



A Importância do Controle e da Avaliação de Políticas Públicas para a Implementação Progressiva dos Direitos Sociais

Pedro Ribeiro Fagundes

Auditor de Controle Externo - TCESP. Mestre em Direito
pfagundes@tce.sp.gov.br

RESUMO

Políticas públicas consistem em instrumentos essenciais para que o Estado operacionalize e viabilize a consecução de metas e objetivos politicamente definidos – dentre os quais, com o advento do Estado Social, destaca-se a implementação progressiva dos direitos sociais. Não obstante, deve-se buscar que essas políticas sejam conduzidas conforme os requisitos legais, mostrem-se legítimas e tenham os melhores resultados possíveis, sendo eficientes, eficazes e efetivas. Nesse sentido, é essencial que as políticas públicas sejam controladas e tenham os seus resultados avaliados, de forma independente e objetiva, por instituições autônomas e pela sociedade civil, incluindo-se a participação dos cidadãos por elas atendidos. Ante o exposto, o presente trabalho busca discorrer sobre os mecanismos, os atores e as dificuldades relacionadas ao controle e à avaliação de políticas públicas, refletindo sobre como esses processos podem ser aprimorados, visando à implementação progressiva dos direitos sociais. Para discutir esse tema, foi realizada pesquisa qualitativa que, por método dedutivo, utilizou-se de pesquisa bibliográfica descritiva para a análise dos pontos mais relevantes relacionados à matéria.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos sociais; Administração pública; Políticas públicas; Controle; Avaliação de resultados.



ABSTRACT

Public policies consist of essential instruments for the State to operationalize and enable the achievement of politically defined goals and objectives – among which, with the advent of the Welfare State, the progressive implementation of social rights stands out. However, it should be sought that those are conducted in accordance with legal requirements, prove to be legitimate and have the best possible results, being efficient, effectual and effective. In this sense, it is essential that public policies be controlled, and their results evaluated, independently and objectively, by autonomous institutions and civil society, including the participation of the citizens served by them. The present work seeks to discuss the mechanisms, actors and difficulties related to the control and evaluation of public policies, reflecting on how these processes can be improved, aiming at the progressive implementation of social rights. To discuss this topic, qualitative research was carried out, using descriptive bibliographic research and a deductive method to analyze the most relevant points related to the subject.

KEYWORDS: Social rights; Public policy; Public administration; Control; Results assessment.



INTRODUÇÃO

O art. 5º, §1º, da Constituição Federal atribui eficácia plena às normas que tratam de direitos fundamentais, ao dispor que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Esse dispositivo, em que pese se inserir no art. 5º, incide também sobre os demais direitos fundamentais tratados no texto constitucional.

É o caso dos direitos sociais, enumerados no art. 6º da Constituição Federal, segundo o qual “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Além disso, em diversos dispositivos constitucionais, são tutelados outros direitos sociais, de maneira que todos apresentam eficácia plena e aplicabilidade imediata.

A previsão constitucional desses direitos consistiu em uma medida de suma importância para que a sociedade possa fruí-los – contudo, por óbvio, não configura um passo suficiente

para que tais avanços sociais, que se revelam complexos, ocorram de forma plena e imediata. Em razão disso, o art. 5º, §1º, da Constituição Federal deve ser interpretado de forma a se estabelecer um “mandado de maximização da eficácia dos direitos fundamentais, atribuindo-lhes aplicação imediata o tanto quanto possível” (Gotti, 2012, p. 67).

Esse panorama se mostra evidente quando se trata de direitos sociais, os quais só podem ser implementados de forma progressiva – ainda mais em países como o Brasil, que, na prática, ainda precisam percorrer um longo caminho para garanti-los de forma ampla e integral. Dessa forma, o Estado, ao longo do tempo, deve aprimorar a sua capacidade de prestação dos direitos sociais, tendo em vista que os recursos públicos são escassos, enquanto as demandas por esses direitos são numerosas e complexas.

Nesse ponto, há de se destacar o conceito de política pública, que é a forma típica pela qual a Administração Pública operacionaliza a sua atuação na área social. Por meio desses mecanismos, o Poder Público coordena os recursos que tem à sua disposição e as atividades públicas e privadas, tendo em vista a consecução de objetivos e metas estabelecidos politicamente, conforme as prioridades constitucionalmente definidas. Dentre esses objetivos e metas, inserem-se aqueles que dizem respeito à garantia e à efetivação dos direitos sociais.

Contudo, tendo em vista o caráter progressivo da concretização de tais direitos, mostra-se imprescindível que seja constantemente avaliado o nível em que a sociedade os vem fruindo. Essa avaliação retroalimentará o ciclo de gestão das políticas públicas, possibilitando que a Administração Pública melhore a sua atuação. Com isso, será viável, também, que essa atuação seja controlada, verificando-se a legalidade e a legitimidade dos atos administrativos.

Nesse ponto, há de se destacar a importância do controle gerencial, exercido pelo próprio gestor público, assim como a atuação dos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública, por meio das auditorias operacionais. Por outro lado, mostra-se essencial que se dê abertura, nesse processo de gestão e controle de políticas públicas, à participação dos cidadãos e de instituições independentes, visto que só assim a Administração Pública tornará a sua avaliação condizente com a realidade fática sobre a qual as políticas públicas buscam incidir.

Ante o exposto, o presente trabalho visa apresentar os mecanismos, os atores e as dificuldades relacionadas ao controle das políticas públicas, assim como diferenciá-lo da avaliação de seus resultados, conceituando e aprofundando o debate relativo a esses processos. Com isso, tem-se por finalidade apresentar formas pelas quais o aprimoramento do controle e da avaliação de políticas públicas pode contribuir para a concretização dos direitos sociais previstos na Constituição Federal.

Para o atingimento desses objetivos, foi realizada pesquisa qualitativa que, por método dedutivo, se utilizou de levantamento bibliográfico descritivo, visando à análise dos pontos mais



relevantes relacionados às matérias abordadas. O presente artigo se divide em dois tópicos principais. O primeiro apresenta, em linhas gerais, as principais características do regime jurídico inerente aos direitos sociais, assim como o conceito de política pública, debatendo como essas questões se relacionam. O tópico seguinte, por sua vez, diferencia os conceitos de controle e avaliação de políticas públicas, evidenciando a importância do aprimoramento desses processos para a boa condução das políticas públicas, e, com isso, a implementação dos direitos sociais.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Em decorrência de processo histórico de luta pela conquista de direitos, e com o advento do Estado Social de Direito, consolidou-se a tutela estatal dos chamados **direitos sociais, culturais e econômicos**, classificados como direitos fundamentais de segunda geração¹. Esses se caracterizam, na maioria das vezes (mas não sempre), como prestacionais – sendo endereçados ao Estado e dele exigindo, para serem concretizados, prestações positivas (Gotti, 2012).

A garantia dos direitos sociais se justifica, em primeira instância, pela tutela da dignidade humana. Ademais, legitima-se em razão do princípio da igualdade, em sua acepção material – tendo em vista que visa à mitigação das desigualdades sociais, por meio de uma equiparação material entre os cidadãos (Neuner, 2016 *apud* Gotti, 2012). Por outro lado, aponta-se, também, a importância desses direitos fundamentais para a tutela da democracia, garantindo-se condições para a participação dos cidadãos no processo democrático, e da paz, visto que promovem a integração e a estabilidade na sociedade (Neuner, 2016 *apud* Gotti, 2012).

Ademais, defende-se que os direitos sociais, culturais e econômicos têm a função de garantir pressupostos fáticos para a liberdade efetiva dos cidadãos, a qual se conceitua como a “possibilidade real de fazer ou não fazer algo” (Martins, 2015, p. 145). Pela garantia dos direitos fundamentais de segunda geração, portanto, o Estado exerceria a sua missão de “diminuir a diferença entre a liberdade efetiva dos ricos e poderosos e a liberdade efetiva dos fracos e oprimidos” (Martins, 2015, p. 146). Em razão disso, Maria Paula Dallari Bucci (2001, p. 8) chega a

¹ No Brasil, a doutrina jurídica, influenciada pelas lições de Karel Vasak, consagrou a classificação dos direitos fundamentais em gerações (ou dimensões): (a) a *primeira geração* abrangeria direitos negativos, como os direitos de liberdade, civis e políticos, que teriam por titular o indivíduo e seriam oponíveis ao Estado, exigindo-lhe abstenções; (b) a *segunda geração* diria respeito a direitos positivos e prestacionais, como os direitos sociais, culturais e econômicos; (c) a *terceira geração* compreenderia os direitos de solidariedade, que não têm por destinatário um indivíduo ou um ente específico, mas o próprio gênero humano (Bonavides, 2008). Apesar do presente artigo recorrer a esta distinção, como recurso didático, cumpre mencionar a existência de críticas à ideia de que tais gerações se sucederam em uma sequência cronológica. Tais críticas decorrem do fato de que esta visão não se revela compatível com o processo histórico de consagração dos direitos fundamentais em nosso país, no qual se observa que o advento de direitos próprios de uma determinada categoria não pressupõe a integral efetividade daqueles que correspondem a categorias anteriores (Silva, 2021).

afirmar que tais direitos são *direitos-meio*, “cuja principal função é assegurar que toda pessoa tenha condições de gozar os direitos individuais de primeira geração”.

A Constituição Federal legitima a tutela estatal dos direitos sociais, culturais e econômicos, por meio de diversos dos seus dispositivos – desde o seu art. 1º, III, que apresenta a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil, assim como o seu art. 3º, que inclui entre os objetivos fundamentais da República, dentre outros, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (inciso I), a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (inciso III). Além disso, destacam-se, para a garantia dos direitos fundamentais de segunda geração, o Capítulo II do seu Título II (“Dos direitos sociais”), o Título VII (“Da ordem econômica e financeira”) e, por fim, o Título VIII (“Da ordem social”).

Nessa perspectiva, a Constituição Federal Brasileira de 1988 se caracteriza como uma *Constituição do Estado Social* (Bonavides, 2008), tendo sido “uma das primeiras constituições do mundo a prever o acesso a bens e serviços como direitos, não apenas como deveres estatais” (Silva, 2021, p. 261). Evidencia-se, assim, uma Constituição que “não garante apenas liberdades e direitos políticos e não tem como objetivo manter o *status quo*; seu objetivo de transformar a realidade e mitigar as desigualdades é percebido desde o início” (Silva, 2021, p. 261).

Os direitos sociais se submetem ao regime jurídico comum a todos os direitos fundamentais, o que contempla: (a) *fundamento comum*, baseado no princípio da dignidade da pessoa humana, cujo núcleo material essencial constitui o chamado mínimo existencial, entendido como “conjunto de bens e condições materiais para a subsistência física e para o exercício da própria liberdade”, constituindo um “piso abaixo do qual não há dignidade” (Gotti, 2012, p. 62); (b) *juridicidade reforçada*, nos termos do art. 5º, §1º, da Constituição Federal, que atribui eficácia plena e aplicabilidade imediata aos direitos fundamentais; e (c) natureza de *cláusula pétrea*, visto que se inserem no limite material à reforma constitucional, previsto no art. 60, §4º, IV, da Constituição Federal (Gotti, 2012).

Ademais, os direitos sociais também apresentam, em razão de suas peculiaridades, regime jurídico próprio, que compreende o **princípio da observância do núcleo essencial dos direitos sociais** (*minimum core obligation*), que “parte do pressuposto de que todos os direitos sociais possuem níveis essenciais que devem ser respeitados” (Gotti, 2012, p. 85). O referido regime jurídico abrange, também, o **princípio da utilização do máximo dos recursos disponíveis**, que obriga o Estado a planejar e realizar os gastos possíveis e necessários à implementação dos direitos fundamentais de segunda geração (Gotti, 2012).

Da mesma forma, exige-se o respeito ao **princípio da vedação do retrocesso social**, que proíbe que, ao longo da trajetória de efetivação dos direitos sociais, haja pioras no grau de fruição desses direitos pela sociedade (Gotti, 2012). Por fim, o regime jurídico próprio aos direitos



sociais abrange o **princípio da implementação progressiva**, pelo qual “o Estado deve, ao longo do tempo, avançar no que se refere às condições de gozo e exercício dos direitos sociais, que demandam a criação de condições materiais para sua concretização” (Gotti, 2012, p. 109). Esse último, cumpre destacar, tem sua matriz jurídica estabelecida em diversos acordos e tratados internacionais sobre Direitos Humanos dos quais o Brasil é país signatário (Gotti, 2012), dentre os quais se destaca o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, por meio de seu art. 2º, 1º (ONU, 1966).

Tendo em vista a necessidade de implementação progressiva dos direitos sociais, a questão principal reside em como pôr isso em prática: “como juridicizar o Estado social, como estabelecer e inaugurar novas técnicas ou institutos processuais para garantir os direitos sociais básicos, a fim de fazê-los efetivos” (Bonavides, 2008, p. 371). Isso se dá em um panorama no qual, como bem afirma Marcelo Neves (2011), o principal problema da Constituição Federal Brasileira de 1988 reside no baixo grau de concretização de suas previsões².

Ante essa problemática, na medida em que se visa à implementação progressiva dos direitos sociais, faz-se necessária a existência de instrumentos jurídicos adequados para isso – crescendo, assim, a importância do estudo das **políticas públicas**. Esses instrumentos funcionam em um plano operacional do Direito, de maneira que “atuam de forma complementar, preenchendo os espaços normativos e concretizando os princípios e regras, com vista a objetivos determinados” (Bucci, 2001, p. 11). Sobre a importância das políticas públicas para a implementação do Estado Social, cumpre destacar as lições aduzidas por Maria Paula Dallari Bucci (1997, p. 90):

O dado novo a caracterizar o Estado social, no qual passam a ter expressão os direitos dos grupos sociais e os direitos econômicos, é a existência de um modo de agir dos governos ordenado sob a forma de políticas públicas, um conceito mais amplo que o de serviço público, que abrange também as funções de coordenação e de fiscalização dos agentes públicos e privados.

Nesse sentido, essa mesma autora conceitua as políticas públicas como a “coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (Bucci, 1997, p. 91). Fernando Facury Scaff (2018), por sua vez, relaciona as políticas públicas à ideia de uma forma de agir republicana e assevera que essas visam, em última instância, à realização do bem comum. Ademais, cumpre apresentar algumas características das políticas públicas destacadas por Juarez Freitas (2015, p. 124):

Políticas públicas são (i) programas de Estado Constitucional, (ii) enunciados e implementados por vários atores políticos e (iii) prioridades constitucionais cogentes. Em outros termos, são programas explicitados

² Isso ocorre porque “a prática política e o contexto social favorecem uma concretização restrita e excludente dos dispositivos constitucionais” (Neves, 2011, p. 184), o que acaba por favorecer o surgimento, na sociedade, de relações de subcidadania e sobre-cidadania, contrárias ao que dispõe o texto constitucional (Neves, 2011).

e implementados sob o influxo da vinculação obrigatória com as prioridades estatuídas diretamente pela Carta, cuja normatividade cumpre ao administrador, com eficiência e eficácia, positivar.

O Decreto-Lei Federal nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, em seu art. 6º, estabeleceu a ideia de que as atividades administrativas se realizariam de forma cíclica. Tal ciclo, segundo o dispositivo em questão, abrangeria as seguintes etapas e instrumentos: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle. No que diz respeito às políticas públicas, apresenta-se consolidada a ideia de que podem ser entendidas como ciclos.

Esse **modelo de ciclos**, também chamado de processo de elaboração de políticas públicas, “tem a virtude de permitir a visualização de seus processos e características em fases sequenciais e interdependentes, facilitando sua comparação e estudo” (Ribeiro; Bliacheriene, 2013, p. 6). No entanto, representa uma simplificação de uma realidade mais complexa, que diferencia etapas que, muitas vezes, ocorrem de forma simultânea, a fim de melhor compreendê-las – não podendo, assim, ser visto como uma sucessão mecânica de fases (Schmidt, 2018, p. 130).

O modelo de ciclo de políticas públicas adotado pelo Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (TCU) abrange três estágios: (a) *formulação*, que compreende as fases de diagnóstico do problema, formação da agenda pública, desenho da política pública, análise de alternativas e tomada de decisão; (b) *implementação*, composta pelas fases de estruturação da governança e gestão, alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros, operação e monitoramento; e, por fim, (c) *avaliação*, que envolve as fases de avaliação propriamente dita e eventual extinção da política pública (Brasil, 2020).

Não obstante, o modelo mais difundido pela doutrina pátria apresenta configuração um pouco distinta, pela qual o ciclo das políticas públicas seria formado pelas seguintes fases: (a) *identificação de um problema*, na qual uma situação fática é vista como problemática, iniciando-se ações voltadas para corrigi-la; (b) *formulação da agenda*, momento em que os problemas identificados passarão a ser objetos de programas, políticas e ações; (c) *formulação de alternativas*, na qual serão elaboradas soluções viáveis para a resolução dos problemas sociais; (d) *tomada de decisão*, que compreende a seleção e a implementação de ações, entre as alternativas apresentadas; (e) *implementação*, que consiste em fase crítica no que diz respeito à efetividade da atuação estatal; (f) *avaliação*, na qual são julgadas as alternativas apresentadas, assim como os resultados da implementação das decisões teoricamente adotadas; e, por fim, (g) *a reformulação, o aperfeiçoamento ou a extinção* da política pública, tomando-se por base o resultado da avaliação realizada (Ribeiro; Bliacheriene, 2013).

Há de se reforçar que a finalidade de concretização dos direitos sociais deve nortear todo o ciclo das políticas públicas, tendo em vista que “a exigibilidade de um direito aparece nas várias fases de organização temporal da política pública” (Bucci, 2001, p. 12). Assim, merecem ser destacadas as lições de Maria Paula Dallari Bucci (1997), a qual assevera que o *fundamento*



mediato das políticas públicas seria a necessidade de prestação dos direitos sociais, que justificariam a existência daquelas. Por outro lado, as políticas públicas teriam por *fundamento imediato* a função de governar, entendida como “o uso do poder coativo do Estado a serviço da coesão social” (Bucci, 1997, p. 91).

Dessa forma, as políticas públicas se apresentam como a forma pela qual o Estado organizará os recursos que tem à sua disposição para o atingimento de seus objetivos – dentre os quais se destacam, na ordem constituída pela Constituição Federal de 1988, a implementação, gradual e contínua, dos direitos sociais. Por tudo isso, evidencia-se a importância das políticas públicas para a efetivação e a concretização dos direitos sociais, em especial daqueles que exigem do Estado uma atuação positiva.

2. DIFERENÇAS ENTRE CONTROLE(S) E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O presente tópico busca diferenciar os seguintes conceitos: controle e avaliação de políticas públicas. Embora esses termos sejam, muitas vezes, confundidos ou tratados como sinônimos pela doutrina, pode-se diferenciar os sentidos que eles tendem a exprimir. Isso não significa, no entanto, que consistam em instrumentos completamente dissociados – pelo contrário, em muitas vezes são combinados e apresentam características e procedimentos comuns. Contudo, a distinção entre tais mecanismos ajuda a melhor compreendê-los e a focar na perspectiva principal pela qual a gestão das políticas públicas será observada.

2.1 Controle de políticas públicas

De início, cabe apresentar o conceito de **controle**, recorrendo-se a definições apresentadas por Odete Medauar e Ana Carla Bliacheriene:

Em **acepção ampla**, o controle significa a **verificação da conformidade da atuação da Administração Pública a certos parâmetros, independentemente de ser adotada, pelo controlador, medida que afete, do ponto de vista jurídico, a decisão ou o agente** (Medauar, 2020, p. 31, grifo da autora).

Conceitua-se controle como todo e qualquer ato, formal ou informal, praticado pelos sujeitos legitimados; que visem a melhoria de processos, correções de rumos e punição de eventuais desvios no agir, dos agentes públicos estatais ou terceiros que lhes façam às vezes; no exercício de atividade administrativa ou de interesse público que possa causar impactos sociais ou impactos econômicos-financeiros ao patrimônio econômico do Estado (Bliacheriene, 2016, p. 141, grifo da autora).

Tendo em vista os conceitos acima apresentados, resta evidente que o controle exercido sobre as atividades administrativas incide, inclusive, sobre os atos relacionados à gestão das políticas públicas. Tal controle possui o potencial pedagógico de produzir conhecimentos relacionados à condução das políticas públicas controladas, de forma a possibilitar correções e melhorias em tais atividades administrativas. Sobre isso, são elucidativas as palavras de Élide Graziane Pinto (2018, p. 112-113):

A última etapa do ciclo jurídico, por assim dizer, da política pública diz respeito ao controle. Aqui temos um papel extremamente importante e ainda subutilizado na tutela coletiva que é a força pedagógica do controle, que tem a sensível capacidade de retroalimentar o ciclo a partir do diálogo que vise construir alternativas e rotas de correções para os erros diagnosticados no planejamento e na execução. O controle não pode ser só repressivo, porque ele é capaz pedagogicamente de retroalimentar todo o ciclo, aprimorando os déficits de cobertura do planejamento e refutando os atos imotivados e abusivos da execução.

São diversos os âmbitos de controle da Administração Pública, o que contempla a legalidade, a avaliação dos resultados – quanto a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade – e a legitimidade da sua atuação. Desse modo, destaca-se a importância de que o controle exercido sobre as atividades administrativas evolua, no sentido de escrutinar, cada vez mais, a legitimidade das decisões administrativas, que se refere ao respeito aos objetivos e às prioridades constitucionais (Scaff, 2018; Pinto, 2020). Ante o exposto, Juarez Freitas (2015, p. 122) apresenta rol de requisitos de juridicidade das decisões administrativas, que devem nortear o controle exercido sobre tais decisões:

Logo, são requisitos de juridicidade das decisões administrativas (mais do que de vigência e validade): (a) a prática por sujeito capaz e investido de competência (PIRES, 2009) (irrenunciável, salvo nas hipóteses de avocação e delegação); (b) a estimativa de impactos das políticas públicas, tendo em vista a obtenção de melhores resultados contextuais, mediante prudente articulação entre equidade e eficiência; (c) a observância de formalidades e procedimentos mínimos, sem sucumbir aos formalismos teratológicos alienantes; (d) a condigna justificação imparcial das premissas do silogismo dialético decisório, com indicação didática dos motivos (fáticos e jurídicos) e (e) objeto determinável, possível e lícito em sentido amplo. À luz desses requisitos, reconfigura-se, por inteiro, o controle das decisões administrativas, em conexão com os direitos fundamentais de todas as dimensões e com a natureza vinculante das políticas constitucionalizadas: a liberdade do administrador público passa a ter de cristalizar conteúdo aceitável, em sintonia com prioridades cogentes.

O controle de políticas públicas, deve-se enfatizar, é exercido, antes de tudo, pelos próprios encarregados pela gestão pública – sentido em que é denominado **controle gerencial**. Esse é o motivo pelo qual o próprio Decreto-Lei Federal nº 200/1967, em seu art. 6º, V, já previu o controle como uma das etapas do ciclo das atividades administrativas. O controle, enquanto função administrativa, “tem a finalidade de assegurar que os resultados do que foi planejado, organizado e dirigido se ajustem tanto quanto possível aos objetivos previamente estabelecidos” (Chiavenato, 2011, p. 168 *apud* Machado, 2019, p. 136).



Por outro lado, há de se destacar o papel exercido pelo sistema de controle interno de cada Poder, também denominado **controle interno *stricto sensu***³. A Constituição Federal prevê suas competências nos artigos 70 e 74, atribuindo-lhe funções relacionadas ao monitoramento e à avaliação dos resultados alcançados pela Administração Pública (art. 74, I e II⁴). Mais próximo da gestão, configura-se como a instância de controle mais apta à identificação de irregularidades e à promoção de melhorias na condução de políticas públicas, proporcionando informações e recomendações valiosas à adequação da atuação administrativa nessa seara.

Os órgãos de controle interno apresentam, como uma de suas funções clássicas, a incumbência de realizar *auditorias*, as quais consistem em atividades avaliativas e fiscalizatórias, objetivas e independentes, que têm por objetivo proporcionar melhorias e correções às atividades administrativas (Medauar, 2020). Tais auditorias podem ter por objeto as políticas públicas, as quais terão, inclusive, os seus resultados, quantitativos e qualitativos, monitorados e fiscalizados (Bliacheriene, 2016).

Ademais, de acordo com a Constituição Federal, o **Poder Legislativo** exerce funções relacionadas ao controle externo de políticas públicas. A Constituição Federal lhe atribui importantes competências relacionadas ao processo orçamentário e ao julgamento das Contas de Governo do Poder Executivo, como fica claro pela análise dos seus artigos 49, X, 70 e 71, *caput*. Ocorre, contudo, que, como afirma Ana Carla Bliacheriene (2016), o Poder Legislativo ainda não exerce de forma satisfatória o controle dos atos do Poder Executivo.

Além disso, nos termos do art. 71 da Constituição Federal, o controle externo será exercido com o auxílio dos **Tribunais de Contas**, aos quais são atribuídas competências fiscalizatórias típicas e exclusivas, que excedem aquelas que cabem ao Poder Legislativo. Os Tribunais de Contas, assim, constituem órgãos técnicos e independentes, que têm por finalidade a fiscalização das contas públicas, em suas mais diversas dimensões – incluindo-se a fiscalização operacional, importante inovação da Constituição Federal de 1988.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, observou-se evolução da atuação dos órgãos técnicos de controle interno e externo da Administração Pública, no sentido da realização de *auditorias operacionais*. Essas são conceituadas como “exames independentes e objetivos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e

³ Tais órgãos podem ser assim conceituados: “conjunto de órgãos desconcentrados de controle, interligados por mecanismos específicos de comunicação e vinculados a uma unidade central, com vistas à fiscalização e a avaliação da execução orçamentária, contábil, financeira, patrimonial e operacional da entidade controlada, principalmente, no que diz respeito à legalidade e eficiência de seus atos” (Castro, 2016, p. 151).

⁴ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno** com a finalidade de:

I - avaliar o **cumprimento das metas** previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
II - comprovar a legalidade e **avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência**, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; (*grifos acrescentados*)

atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública” (Bliacheriene, 2016, p. 162).

As auditorias operacionais podem ser classificadas da seguinte forma, de acordo com os critérios que busquem priorizar: (a) *auditorias de desempenho operacional*, voltadas à avaliação da economicidade, da eficiência e da eficácia da atuação administrativa; ou (b) *auditorias de avaliação de programas*, com foco na efetividade das políticas públicas (Lima, 2018). Tais auditorias podem ser conduzidas simultaneamente por mais de uma Corte de Contas, caso em que se configuram como *auditorias em cooperação* (Lima, 2018).

As fiscalizações operacionais ampliaram a participação dos Tribunais de Contas no ciclo das políticas públicas, promovendo uma maior aproximação entre a gestão e o controle externo, nas mais diversas áreas governamentais (Grin, 2020). Em razão disso, as atuações das Cortes de Contas passaram a apresentar, além de uma natureza técnica, maior caráter político (Grin, 2020) – o que resulta em um delicado equilíbrio, que requer cuidados.

Nesse sentido, entende-se que as conclusões decorrentes de fiscalizações operacionais dão ensejo apenas a recomendações, destinadas aos gestores públicos, de maneira que os Tribunais de Contas não devem agir como instâncias revisoras gerais da discricionariedade administrativa (Grin, 2020). Assim, esses órgãos reforçam suas atuações orientadoras e pedagógicas⁵, utilizando-se das auditorias operacionais para proporcionar relevantes subsídios à atuação dos gestores públicos, retroalimentando o ciclo de gestão das políticas públicas.

Diante de tudo isso, aumenta-se, também, a necessidade de que as auditorias operacionais demonstrem, com rigor, consistência jurídica, correspondência fática e qualidade técnica, que garantirão impessoalidade e moralidade ao exercício de tais atividades. Para isso, devem ser realizadas por servidores públicos ocupantes de cargos efetivos, da carreira de Auditoria de Controle Externo, aprovados em concursos públicos e continuamente capacitados para o exercício de suas funções.

Por outro lado, há de se mencionar que o controle de políticas públicas realizado pelos Tribunais de Contas tem sido otimizado pela utilização de *indicadores de gestão*, que constituem parâmetros úteis à avaliação e ao monitoramento das atividades administrativas. Dentre esses, destaca-se o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), criado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) e, posteriormente, adotado por diversas outras Cortes de Contas brasileiras.

⁵ Quanto às competências orientadoras e pedagógicas dos Tribunais de Contas, destaca-se também o papel desempenhado pelas *Escolas de Contas*, responsáveis pela oferta de cursos, palestras, capacitações e manuais aos seus servidores, aos gestores públicos e aos cidadãos, quanto às matérias relacionadas ao controle externo – o que inclui temas relacionados às políticas públicas.



Com as auditorias operacionais, os órgãos de controle interno e externo têm assumido papel cada vez mais relevante no que diz respeito à fiscalização e à promoção da melhoria da qualidade do gasto público e da efetividade da atuação governamental. Dessa forma, apresentam potencial único de retroalimentação do exercício da gestão das políticas públicas. Sobre essa questão, mostram-se relevantes as considerações de Élica Graziane Pinto (2018, p. 110):

Se há no ordenamento pátrio um conjunto de órgãos com atribuições que, cotidiana e dinamicamente, é capaz de aferir o fluxo do planejamento e sua execução consonante com a busca de soluções efetivas para os problemas da sociedade, à luz do ciclo orçamentário, bem como à luz da avaliação dos mais diversos atos de gestão, tal arranjo reside nos sistemas de controle interno e externo a que referem os arts. 71 e 74 da CR/1988.

Em que pese a importância do controle de políticas públicas exercido pelos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública, não se pode negar a possibilidade de que este seja realizado, também, pelo **Poder Judiciário** e pelo **Ministério Público**. Isso decorre, fundamentalmente, do princípio da inafastabilidade da apreciação judicial de lesões ou de ameaças de lesões a direitos (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal), assim como das competências constitucionalmente previstas ao Ministério Público (arts. 127 a 129 da Constituição Federal).

Nos últimos anos, têm-se intensificado debates relacionados à judicialização das políticas públicas e à identificação de certo ativismo judicial nessa seara. Nesse contexto, argumenta-se que o Poder Judiciário não seria uma instância apta à condução de políticas públicas, pelas quais se busca a justiça distributiva e a equidade social, visto que os seus instrumentos teriam por finalidade a realização da justiça comutativa, com foco na regulação das relações entre os indivíduos (Scaff, 2018).

Em face disso, aponta-se o risco de decisões judiciais interferirem indevidamente na alocação de recursos orçamentários, tornando as políticas públicas menos equitativas e menos racionais. Por essa razão, o Poder Judiciário deve almejar a universalização de suas decisões emitidas nessa seara e, ao mesmo tempo, respeitar, tanto quanto possível, a definição de prioridades estabelecida pelos Poderes Executivo e Legislativo (Scaff, 2018). Assim, sua atuação nesse campo deve ser cuidadosa e excepcional, podendo apresentar grande utilidade quando voltada à promoção de diálogos institucionais que busquem soluções consensuais para questões relacionadas às políticas públicas (Bliacheriene, 2016).

Por fim, cumpre destacar que, embora se atribua à Administração Pública a gestão das políticas públicas, e os órgãos de controle possuam competências relacionadas à retroalimentação dessa gestão, tais instâncias de poder apresentam racionalidade limitada, de forma que nem sempre sabem, com precisão, qual a decisão mais adequada a ser tomada em cada caso concreto (Bliacheriene, 2016).

Por isso, deve-se permitir que os cidadãos, individual ou coletivamente considerados, possam influir nas decisões relacionadas às políticas públicas, participando da sua gestão, assim como provocando e fundamentando a atuação dos órgãos de controle. Surge, assim, o conceito de **controle social**, que é bem delimitado por Odete Medauar (2020, p. 170, grifos da autora), a seguir:

Parece adequado inserir, no âmbito do controle social, atuações do cidadão, isolado ou mediante associações, referentes a decisões já tomadas e a decisões em vias de adoção, com o **intuito de verificar ou provocar a verificação** da sua legalidade, moralidade, impessoalidade, economicidade, conveniência e oportunidade, ou de **quaisquer** aspectos de **todas** as atuações da Administração Pública. Nesta sede o controle social se refere a verificações realizadas **diretamente** pelas pessoas físicas ou por associações da sociedade civil, com o intuito de analisar e examinar atuações administrativas já ocorridas ou que irão ocorrer, estas com base em propostas, projetos, programas, medidas que a Administração pretende adotar. Os mecanismos de controle social permitem, **por si**, que a Administração corrija ou evite inadequações nos seus atos ou omissões, e também suscitam a atuação dos órgãos de controle. Embora possam embutir alguma finalidade reivindicatória, não se encontra aí o objetivo dos instrumentos de controle social.

Sobre esse tema, merecem destaque os chamados *conselhos de políticas públicas* ou *conselhos gestores de políticas setoriais*, que configuram um importante avanço da participação democrática no controle de políticas públicas. Podem ser definidos como “órgãos colegiados, permanentes e deliberativos, incumbidos, de modo geral, da formulação, supervisão e avaliação das políticas públicas, em âmbito federal, estadual e municipal” (Arzabe, 2001, p. 33). Tais instâncias já foram institucionalizadas em diversas áreas, podendo ser mencionados o Conselho Nacional de Assistência Social (Lei Federal nº 8.742/1993) e o Conselho Nacional de Saúde (Lei Federal nº 8.142/1990), dentre outros.

Quanto à importância do controle exercido por outros entes públicos e pela sociedade civil organizada sobre a gestão de políticas públicas, há de se destacar, por fim, o conceito de **responsabilidade política estendida**, apresentado por David Stark e Laszlo Bruzst (1998). Segundo os referidos autores, “por responsabilidade política estendida nos referimos à imbricação dos centros de tomada de decisões em redes de instituições políticas autônomas que limitam a arbitrariedade dos governantes no poder” (Stark; Bruzst, 1998).

Por essa ideia, defende-se que gestores públicos que têm suas atuações controladas por outras instituições e atores da sociedade civil organizada não são, necessariamente, fracos. Ao contrário, quando os executivos são forçados à responsabilidade política por outros atores sociais, suas condutas podem ser, em razão disso, mais efetivas e coerentes com as reais necessidades da sociedade e com planejamentos de longo prazo. Assim, evita-se que sejam cometidos erros e desvios graves, em razão de eventual preponderância de finalidades menos republicanas e mais imediatas no trato da coisa pública (Stark; Bruzst, 1998; Pinto, 2018).



Com isso, evidencia-se que as políticas públicas serão mais coerentes com o que dispõe a Constituição Federal quando forem acompanhadas por instituições autônomas e pela sociedade civil – e que isso, ao contrário do que muitas vezes se pensa, não enfraquece a atuação dos governantes. Pelo contrário, o controle da Administração Pública, realizado sob uma perspectiva pedagógica, que retroalimente o ciclo de gestão das políticas públicas, tende a tornar a atuação dos gestores públicos mais pragmática e mais responsiva aos anseios da sociedade, fortalecendo-a (Stark; Bruzst, 1998; Pinto, 2018).

2.2 Avaliação de políticas públicas

Em oportuna e útil elucidação acerca da diferença entre os sentidos compreendidos pelos termos *controle* e *avaliação*, quanto à análise de políticas públicas, são valiosas as seguintes lições de Ana Carla Bliacheriene (2016, p. 146):

Avaliação é o nome, na gestão pública, equivalente ao **controle**, adotado no Direito. Essa diferenciação tem sua lógica uma vez que na gestão prioriza-se a avaliação de políticas públicas a fim de identificar resultados, para melhorar as práticas gerenciais. No caso do Direito, como o controle assumiu o papel de checagem do atendimento à estrita legalidade que condiciona o comportamento do burocrata a protocolos rígidos (devidamente normatizados) – o enfoque punitivo e sancionatório tomou maior vulto.

A **avaliação de políticas públicas**⁶, assim, relaciona-se ao sentido de monitoramento e avaliação de resultados, devendo ser entendida como a “estimativa dos efeitos diretos e colaterais das providências de regulação, formulação ou implementação de políticas públicas” (Freitas, 2015, p. 117). Busca-se, dessa forma, a “adoção de métodos e técnicas de pesquisa que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre um programa x e um resultado y, ou ainda, que, na ausência do programa x, não teríamos o resultado y” (Arretche, 2013, p. 127-128).

Assim, tal instrumento se revela de suma importância para o aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas e para a garantia do direito fundamental à boa administração, evidenciando-se um *dever*, mais do que uma opção, dos gestores públicos (Freitas, 2014; Freitas, 2015; Bliacheriene, 2016). Sobre a importância da avaliação de resultados das políticas públicas, são relevantes as palavras de Juarez Freitas (2015, p. 116):

O Estado-Administração brasileiro tem que reelaborar a sua agenda de prioridades, por meio de avaliação qualitativa e quantitativa (“ex ante” e sucessiva) do impacto das políticas públicas, com o desiderato de que

⁶ Utiliza-se, nesse ponto, o sentido de avaliação de resultados das políticas públicas, que difere do conceito de *avaliação política*, que seria estudo dos motivos que fazem com que uma política pública seja escolhida, em detrimento de outras, de forma a destacar “quer o caráter político do processo decisório que implicou na adoção de uma dada política, quer os valores e critérios políticos nela identificáveis” (Arretche, 2013, p. 126). A avaliação política, portanto, não adentra a análise da operação ou dos resultados da política pública, atendo-se aos seus fundamentos políticos.

os benefícios sociais, ambientais e econômicos ultrapassem os custos diretos e indiretos, aí abrangidas as externalidades.

Urge, nesse registro, libertar a avaliação do preconceito de que as políticas públicas seriam essencialmente programas de governo, implementáveis sem o estudo científico acerca de antecipáveis efeitos diretos e oblíquos (sociais, ambientais e econômicos). É tempo, pois, de adotar modelo estendido (RENDA, 2006, p. 54) de avaliação dos impactos (AUBY; PERROUD, 2013), balanceando critérios e comparando custos e benefícios (de agir ou de não agir), na perspectiva de uma motivação racional (consistente e congruente) das escolhas efetuadas, ao oposto dos que apostam no domínio irremediável do irracionalismo político.

Nessa perspectiva, a avaliação de resultados de políticas públicas se mostra essencial para que haja a efetiva motivação de decisões administrativas tomadas nessa seara, em cumprimento ao art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). O referido artigo, que integra as alterações promovidas na LINDB pela Lei Federal nº 13.655/2018, preconiza que as decisões públicas não podem ser tomadas com base em valores jurídicos abstratos, sem que sejam consideradas as suas consequências práticas (*caput*), ao mesmo tempo em que requer que tais decisões sejam motivadas, demonstrando-se se são adequadas e necessárias, considerando-se as alternativas existentes (parágrafo único). Ocorre que a motivação, a adequação, a necessidade e as consequências de decisões referentes às políticas públicas só podem ser aferidas caso exista uma efetiva e contínua avaliação dos resultados alcançados.

A Emenda Constitucional nº 109/2021 adicionou ao art. 37 da Constituição Federal o § 16, com a seguinte redação: “os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei”. Essa previsão, sem dúvidas, constitui um importante marco para o reforço, em nosso país, da avaliação de políticas públicas – buscando atribuir mais coerência e racionalidade ao processo de condução e gestão de tais atividades administrativas, aproximando-as das reais necessidades sociais. Ademais, a avaliação de resultados assume relevância ainda maior quando se trata de políticas públicas relativas a direitos sociais, tendo em vista a característica de serem implementados de forma progressiva (Gotti, 2012).

Ante esse panorama, há de se destacar que as avaliações de políticas públicas devem ser realizadas periodicamente, podendo ocorrer nos seguintes momentos: (a) *ex ante* (diagnósticas), que ocorrem no estágio de formulação das políticas públicas; (b) *in itinere* (de implementação), que são realizadas de forma simultânea à execução das políticas; (c) *ex post*, que constituem o foco da fase de controle das políticas públicas (Brasil; Tribunal de Contas da União, 2020).

Os seus objetivos, em síntese, relacionam-se à finalidade de produzir conhecimentos que retroalimentem a atuação da Administração Pública, de forma que essa possa adequar e aperfeiçoar o seu planejamento e a execução de suas ações, assim como promover *accountability* e democratização de suas decisões (Brasil; Tribunal de Contas da União, 2020). Nesse sentido, importa apresentar o levantamento realizado por Ana Carla Bliacheriene (2016, p. 149), quanto aos objetivos da avaliação de políticas públicas:



i) prover o gestor de dados e informações críveis e úteis para que conheçam os resultados gerados pelo processo decisório e seu impacto para os beneficiários; ii) propiciar que as políticas sejam desenhadas ou redirecionadas de forma mais consistente; iii) orientar tomadores de decisão quanto à continuidade, necessidade de correção ou suspensão das políticas públicas em andamento; iv) aumentar a responsabilização na gestão pública (*accountability*); v) reduzir o risco e a incerteza nas ações administrativas de interferências nas políticas públicas; vi) aumentar o controle coletivo sobre programas e políticas públicas; e vii) servir como instrumento de *feedback* para o processo de aprendizagem organizacional no setor público.

As políticas públicas devem se pautar em critérios e indicadores, válidos em todas as etapas de seu ciclo de gestão. Nesse sentido, com base nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal e na doutrina especializada, identificam-se os seguintes **critérios**, considerados para a avaliação dos resultados das políticas públicas: *eficiência, economicidade, eficácia e efetividade*. Importa salientar, contudo, que a distinção entre esses se mostra “um recurso analítico destinado a separar aspectos distintos dos objetivos e por consequência, da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação” (Arretche, 2013, p. 127). Essa diferenciação não deve, portanto, ser entendida como algo extremo ou rígido, mas como um recurso didático.

A **eficiência** diz respeito à análise de custo-benefício dos atos de gestão, e, segundo Marta T. S. Arretche (2013), seria, atualmente, o critério cujo desenvolvimento se revelaria mais necessário e urgente. Isso se deve aos seguintes fatores: (a) necessidade de melhoria da qualidade do gasto público, decorrente das dificuldades fiscais do Estado contemporâneo; (b) excessiva quantidade de cidadãos a serem atendidos pelos programas sociais; e (c) pelo fato de a eficiência ser um objetivo democrático (Arretche, 2013). Muito relacionada à eficiência, há também a **economicidade** – que, contudo, daquela se distingue, conceituando-se como a simples redução dos custos relacionados à atuação estatal.

A **eficácia**, por sua vez, refere-se ao atingimento de metas e objetivos previamente estabelecidos pelo planejamento governamental. Atualmente, esse é o critério mais utilizado para a avaliação das políticas públicas, em razão de ser mais factível e menos custoso (Arretche, 2013). Contudo, pode apresentar algumas fragilidades, tendo em vista a eventual existência de dificuldades relacionadas ao acesso e à confiabilidade de informações e dados essenciais (Arretche, 2013).

Por fim, a **efetividade** trata do impacto final da atuação do Poder Público, em termos de melhorias na qualidade de vida da população e de benefícios gerados à sociedade em razão da atuação estatal. Marta T. S. Arretche (2013, p. 128-129) apresenta importantes considerações sobre esse critério de avaliação de resultados das políticas públicas, que ainda se mostra pouco utilizado em nosso país: “a principal dificuldade metodológica consiste precisamente em demonstrar que os resultados encontrados (sejam eles no sentido do sucesso ou do fracasso) estão causalmente relacionados aos produtos oferecidos por uma dada política em análise”.

Um pressuposto fundamental ao processo de aferição dos resultados alcançados pelo Poder Público é a **garantia do direito à informação** (Gotti, 2012), decorrente da **garantia de**

administração transparente (Freitas, 2015). Essa garantia abrangeria as informações referentes “a) ao diagnóstico da situação real de concretização de cada direito; b) às metas de curto, médio e longo prazo estabelecidas à luz dos recursos disponíveis; e c) aos resultados alcançados” (Gotti, 2012, p. 189). Assim, a Administração Pública tem o dever de produzir e divulgar informações relacionadas às políticas públicas, sem as quais os resultados da sua atuação não poderão ser avaliados.

Ocorre que se constata em nosso país, atualmente, um verdadeiro déficit de planejamento (Pinto, 2018) – em que pese seja determinante para o setor público, conforme o art. 174 da Constituição Federal. Sem um planejamento suficiente e adequado das atividades administrativas, não são estabelecidos parâmetros necessários à avaliação do desempenho estatal, visto que o planejamento consiste na função pela qual serão definidos diretrizes e objetivos que nortearão as atividades administrativas e determinarão os resultados a serem alcançados.

Nesse sentido, destaca-se a importância da criação de **indicadores** relativos à atuação da Administração Pública, que consistem em medidas, quantitativas ou qualitativas, que demonstram o comportamento de uma variável (Gotti, 2012). Trata-se de um mecanismo de aferição de resultados que tem se mostrado cada dia mais relevante, sendo útil em todo o ciclo de gestão das políticas públicas, tendo em vista o aprimoramento do planejamento, do monitoramento, da avaliação e do controle dos resultados. Para isso, contudo, os indicadores “devem ser embasados em padrões, traduzir dimensões de eficiência, eficácia, efetividade ou economicidade, além de possibilitar a construção de um desenho metodológico para avaliação das políticas públicas que retratam” (Bliacheriene, 2016, p. 152).

Em que pese a importância de realizar juízos de valor relacionados aos resultados alcançados pelas políticas públicas, com base em indicadores que proporcionem essa análise, faz-se essencial, também, refletir sobre ponderações apresentadas por Marta T. S. Arretche (2013, p. 126, grifos nossos) quanto aos riscos relacionados à ideia de que essa avaliação de resultados seria estritamente técnica e, por consequência, neutra:

É certo que qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, vale dizer, trata-se precipuamente de atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público particular, de analisá-la a partir de uma certa concepção de justiça (explícita ou implícita). **Neste sentido, não existe possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra.** Nesta perspectiva, qualquer linha de abordagem das políticas públicas supõe, de parte do analista, um conjunto de princípios cuja demonstração é, no limite, impossível, dado que corresponde a opções valorativas pessoais. Neste sentido, **o uso adequado dos instrumentos de análise e avaliação são fundamentais para que não se confunda opções pessoais com resultados de pesquisa.**

Diante disso, a avaliação de políticas públicas deve buscar ser a mais racional possível – o que, contudo, não é uma tarefa fácil, tendo em vista a existência de limitações à racionalidade



do setor público (Freitas, 2015; Bliacheriene, 2016). Isso decorre do fato de a condução de políticas públicas ser, em todas as suas fases e etapas, permeada por fatores políticos diversos, que minam o caráter estritamente técnico das decisões que são tomadas. Por essa razão, Marta T. S. Arretche (2013, p. 131) chega a afirmar o seguinte:

A avaliação da eficiência, eficácia e efetividade das políticas tende a ser apenas um dos elementos – e possivelmente de muito menor importância – na decisão pela adoção, reformulação ou supressão de um programa público, dado que as razões do mercado eleitoral têm forte influência no processo decisório.

Isso, contudo, não diminui a importância de que sejam realizadas avaliações dos resultados das políticas públicas – pelo contrário, a realização de tais estudos avaliativos, por instituições técnicas independentes, tende a reforçar o princípio democrático (Arretche, 2013). Como forma de contrabalancear a natureza limitada da racionalidade inerente à atuação da Administração Pública, reitera-se a importância de se incluir, em todas as etapas e fases do ciclo de gestão das políticas públicas, e até mesmo na metodologia de avaliação de seus resultados, a **participação efetiva dos cidadãos**, de forma individual ou coletiva, principalmente daqueles que serão diretamente afetados pelas políticas públicas (Bliacheriene, 2016).

Prevalece, dessa forma, a importância do controle social e da participação democrática para o reforço da coerência das políticas públicas, em relação às prioridades constitucionalmente definidas, e para o atendimento dos anseios e das necessidades sociais. Com isso, vê-se que a legitimidade das decisões do setor público e a qualidade do gasto público, de certa forma, dependem do amadurecimento da participação democrática (Bucci, 1997).

Ante o exposto, a avaliação dos resultados das políticas públicas, principalmente das que envolvem direitos sociais, mostra-se imprescindível, devendo ser realizada de forma contínua. Esse processo deve permitir, em todas as suas etapas, a participação da sociedade civil, principalmente do público-alvo das políticas analisadas. Tudo isso visa proporcionar políticas públicas mais racionais, coerentes e responsivas às necessidades dos cidadãos, assim como promover a melhoria da qualidade do gasto público.

CONCLUSÃO

Com o advento do Estado Social, passou-se a exigir do Poder Público a tutela dos chamados direitos fundamentais de segunda geração, que abrangem, além dos direitos sociais, os culturais e os econômicos. A Constituição Federal Brasileira de 1988 se caracteriza como representativa desse processo, visto que passou a garantir diversos direitos dessa natureza, de

forma ampla e inédita. Ocorre, contudo, que não se mostra simples a tarefa de, efetivamente, ofertar esses direitos à sociedade, sendo necessário que o Estado vá muito além do que apenas prevê-los em sua Constituição.

Diante desse contexto, as políticas públicas assumem grande relevância, configurando-se como os instrumentos pelos quais o Estado promove a concretização dos direitos sociais. Tais mecanismos permitem ao Estado a organização dos escassos recursos à sua disposição – podendo, com isso, aplicá-los da maneira mais adequada à consecução de metas e objetivos politicamente definidos, como é o caso da implementação dos direitos sociais.

Ante esse panorama, mostra-se urgente o fortalecimento das instâncias de controle da atuação da Administração Pública, no que diz respeito à análise de políticas públicas. O aprofundamento do controle exercido sobre a condução de políticas públicas, com a participação dos cidadãos e da sociedade civil organizada, tem o potencial de tornar a atuação dos gestores públicos mais adequada e responsiva às necessidades sociais.

Os direitos sociais apresentam a característica de só poderem ser implementados de forma progressiva, o que aumenta a importância da avaliação dos resultados alcançados pelas políticas públicas conduzidas nessas áreas. Sem isso, haverá verdadeiro déficit democrático, visto que a sociedade não terá à sua disposição informações essenciais para julgar, de forma efetiva e racional, a atuação dos seus representantes. Se suas atuações não forem avaliadas, os gestores públicos não serão cobrados a aprimorá-las, o que compromete a implementação dos direitos sociais, dentre outros objetivos politicamente definidos.

Ante todo o exposto, mostra-se imprescindível aprofundar e aprimorar o controle exercido sobre as políticas públicas, assim como a avaliação dos seus impactos e resultados, nos termos apresentados no presente trabalho. Com o fortalecimento desses processos – semelhantes e relacionados, mas com enfoques distintos – será possível, de forma gradual e progressiva, a implementação dos direitos sociais, o que resultará em uma maior tutela da dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017a.

ABRAHAM, Marcus. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017b.



ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. **Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política**, Campos dos Goytacazes, p. 126-133, jul./dez. 2013.

ARZABE, Patrícia Helena Massa. Conselhos de Direitos e Formulação de Políticas Públicas. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2001.

BLIACHERIENE, Ana Carla. **Controle de Eficiência do Gasto Orçamentário**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 set. 2024.

BRASIL; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial de Controle de Políticas Públicas**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm>. Acesso em: 3 set. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2001.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Ensaio avançado de controle interno: profissionalização e responsividade**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FREITAS, Juarez. Políticas públicas, avaliação de impactos e o direito fundamental à boa administração. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, [S.L.], Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), v. 36, n. 70, p. 115, 17 jun. 2015.

GOTTI, Alessandra. **Direitos sociais: fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GRIN, José Eduardo. A atuação do TCU no policy making da administração pública federal: modernização gerencial ou expansão dos papéis do controle externo? In: CAVALCANTE;

Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (org.). **Reformas do Estado no Brasil**: trajetórias, inovações e desafios. Rio de Janeiro: IPEA, 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10950/1/Atua%c3%a7aotcupolicy_cap16.pdf. Acesso em: 3 set. 2024.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas. 7. ed. São Paulo: Método, 2018.

MACHADO, Carlos Maurício Ruivo. A função de retroalimentação do controle interno. In: BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Controladoria no Setor Público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 133-150.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Teoria jurídica da liberdade**. São Paulo: Contracorrente, 2015.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

PINTO, Élide Graziane. **Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação**: uma perspectiva constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PINTO, Élide Graziane. Ciclo das políticas públicas e legitimidade compartilhada das escolhas alocativas: um estudo em busca da vinculação à força normativa do planejamento. In: PINTO, Élide Graziane; SARLET, Ingo Wolfgang; PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. **Política pública e controle**: um diálogo interdisciplinar em face da lei nº 13.655/2018, que alterou a lei de introdução às normas do direito brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 105-134.

PINTO, Élide Graziane. **32 anos de civilizatória “luz de lamparina na noite dos desgraçados”**. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-06/contas-vista-32-anos-civilizatoria-luz-lamparina-noite-desgracados/>. Acesso em: 31 ago. 2024.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown; BLIACHERIENE, Ana Carla. **Construindo o Planejamento Público**: buscando a integração entre política, gestão e participação popular. São Paulo: Atlas, 2013.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.



SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, [S.L.], Associação Pro-Ensino em Santa Cruz do Sul (APESC) v. 3, n. 56, p. 119-149, 3 set. 2018.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

STARK, David; BRUSZT, Laszlo. Enabling Constraints: fontes institucionais de Coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 13, n. 36, São Paulo, fev. 1998. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091998000100002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 3 set. 2024.