (2006, p. 35): “programa de ação governamental, que resulta de um processo ou conjunto de processos regulados [...] visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Levando em conta o referido conceito, o programa de ação é, enquanto ação política intencionalmente orientada, destinado ao alcance de determinados resultados e impactos. Assim sendo, é comum às políticas públicas perguntas do gênero: como se chegar a esses resultados? Foram alcançados os resultados esperados? Como melhorar a produção dos resultados? Quais os problemas encontrados? Está funcionando a solução escolhida? Existiram transformações sociais causadas pelo programa interventivo? Em que medida? As respostas a essas perguntas e tantas outras dependem da produção de dados e informações qualificadas, razão de ser das atividades de monitoramento e avaliação – M&A, também consideradas de

forma integrada como uma etapa/fase do ciclo de políticas públicas<sup>3</sup> (Jannuzzi, 2016a, p. 37-39).

Jannuzzi (2016a, p. 46) apresenta o seguinte conceito prático para avaliação:

avaliação refere-se ao esforço analítico de produzir informação e conhecimento para desenho, implementação e validação de programas e projetos sociais, por meio de abordagens metodológicas interdisciplinares da pesquisa social, com a finalidade de aprimorar a gestão das intervenções, seja no cumprimento dos seus objetivos (eficácia), nos seus impactos mais duradouros e abrangentes em termos de públicos e dimensões sociais alcançados (efetividade), seja nos custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência).

Tal atividade se refere ao uso de metodologia científica para atribuir valor a uma determinada política pública, programa de ação ou projeto, como o seu sucesso ou insucesso, eficiência ou ineficiência *etc* (Bonifácio; Motta, 2021, p. 343). Logo, o propósito de uma atividade avaliativa é que se possa estabelecer um juízo de valor acerca da ação realizada, bem como a descrição de seus elementos constitutivos, consoante o escopo adotado, a formatação e o momento em que é realizada, isto é, se antes (*ex post*), durante (*in itinere*) ou depois (*ex post*) da intervenção. A avaliação *ex post* é a que possui maior desenvolvimento metodológico, sendo também a mais usualmente utilizada (Ramos; Schabbarch, 2012, p. 1277).

O monitoramento, por seu turno, representa um “microcosmo” que integra o todo da avaliação, responsável por dar andamento durante o processo da política pública, reunindo dados e promovendo as adequações que se façam necessárias (Bonifácio; Motta, 2021, p. 344). Monitoramento está, portanto, diretamente associado à ideia de acompanhar a implementação do programa de ação. Dessa forma, pode ser compreendido como uma atividade analítica contínua, destinada à produção de dados e informações que sintetizem o estado atual de implementação de um programa/atividade, que possibilite decisões e correções no curso da intervenção. Identifica-se, pois, a complementariedade entre os processos de monitoramento e avaliação (Jannuzzi, 2016a, p. 106; Ramos; Schabbarch, 2013)<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> A fim de possibilitar melhor compreensão acerca da estrutura e contornos de uma política pública, desenvolveu-se no âmbito das ciências políticas, como modelo analítico para investigação empírica, o ciclo de políticas públicas. (Dye, 2010).

<sup>4</sup> Em revisão da literatura, Ramos e Schabbarch (2013, p. 1280) indicam como principais desafios a um bom monitoramento: a) clareza sobre os objetivos buscados com a intervenção; b) existência de indicadores adequados no tocante às metas; c) “fixar metas quantitativas e temporais para cada indicador”.

Jannuzzi (2016a, p. 11) registra que a avaliação se trata de uma atividade “tecnopolítica”, uma vez que agrega a utilização de técnicas de pesquisa com elementos e funções políticas, definidos pelos valores públicos expressos em normas jurídicas e nas manifestações políticas adotadas pelos diversos atores componentes daquele arranjo – representantes políticos, burocratas, especialistas e representantes da sociedade.

Dessa forma, no desenho e avaliação de políticas públicas as questões a serem investigadas e as escolhas metodológicas de como fazê-las refletem as concepções do que se adota como método científico, e, ainda, os valores públicos e motivações políticas compartilhadas pelos atores, com diferentes interesses e percepções acerca do Estado, disputando prioridades e modelos de intervenção social, ou seja, não há isenção/neutralidade, mas conflito de interesses políticos (Jannuzzi, 2016b, p. 135-137). A disputa entre interesses é algo indissociável do plano empírico, sendo comum em todas as fases do ciclo de políticas públicas, embora, por vezes, a forma jurídica e/ou noção de técnica busquem diminuir a existência do conflito.

No que se refere às funções da avaliação de políticas públicas, Faria (2005, p. 99-106) pontua três tipos ideais: informação, realocação e legitimação. A primeira se relaciona à produção de informações quantitativas e qualitativas acerca dos elementos integrantes e efeitos decorrentes de uma intervenção programada, isto é, seus insumos, processos, produtos, impactos e o contexto.

Nesse sentido, a função informação é precipuamente destinada à racionalidade do processo decisório e do debate público a ser empreendido. A função realocação, por seu turno, trata-se de um juízo acerca da pertinência e necessidade de se manter a intervenção pública e seu respectivo modelo, em razão dos recursos utilizados em comparação com os resultados alcançados. Para esta função, ganha relevo o uso de avaliações de eficiência, em que é verificado o custo-efetividade da política pública em um contexto de modelo gerencial de Administração Pública, auxiliando na discussão acerca do tamanho do Estado, serviços a serem privatizados e melhoria na eficiência pública. Por fim, a função de legitimação está conectada à ideia de *accountability*, mediante a prestação de contas das atividades empreendidas aos atores públicos e sociais. Para os gestores públicos, tal legitimidade se refere tanto ao dever de transparência em relação ao exercício democrático dos cargos, como no que tange à busca de apoio político.

A função informação está relacionada ao aspecto gerencial, no sentido do aprendizado organizacional possível a partir das experiências desenvolvidas pela Administração. Para Jannuzzi (2016a, p. 11) se trata de principal finalidade do M&A, de modo que possa trazer resultados incrementais para alcance dos valores públicos preceituados na Constituição.

Contudo, em uma perspectiva crítica, Bonifácio e Motta (2021, p. 346) apontam que a avaliação de políticas públicas, no cenário global, está endereçada em maior medida à função realocação, servindo à lógica de austeridade fiscal, de modo que existam dados a suportar as decisões relacionadas a cortes, bem como otimizações de eficiência econômica nos programas realizados. Sintoma de tal diagnóstico está no fato que os manuais oficiais acerca de técnicas de avaliação publicados pela Casa Civil da Presidência da República justificam-se na Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o “Novo Regime Fiscal” no âmbito da União, mediante o estabelecimento teto de gastos em relação às despesas primárias (Brasil, 2018a; 2018b).

Sobre o teto de gastos, Tavares e Sabino (2020, p. 28) concluem:

O Brasil experimenta, a partir da promulgação da Emenda Constitucional 95/2016, a mais profunda medida de austeridade – sob os critérios do rol de gastos congelados, do prazo de duração, das sanções institucionais e do instrumento normativo adotado – já conhecida.

Nessa conjuntura, a avaliação de políticas públicas no Brasil parece mais voltada às pretensões neoliberais quepara a construção dos valores fixados no texto constitucional, no sentido da construção de justiça econômica-social<sup>5</sup>.

Tanto Jannuzzi (2016b, p. 136-137) quanto Bonifácio e Motta (2021, p. 368) apontam a necessidade de que as avaliações no país sejam direcionadas, também, à busca do valor efetividade social, mediante emprego de uma avaliação sistêmica, orientada por uma perspectiva multimétodos e multidisciplinar e voltada à compreensão abrangente da intervenção e seus efeitos, e não só a concepção estrita de eficiência econômica.

Com a Emenda Constitucional n. 109/2021, houve a introdução do §16º ao art. 37 da CF/88, de modo a criar o dever jurídico de avaliação de políticas públicas, inclusive com a

---

<sup>5</sup> No momento, a discussão que se dá é pela alteração do Teto de Gastos pelo Arcabouço Fiscal. Sobre o tema, conferir: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/06/21/senado-aprova-o-novo-marco-fiscal-e-devolve-a-camara#:~:text=O%20arcabou%C3%A7o%20fiscal%20fixa%20limites,o%20crescimento%20da%20receita%20prim%C3%A1ria. Acesso em 23/07/2023.>

divulgação do objeto avaliado e dos resultados, conforme dispuser a lei. Junto a esta alteração, a referida emenda incluiu no art. 165, §16º, que as leis orçamentárias devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e avaliação. Dessa forma, há determinações constitucionais no sentido que as políticas públicas sejam avaliadas, inclusive com entrelaçamento entre esses produtos e as respectivas leis orçamentárias<sup>6</sup>.

Compete enfatizar, por outro lado, que toda a estruturação orçamentária no país, em especial nos termos dos arts. 165 a 169 da Constituição Federal, representa o planejamento estratégico público, com diretrizes, metas e objetivos a serem perseguidos, já existindo um conjunto de unidades responsáveis por aferir tais resultados e comunicá-los aos órgãos de controle e à sociedade. Assim, essa mudança constitucional visa aperfeiçoar o M&A já feito acerca das finanças públicas, de modo a integrar a esta novas formas de análise, em especial quanto a aspectos de qualidade e resultados das ações realizadas.

Logo, no plano jurídico, há novos comandos voltados à estruturação de sistemas voltados ao M&A de políticas públicas, competindo aos governos promoverem as adequações para sua adequação fática.

Sobre M&A, Coelho, Lolli e Bitencourt (2022, p. 19-20) esclarecem que há pontos comuns entre a fiscalização e controle com as atividades avaliativas, mas também distinções. Enquanto a primeira se volta precipuamente à verificação da adequação entre as atividades e o ordenamento jurídico, a segunda, utilizando-se de metodologia científica, busca apresentar valorações acerca da dinâmica interventiva e de seus resultados e efeitos.

Certamente, em face da constitucionalização do direito e a busca pela eficiência do Estado e sua legitimidade material, cada vez mais o controle, seja ele interno, externo ou social, está imbuído e legitimado para realização de avaliações. Afinal, é evidente que não atende ao interesse público, tampouco às normas constitucionais, a mera utilização de recursos públicos em atividades, sem que, de fato, tais insumos estejam convertendo-se na realização efetiva dos direitos fundamentais, o que só pode ser aferido mediante atividade avaliativas.

Bonifácio e Motta (2021, p. 256) esclarecem que:

---

<sup>6</sup> A título de exemplo, no âmbito do Estado de Goiás, por meio da Emenda à Constituição do Estado nº 63/2019, houve a inclusão, como competência do Estado, a manutenção de sistema permanente de monitoramento e avaliação de políticas públicas (art. 5º, XV), bem como, no art. 30-A, a constituição e linhas gerais acerca do sistema integrado e permanente de monitoramento e avaliação de políticas públicas.

A investigação jurídico-positiva de M&A envolve o desenho jurídico institucional constante do ordenamento – sobretudo, na Constituição da República - por meio da identificação de funções, criação de instituições, distribuição de competências e estabelecimento de objetivos públicos. Nesse sentido, M&A aparecem no texto constitucional em ligação estreita com as funções de controle político e administrativo. Em sentido clássico, a função de controle objetiva conter e condicionar o exercício de toda forma de poder em razão da natural preeminência dos direitos fundamentais, notadamente da liberdade.

Nessa perspectiva, M&A está mais relacionado à função controle na parte operacional, a partir de valores como eficácia, eficiência e efetividade da ação estatal, e na parte orçamentária, contemplando tanto a parte prévia (estruturação das leis orçamentárias) quanto à execução orçamentária-financeira (Bonifácio; Motta, 2021, p. 357-358). Logo, M&A, em uma análise jurídica, serve como instrumento à atividade controladora, embora não só, haja vista os usos possíveis das avaliações conforme já destacado (Faria, 2005; Jannuzzi, 2016a;2016b).

Embora o Brasil já tenha dado seus primeiros passos em direção a uma cultura de avaliação<sup>7</sup>, ainda é longo o caminho até sua institucionalização (Jannuzzi, 2016a). Além disso, a forma e a finalidade a que está destinada está em constante disputa, sendo necessário aos atores jurídicos compreender esses aspectos, para que contribuam na tradução jurídica e uso da avaliação de forma constitucionalmente adequada.

Apesar dos méritos relacionados ao M&A e de ser útil frente à conjuntura da Administração Pública no século XXI, em especial em face das características desejáveis do modelo gerencial ou da governança pública, há problemas, limitações e desafios como toda e qualquer ferramenta. As críticas, inclusive, veem de longa data, conforme Cotta (1998, p. 118-119):

As metodologias de avaliação de programas sociais têm sido objeto de severas críticas. Basicamente, afirma-se que, na prática, as avaliações não subsidiam o processo decisório porque seus resultados são inconclusivos, inoportunos e irrelevantes. Inconclusivos em função das próprias limitações deste tipo de estudo, inoportunos devido à morosidade do processo avaliativo e irrelevantes, porque não respondem às demandas informacionais de todos os agentes sociais afetos à intervenção.

---

<sup>7</sup> Jannuzzi (2016a, p. 106-107) expõe que, nos Estados Unidos, os primeiros registros de atividades avaliativas datam da década de 1930, tendo a expansão significativa das técnicas avaliativas na década de 1960, com a introdução da estruturação orçamentária em programas e ações; enquanto que no Brasil as primeiras estruturas mais sofisticadas estão relacionadas a 1990, com avanço em qualidade a partir dos anos 2000.



Ainda sobre os desafios, Jannuzzi (2016a, p. 44-45) assevera que, muitas vezes, a realização de avaliações de eficiência ou efetividade sem que o programa esteja em grau de maturidade adequado leva a resultados inconclusivos ou de deslegitimação, quando o mais adequado seria a montagem de um sistema de monitoramento analítico ou uma avaliação formativa<sup>8</sup>, voltada ao aprimoramento do programa e detecção de seus problemas e incorreções. Além disso, o autor acentua que, em alguns estudos avaliativos, os custos, escolhas metodológicas e prazos preponderam sobre as perguntas às quais, de fato, seriam de interesse da gestão.

Um outro grande problema da avaliação e do monitoramento é na divulgação de seus achados e resultados (méritos, limitações, problemas e desafios da intervenção) ao máximo possível de atores, para que possam ocorrer mudanças incrementais e melhor resolução dos problemas. Empreender uma política pública é um esforço coletivo hipercomplexo, razão pela qual, quanto maior o conhecimento e a capacidade para gerir esse conhecimento, é possível melhores resultados. Assim, o desenvolvimento incremental de soluções possibilita melhores respostas aos problemas enfrentados e adaptações progressivas no tempo (Jannuzzi, 2016a, p. 157), o que dificilmente ocorrerá se não houver a comunicação adequada entre os(a) responsáveis pela avaliação e demais atores envolvidos, que devem, inclusive, desenvolver habilidades de apreender o conhecimento desenvolvido pela etapa avaliativa.

Logo, além de as práticas avaliativas ainda estarem em processo de institucionalização no país, ainda mais se considerados os entes subnacionais, que contam com menos recursos e capacidades estatais, há problemas práticos relacionados a própria utilidade da avaliação, que nem sempre aporta produtos informacionais que, de fato, possibilitem aprendizagem organizacional, ganho em *accountability* ou informações para subsidiar as decisões estratégicas.

Há variadas formas e finalidades para as quais se faz uma avaliação, motivo pelo qual há diversas classificações estabelecidas na literatura especializada<sup>9</sup>. Para os propósitos do

---

<sup>8</sup> Scriven (2018, p. 166-167, 182) assevera que a avaliação formativa se refere ao desenvolvimento da investigação avaliativa durante a intervenção, normalmente de interesse interno, voltada ao aprimoramento das atividades realizadas; já a avaliação somativa ocorre no término ou após a estabilização de uma intervenção, direcionada principalmente a atores externos e ao tomador de decisão, a fim de verificar os méritos e falhas, assim como produzir informações que retroalimentarão o ciclo.

<sup>9</sup> O alto número de classificações se justifica também tendo em vista que os estudos avaliativos perpassam variados campos de conhecimento e datam de forma sistematizada de pelo menos 1960 nos Estados Unidos da

presente artigo, são abordados apenas as principais, aquelas mais comuns na discussão científica sobre o tema. A primeira classificação é aquela em relação ao momento, já apresentada, que o tipo de avaliação se define pelo momento em que tais ações são realizadas em relação à intervenção, se antes, durante ou após um determinado período ou de sua efetiva conclusão. A segunda refere-se aos responsáveis pela execução do processo avaliativo, isto é, onde se localiza o avaliador em relação à organização responsável pela implementação, classificada como externa, interna, mista ou participativa.

De forma resumida, a externa é realizada por pessoas alheias à gestão e operação do programa, tendo como mérito, em tese, maior independência, imparcialidade e, normalmente, experiência em relação aos métodos de pesquisa; como limitações é argumentado o possível viés decorrente da contratação do agente avaliador, a eventual falta de conhecimento específico sobre aquela realidade e a tendência a privilegiar métodos com os quais já se tem maior conforto. A interna, por seu turno, é realizada por agentes que compõem a gestão; a presunção é de que tenha mais facilidade no desenvolvimento das atividades avaliativas, ante a menor resistência oferecida, e conhecimento sobre a realidade objeto de intervenção; contudo, argumenta-se que é mais questionável a imparcialidade e independência dos avaliadores. Na avaliação mista, existe uma combinação das anteriores, buscando-se, assim, aumentar os aspectos positivos proporcionados pelas duas e diminuir os negativos. Por fim, a avaliação participativa busca integrar ao processo os beneficiários da intervenção, de forma a ter mais perspectivas sobre o objeto avaliado e permitir um melhor exame qualitativo da matéria, em especial no que tange aos fatores críticos e processos de melhoria (Cohen; Franco, 2008, p. 111-115).

Acerca da investigação a ser realizada no âmbito da avaliação, Bonifácio e Motta (2021, p. 344) pontuam que: “[...] as análises são concebidas como de quatro tipos, que se desenvolvem ao longo das três fases anteriormente descritas: (1) produtos e materiais, (2) de processos, (3) de eficiência (ou econômica) e (4) de efetividade (ou de impacto)”. Em consideração ao modelo lógico da intervenção, o foco avaliativo, pois, pode ser os insumos, processos, produtos, resultados ou impactos, ou uma combinação desses.

Assim sendo, conforme o *Magenta Book*, há três tipos centrais em que se pode dividir os propósitos de uma pesquisa avaliativa, de acordo com a pergunta a que se pretende

---

América (Jannuzzi, 2016a; Bonifácio; Motta, 2021). Jannuzzi (2016a, p. 50) apresenta a crítica que nem sempre tais classificações auxiliam no saber-fazer pragmático das atividades avaliativas.

responder, dando origem, pois, a três tipos centrais de avaliação: a) avaliação de processos, voltada ao exame da implementação da intervenção, em relação aos insumos empregados, processos realizados e o trilhar da intervenção, mediante o uso de métodos quantitativos e/ou qualitativos, que busca responder perguntas mais básicas relacionadas ao cumprimento de objetivos, problemas encontrados e como melhorar o que foi feito; b) avaliação de impacto, direcionada à identificação de causalidade entre as transformações sociais mais abrangentes eventualmente ocorridas e a intervenção realizada, mediante a utilização do método experimental ou desenhos metodológicos quase-experimentais; c) avaliação de custo-benefício, em que se realiza uma comparação entre custos e entregas (produtos, resultados e/ou impactos) de uma intervenção, a fim de se compreender, pois, se há eficiência, bem como possibilitar a comparação com outras unidades ou alternativas de solução (Hm Treasury, 2020).

Diante de todo o apresentado, identifica-se que o direito não escapa à discussão e análise acerca da avaliação de políticas públicas.

## **2. ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

A abordagem Direito e Políticas Públicas - DPP consiste, conforme Bucci (2019, p. 792), em uma organização teórico-metodológica direcionada à investigação analítica, com natureza multi ou interdisciplinar, tendo por objeto a “ação governamental coordenada e em escala ampla, atuando sobre problemas complexos, a serviço de uma estratégia informada por elementos jurídicos (e não jurídicos)”<sup>10</sup>.

Parte-se do pressuposto que a política pública, enquanto programa de ação governamental, é um fenômeno complexo que não pode ser adequadamente analisado, sem perda considerável ou deformidade do objeto, apenas pela lente da ciência jurídica. Em face da hipercomplexidade do mundo contemporâneo, a unidisciplinariedade se mostra incapaz de oferecer respostas satisfatórias aos problemas enfrentados tanto no plano técnico quanto acadêmico, nesse sentido, entre outros, Morin (2015, p. 50-55).

---

<sup>10</sup> O esforço para a construção da abordagem se dá, em especial, para possibilitar a organização de pesquisas nessa área, definindo-se conceitos comuns, modelos, teorias, entres outros ferramentais analíticos. A intenção é que a estruturação da abordagem, enquanto fio condutor entre as investigações, contribua na sistematização do conhecimento e no ganho em clareza e compreensão (Bucci, 2019; Coutinho, 2013).

Isto porque a política pública não se reduz às normas e instrumentos jurídicos que a compõe, embora esses sejam componentes centrais em sua estrutura e funcionamento (Bucci, 2019, p. 801; Coutinho, 2013, p. 193-194).

Nesse ângulo, o direito é instrumentalizado para a realização das políticas públicas, podendo, consoante pondera Coutinho (2013, p. 194-198), ocupar, entre outros, os seguintes papéis: a) estabelecer objetivos e finalidades a serem alcançadas; b) criar, formular, adaptar e gerenciar meios e ferramentas; c) constituir e viabilizar espaços e canais de participação, assim como o fortalecimento democrático; d) estruturar arranjos jurídicos-institucionais, ao definir competências, procedimentos e forma de relacionamento entre os atores e instituições<sup>11</sup>. As fases e circunstâncias da política pública, de algum modo, estão relacionados com os institutos jurídicos, tendo em vista a institucionalização progressiva dos elementos políticos no plano jurídico, em diminuição ao espaço político decisório livre (Bucci, 2021, p. 166).

Identifica-se, pois, que a atividade de avaliação de políticas públicas está compreendida especialmente na categoria “caixa de ferramentas”, como um instrumento institucional, considerada a tipologia elaborada por Coutinho (2013, p. 194-198). Isto na medida em que o propósito da avaliação é levantar dados de forma sistemática para produção de informações qualificadas, produto esse que, em tese, deveria ser encaminhado aos atores participantes da política pública, para dimensionamento do problema, solução e resultados alcançados. Por outro lado, necessariamente, as atividades avaliativas, se existentes, estarão integradas a um arranjo jurídico-institucional, seja difundida entre os responsáveis pela implementação ou em um órgão central, competindo ao direito, em razão do princípio da legalidade, estabelecer as competências, procedimentos e formas de interação.

Bucci (2021, p. 51) a fim de apresentar teoricamente a “dimensão jurídica das políticas públicas”, bem como possibilitar a compreensão do inter-relacionamento entre direito e política, esquematiza três planos de análise: macro, micro e mesoinstitucional.

O plano macroinstitucional compreende o governo propriamente. No extremo oposto, plano microinstitucional, considera-se a ação governamental como unidade atomizada de atuação do governo. Na posição intermediária, o plano mesoinstitucional, analisam-se os arranjos institucionais, ação governamental

---

<sup>11</sup>Trata-se de uma primeira tentativa teórica de identificação de papéis do direito em relação às políticas públicas, em que se reconheceu, abstratamente, essas categorias centrais. Contudo, Coutinho (2013, p. 23-24) deixa clara a necessidade de pesquisas empíricas que comprovem a utilidade de tal tipologia, além do fato que, em tese, as categorias não possuem limites claros e podem ser consideradas como sobrepostas.

agregada em unidades maiores. Enquanto o plano macroinstitucional tem por objetivo a *politics*, os planos meso e microinstitucionais focam as *policies* (Bucci, 2021, p. 52).

No plano macro, Bucci (2021, p. 59-121) faz a distinção entre governo (núcleo do exercício político), Estado (unidade centralizada do poder) e Administração Pública (estrutura administrativa), bem como indica liames entre a política e o direito. A autora pondera que o governo, enquanto centro de poder político no Estado, em razão das limitações e condições próprias à democracia, de forma progressiva incorporou a linguagem e forma jurídica-institucional como modo de legitimação e exercício do poder.

Já no plano micro, enfatiza- a análise da ação governamental, a partir de uma perspectiva processual. Bucci (2021, p. 123-130) expõe que os conceitos fundamentais da teoria geral do processo (contraditório, posições jurídicas, pressupostos processuais e objeto), aplicável ao âmbito jurisdicional, podem ser transportados a uma concepção ampla de processo, aplicável à categoria das políticas públicas, inclusive na perspectiva do ciclo.

A processualidade representa a ordenação jurídica das relações do Estado com a sociedade, orientada para a aplicação do contraditório, de modo que as decisões relevantes sejam sempre mediadas pelo diálogo social, com algum grau de formalização (Bucci, 2021, p. 154).

Logo, a análise da ação governamental como um processo, constituído por posições de interesses conflitantes em uma estrutura balizada pelo contraditório, formado por uma sucessão de eventos inseridos em uma linha temporal e regulado juridicamente, possibilita ganhos de compreensão, tendo em vista a possibilidade de identificação da racionalidade existente. Para Correia (2016, p. 58), o procedimento administrativo possui “razão de ser garantística, eficientista e efetivadora da responsabilidade democrática (*accountability*)”. A complexidade da política pública só pode ser de algum modo absorvida mediante uma análise dinâmica, que a considere como uma continuidade (Coutinho, 2013).

Entre os processos que viabilizam a realização da ação governamental, consoante Bucci (2021, p. 161-162), a pesquisa em desenvolvimento analisará a avaliação dentro do contexto do processo administrativo.

Por fim, no que tange ao plano mesoinstitucional, vale destacar, de início, a definição de Gomide e Pires (2014, p. 19-20) para arranjos institucionais “o conjunto de

regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. Nesse sentido, conforme pondera Bucci e Coutinho (2017, p. 321-324), trata-se de conceito funcional e, também, a unidade de análise central na abordagem DPP, acrescentando-se à ideia dos arranjos o componente jurídico, razão pela qual se dá a denominação como “arranjo jurídico-institucional”.

De maneira oposta a uma análise “descritiva, estática e formal do elemento jurídico” (Bucci; Coutinho, 2017, p. 315), a abordagem busca a compreensão do objeto em seu contexto, dinâmica e aplicação prática, razão pela qual a investigação recai sobre o arranjo jurídico-institucional de ação governamental no que tange a suas etapas (disputa da agenda, decisão, formulação, implementação e a avaliação) e complexidade.

A vocação por excelência da abordagem é a pesquisa aplicada (Bucci, 2019, p.816), na medida em que recai sobre problemas concretos vivenciados na execução das ações governamentais. Diante de sua natureza ainda jurídica (dever-ser), a abordagem, além da descrição do fenômeno, é direcionada à busca de modos de aperfeiçoamento institucional, mediante a utilização de diagnósticos, planejamento, experimentação e comparações sistematizadas (Coutinho, 2013, p. 199; Bucci; Coutinho, 2017, p. 318). Em síntese, a pretensão é que, por meio da análise empírica, seja possível verificar as disfunções, possíveis soluções e oportunidades de melhoria.

Consoante Bucci (2021, p. 181):

A apuração da situação concreta de determinada prestação de serviço ou atendimento a direito, em função de indicadores estatísticos, isolados ou combinados com informações econômicas sobre custo total, com base nas quais se possa calcular custos unitários, de preferência comparáveis em séries históricas, é fator importante de racionalização administrativa, mas também de legitimação e amadurecimento democrático. O manuseio da informação pode ser um considerável instrumento de criação de poder na dinâmica governamental.

A produção de dados e informações confiáveis é aspecto de suma importância em termos de gestão, seja ela pública ou privada. No âmbito da gestão pública e dos valores albergados juridicamente, a avaliação se reveste de uma função especial ao servir como mecanismo de *accountability*.

A abordagem DPP utiliza de forma principal como abordagem teórica, advinda da ciência política, o neoinstitucionalismo<sup>12</sup> histórico. Como premissas teóricas nucleares da referida abordagem de análise, identifica-se: a) o centro do processo político é a disputa entre atores e grupos por recursos escassos, sendo que as instituições impactam nesse processo; b) o sistema político é formado por partes em constante interação, sendo as instituições o principal fator de estruturação dessas relações e dos resultados daí advindos; c) as instituições são normas - formais e informais -, procedimentos, convenções e rotinas que organizam e influenciam o comportamento individual e coletivo, conhecidas e aceitas de forma prévia à ação; d) as instituições influenciam a conformação das ações individuais e coletivas, mediante restrições, estímulos, oportunidades, sanções, distribuição do poder, custos agregados entre outras formas de interferência; e) as ideias e o contexto histórico e socioeconômico também são fatores explicativos, em conjunto com as instituições (Hall; Taylor, 1996; Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

Em tese, a compreensão de como as instituições resultam nos *outcomes* esperados ou não possibilita a reorganização dessas, a fim de se chegar a melhores resultados, em termos de qualidade e correspondência aos compromissos políticos. Sob outro enfoque, o direito, diante de todos os papéis acima já apresentados, é objeto de investigação nuclear em uma perspectiva neoinstitucional histórica, haja vista que o desenho, implementação e resultados de uma política pública perpassaram por ele.

Diante da abordagem Direito e Políticas Públicas, a compreensão e análise crítica do papel dos mecanismos jurídicos na estruturação e funcionamento de todo o ciclo da política pública permite avanços teóricos e pragmáticos, que auxiliam na concretização de direitos fundamentais e na busca do desenvolvimento social. Desta forma, a incorporação progressiva pelo direito da necessidade de avaliar políticas públicas, volta-se, também, como mecanismo de aprimoramento institucional e reforço democrático. Embora, os mecanismos de M&A, normalmente, sejam mais utilizados para fins da função de realocação de recursos (Jannuzzi, 2016a; Bonifácio; Motta, 2021), diante do próprio contexto político em que foram disseminados.

---

<sup>12</sup> A perspectiva teórica neoinstitucional não integra uma teoria sistematizada e única, podendo ser dividida, ao menos, em três abordagens analíticas, consoante Hall e Taylor (1996): a) institucionalismo da escolha racional; b) institucionalismo histórico; c) institucionalismo sociológico. Os autores fazem a distinção entre as principais características de cada uma dessas abordagens a partir da relação entre as instituições e o comportamento social e como as instituições surgem e influenciam o processo de mudança social.

Compete destacar, por outro lado, o contexto jurídico-dogmático em que as políticas públicas são materializadas. Nesse sentido, a constitucionalização do direito representa um novo paradigma no âmbito teórico-dogmático, decorrente, entre outros fatores, do reconhecimento da força normativa e supremacia, formal e material, da Constituição, da expansão da jurisdição constitucional e da eficácia dos direitos fundamentais (Binenbojm, 2014)<sup>13</sup>.

Adotada tal premissa, os ramos do direito, teoricamente, passam a ser compreendidos e operacionalizados levando em conta o arcabouço normativo constitucional, em especial os princípios e direitos fundamentais demarcados. Os institutos, categorias, princípios e regras passam por uma releitura/transformação, tendo por escopo a adequação desses elementos ao cenário juspolítico constitucional e respectiva carga axiológica (Binenbojm, 2014, p. 70-71).<sup>14</sup>

A atividade e estrutura jurídico-administrativa, apesar de conviver com velhos dogmas, a exemplo da concepção de legalidade estrita e a imunidade do mérito político, começa a receber, no final do século XX, influxos de um pensamento jurídico mais aberto, multidisciplinar e preocupado tanto com os resultados alcançados pela Administração quanto com a legitimidade democrática da ação pública estatal (Moreira Neto, 2006, p. 58-59). Nessa linha, tendo em vista os princípios fundamentais expressos na Constituição (arts. 1º ao 4º), os direitos e garantias fundamentais (arts. 5º ao 17), os princípios da ordem econômica (art. 170) e as disposições da ordem social (arts. 193 ao 232), constata-se a decisão político-constitucional por um modelo de Estado Social e Democrático (Bucci, 2006; Hachem, 2013).

Consoante Rodríguez-Arana Muños (2015, p. 35), o Estado Social, também denominado como *Welfare State*, Estado de Bem-estar Social, entre outros, tem sua expansão histórica relacionada ao *New Deal* estadunidense, pós crise de 1929, e, na Europa, especialmente no pós-Segunda Guerra Mundial. Esse modelo teórico de Estado decorre da transição de uma feição absenteísta do Estado Liberal, para um modelo em que a ação pública estatal intervém no campo social e econômico, de modo a promover a melhora nas condições

---

<sup>13</sup> Segundo Binenbojm (2014, p. 61) A situação-contexto no Brasil antes de 1988 era marcada pela primazia da lei formal, haja vista a Constituição ser considerada como um instrumento programático e valorativo, voltado especialmente ao Poder Legislativo, concepção essa modificada a partir da redemocratização e do constitucionalismo contemporâneo.

<sup>14</sup> Conforme Correia (2016, p. 48), “a constitucionalização age como fator de transparência, racionalidade e coerência do direito administrativo enquanto sistema normativo”.



de vida da população e retirada dos obstáculos ao desenvolvimento livre e solidário do indivíduo.

Os fundamentos jurídicos-políticos do Estado Social se encontram na dignidade da pessoa humana, nos direitos fundamentais sociais e na democracia material, que exige participação efetiva para ser possível. A concepção de Estado Social, pois, está umbilicalmente associada à exigência de transformação das condições sociais, de forma que seja proporcionado a todas as pessoas, através da ação estatal planejada e intencionalmente orientada, a superação de problemas sociais, como a miséria e a fome. Dessa forma, o direito, inserido nessa conjuntura, passa a ter a função de possibilitar a realização da cláusula social, inscrita nas constituições contemporâneas de grande parte das sociedades ocidentais (Rodríguez-Arana Muños, 2015, p. 40-42).

A Teoria do Direito, pois, além de raciocínios jurídico-formais, volta sua atenção ao problema de como se concretizam os direitos sociais constitucionalmente demarcados. Na busca dessa implementação efetiva desses direitos, a política pública se apresenta como categoria fundamental de exame analítico do Estado Contemporâneo (Bucci, 2006, p. 03). Para Bucci (2006, p. 7), só faz sentido a inclusão dos direitos sociais no campo normativo se acompanhado das instituições necessárias para que se dê a esses executoriedade, como aquelas que tornaram as liberdades individuais concretizadas e “referencial político e jurídico dos Estados democráticos modernos”.

Acerca dos direitos fundamentais, assevera Hachem (2019, p. 423-429) que é necessária uma compreensão teórica adequada acerca desses direitos, que considere sua dupla dimensão e multifuncionalidade. Nesse sentido, há uma dimensão subjetiva, diretamente relacionada à ocupação de posições jurídicas de vantagem, e outra objetiva, voltada à emanção de comandos de organização e procedimento a todo ordenamento jurídico e às instituições. Os instrumentos de gestão pública, especialmente visualizados nos instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação, correspondem a decorrências dessa dimensão objetiva de conformação das instituições à efetivação desses direitos fundamentais.

Em relação à multifuncionalidade, esclarece o autor que, ao contrário de concepções simplistas e próprias do século XIX, todo direito fundamental possui, em face de sua complexa estrutura normativa, várias funções a cumprir: a) proteção; b) defesa; c) promoção; d) organização; e) procedimento. Assim sendo, o modelo Democrático e Social, principalmente a dimensão objetiva dos direitos fundamentais que, conforme Hachem (2013,

p. 392), exigem uma postura intencional e planejada da Administração Pública para realizar de forma universalizada os direitos fundamentais.

Sobre este cenário jusdogmático, necessário destacar que se trata de um plano discursivo, uma vez que a experiência constitucional brasileira, em que pese tenha tido avanços democráticos, demonstra a persistência da desigualdade social, da violência, da falta de participação política, entre outros tantos gravames componentes no inventário do país, típicos de uma sociedade de “modernidade tardia” (Coelho; Coelho; Diniz, 2020, p. 83). Assim, a pesquisa aplicada e avaliações de política pública se revelam como ferramenta importante para descortinar apráxis jurídico-constitucional, viabilizando a discussão empiricamente fundamentada, dentro de um marco considerado como constitucionalismo crítico (Coelho; Coelho; Diniz, 2020).

Moreira Neto (2006, p. 92) pondera que a legitimidade está relacionada a uma “concordância conjuntural e até casuística” entre o uso e organização do poder em uma determinada sociedade política e os respectivos valores consensuais compartilhados. Esclarece o autor que, a partir do critério adotado, se valor material ou formal, é possível distinguir dois tipos ideias: a) “legitimação predominantemente material”; b) “legitimação predominantemente formal”. O primeiro grupo se divide, conforme o grau de concordância e a forma, em factual (concordância), moral (coincidência) ou pragmática (resultados), enquanto o segundo se refere à legitimidade obtida mediante procedimento ou via eleitoral (Moreira Neto, p. 92-94).

Apenas a legitimidade formal eleitoral, advinda da seleção de um representante político através do critério da maioria consoante regras constitucionais, é incapaz de proporcionar legitimidade fática na tessitura social contemporânea, uma vez que a sociedade reflexiva e pluriclasse reivindica controle sobre o como se governa e capacidade de influência acerca do conteúdo das ações políticas (*policies*) (Moreira Neto, 2006, p. 58). A linguagem jurídica e seus instrumentos fornece e insere meios para aumentar a legitimidade das decisões estatais, tais como o procedimento regulado, audiências e consultas públicas, transparência e conselhos de políticas públicas. A legitimidade material é a quarta característica.

Por fim, a eficiência, princípio expresso no art. 37, *caput*, da Constituição e conceito “pluridimensional”, que abarca economicidade, eficácia e celeridade das ações, além do atendimento às demais condicionantes da juridicidade, a exemplo da proporcionalidade, moralidade e imparcialidade (Bitencourt Neto, 2017, p. 221). A concepção de eficiência para

Bittencourt Neto (2017, p. 219-221) é ampla, na medida em que não se fecha na ideia exclusiva da eficiência econômica; diferencia-se, pois, de análises estreitas, que só considerem a relação entre produtos e custos.

De modo geral, é possível perceber na literatura jurídica, apesar de suas divergências teóricas, mormente quanto ao papel do Estado, se subsidiário ou principal, e acerca da amplitude e exigibilidade dos direitos fundamentais sociais, converge no sentido de que a realidade dinâmica, multifacetada e plural contemporânea, assim como a ordem jurídica fundada na democracia e pluralismo político exigem da Administração Pública uma organização e atuação legítima materialmente e eficiente, direcionada à concretização dos direitos fundamentais e aos valores próprios da democracia participativa.

A avaliação de políticas públicas é um instrumento tecnopolítico importante para possibilitar a mensuração, entre outros fatores, do grau de eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas, assim como o diagnóstico e a crítica devidamente embasada acerca da práxis. Nesse panorama, a avaliação de políticas públicas atende, ao menos virtualmente, às necessidades do constitucionalismo crítico, no sentido que, ao invés de declarações quanto à necessidade de efetividade e louvor ao texto, existam dados e informações a demonstrar a abrangência e nível de qualidade do atendimento aos direitos fundamentais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No âmbito da Administração Pública, tem ganhado cada vez mais espaço e defensores o movimento pela política pública baseada em evidências, em que a avaliação se mostra como instrumento em destaque para embasar as decisões governamentais. Além disso, a incorporação ao texto constitucional da obrigatoriedade de avaliações e utilização de seus resultados projeta uma tendência política de institucionalização de tais práticas.

Entretanto, necessário ter em vista os usos políticos da avaliação, em particular a realocação. As atividades avaliativas não são puramente técnicas e neutras, mas espaço de conflito entre os atores envolvidos, tal como as demais etapas/fases do ciclo de política pública. O valor exclusivo da eficiência econômica, baseado em fazer o máximo com os recursos disponíveis e suprimir/alterar os programas de ação que não se mostrem econômicos,

atende às premissas do pensamento neoliberal, no sentido de redução do Estado no campo social e expansão de mercados, mediante a transferência de serviços à iniciativa privada.

O direito, enquanto objetivo, serve para definir os valores públicos que devem guiar a avaliação. No Brasil, pois, as políticas públicas devem estar direcionadas à concretização do modelo de Estado Democrático e Social definido na Constituição de 1988, possibilitando a máxima efetividade dos direitos fundamentais e as transformações necessárias ao desenvolvimento livre e solidário de todos. A avaliação de políticas públicas, em uma perspectiva jurídica, deve guiar-se por este objetivo.

As avaliações possuem uma potencialidade incremental de contribuir para alcance de soluções mais adequadas a cada arranjo institucional e promover inovação. Por outro lado, em um cenário de problemas socioeconômicos persistentes, sabe-se ingênuas afirmativas que coloquem a realização integral dos direitos fundamentais sociais apenas a cargo da gestão pública, na medida que depende de alterações tributárias, financeiras e econômicas, ou seja, alterações a nível de conformação fática do Estado. A realização efetiva da cláusula social depende de fatores muito além do direito, contudo esse fato não impede que se busque otimizar o já existente pelas ferramentas e recursos disponíveis.

Noutro giro, a abordagem Direito e Políticas Públicas proporciona lente analítica adequada a pesquisas empíricas, ao possibilitar perspectiva multi ou interdisciplinar sobre o objeto selecionado. Nessa senda, destaque-se a visualização da avaliação dentro do processo da política pública e o conceito de arranjo jurídico-institucional, conceitos úteis à investigação empírica organizada e informada pela abordagem DPP.

Na perspectiva processual, a avaliação, para ser minimamente adequada, necessita ser realizada à luz do planejamento definido, mediante técnicas validadas cientificamente e estabelecer indicadores condizentes às metas e ao escopo. Ante às classificações apontadas por Coutinho (2013), sustenta-se que a avaliação de políticas públicas pode ocupar um papel de instrumento jurídico-institucional, destinado à produção de dados e informações a serem utilizadas a nível gerencial, para otimização da ação governamental, e legitimidade das ações adotadas.

Em relação ao direito, destacou-se que, em face da constitucionalização do direito e da configuração política de um Estado Social e Democrático, há necessidade de demonstração da legitimidade material e eficiência. Estas novas demandas, relacionadas a um

constitucionalismo crítico, depende da adoção de avaliações para que possa ter produtos informacionais para serem satisfeitas.

Além disso, as capacidades estatais nos Municípios tendem a ser menos evoluídas que as da União e dos Estados federativos, em razão da trajetória institucional, recursos públicos disponíveis, recursos humanos, tempo, entre outros tantos fatores. Os Municípios, enquanto entes ainda novos na federação brasileira e com menor capacidade financeira, encontram-se, de modo geral, com menor número de capacidades estatais instaladas<sup>15</sup>. No que tange ao Monitoramento e Avaliação, pode-se verificar que ainda é uma prática que vem aumentando sua institucionalidade no país (Jannuzzi, 2016a, p. 42), motivo pelo qual é natural que exista entre os entes subnacionais ainda um caminho maior a ser percorrido na otimização dessas ferramentas de gestão.

Embora M&A, Governança, *accountability* e eficiência sejam temas cada vez mais presentes no âmbito público, nota-se que não há neutralidade política em seus usos, motivo pelo qual necessária a reflexão crítica desses mecanismos para que se faça bom uso desses instrumentos, sem perpetuar ferramentas e ideias supostamente neutras, mas que, no fim, estão a destacar determinados valores e visões de mundo, conforme ponderações de Dagnino (2004) e Jannuzzi (2016a; 2016b).

A realização de M&A, enquanto instrumento de gestão, deve estar de acordo com esse conjunto de valores jurídico-constitucionais, isto é, em uma perspectiva constitucionalmente adequada.

O objetivo do presente artigo foi apenas continuar um debate ainda incipiente em âmbito acadêmico no país, especialmente no campo do direito.

## REFERÊNCIAS

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba. Vol. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017.

---

<sup>15</sup>Um campo, pois, para futuras pesquisas empíricas a serem desenvolvidas é em relação ao nível de desenvolvimento institucional das unidades e sistemas de M&A no âmbito subnacional.

BONIFÁCIO, Robert; MOTTA, Fabrício Macedo. Monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil: abordagem conceitual e trajetória de desenvolvimento jurídico e institucional. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 2, p. 340-371, maio/ago., 2021. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i3.28653

BRASIL. Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em 24/07/2023.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*, volume 1. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018a.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex post*, volume 2. Casa Civil da Presidência da República ...[et al]. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018b.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In. **Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, p. 1-50, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo. Arranjos jurídicos-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In. COUTINHO, Diogo; FOSS, Maria Carolina; MOUALEM, Pedro Salomon (orgs.) **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, p. 313-340, 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, RJ, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2021.

COELHO, Diva Safe; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; DINIZ, Ricardo Martins Spindula. Direitos Fundamentais, dignidade humana e jurisdição constitucional entre laudatórias e inefetividades: paradoxos da experiência constitucional e sua auto-descrição crítica no Brasil. **Revista Do Direito**, Santa Cruz do Sul, (59), p. 59-87, 2020. <https://doi.org/10.17058/rdunisc.v0i59.14559>

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; LOLLI, Eduardo Henrique; BITENCOURT, Caroline Muller. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. **SEQÜÊNCIA**, Florianópolis, v. 43, n. 90, p. 1-54, 2022.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 8. Ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. Os grandes traços do direito administrativo no século XXI. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 16, n. 63, p. 45-66, jan./mar. 2016.

COUTINHO, Diogo. O Direito nas Políticas Públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org). **Política Pública como Campo Disciplinar**. Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Unesp, Ed. Fiocruz, p. 181-200, 2013.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política e Sociedade**. N. 5, outubro, p. 139-164, 2004.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G. ; SALM, J. F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília :Unb. Cap. 3, p. 99-129, 2010.

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

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha. C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para a análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, P. 15-28, 2014.

HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, vol. 13, n. 13, p. 340-399, jan./jun., 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. São os direitos sociais “direitos públicos subjetivos”? Mitos e confusões na teoria dos direitos fundamentais. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, São Leopoldo, v. 11, p. 404-436, set./dez. 2019.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary, C. R. Political Science and the Three New Institutionalisms. **Political Studies**, Oxford. XLIV, p. 936–957, 1996.

HM TREASURY. **The Magenta Book: Central Government guidance and evaluation**. London: Crown Copyright, 2020.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Tradução de Francisco G. Heidermann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. 1. ed. Campinas: Alínea, 2016a.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Eficiência econômica, eficácia procedural e efetividade social: Três valores em disputa na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. **Desenvolvimento em Debate**. Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 117-142, 2016b.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Trad. Eliane Lisboa. 5. Ed. Porto Alegre: Sulina, 2015.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, Vol. 46 (5), 1271-294, set./out. 2012.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOS, Jaime. Dimensiones del Estado Social y derechos fundamentales sociales. **Revista de Investigaciones Constitucionais**, Curitiba, vol. 2, n. 2, p. 31-62 maio/ago. 2015.

SCRIVEN, Michel. **Avaliação: um guia de conceitos**. Trad. Marília Sette Câmara. 1. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2018.

TAVARES, Francisco Mata Machado; SABINO, Gustavo. A Ciência Política Brasileira Diante do Novo Regime Fiscal: Para uma Agenda de Pesquisas sobre Democracia e Austeridade. **DADOS - REVISTA DE CIÊNCIAS SOCIAIS**, Rio de Janeiro, v. 63(2), p. 1-39, 2020.

Submetido em 10.08.2022

Aceito em 20.01.2023