

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 09 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 03 – Dossiê Temático

ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de
Janeiro, 2024.**

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Conselho Editorial Internacional:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

Conselho Editorial Nacional:

- Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piri-piri, PI, Brasil., Brasil
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.
-

**DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A CATEGORIA ‘CRITÉRIOS’: ANÁLISE
DA EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE À LUZ DA
MULTIDIMENSIONALIDADE DO PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

**PUBLIC POLICY LAW AND THE CATEGORY 'CRITERIA': ANALYSIS OF
EFFICIENCY, EFFICACY AND EFFECTIVENESS IN LIGHT OF THE
MULTIDIMENSIONALITY OF THE PUBLIC POLICY PROCESS**

André Afonso Tavares¹

Caroline Müller Bitencourt²

RESUMO: A pesquisa busca responder, nesse momento, a partir da investigação de ‘critérios’ enquanto categoria da dogmática jurídica das políticas públicas, de que forma essa categoria deve ser compreendida e coordenada a partir das peculiaridades do processo cíclico-complexo das políticas públicas, em especial, a sua multidimensionalidade. O objetivo geral será investigar ‘critérios’ enquanto categoria da dogmática jurídica das políticas públicas para, então, compreender de que forma essa categoria deve ser coordenada diante das particularidades do processo cíclico-complexo das políticas públicas, em especial, a sua multidimensionalidade. A metodologia científica deste trabalho se define como mista, posto que se utilizará da combinação dos métodos dedutivo, no tocante à investigação dos principais critérios trazidos pela literatura; e indutivo, referente à observação de casos concretos analisados pelos órgãos de controle para extrair observações de como os critérios estão sendo considerados e então traçar conclusões para propor a categoria critérios no âmbito da dogmática jurídica das políticas públicas. Quanto à abordagem de procedimento se utilizará da revisão bibliográfica e análise de documentação indireta. O trabalho se desdobra em duas partes distintas. Na primeira, é empreendida uma análise dos aspectos teóricos e operacionais relacionados à compreensão de critérios quanto categoria no âmbito do desenvolvimento da

¹ Doutorando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul/RS - UNISC. Mestre em Direito. Especialista em Direito Público e em Auditoria Governamental. MBA em Ciência de Dados. Graduado em Direito, em Ciências Contábeis e em Engenharia de Software. Advogado. Bolsista do Programa UNIEDU/Estado de Santa Catarina. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4796837975465187>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9549-8096> E-mail: afonsotavares.andre@gmail.com

² Professora do Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul-RS, Brasil). Estágio Pós-Doutoral em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Doutora e Mestra em Direito pela UNISC. Especialista em Direito Público. Membro da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo. Membro da Rede de Direito Administrativo Social. Presidente do Comitê de Direitos Humanos da Universidade de Santa Cruz do Sul. Coordenadora do Grupo de pesquisa Controle Social e Administrativo de Políticas Públicas e Serviço Público, vinculado ao CNPq. Advogada. Chefe do Departamento de Direito da UNISC. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9275383516572588>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5911-8001>. E-mail: carolinemb@unisc.br

dogmática jurídica das políticas públicas, especialmente, acerca da eficiência, eficácia e efetividade no processo das políticas públicas. A segunda parte, por sua vez, são investigados de que forma os critérios da eficiência, eficácia e efetividade devem ser coordenados no âmbito do processo cíclico-complexo das políticas sob à luz da multidimensionalidade. Em conclusão, demonstra-se que a categoria jurídica critérios impõe coordenação e interpretação de objetivos, instrumentos e metas e resultados a partir das diferentes dimensões de análise que compõe do processo das políticas públicas, de modo que a eficiência, a eficácia e efetividade considere não só aspectos econômicos ou financeiros, mas toda a complexidade das políticas públicas e se direcione de fato para atingimento de seus objetivos de forma ampla, inclusiva, plural e socialmente justa.

PALAVRAS-CHAVES: Critérios; Direito das Políticas Públicas; Multidimensionalidade; Eficiência; Eficácia; Efetividade;

ABSTRACT: This work continues previous investigations, in which legal categories were constructed and proposed as fundamental foundations for the development of a legal doctrine specific to public policies, resulting, within the field of Law, in what is known as Public Policy Law. The research aims to answer, at this moment, based on the investigation of the criteria category, how this category should be understood and coordinated considering the peculiarities of the cyclical-complex process of public policies, especially its multidimensionality. The general objective will be to investigate the criteria category, as well as to understand how the criteria should be understood and coordinated considering the peculiarities of the cyclical-complex process of public policies, especially its multidimensionality. The scientific methodology of this work is defined as mixed, as it will use a combination of deductive methods, regarding the investigation of the main criteria brought by the literature; and inductive methods, referring to the observation of specific cases analyzed by oversight bodies to extract observations on how the criteria are being considered and then draw conclusions to propose the criteria category within the legal doctrine of public policies. As for the procedural approach, it will involve literature review and analysis of indirect documentation. The work unfolds into two distinct parts. In the first part, an analysis of the theoretical and operational aspects related to the understanding of the criteria category in the development of the legal doctrine of public policies is undertaken, especially regarding efficiency, effectiveness, and efficacy in the public policy process. The second part, in turn, investigates how the criteria of efficiency, effectiveness, and efficacy should be coordinated in the context of the cyclical-complex process of policies under the light of multidimensionality. In conclusion, it is demonstrated that the legal category of criteria imposes coordination and interpretation of objectives, instruments, and goals and results based on the different dimensions of analysis that compose the public policy process, so that efficiency, effectiveness, and efficacy consider not only economic or financial aspects but also the entire complexity of public policies and indeed aim to achieve their objectives in a broad, inclusive, plural, and socially just manner.

KEYWORDS: Criteria; Public Policy Law; Multidimensionality; Efficiency; Efficacy; Effectiveness;

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho dá continuidade a investigações anteriores, nas quais se construíram e propuseram categorias jurídicas que funcionam como alicerces basilares ao desenvolvimento de uma dogmática jurídica própria às políticas públicas, a qual resulta, no âmbito da ciência do Direito, no denominado Direito das Políticas Públicas³.

O desenvolvimento de uma dogmática jurídica nova compreende, entre outros aspectos, a construção de princípios hermenêuticos singulares, bem como de categorias ou institutos próprios, ou, ainda, a incorporação, a partir de leitura específica, de princípios, regras, categorias ou institutos advindos de outras áreas do conhecimento científico, que permitam operação e interpretação do seu objeto de análise, sendo, no presente caso, as políticas públicas.

Acerca dessa árdua tarefa que envolve o desenvolvimento de dogmática própria para as políticas públicas pela ciência do Direito, destaca-se as observações realizadas por Comparato (1991, p. 141), as quais refletem sobre o papel do jurista, ao enfatizar a atividade criadora deste e dizer que cabe à ciência do Direito não apenas o levantamento rigoroso da realidade jurídica, com a explicação racional dos fundamentos lógicos e éticos do sistema, mas também e ainda mais necessária a invenção de um Direito mais eficiente e justo⁴.

³ Reporta-se os leitores a dois trabalhos anteriormente produzidos na esteira do desenvolvimento da dogmática jurídica das políticas públicas: TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. *Direito das políticas públicas e sua identidade: natureza das normas, vinculação normativa e elementos jurídicos basilares. Aceito para publicação na Revista Brasileira de Políticas Públicas* – neste se propôs categorias jurídicas basilares: a noção de **núcleo**, de **objetivo geral** e, ainda, **objetivos específicos**, que podem ser **expressos** ou **implícitos**, além de **genéricos** ou **especiais**; TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller; COELHO, Saulo Pinto. *Dogmática jurídica das políticas públicas: dimensões e instrumentos das fases do processo cíclico-complexo*. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 24, n. 281, p. 13-45, jul. 2024 – onde se demonstrou que o processo das políticas públicas é caracterizado pela **dinâmica cíclica e complexa** a qual exige de suas fases constante interação e coordenação, exercendo o Direito o papel de garantir tanto essa coordenação interna, quanto a devida conformação complexa da política pública ao macroprojeto constitucional. Para tanto, o trabalho concluiu pela construção de **duas macros dimensões: a jurídica/de direito e a política**, bem como **nove micro dimensões de análise desse processo: administrativa, legislativa, judicial, contábil/financeira, econômica, tecnológica, democrática, ambiental e sociológica**.

⁴ Essa tarefa criadora, segundo Comparato (1991, p. 142), exige do jurista “método substancialmente diverso do empregado no exercício da técnica interpretativa”, além de “visão global dos problemas, de forma a recolocá-los no contexto dinâmico da realidade social, onde a vida econômica, a psicologia social, as tradições e os estilos políticos não se podem separar do Direito. O inventor de instituições jurídicas eficientes [...] há de trabalhar em estreito comércio intelectual com os demais cientistas sociais, atento ao fato de que a ciência contemporânea progride por meio de um processo de interfecundação de dados, análises e princípios. Uma vez realizado esse diagnóstico global da realidade, o trabalho construtivo do projetista deverá concentrar-se, naturalmente, na composição de instituições dotadas, por si mesmas, de ampla energia transformadora”.

Na presente investigação, buscar-se-á, ainda que sabidamente incompleta – como todo o conhecimento, a construção e proposição do instituto ou da categoria ‘critérios’ no âmbito da dogmática jurídica das políticas públicas. Essa empreitada será perpetrada mediante conjugação da incorporação e leitura específica de conceitos, experiências e observações realizadas por outras áreas ou campos do conhecimento e das categorias e aspectos já desenvolvidos e propostos pela dogmática jurídica das políticas públicas em trabalhos anteriores.

Entende-se pela necessidade dessa categorização específica no âmbito da dogmática jurídica das políticas públicas, posto que os critérios devem ser operados e interpretados de forma coordenada no âmbito do processo das políticas públicas, o que resulta em um olhar próprio para as suas particularidades, em especial, a sua multidimensionalidade.

Destaca-se, desde já, que a categoria critérios importará não somente à fase de avaliação da política pública, mas a todo o seu ciclo – ou, segundo se denomina pela dogmática jurídica – a todo o seu processo cíclico-complexo. Com isso, quer-se dizer que é fundamental que os critérios estejam coordenados desde a sua fixação na fase de planejamento⁵, a observância concreta na fase de execução e sua comparação na fase de avaliação.

Os critérios em si, a exemplo da eficiência, embora trazidos e importados de outras áreas do conhecimento científicos, tais como do estudo envolvendo auditorias governamentais, exigem reflexão específica no âmbito do processo das políticas públicas. Desse modo, como afirmado, a existência da categoria jurídica própria é imperiosa para que não se importe olhares impróprios ou se faça análises descompassadas da dogmática jurídica das políticas públicas e, ainda, permita-se o desenvolvimento de aperfeiçoamentos próprios a partir dessas importações.

A categoria critérios no processo das políticas públicas possui especial destaque nos Estados modernos, dos quais, no contexto de atendimento das exigências de efetivação de direitos fundamentais ao lado da limitação dos recursos públicos e controle de endividamento,

⁵ Conforme destacado por Lubke (2022, p. 179), é necessário que o planejamento seja refletido de forma multidimensional, sendo que o atraso em algumas das suas dimensões acarretaria no atraso nas demais. Ainda, segundo a mesma autora, “A superação da ideia de ‘modernização’ ou ‘crescimento’ para o patamar de ‘desenvolvimento’ do país determina o equilíbrio entre suas dimensões. Se, por um lado, o crescimento econômico é um componente essencial para o desenvolvimento, por outro, ele deve se fazer acompanhar de medidas que visem combater a desigualdade econômica-histórica consolidada no país”.

cobra-se ainda maior eficiência no tocante ao planejamento e a execução das ações que desembolsam os valores que foram arrecadados por meio da tributação.

Nesse contexto, passa-se a exigir maior justificação do Estado para as decisões relacionadas à execução das políticas públicas em contraponto a uma mentalidade favorável a movimentos privatizadores apoiados no mito do particular como sendo sempre o mais eficiente e, assim, com menor necessidade de justificação em comparação às atividades realizadas diretamente pelo Estado.

Além disso, a próprio entendimento daquilo que é eficiente acaba por se tornar banal quando não há uma instituição clara, transparente e pública da forma com que se apura a eficiência do Estado. Justamente por isso, segundo observa Gabardo, cria-se estereótipos calcados em imaginário muito bem alimentado por uma mídia e grupos de interesse, que, em última análise, favorecem um sentimento de crise do Estado e da própria democracia.

Por isso, a existência da categoria critérios no âmbito da dogmática jurídica das políticas públicas, além de essencial para a operação do seu objeto e retroalimentação do seu processo, por meio de maior transparência, racionalidade e coordenação com suas demais engrenagens jurídicas, produz senso crítico à população e reduz debate marcado por estereótipos de ineficiência estatal⁶.

Desde já, salienta-se que a eficiência, como um dos critérios do processo de políticas públicas, é medida sempre comparativa e não absoluta. Afinal, dizer que algo é eficiente sempre se baseia na análise de um parâmetro de comparação. No caso das políticas públicas, essa comparação é quase sempre realizada entre público/público, mas também entre público/privado, especialmente, nos casos em que privado é chamado a assumir atividades de interesse público ou é contratado para realização de outra atividade.

⁶ Ao refletir acerca da apatia política dos cidadãos na sociedade atual, Gabardo (2021, p. 437) pontua que “Passa a ser mais valorizado o governo que justificar melhor suas atitudes pelo critério de eficiência, ou que, pelo menos, conseguir ‘provar’ isso através de mecanismos publicitários, afinal, tais mecanismos ‘redesenham o conceito de democracia’. Não interessa que os políticos representem o povo ou possuam altos ideais. As eleições dependem de uma performance, seja prévia, na televisão e nas redes sociais eletrônicas, seja póstera, na eficiência pragmática de uma administração cujos fins justificam os meios. Em certa medida isso não é novidade histórica, mas na era da pós-verdade esses instrumentos e estratégias estão sendo potencializados em níveis impossíveis de serem adequadamente previstos.

Dessa forma, não basta presumir abstratamente a eficiência na utilização de determinados instrumentos no âmbito do processo das políticas públicas – como, por exemplo, a execução indireta, no âmbito municipal, de serviços de saúde por meio de terceirização a OSCIPs – como tem sido verificado e apontado por fiscalizações feitas por órgãos de controle, mas eventual escolha deve estar em pautada em evidências claras, transparentes e justificadas, a fim de se evitar justamente a produção de decisões que escolham por alternativas ainda mais ineficientes. Isso ficará mais claro durante o texto e após o entendimento dos parâmetros de apuração dos critérios.

Além disso, a análise da categoria critérios na seara da dogmática jurídica das políticas públicas não permite que, por exemplo, seja considerada uma suposta eficiência descolada de valores, conforme preocupação exposta por Gabardo (2021, p. 439). Isso porque a multidimensionalidade é princípio específico do direito das políticas públicas, na qual faz com que todas suas categorias sejam marcadas por olhar específico do conjunto de variáveis a serem coordenadas em cada uma das fases do processo cíclico-complexo das políticas.

Conforme salientado, essas dimensões foram trabalhadas em outro trabalho⁷, no qual se definiram, ainda que não taxativamente, duas macrodimensões e nove microdimensões de análise. As macrodimensões são o direito/jurídico e a política. Já as microdimensões são o administrativo, legislativo, judiciário, econômico, financeiro, ambiental, democrático, tecnológico e sociológico. Assim, resta-se afastado um olhar exclusivamente pela eficiência sob a microdimensão econômica ou financeira, bem como não seria possível, em razão da macrodimensão do direito/jurídico, que seja os critérios considerados enquanto ‘ótimos’ objetivos ou resultados que desprezem a legalidade⁸.

Na continuidade do desenvolvimento de uma dogmática jurídica própria às políticas públicas pela ciência do Direito, o presente trabalho buscará responder, a partir da investigação

⁷ TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller; COELHO, Saulo Pinto. Dogmática jurídica das políticas públicas: dimensões e instrumentos das fases do processo cíclico-complexo.

⁸ Conforme explica Gabardo (2021, p. 445), “Seria um contrassenso do ponto de vista não só jurídico como, principalmente, lógico. Por esse motivo, discorda-se de autores que admitem o ‘ótimo ilegal’ como uma possibilidade fática/lógica (ainda que juridicamente viciada). Não parece que assim seja, embora o assunto exija melhores explicações, pois é importante considerar que a impossibilidade de acolhida de um ‘ótimo ilegal’ não impede a possibilidade de um cotejamento entre princípios – ação hermenêutica que pode fazer o princípio da eficiência se sobrepor ao princípio da legalidade (ou vice-versa, obviamente)”.

da categoria critérios, de que forma essa categoria deve ser compreendida e coordenada a partir das peculiaridades do processo cíclico-complexo das políticas públicas, em especial, a sua multidimensionalidade.

O objetivo geral será investigar a categoria critérios, bem como compreender a forma com os critérios devem ser compreendidos e coordenados a partir das peculiaridades do processo cíclico-complexo das políticas públicas, em especial, a sua multidimensionalidade. A metodologia científica deste trabalho se define como mista, posto que se utilizará da combinação dos métodos dedutivo, no tocante à investigação dos principais critérios trazidos pela literatura; e indutivo, referente à observação de casos concretos analisados pelos órgãos de controle para extrair observações de como os critérios estão sendo considerados e então traçar conclusões para propor a categoria critérios no âmbito da dogmática jurídica das políticas públicas. Quanto à abordagem de procedimento se utilizará da revisão bibliográfica e análise de documentação indireta.

O trabalho se desdobrará em duas partes distintas. Na primeira, será empreendida uma análise dos aspectos teóricos e operacionais relacionados à compreensão da categoria critérios no âmbito do desenvolvimento da dogmática jurídica das políticas públicas, de forma a produzir entendimento acerca de eficiência, eficácia e efetividade. A segunda parte, por sua vez, serão investigados de que forma os critérios de eficiência, eficácia e efetividade devem ser coordenados no âmbito do processo cíclico-complexo das políticas sob à luz da multidimensionalidade.

2. ASPECTOS TEÓRICOS E OPERACIONAIS RELACIONADOS À COMPREENSÃO DE 'CRITÉRIOS' ENQUANTO CATEGORIA DA DOGMÁTICA JURÍDICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste tópico, buscar-se-á um levantamento teórico, mas também operacional daquilo que se compreende por critérios para então compreendê-los enquanto categoria da dogmática jurídica das políticas públicas. Teórico porque será consultada a literatura científica que trata da temática dos critérios. E operacional uma vez que será levado em consideração os

conceitos trazidos pelos órgãos de controle enquanto resultante da experiência acumulada na utilização dos respectivos critérios.

O dicionário aponta a definição de “critério” para “parâmetro usado para estabelecer uma comparação, escolha, julgamento ou avaliação”. Observa-se, assim, que critério é, por definição, uma medida comparativa. No caso das políticas públicas, essa comparação se dará a partir de diferentes alternativas de decisão no momento de planejar, executar ou avaliar.

Convergente a essa definição, ainda que tenha se referido especificamente à fase de avaliação das políticas públicas, Weiss (1998, p. 37-59) expõe que os critérios “se referem aos padrões ou medidas [...]. Eles são os parâmetros pelos quais os resultados e o desempenho de uma política são julgados”.

O Tribunal de Contas da União – TCU, em seu manual de auditoria operacional, traz que os critérios de auditoria, são “as referências usadas para avaliar o objeto de auditoria (ISSAI 3000/46). Traz, ainda, que os critérios “representam o estado ideal ou desejável daquilo que se examina e oferecem o contexto para avaliar as evidências e compreender os achados”, bem como que o critério “representa a expectativa razoável e fundamentada do que ‘deveria ser’, as melhores práticas e benchmarks com os quais o desempenho pode ser comparado” (p. 84).

Além disso, os critérios “precisam fornecer uma base apropriada e razoável para a avaliação dos objetivos da auditoria e devem ser relevantes, compreensíveis, completos, confiáveis e objetivos no contexto do objeto, do(s) objetivo(s) e/ou das questões de auditoria (GUID 3910/56)” (p. 84). O TCU, ainda, expõe que: “Os critérios de auditoria podem ser qualitativas ou quantitativas, gerais ou específicos, focando naquilo que é esperado ou naquilo que poderia ser (dadas melhores condições) ou que deveria ser em conformidade com leis, regulamentos ou objetivos (GUID 3910/57)” (p. 84)⁹

O Manual de Auditoria traz possíveis fontes para exposição de critérios de auditoria: a) leis e regulamentos que regem o fundamento do objeto auditado; b) decisões

⁹ O Manual do TCU traz a seguinte informação: “278. Em algumas auditorias, nem sempre é possível definir e explicitar os critérios a priori. A escolha do critério é mais flexível e frequentemente contém elementos de julgamento profissional” (p. 84). Porém, não há esclarecimento técnico pelo TCU acerca de quais casos seriam inviáveis ou restaria impossibilitada essa definição prévia dos critérios para realização dos trabalhos.

tomadas pelo Poder Legislativo ou Executivo; c) referências a comparações históricas e comparações com a melhor prática; d) normas e valores profissionais; e) indicadores-chave de desempenho estabelecidos pela entidade auditada ou pela Administração; f) opinião predominante entre especialistas independentes; g) critérios usados em auditorias similares ou por outras EFS; h) organizações que realizem atividades semelhantes ou tenham programas similares; i) bibliografia especializada; (p. 84-85)

Uma consideração relevante, apontada pelo TCU em relação aos critérios, destaca que esses podem ser claramente determinados quando os objetivos definidos pelo Poder Legislativo Legislador ou executados pelo Poder Executivo são claros, precisos e relevantes. Se esses objetivos forem vagos ou conflitantes, a equipe de auditoria deve interpretá-los ou reformulá-los, tornando-os mais operacionais e mensuráveis (p. 85).

Em outro documento, o Tribunal de Contas da União – TCU, de modo semelhante, define critério como “padrão usado para determinar se o objeto auditado atinge, excede ou está aquém do desempenho esperado” (BRASIL, TCU, 2020, p. 86). Percebe-se, nessa definição, que os critérios devem estar estabelecidos no momento do planejamento da política pública para que tanto o avaliado quanto o avaliador saibam exatamente aquilo que se esperava das ações realizadas.

Reck (2023, p. 183) chama atenção para a necessidade de diferenciar critérios de indicadores. Conforme o autor, “indicador é um dado – e pode ser um indicador de diagnóstico e um indicador de meta [...]” e “demonstram o estado atual e o estado futuro desejado na sociedade, e avaliar resultados da política pública possibilita fazer o cotejo entre os diferentes indicadores”.

Consoante Buse, Mays e Walt (2012, p. 193-211), a importância da adoção e exposição de critérios se dá, sobretudo, por razões de: a) transparência e prestação de contas, b) credibilidade e validade, bem como c) consistência e comparabilidade. Transparência e prestação de contas porque critérios claramente definidos e expostos tornam mais fácil para os interessados entenderem como os julgamentos são feitos, o que aumenta a transparência do processo de avaliação e permite que os responsáveis sejam responsabilizados pelos resultados. Credibilidade e validade, pois a explicitação dos critérios ajuda a garantir a credibilidade da avaliação, uma vez que demonstra que o processo é baseado em critérios objetivos e não em

juízos subjetivos. E, por fim, consistência e comparabilidade, na medida em que critérios bem definidos permitem que diferentes avaliadores cheguem a conclusões semelhantes, tornando os resultados da avaliação mais consistentes e comparáveis ao longo do tempo.

Dessa forma, ao se levar em conta que toda adoção de critério ocasiona em um recorte parcial de algo, normalmente esse algo consiste em uma consequência ou resultado que se considera relevante medir ou verificar. Nesse contexto, deve-se considerar eventuais vieses de seleção¹⁰, bem como a forma como será realizada a seleção da amostra.

A partir disso, observa-se que todo recorte é um fruto de uma escolha anterior. Quem escolhe já direciona para aquilo que pretende ser recortado. Além disso, toda escolha realizada no âmbito de política pública passará, por consequência, pela dimensão política, pois vinculará toda a sociedade. Ainda, essa escolha deve obedecer a regulações tanto de forma quanto de conteúdo, o que envolve a macro dimensão jurídica/de direito da política pública. Forma porque os critérios devem ser predefinidos, justificados e transparentes em momento anterior à etapa de avaliação. E de conteúdo, pois o objetivo da avaliação será, em síntese, verificar o grau de atingimento dos objetivos da política pública, os quais englobarão a proteção e preservação do seu núcleo¹¹, sendo este último envolvimento de direitos fundamentais.

Alguns critérios são muito bem conhecidos, sendo eficiência, efetividade e eficácia, na maior parte da literatura, os mais citados. A diferença é que avaliar por esses critérios no âmbito do processo de política pública não é a mesma coisa que realizar uma avaliação no âmbito de um processo de auditoria governamental ou de aprovação ou julgamento de contas públicas. São processos distintos e os critérios devem ser considerados a partir dessas particularidades.

Registra-se essa diferença desde já, pois se tem observado certa mistura entre avaliação de políticas públicas e a auditoria operacional, normalmente conduzida pelos Tribunais de Contas, na função de controle externo, ou, então, pelas Controladorias, no âmbito da atividade de controle interno.

¹⁰ “O viés de seleção ocorre quando determinada(s) característica(s) afeta(m) tanto a seleção dos beneficiários quanto os indicadores dos resultados esperados. Nessa situação, diferenças encontradas nos resultados poderiam ocorrer devido às características dos beneficiários e não devido à política implementada” (BRASIL, 2018, p. 265).

¹¹ A noção de núcleo, no âmbito da dogmática jurídica das políticas públicas, envolve o bem jurídico objetivado pela política pública.

Rist (1990, p. 16) pontua que, embora a função de avaliação esteja em alguma parte associada às entidades de auditoria ou, ao menos, foi onde teve seu início, a lógica da auditoria e da avaliação não é a mesma. A auditoria não deriva da investigação científica, mas sim em perguntar se regras específicas ou não, regulamentos ou mandatos foram observados, sendo que a correção depende da verificação do cumprimento desses padrões estabelecidos.

Já a avaliação começa a partir de um conjunto diferente de suposições, ou seja, testar hipóteses, descartando explicações concorrentes e tentando responder à pergunta de causalidade, isto é, por quê? Por outro lado, na visão do autor, tem-se observado uma reaproximação das duas ferramentas por dois fatores. O primeiro seria porque os usuários da informação estão solicitando não mais apenas dados financeiros, mas também dados de implementação e resultados, posto que, em tempos de recursos fiscais escassos, deve-se questionar se, além dos gastos estarem sendo realizados corretamente, se estão a causar impacto notável e diferença desejável. O segundo é que da mesma forma que a avaliação estaria se movendo conceitualmente para empreender e desenvolver métodos da avaliação normativa, a auditoria passando para um trabalho que envolve um papel menos descritivo e mais causal (RIST, 1990, p. 16).

Conforme destaca Serpa (2011, p. 143), “A auditoria operacional surge, então, como um instrumento de fiscalização voltado para a aferição dos resultados das ações governamentais, apresentando características similares à avaliação de programas, em pese não sejam instrumentos idênticos, tampouco tenham tido a mesma origem [...]”.

Considerando essa diferenciação, a partir de um olhar pelo processo das chamadas auditoria operacionais, Pollitt e Mul (2008, p. 129) observam que “[...] critérios são essenciais a todo o processo de auditoria. As evidências não falam por si só; elas somente adquirem um significado quando são estimadas de acordo com um critério”¹². Os mesmos autores defendem, por isso, que “a auditoria operacional não é, e não poderia ser, puramente factual ou ‘pautada

¹² “A rapidez na resposta aos nossos clientes aumentou mais de cinco por cento, por ano, nos últimos três anos’ é uma amostra de evidência acerca de um órgão prestador de serviço público que é difícil de interpretar por si só. Se descobrirmos que a média de aumento na velocidade foi de apenas dois por cento por ano, neste mesmo período, nós poderemos julgar o desempenho como satisfatório. Se, contudo, avanços na tecnologia da informação tiverem permitido um aumento médio, dentre o setor, de dez por cento ao ano, então poderemos considerar o desempenho particular desde órgão como relativamente fraco. O critério relevante, neste exemplo, é o aumento médio da velocidade de resposta entre órgãos semelhantes de um dado setor” (POLLITT; MUL, 2008, p. 129).

em evidências’. Os fatos hão de ser confrontados com alguns critérios, antes que se possa chegar a uma recomendação ou julgamento”.

Pollitt e Mul (2008, p. 143) buscaram fazer uma categorização de critérios no âmbito da auditoria operacional. Esses autores definiram enquanto tipologias de critérios os seguintes: a) economicidade; b) eficiência; c) efetividade; d) boa prática administrativa; e) boa governança; f) qualidade do serviço; h) cumprimento do objetivo. A partir das definições de critérios anteriormente analisadas, percebe-se que os critérios podem ser fragmentados ou combinados a fim de produzir novos critérios. Por exemplo, o critério da economicidade está presente, ao menos, em parte, no critério de eficiência. Já o conceito de boa-governança costuma agregar aspectos dos critérios de eficiência, eficácia e efetividade a depender da concepção utilizada.

Segundo Patton (2008, p. 87-108), os critérios utilizados na avaliação de políticas ou programas governamentais podem variar dependendo do contexto e dos objetivos da avaliação. Segundo esses autores, alguns critérios comuns incluem: a) efetividade, b) eficiência, c) equidade, d) relevância, e) sustentabilidade, f) custos e benefícios, g) aceitabilidade. A efetividade seria critério que consideraria se a política ou programa atinge seus objetivos e metas estabelecidos; a eficiência examinaria se os recursos foram utilizados de maneira eficiente para alcançar os resultados desejados; a equidade analisa se a política beneficia todos os grupos da sociedade de forma justa e sem discriminação; A relevância verifica se a política ou programa ainda é relevante para as necessidades atuais da sociedade; A sustentabilidade avalia a capacidade da política ou programa de manter seus benefícios a longo prazo; os custos e benefícios compara os custos da política com os benefícios que ela gera para a sociedade; por fim, a aceitabilidade avalia o nível de aceitação da política pela população e partes interessadas.

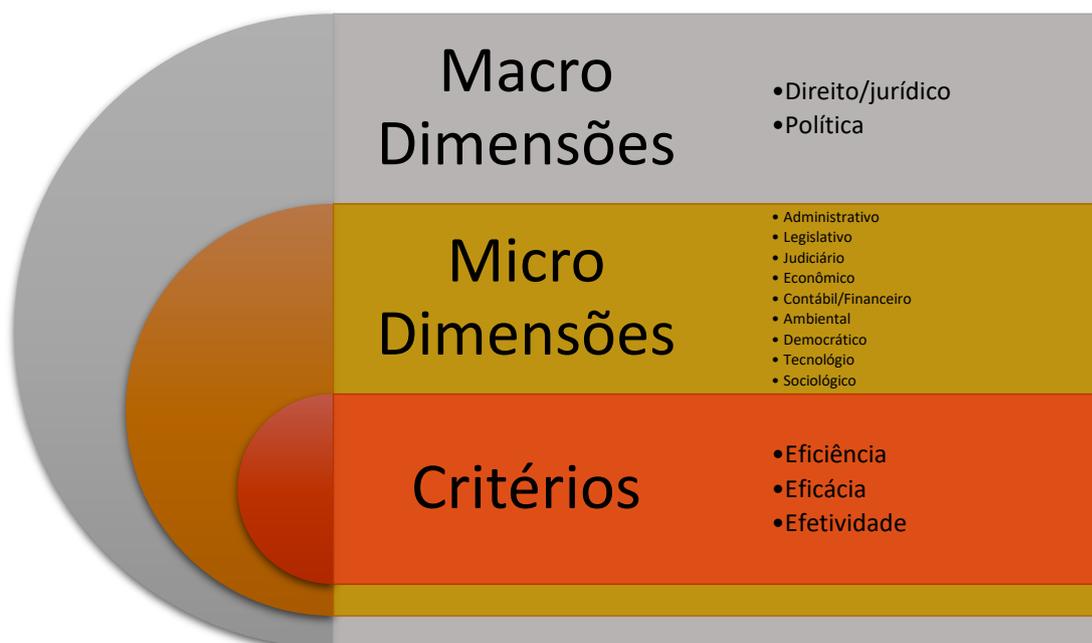
O TCU, em seu Manual de Auditoria Operacional, parece tratar como dimensão aquilo que a literatura trata como categoria de critérios: “As auditorias operacionais podem examinar, em um mesmo trabalho, uma ou mais das principais dimensões de desempenho (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade – os quatro Es)” (BRASIL, TCU, 2020, p. 14).

Da análise dos trabalhos e manuais técnicos levantados, verifica-se que os três principais critérios que são considerados são: eficiência, efetividade e eficácia. Assim, buscar-

se-á aprofundar as definições teóricas e aspectos operacionais desses critérios para, em momento posterior, analisados sob a ótica da dogmática jurídica das políticas públicas. Isto é, considerou-se critérios que tenham traços distintivos mais claros, bem como possuam boa consistência teórica e operacional.

Observa-se que alguns recortes apontados pela literatura enquanto critérios – tais como equidade, sustentabilidade, custos, aceitabilidade, legalidade e legitimidade, no âmbito da dogmática jurídica das políticas públicas em desenvolvimento nesse e anteriores trabalhos, encontrar-se-ão presentes nas macro e micro dimensões de análise e estarão imbricados em todos os critérios em razão da multidimensionalidade do processo cíclico-complexo das políticas públicas:

Figura 1: Macro e micro dimensões e sua relação com os critérios no âmbito do processo cíclico-complexo das políticas públicas



Fonte: desenvolvida pelos autores

Por exemplo, a legalidade e a legitimidade – assim entendidas como fatores de observância às leis e ao interesse público – decorre automaticamente da macro dimensão jurídica / de direito e, assim, estará presente em todos os critérios. Por isso, não é possível que

haja eficiência sem que haja legalidade. Do mesmo modo, a sustentabilidade, custos, equidade estarão presentes nas micro dimensões de análise (respectivamente: ambiental, contábil e sociológica) e deverão ser coordenadas no âmbito dos critérios em conjunto a todas as demais. Assim, o critério de eficácia deverá estar coordenado, assim como a eficiência e efetividade, dentre outros, com os preceitos de sustentabilidade, legalidade e custos em razão da multidimensionalidade do processo cíclico-complexo das políticas públicas em todas as suas macros etapas: planejamento, execução e avaliação.

Deve-se ressaltar que esses critérios (eficiência, eficácia e efetividade) também não devem ser pensados e coordenados de forma isolada no âmbito do processo da política pública, na medida em que ainda que se busque analisá-los de forma separada, os critérios são complementares e com claras intersecções. Ou seja, o ideal da política pública – com todo o processo envolvido - é que esta seja eficiente, eficaz e efetiva.

2.1. O critério eficiência e sua relação com objetivos e instrumentos da política pública

A eficiência enquanto critério para o direito público brasileiro possui status constitucional, a partir da alteração no artigo 37, *caput*, da CRFB/1988, dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998, que incluiu a eficiência no rol dos princípios gerais expressos da Administração pública brasileira¹³.

O termo eficiência, assim como a eficácia, também aparece no artigo 74, inciso II, da CRFB, ao prever, entre as finalidades do sistema de controle interno dos Poderes, a função de avaliar os resultados, quanto à eficácia e à 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. O termo eficiência aparece novamente no artigo 114, §7º, da CRFB, ao conferir à lei, no âmbito da política pública de segurança, o papel

¹³ Conforme destacado por Gabardo (2017), a amplitude do princípio da eficiência é abrangente sempre que se pode caracterizar o exercício da função administrativa. O artigo 37, *caput*, da Constituição da República estabelece a aplicabilidade dos princípios constitucionais a toda administração direta e indireta dos Poderes de todas as entidades federativas. Isso engloba entidades públicas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), entidades públicas administrativas (autarquias, fundações públicas e consórcios públicos) e entidades privadas estatais (empresas públicas, sociedades de economia mista e consórcios públicos privados).

de disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

O princípio da eficiência, na seara da dogmática jurídica das políticas públicas, encontrar-se-á inserido na categoria jurídica 'critérios' de forma a considerar eficiente aquele que atenda ou coordene da melhor forma possível toda as demais categorias, por exemplo, mediante escolha de instrumentos adequados, no contexto da multidimensionalidade do processo das políticas públicas.

Não seria possível, por exemplo, um parâmetro que considere eficiente uma ação pública que ao passo que se pudesse classificar como um ótimo econômico seja um péssimo ambiental, ou, ainda, seja um ótimo tecnológico, mas seja um péssimo sociológico.

A incorporação desse princípio no corpus constitucional brasileiro ocorreu como resultado de iniciativas de reforma alinhadas aos preceitos neoliberais implementadas em diversas nações globalmente, sendo notável a sua implementação no Brasil durante a década de 1990. Esse movimento de inserção do princípio refletiu a influência de políticas e ideias neoliberais na esfera jurídica nacional, evidenciando a interconexão entre as transformações sociais e econômicas ocorridas globalmente e as adaptações normativas no contexto brasileiro. A década de 1990, marcada por mudanças significativas na estrutura econômica e política do país, emerge como um período crucial para a consolidação do princípio da eficiência no texto constitucional, evidenciando a dinâmica interdisciplinar entre política, economia e legislação.

No entanto, conforme enfatizado por Gabardo (2021, p. 444), a aspiração reformista de uma Administração Pública que conferisse primordial ênfase ao aspecto econômico não encontrou total respaldo no contexto brasileiro, uma vez que a própria ordem jurídico-social consagrada pela Constituição de 1988 impediria tal interpretação. Assim, o princípio da eficiência passou a ser interpretado como uma incumbência do administrador em exercer suas funções de maneira a atingir o "ato ótimo", representando um ideal de máxima qualificação estrutural e funcional, contemplando todos os aspectos relacionados à realização do ato administrativo, notadamente no que se refere ao procedimento.

Esse movimento reformista também operou impactos no modelo de governança brasileira, a partir de ideias do denominado movimento gerencialista. Nesse sentido, observa-se que a promulgação da Constituição brasileira em 1988 demandou uma reestruturação

governamental para assegurar a ampla gama de direitos sociais nela estabelecidos, especialmente por meio da implementação de políticas públicas. No entanto, durante a década de 1990, período em que se instaurou um novo cenário político e fiscal na Administração Pública do Brasil, ocorreu uma reformulação na estrutura governamental, alinhada ao que ficou conhecido como Nova Gestão Pública - NGP ou, em inglês, *New Public Management* - NPM. Essa reforma na Administração Pública também teve repercussões no modelo de Governança Pública, incorporando elementos da Governança corporativa ou de mercado. Entretanto, a mercantilização da Governança pública não seguiu um padrão uniforme em todos os países influenciados por esse paradigma. No contexto brasileiro, apesar de alguns avanços, ainda é perceptível a prevalência da concepção tradicional de Governança.

Neste contexto, conforme destacam Bitencourt e Reck (2021), em relação à Reforma da Administração Pública brasileira ocorrida na década de 1990 e seus impactos para as políticas públicas, é relevante dizer que houve uma discordância entre os objetivos delineados pela Constituição de 1988, especialmente no que diz respeito à efetivação dos direitos fundamentais e sociais. Isso se deve ao fato de que, por um lado, o paradigma da Nova Gestão Pública passou a advogar a concepção de um Estado ou Administração Pública subsidiária, ao passo que a Constituição de 1988 carrega consigo a visão de um Estado Social robusto, diretamente atuante e provedor de seus compromissos.

A eficiência é conceituada como a relação entre os produtos (bens e serviços) resultantes de uma atividade e os custos dos insumos utilizados para sua produção, em um período específico, mantendo os padrões de qualidade (diretriz GUID 3910/39). Essa dimensão aborda o esforço envolvido no processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser analisada por meio de duas perspectivas: a minimização do custo total ou dos meios necessários para alcançar a mesma quantidade e qualidade de produto; ou a otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total é previamente estabelecido (COHEN; FRANCO, 1993 apud BRASIL, TCU, 2020, p. 17).

O conceito de eficiência, por sua própria natureza, revela-se como relativo, exigindo a incorporação de comparações durante um trabalho de avaliação mais abrangente. A relatividade inerente à eficiência implica que sua análise não pode ocorrer de forma isolada; ao contrário, é crucial situá-la em relação a parâmetros relevantes. Em uma abordagem voltada

para a eficiência em avaliações ou auditorias, a comparação emerge como um elemento indispensável para uma análise contextualizada. Portanto, a compreensão eficaz da eficiência exige a consideração de variáveis específicas, aprimorando a interpretação e proporcionando uma visão mais profunda e completa do desempenho eficiente (BRASIL, TCU, 2020, p. 17).

Na literatura especializada, é possível identificar uma variedade de formas de eficiência, sendo comum a atribuição de significados diversos a um mesmo conceito. Não se observa, contudo, uma falta de compreensão dos referidos conceitos, mas sim uma ponderação sobre a conveniência de sua aplicação. Por exemplo, o conceito de eficiência alocativa pode ser empregado em um contexto mais amplo, relacionado à alocação de recursos orçamentários, enquanto, em outro contexto, ser abordado com um enfoque estritamente quantitativo (BRASIL, 2018, p. 303).

Destaca-se que a eficiência, enquanto critério, é subdividida ou analisada sob aspectos mais específicos, que trazem para si diferentes classificações ou tipologias de eficiência. Entretanto, no caso do ordenamento jurídico brasileiro, conforme destacada Gabardo (2017), nenhum dos diferentes sentidos¹⁴¹⁵, contudo, foi elegido politicamente pelo legislador brasileiro para ser adotado de maneira genérica. No caso concreto, todos os significados presentes na literatura científica ou construídos hermeneuticamente podem se manifestar, dependendo da regulação jurídica específica da situação e das exigências factuais relacionadas à finalidade estipulada no sistema jurídico como incumbência do administrador. O único elemento conceitual imutável é a necessidade de otimização da atuação. No entanto, é crucial destacar que o teor decisório inerente a essa otimização não está predeterminado, como não

¹⁴ “Observa-se exemplos desta variedade conceitual em diferentes ciências e vários autores, cada qual com sua própria classificação. É o caso, por exemplo, das seguintes espécies: “eficiência operativa” (consecução de um bom planejamento ou boa formulação de metas) e “eficiência adaptativa” (boa capacidade de reformulação das metas);³² “eficiência técnica” (mera relação entre recursos e resultados), “eficiência econômica *stricto sensu*” (relação entre custos e valor dos resultados), “eficiência econômica consignativa” (distribuição ótima dos recursos disponíveis) e “eficiência econômica produtiva” (maior rendimento na utilização dos recursos ou minimização de custos);³³ “eficiência moral” (decorrente de uma razão ética mista, na qual se busca uma eficácia temporal condicionada por valores morais)”³⁴ (GABARDO, 2017).

¹⁵ “Tornou-se corrente, ainda, falar de “eficiência jurídica” sem que, no entanto, se saiba, *a priori*, do que se está falando. Afinal, várias são as conotações conferidas à expressão, que pode significar, exemplificativamente: eficácia jurídica (aptidão para produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos), eficácia social ou efetividade (efetiva conduta acorde com a prevista pela norma)³⁵ ou ter um conceito próprio, referente ao sucesso da norma na obtenção dos resultados, nem só concretos e diretos, que se pretende alcançar com a sua edição (quem sabe, aqui, poder-se-ia falar em uma eficiência jurídica em sentido próprio)” (GABARDO, 2017).

deve estar, pois não constitui uma decisão científica da doutrina ou uma interpretação hermenêutica do Poder Judiciário. Trata-se, antes, de uma escolha pública que deve ser realizada principalmente no exercício da função legislativa (GABARDO, 2017).

Algumas dessas tipologias de eficiência encontradas são: econômica, técnica, alocativa, de escala, de informação, de tempo, energética, ambiental, operacional e financeira (BRASIL; GABARDO, 2017;). Proceder-se-á a conceituação mínima dessas subdivisões tão somente no intuito de compreender aspectos que serão trabalhados no tópico seguinte.

- a) Econômica: nessa tipologia, a eficiência engloba tanto a eficiência técnica quanto a alocativa. Uma entidade demonstra eficiência econômica ao maximizar a produção de bens ou serviços com os recursos disponíveis, otimizando simultaneamente a alocação desses recursos de maneira a melhorar o bem-estar social.
- b) Técnica: Parte da ideia que a eficiência pode ser analisada tanto pelo viés do produto quanto pelo insumo. Pelo prisma do produto, refere-se à diferença entre a produção total alcançada com uma quantidade específica de insumos e o máximo viável. Essa perspectiva exige a comparação entre o valor produzido e o valor ótimo estabelecido pela fronteira de produção. (BRASIL, p. 303)
- c) Alocativa¹⁶: destaca-se a habilidade de empregar os recursos disponíveis de maneira ótima, visando minimizar os custos de produção. Considera-se que cada insumo possui um custo e que há opções para o nível de insumos utilizado no processo produtivo (BRASIL, p. 303)
- d) De escala: refere-se à escolha do tamanho adequado de operação para minimizar os custos médios de produção. Isso implica a determinação do tamanho ideal da fábrica, equipe ou capacidade de produção, buscando otimizar a utilização da escala de produção.
- e) De informação: compreende a habilidade de acessar e utilizar informações pertinentes de maneira eficaz para embasar decisões. Organizações proficientes em informação são capazes de coletar, processar e empregar dados de forma eficaz para fundamentar escolhas informadas.
- f) De tempo: Envolve a habilidade de realizar tarefas e atingir metas dentro de um intervalo de tempo específico, exigindo uma gestão efetiva do tempo disponível para otimizar a produtividade.
- g) Energética: destaca-se a eficiência na utilização de energia em processos industriais, transporte, construção e outras atividades, visando a redução do consumo de energia enquanto se mantém o desempenho desejado.
- h) Ambiental: aborda a minimização do impacto ambiental de atividades humanas, promovendo a utilização eficiente de recursos naturais, a redução de resíduos e emissões, e a adoção de práticas sustentáveis.

¹⁶ Exemplo: “Por exemplo, suponha que as escolas A e B tenham que ofertar diariamente no contraturno aulas de reforço para cem alunos e podem contratar professores, monitores e espaço físico para isso. Por exemplo, a escola A pode contratar dois professores, zero monitor e uma sala de aula para todos os cem alunos, e a escola B pode contratar um professor, um monitor e duas salas de aula com cinquenta alunos cada. Do ponto de vista alocativo, deveríamos considerar os custos de cada insumo para avaliar a eficiência alocativa. A combinação da escolha mais econômica com a tecnicamente mais eficiente (no exemplo, o nível de evolução das notas dos alunos nas duas opções) levará ao conceito de eficiência econômica de cada unidade produtiva (escola).” (BRASIL, p. 304)

- i) Operacional: a eficiência está associada à otimização de processos internos de uma organização para aprimorar a produtividade e reduzir custos, incluindo melhorias, automação e minimização de desperdício.
- j) Financeira: Diz respeito à administração eficaz dos recursos financeiros de uma organização, envolvendo a alocação de capital, gestão de custos e maximização do retorno sobre o investimento.

A detecção de ineficiências nos processos produtivos direciona a busca pela eficiência ótima, considerando insumos ou produtos. O objetivo é que uma unidade produtiva seja tecnicamente eficiente (produzindo sem desperdícios) e consiga alocar seus recursos de forma a minimizar os custos totais (BRASIL, p. 303).

Santos (2022, p. 90) explica que as diferentes tipologias de eficiência, bem como as metodologias de apuração representam objetivos diferentes que interessam a stakeholders específicos. Assim, conforme a autora, “a perspectiva de mensuração tem fortes implicações para os resultados do estudo. Em tese, um sistema de saúde poderia evidenciar alto grau de eficiência, segundo uma das perspectivas e ser muito ineficiente segundo outra”. Em razão disso, a mesma autora pontua que “questão fundamental seria obter valores de eficiência para o maior conjunto possível de stakeholders”.

Além desses limites, é possível estender a aplicação do princípio a entidades privadas que prestam serviços públicos, serviços sociais autônomos e organizações do terceiro setor vinculadas de alguma forma ao Estado também são obrigadas pela normativa constitucional. Todas as entidades que prestam serviços públicos ou desenvolvem atividades correlatas à função administrativa estão sujeitas ao princípio da eficiência. Assim, pode-se concluir que o critério apropriado para a incidência normativa em relação aos agentes estatais é o orgânico (formal), enquanto, no caso de agentes privados, é funcional (material). Isso implica a possibilidade de incidência do princípio até mesmo em empresas privadas que se associam à administração para executar atividades de interesse público ou para obter subsídios ou fomento. Entretanto, nestes casos, não é possível estabelecer um critério geral sobre a incidência ou não do princípio, e os mecanismos de controle dependem de variáveis como a finalidade da atividade em questão (GABARDO, 2017).

Ademais, a eficiência guarda relação com o princípio da finalidade. Conforme salientado por Gabardo (2017), a compreensão da eficiência torna-se mais clara ao analisar a estreita ligação entre esse princípio e os demais princípios constitucionais da Administração

Pública, sendo essa conexão mediada por um princípio constitucional implícito, porém crucial: a finalidade pública¹⁷.

O princípio da eficiência impõe, portanto, a exigência de alcançar uma solução ótima para atender à finalidade pública, tanto no espaço de decisão vinculado explicitamente à lei quanto no espaço de decisão discricionária. No último caso, a decisão pode envolver algum tipo de comparação entre regras ou princípios, sugerindo, por vezes, uma complementação ou uma exclusão recíproca. Essas situações demandam um raciocínio hermenêutico completamente distinto (GABARDO, 2017).

Conforme explicado por Gabardo (2017), o princípio da eficiência transcende os limites do princípio da razoabilidade ao demandar não apenas uma atuação suficiente (razoável/racional), mas sim uma atuação ótima (a melhor possível). Em outras palavras, quando confrontado com duas opções que estejam de acordo com o princípio da razoabilidade, o administrador deve escolher aquela que seja mais eficiente. Nesse cenário, o papel do Judiciário vai além da mera investigação de "desvio de poder" para abordar a possibilidade de uma atuação irregular decorrente da ineficiência¹⁸.

Ressalta-se a presença de outros critérios, como a economicidade, que, de acordo com o Manual de Auditoria Operacional – MANOP do TCU (BRASIL, TCU, 2020, p. 16), é definida como a minimização dos custos dos recursos empregados na realização de uma atividade, sem comprometer os padrões de qualidade (GUID 3910/38). Os recursos utilizados devem ser disponibilizados de maneira oportuna, em quantidade adequada, com qualidade apropriada e pelo melhor preço (ISSAI 300/11). Esse conceito refere-se à habilidade de uma

¹⁷ O conteúdo jurídico do princípio da finalidade não suscita grandes controvérsias na doutrina. Em uma acepção ampla, a finalidade refere-se à busca de um resultado em conformidade com o interesse público de maneira genérica; em uma conotação restrita, relaciona-se ao resultado explicitamente ou implicitamente exigido pela lei específica que regula o caso concreto. Independentemente da abordagem, é incontestável que a atuação do administrador, seja em atos de gestão de natureza política ou administrativa, deve fundamentar-se em uma finalidade pública condicionada pelo ordenamento jurídico, que é o receptáculo das decisões democráticas. Nesse contexto, a finalidade, no âmbito do regime jurídico administrativo brasileiro, é vinculada, entre outros fatores, pela presença do princípio da supremacia do interesse público (GABARDO, 2017).

¹⁸ Contudo, é importante ressaltar que isso não implica na aceitação de que o Poder Judiciário seja a autoridade competente para determinar o que é razoável ou eficiente exclusivamente do ponto de vista material. O juiz só deve se manifestar sobre essa questão se houver normas jurídicas que tenham sido negligenciadas ou interpretadas de maneira equivocada pelo administrador (GABARDO, 2017).

organização administrar devidamente os recursos financeiros à sua disposição. Adicionalmente, destaca-se que a avaliação da economicidade pode incluir a análise de práticas gerenciais, sistemas de gestão, comparação de processos de compra e outros procedimentos.

Como dito no início, a eficiência no processo das políticas públicas pode ser entendida como uma relação entre instrumentos e objetivos realizados. Assim, considerar-se-á ótima a escolha quando os instrumentos tenham sido planejados, de forma justificada e baseada em evidências, a partir dos encargos a serem realizados e benefícios esperados, de forma adequada ao alcance ótimo dos objetivos específicos no âmbito da política pública que estão inseridos.

Além disso, conforme será analisado no tópico 3.1. deste trabalho, esse juízo de adequação ótima de instrumentos/objetivos perpassa pela consideração da multidimensionalidade do processo cíclico-complexo da política pública, isto é, não somente de cunho econômico ou financeiro, mas também ambiental, sociológico (especialmente desigualdades sociais e regionais), tecnológico e democrática.

2.2. O critério eficácia e sua relação com objetivos e resultados da política pública

A eficácia, como afirmado anteriormente, encontra-se mencionada no Texto Constitucional, em alguns dispositivos. Por exemplo, o artigo 74, inciso II, da CRFB, prevê, entre as finalidades do sistema de controle interno dos Poderes, a função de avaliar os resultados, quanto à eficácia e à 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.

Observa-se que o termo eficácia aparece em outras passagens do texto constitucional, porém não enquanto critério (medida comparativa) da atividade do Estado, mas sim no sentido de aptidão para produção de efeitos de norma jurídica (plano de eficácia da norma jurídica), que não é sentido aqui trabalhado. Tampouco se utiliza do conceito de eficácia social (espontaneidade dos indivíduos em agir conforme o disposto na norma).

O conceito de eficácia utilizado neste trabalho perpassa pela verificação do grau de realização das metas previamente estabelecidas para bens e serviços em um período

determinado, independentemente dos custos envolvidos (COHEN; FRANCO, 1993). O termo eficácia refere-se à habilidade da gestão em atingir objetivos imediatos, expressos em metas de produção ou de prestação de serviços, ou seja, a capacidade de fornecer bens ou serviços, conforme delineado no planejamento das ações.

Vale destacar que a avaliação da eficácia requer a consideração dos critérios utilizados para a definição das metas a serem alcançadas. Uma meta subestimada pode levar a interpretações equivocadas sobre a eficácia do programa ou da atividade em análise. Além disso, fatores externos como limitações orçamentárias podem afetar a realização das metas planejadas e devem ser considerados durante a análise da eficácia (BRASIL, TCU, 2020, p. 17).

Nesse ponto, no âmbito do processo das políticas públicas, o estabelecimento de metas e seus indicadores devem ser planejados, executados e avaliados à luz da multidimensionalidade que o envolvem. Isso é, a coordenação de objetivos deve ser realizada considerando a complexidade da política pública. Afinal, de nada adiantará um objetivo específico de realizar determinada ação, se não houver financiamento adequado, se não considerar aspectos sociológicos envolvidos, se deixar de pensar na sustentabilidade ambiental, tudo isso precisa ser presente nas metas e indicadores.

Por isso, tem-se que a eficácia no âmbito das políticas públicas seria uma relação entre objetivos planejados e executados, a partir do estabelecimento de metas e indicadores, com aquilo que foi, fato, alcançado quantitativamente, após determinado período de tempo, sem se adentrar, contudo, nos impactos desses resultados. Consoante Brasil (2018, p. 241), na fase de avaliação *stricto sensu* de dada política pública¹⁹, o critério de eficácia é utilizado ao se realizar avaliação de resultados, a qual, entre outras finalidades, objetiva análise do cumprimento das metas, além da sua discussão por meio do mapeamento dos fatores que o favoreceram ou o desfavoreceram.

¹⁹ A eficácia também servirá a subfase de monitoramento durante todo o processo cíclico-complexo da política pública. A avaliação, nesse caso, aqui entendida enquanto subfase – por isso *stricto sensu*, será realizada em intervalos temporais, conforme definido no planejamento, e seu objetivo, sob a perspectiva da eficácia, é o juízo de alcance das metas fixadas mediante os indicadores e parâmetros previamente especificados.

Observa-se que a avaliação de resultados não se confunde com avaliar os efeitos dos resultados (*outcomes*)²⁰. Isto é, a avaliação de resultados busca explorar por meio indicadores os resultados e impactos esperados com a política ou ainda coleta de informações junto aos usuários ou aos envolvidos como um todo na execução da política pública (BRASIL, 2018, p. 241). de abranger tanto a análise das metas, quanto os resultados imediatos.

Assim, percebe-se que essa avaliação abrange o critério da eficácia, sob a perspectiva de cumprimento de metas a partir dos indicadores estabelecidos, e, em parte, da própria efetividade, quando essa traduzida também em indicadores de resultado. Entretanto, a efetividade ainda deve englobar a avaliação de efeitos desses resultados, a qual é objetivo de outra tipologia, chamada avaliação de impactos, a qual será comentada no tópico seguinte.

Isso porque enquanto a avaliação de resultado objetiva a observação de indicadores quantitativos, utilização de metodologias quantitativas exploratórias ou ainda levantamento de percepção dos resultados da política, segundo os seus usuários finais, a avaliação de impacto se baseia em utilização de metodologias estatísticas mais sofisticadas para poder estimar os “efeitos causais da política tanto sobre os indicadores de resultado quanto de impactos” (BRASIL, 2018, p. 242).

Desse modo, a eficácia é um importante critério no processo das políticas públicas, pois busca trazer ao processo da política pública, de uma forma mais evidente, a ideia de mensuração mais imediata de seus objetivos e resultados, e, de forma concomitante, fornece maior detalhamento processual e cronológica dos objetivos, a partir das metas a serem alcançadas e com indicadores que relacionem aspectos relacionados à ordem, ao tempo e à medida, além de que direciona a coordenação eficiente dos instrumentos a serem utilizados para o alcance dos objetivos, em claro diálogo com os demais critérios.

²⁰ “[...] a definição dos resultados (*outcomes*) e impactos (*impacts*) se difere em razão de esses serem mudanças de mais longo prazo promovidas sobre o aspecto ou a perspectiva futura de seus beneficiários ou grupo que se inserem, enquanto aqueles são mudanças de curto prazo decorrentes diretamente da intervenção. Os impactos são os ‘resultados dos resultados’. É importante destacar que as abordagens de avaliação de resultados e de impacto vistas, por essa ordem, [...], não se limitam à análise, respectivamente, dos resultados e dos impactos do que está definido na taxonomia modelo lógico. Os nomes dessas abordagens não decorrem dessa taxonomia.” (BRASIL, 2018, p. 241).

2.3 O critério efetividade e sua relação com objetivos e impactos/efeitos da política pública

Acerca da conformação jurídica do critério da efetividade, deve-se destacar que a Constituição Federal de 1988 faz uma única menção expressa ao termo qual seja, no artigo 145, §1º, ao mencionar a “efetividade” aos objetivos de conferir caráter pessoal e gradação de acordo com a capacidade econômica dos contribuintes. Trata-se, assim, de preocupação em garantir efetividade a um objetivo específico da política pública tributária. Entretanto, a CRFB não explica o que seria essa efetividade ou mesmo a Lei n. 5.712, de 25 de outubro de 1966, ou Código Tributário Nacional, traz maiores detalhamentos.

Registra-se que o artigo 71 que trata das competências do Tribunal de Contas no âmbito da atividade de controle externo, não há menção aos critérios. Entretanto, no inciso IV, desse mesmo dispositivo, há previsão de utilização, entre outras, da técnica de auditoria.

Nesse contexto, ao se investigar o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, dado pela Resolução TCU n. 155, de 04 de dezembro de 2002, verifica-se maior detalhamento dessa competência, ao se prever no artigo 1º, inciso V²¹, que trata da sua natureza e competências, o exercício de auditoria acerca de projetos e programas a partir dos critérios da eficácia, eficiência, efetividade e economicidade. Além disso, no mesmo Diploma normativo, no artigo 230²², que trata da fiscalização por iniciativa própria do Tribunal de Contas, observa-se o exercício da atividade fiscalizatória com vistas a verificar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade dos atos, contratos e fatos administrativos.

Entretanto, em análise dos demais dispositivos relacionados, não há uma definição jurídica quanto ao sentido desses critérios. Assim, a definição é dada pelo Manual de Auditoria Operacional editado pelo Tribunal de Contas da União, o qual inclusive é adotado por Tribunal de Contas de Estado, o qual, encontra-se alinhado às Normas Internacionais das Entidades

²¹ Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma da legislação vigente, em especial da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992: [...] V – auditar, por solicitação da comissão mista permanente de senadores e deputados referida no § 1º do art. 166 da Constituição Federal, ou de comissão técnica de qualquer das casas do Congresso Nacional, projetos e programas autorizados na lei orçamentária anual, avaliando os seus resultados quanto à eficácia, eficiência, efetividade e economicidade; [...].

²² Art. 230. O Tribunal, no exercício de suas atribuições, poderá realizar, por iniciativa própria, fiscalizações nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos.

Fiscalizadores Superiores (ISSAI, na sigla em inglês) da International Organization of Supreme Audit Institutions – Intosai, aprovadas em 2016 e renumeradas para a nova estrutura de normas da Intosai em 2019 (BRASIL, TCU, 2020, p. 4).

Há que se mencionar a existência de decisões judiciais que destacam o termo efetividade. Por exemplo, o Leading Case RE 1008166, Tema 548, com repercussão geral, pelo Supremo Tribunal Federal, julgado em 2022, e que resultou na tese de que “o Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica” (BRASIL, STF, 2022). O sentido destacado à efetividade nesse julgamento, contudo, é no sentido de conferir concretude aos direitos e garantias previstos Constituição, ou seja, de desfrute real dos interesses e bens jurídicos tutelados (BARROSO, 1995, p. 94).

Aqui o texto trabalha a efetividade no sentido de impactos ou efeitos da política pública. É claro que não são noções exatamente desconectadas, posto que as políticas públicas buscam justamente garantir efetividade aos direitos fundamentais (BITENCOURT; RECK, 2021). Entretanto, é preciso ampliar a noção de efetividade para além da concretude jurídica no plano individual para abarcar a dimensão coletiva enfrentada por via das políticas públicas.

Ao observar-se o PPA de 2024-2027 da União, verifica-se uma falta de articulação das metas com a política pública como um todo, por exemplo, pela falta de definição de resultados e impactos pretendidos. A título de exemplo, observa-se o denominado programa finalístico Agropecuária sustentável, em que não há o estabelecimento de metas de impacto ou de efeitos, no âmbito do critério da efetividade. A meta física diz respeito ao critério da eficácia, já a meta financeira relaciona-se mais fortemente ao critério da eficiência. Entretanto, tal insubsistência de meta de impacto parece decorrer de falha da própria conformação normativa conferida ao instrumento orçamentário de planejamento, que não o exige.

Dessa maneira, ao não se verificar existência de conformação normativa do critério da efetividade no momento do planejamento, com a falta de exigência de estabelecimento de metas de impacto ou efeitos, resta ao avaliador a determinação dessa necessidade, justamente para que se possa avaliar a concretude social da política pública pelo critério da efetividade.

A efetividade aborda a realização dos resultados pretendidos a médio e longo prazo, relacionando os efeitos observados de uma intervenção ou programa sobre a população-alvo (impactos observados) com os objetivos pretendidos (impactos esperados) expressos pelos

objetivos finais da intervenção. Envolve a verificação das mudanças na população-alvo atribuíveis às ações do programa avaliado (COHEN; FRANCO, 1993 *apud* BRASIL, TCU, 2020, p. 17-18).

Examinar a efetividade de uma intervenção governamental significa ir além do cumprimento de objetivos imediatos ou específicos, comumente traduzidos em metas de produção ou atendimento (eficácia da gestão). É verificar se os resultados observados foram efetivamente causados pelas ações desenvolvidas e não por outros fatores (GUID 3910/42). A avaliação da efetividade assume que bens e/ou serviços foram fornecidos conforme planejado. A análise da efetividade ou avaliação de impacto requer uma abordagem metodológica específica para estabelecer a relação de causalidade entre as variáveis do programa e os efeitos observados, comparando-os com uma estimativa do que ocorreria caso o programa não existisse.

Em uma auditoria operacional, é possível priorizar apenas um dos quatro "Es", mas não é aconselhável examinar aspectos de economicidade, eficiência, eficácia ou efetividade de atividades isoladamente. Por exemplo, focar na economicidade sem considerar os resultados de uma política pode levar a intervenções de baixo custo, porém não efetivas. Inversamente, em uma auditoria de efetividade, o auditor pode desejar considerar também aspectos de economicidade, eficiência e eficácia (GUID 3910/47) (BRASIL, TCU, 2020, p. 18).

Além disso, critérios como a equidade são observados. O exame da equidade, derivado da dimensão de efetividade da política pública, baseia-se no princípio que reconhece as diferenças entre os indivíduos e a necessidade de tratamento diferenciado. Segundo Rawls (1995 *apud* COHEN; FRANCO, 1993, p. 25), para proporcionar uma verdadeira igualdade de oportunidades, a sociedade deve atender mais aos nascidos com menos dotes e aos nascidos em setores socialmente menos favorecidos. O tratamento desigual é justo quando beneficia o indivíduo mais carente - desigualdade justa (RAWLS, 1995 *apud* MEDEIROS, 1999). Promover a equidade é garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis, políticos e sociais. Portanto, as políticas públicas de proteção e desenvolvimento social desempenham um papel crucial na construção da equidade.

O exame da equidade pode envolver, por exemplo, a investigação dos critérios de alocação de recursos em relação à distribuição espacial, ao perfil socioeconômico ou de gênero

da população-alvo, bem como as estratégias adotadas pelo gestor público para adequar a oferta de serviços ou benefícios às diferentes necessidades do público-alvo (BRASIL, TCU, 2020, p. 18-19). A efetividade no processo das políticas públicas pode ser considerada a partir da relação entre objetivos e resultados realizados. Na fase de avaliação, as tipologias de avaliação normalmente que envolvem a utilização desse critério são a avaliação de resultado e a avaliação de impacto.

No caso da avaliação de impacto, contudo, a dificuldade envolve justamente em atribuir a efetividade ou o seu efeito diretamente àquela política pública, isto é, “afirmar que certo resultado é causado por uma política específica não é uma tarefa estatística trivial. Diversas estratégias empíricas podem ser consideradas para se isolar o efeito de uma dada política de influência de outros fatores sobre os seus indicadores [...]” (BRASIL, 2018, p. 261).

Além disso, é preciso que se considere outros fatores além da política pública podem estar ocasionando diferenças observadas nas variáveis de resultados, na medida em que, além da política pública analisada, outros acontecimentos concorrentes podem afetar os resultados. Algum “episódio econômico, social ou até mesmo de algum evento da natureza, ou podem simplesmente ser alteradas a uma tendência temporal socioeconômica preexistente”, ou, ainda, podem ser impactadas por outra política pública em andamento. Assim, deve-se “isolar o resultado que é devido à política sob análise daquilo que é consequência de eventos simultâneos” (BRASIL, 2018, p. 264).

Por essa razão, a causalidade é uma questão central no critério da efetividade, ainda que não exclusivamente. Contudo, diferentemente das ciências naturais, em que os experimentos são possíveis de serem realizados em laboratórios com imposição de condições normais de temperatura e pressão, no caso da avaliação de políticas públicas, a complexidade da realidade das pessoas e de suas interações não pode ser reproduzida fielmente em um laboratório a fim de se obter um contrafactual²³, pelo que se exige a utilização de métodos que possam lidar com essa complexidade (BRASIL, 2018, p. 263).

²³ “A noção de contrafactual é fundamental para se compreender a avaliação de impacto. Para se calcular o impacto de uma política sobre um beneficiário, é preciso observar, ao mesmo tempo, o que aconteceu com ele ao ser atendido pela política e o que teria acontecido se não tivesse participado. A diferença entre o que ocorreu nessas duas situações é o que pode ser considerado como o efeito causado pela política, isto é, o seu impacto. No entanto, não é possível simultaneamente observar ambas as situações. Como não é possível observar diretamente o

É preciso reafirmar, assim, que correlação não é causalidade. “A correlação mede o grau de interdependência entre duas variáveis”. Entretanto, “A simples existência de uma relação estatística entre duas variáveis verificada através de correlação não implica uma relação causal entre as variáveis analisadas” (BRASIL, 2018, p. 263). É o caso das chamadas correlações espúrias, nas quais apesar das variáveis apresentarem correlação, não existe entre elas qualquer relação de causalidade.

3. OS CRITÉRIOS A PARTIR DA DOGMÁTICA JURÍDICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA EFICIÊNCIA, DA EFICÁCIA E DA EFETIVIDADE À LUZ DA MULTIDIMENSIONALIDADE DO PROCESSO CÍCLICO-COMPLEXO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesse tópico, buscar-se-á considerar de que forma os critérios devam ser considerados a partir da coordenação das fases do processo complexo-cíclico das políticas públicas, bem como das dimensões e instrumentos envolvidos nesse processo, é fundamental para consecução dos objetivos fixados e, por conseguinte, produção de resultados sociais. A efetividade das políticas públicas dependerá de decisões e estratégias coordenadas durante todo o processo cíclico-complexo, que levem em consideração as diferentes dimensões envolvidas no processo.

As micro dimensões que compõem o processo complexo-cíclico das políticas públicas: administrativa, legislativa, judicial, contábil, econômica, tecnológica, democrática, ambiental e sociológica.

Ao olhar pelos critérios de avaliação, verifica-se que há certa categorização. Porém, eficiência por si só não quer dizer nada. Por exemplo: a utilização de convênio com entidades privadas para prestação de determinada atividade na área da saúde é mais eficiente que a prestação direta pelo órgão público? Esse pode ser um ponto de partida de um trabalho de avaliação, porém a pergunta se desdobra a partir das diferentes dimensões do processo cíclico-complexo de política pública.

contrafactual, esse deve ser estimado para se calcular o efeito causal da política pública. As estratégias empíricas diferem entre si na forma de determinar como será estimado o contrafactual” (BRASIL, 2018, p. 264).

A utilização de critérios envolve um juízo comparativo, pois haverá diferentes instrumentos à disposição de planejador e executor de política pública, sendo que ao avaliador o que interessa é que tenha sido utilizado a melhor forma disponível. No caso da eficiência, será comparar se as variáveis foram coordenadas da melhor forma possível. Na eficácia, se o maior número de metas foi alcançado. Já na efetividade, se o resultado foi maximizado na melhor proporção possível.

3.1. A eficiência à luz da multidimensionalidade do processo das políticas públicas

A eficiência no processo das políticas públicas pode ser entendida como uma relação entre instrumentos e objetivos realizados.

Os instrumentos utilizados para consecução dos objetivos de determinada política pública são, portanto, pontos de referência para análise do critério da eficiência. Os instrumentos são diversos e dependerão de cada caso. Por exemplo, na fase de execução de determinada política pública de saúde, no âmbito municipal, pode delegar, ao menos em caráter complementar²⁴, a prestação dos serviços na área de saúde à organização social.

Contudo, a opção por essa forma indireta de prestação de serviço público deve respeitar o critério da eficiência e representar vantajosidade em relação à prestação direta pelo ente público. Consoante pontuado por Marçal e Marçal, “a transferência de gerenciamento da unidade de saúde para uma organização social deve ser precedida de estudos que demonstrem a melhor eficiência do serviço a menor custo, justificando a opção da Administração” (2020).

Além disso, segundo Ramalho (2022), para responder se as entidades do terceiro setor são, em todos os casos, mais eficientes e convenientes para a execução de políticas públicas, é preciso se ter indicadores adequados. Além disso, é preciso que essa transferência

²⁴ Em trabalho publicado pela Controladoria Geral da União – CGU, no qual se consolidou resultados de avaliações da aplicação de recursos públicos federais por Organizações Sociais de Saúde (OSS) para operacionalização de unidades hospitalares no âmbito do SUS, apontou-se que, apesar das OSSs ser instrumento possível de forma complementar ao SUS, algumas Secretarias de Saúde estão transferindo 100% da gestão de saúde para as OSS, de forma a resultar em assunção das funções de Secretarias de Saúde pelas Organizações Sociais. Além disso, observou-se que essa flexibilização é crítica, na medida em que não se verifica mecanismos legais que impossibilitem a fuga dos preceitos e princípios constitucionais referentes à licitação e à contratação de bens e serviços e de pessoal, bem como da possível ocorrência de lucro por estas OSS, após serem contempladas com recursos públicos para a prestação dos serviços de saúde no âmbito do SUS (BRASIL, CGU, 2020, p. 8)

seja devidamente controlada, monitorada e acompanhada de prestação de contas, para verificação financeira e mensuração dos resultados.

Contudo, no âmbito de uma política pública, a eficiência não deve ser restrita aos aspectos econômicos ou financeiro, que são apenas duas das nove microdimensões de análise. É preciso que se verifique se há eficiência sob as demais microdimensões. Por exemplo, em alguns casos, verifica-se que as organizações sociais se utilizam das estruturas montadas a partir de repasses de dinheiro público para também prestação de serviços privados, o que acaba por gerar maior deterioração patrimonial, bem como aumento da demanda de atendimento dessas organizações para além daquelas de natureza pública.

Além disso, o microdimensão democrática exige com que se faça presente, entre outras questões, transparência pública, acesso às informações e abertura de dados, que, em muitos casos, não se tem verificado²⁵. Apenas a verificação de dimensão econômica ou financeira fere o ordenamento jurídico no tocante ao processo das políticas públicas, por não se permitir uma comparabilidade complexa e multidimensional dos instrumentos utilizados para o atingimento dos objetivos da política pública.

Conforme avaliação realizada pela Controladoria Geral da União – CGU (2020, p. 62), ao buscar avaliar ganhos de eficiência com terceirização dos serviços da saúde, tendo como parâmetro o atendimento das premissas formalizadas pelo ente público nos estudos prévios que fundamentaram a decisão de publicização, bem como as análises efetuadas sobre a execução dos contratos de gestão, verificou-se que, dos contratos analisados, 50% não tiveram análise conclusiva em razão de ausência de estudos prévios à publicização e 25% não comprovaram a vantajosidade.

²⁵ Consoante identificado pela Controladoria Geral da União – CGU, “Constatou-se não haver divulgação, em meios eletrônicos de acesso público, da íntegra dos instrumentos contratuais, informações sobre os recursos humanos, informações sobre contratos e aditivos firmados com seus fornecedores de bens e serviços, dos relatórios mensais de avaliação emitidos pelas Secretarias Municipais de Saúde, de relatórios gerenciais e de execução financeira emitidos pelas entidades contratadas, da documentação relativa à prestação de contas dos Contratos e/ou dos valores financeiros envolvidos na parceria. Identificou-se, ainda, divulgações precárias das informações referentes à execução dos contratos, relacionadas a: dificuldade de obtenção das informações completas sobre as execuções de forma objetiva e rápida, à impossibilidade de geração de dados pesquisáveis em formato Excel e de geração de relatórios que auxiliem nas consultas e ao não fornecimento de todos os dados referentes ao tema, como no caso dos processos seletivos para composição da força de trabalho. Estas informações não estão sendo divulgadas para acesso da população nos sítios eletrônicos do ente público e/ou das organizações sociais prestadoras de serviço.” (BRASIL, CGU, 2020, p. 61).

No mesmo trabalho, a CGU (BRASIL, 2020, p. 62) demonstrou que não houve ganho de eficiência com a terceirização dos serviços de saúde²⁶. Isso porque “as análises das melhores formas de alcançar os objetivos, que deveria ser efetuada na etapa de publicização, não estão sendo colocadas em prática na terceirização dos serviços de saúde”. Em conclusão, registrou-se que foram identificados prejuízos no montante de R\$ 360.004.745,33, correspondente a 9,1% do total de recursos dos contratos avaliados.

Reprisa-se que se está a verificar processos de auditorias tão somente como pontos de argumentação. Conforme será demonstrado logo abaixo (ver Tabela 1), o juízo comparativo no âmbito da política pública é mais amplo e complexo e vai muito além do aspecto econômico e financeiro.

No mesmo sentido, em análise de trabalhos de auditoria realizados pelo Tribunal de Contas da União – TCU, durante o período de 2005 a 2016, relacionados ao exame de recursos repassados a Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs em diferentes áreas, Furtado, Giacomelli e Pacheco (2019, p. 12) verificam pontos de ineficiência desse instrumento em razão de conflitos de interesse na força de trabalho, falta de disciplinas de controle nas organizações e de responsabilidade quando da análise das peças das prestações de contas das entidades junto aos seus órgãos contratantes, ausência de realização de licitação e de medições de desempenho.

O quadro abaixo demonstra um exemplo que busca analisar o critério da eficiência na relação entre objetivos e instrumentos sob à luz da multidimensionalidade durante a fase de avaliação do processo da política pública de saúde:

Tabela 1: Análise da eficiência (instrumentos/objetivos) sob à luz da multidimensionalidade

Objetivo específico	Avaliar se a utilização de convênio com entidades privadas para prestação de determinado atividade na área da saúde é mais eficiente que a prestação direta pelo órgão público?			
Critério	Dimensão	Quesito	Indicador	Exemplo
	Administrativa	Qual uso mais eficiente do exercício da competência	<i>Utilização eficiente dos instrumentos de gestão, governança</i>	<i>Se os instrumentos administrativos (Serviço público, delegação, fomento,</i>

²⁶ A CGU (BRASIL, 2020, p. 63) concluiu que “o princípio da eficiência não está sendo atingido nas contratualizações analisadas, em face da inexistência ou da precariedade de estudos prévios que não evidenciaram a vantajosidade da transferência da gestão, bem como, em face das volumosas ocorrências identificadas nas execuções contratuais, superfaturamentos, malversação de recursos públicos, resultando em elevado montante de potencial prejuízo para os entes públicos, com sérios riscos na oferta de serviços de saúde para os usuários do SUS”.

Eficiência		administrativa para a implementação da política pública durante a fase de execução?	<i>e governabilidade da máquina administrativa</i>	<i>etc) têm atingido modo eficiente os objetivos da política pública</i>
	Legislativa	Qual o uso mais eficiente do exercício da competência legislativa para desenho e formulação da política pública durante a fase de planejamento?	<i>Utilização eficiente de instrumentos para a coordenação legislativa/decisória da política pública</i>	<i>Se os instrumentos normativos (Lei; Emendas Constitucionais, Regulamento; Portaria; Instrução Normativa) induziram ou coagiram de modo eficiente aos objetivos pretendidos;</i>
	Judicial	O exercício da competência judiciária impactou de forma eficiente o planejamento e implementação da política pública?	<i>Judicialização e decisões judiciais em ações individuais e coletivas prolatadas de modo eficiente em relação aos objetivos da política pública</i>	<i>Análise da contribuição de decisões judiciais e outros instrumentos judiciais que implicam ampliação ou modificação de outros instrumentos em relação aos objetivos fixados no planejamento ou execução da política pública</i>
	Contábil	O orçamento, o patrimônio, o financeiro e os custos foram utilizados de forma eficiente?	<i>Melhor utilização de mecanismos de planejamento e execução da contabilidade para alcance de objetivos da política pública</i>	<i>Se os instrumentos contábeis (orçamento público, custos, financeiro) têm sido utilizados de forma eficiente para o atingimento dos objetivos da política pública? Muitas modificações, em situações que podiam ser previstas, pode indicar uso ineficiente desses instrumentos</i>
	Econômica	Houve utilização eficiente dos bens e recursos econômicos disponíveis?	<i>Melhor utilização de instrumentos para distribuição entre bens e recursos econômicos disponíveis</i>	<i>Se os instrumentos econômicos (controle oferta de dinheiro, taxas de juros, tarifas, regulações, etc) têm sido empregados de modo eficiente no atingimento dos objetivos da política pública</i>
	Tecnológica	Os recursos tecnológicos foram eficientemente aproveitados?	<i>Melhor utilização de instrumentos para aproveitamento dos recursos tecnológicos</i>	<i>Se os instrumentos tecnológicos (sítios eletrônicos, inteligência artificial, automatizações, interoperabilidade) têm sido utilizados de modo eficiente para alcance dos objetivos da política pública</i>
	Democrática	Foram utilizados mecanismos de participação, transparência e controle	<i>Melhor utilização de instrumentos para ampliação do aspecto democrático</i>	<i>Se os instrumentos democráticos (audiências, conselhos de direitos, portais de transparência, ouvidorias, ações populares,</i>

		social de forma eficiente?		<i>etc) têm sido utilizados de modo eficiente para alcance dos objetivos da política pública</i>
	Ambiental	Os recursos ambientais foram utilizados de forma eficiente?	<i>Melhor utilização de instrumentos para garantia da sustentabilidade ambiental</i>	<i>Se os instrumentos de proteção ambiental (licenciamentos, etc) têm sido utilizados de modo eficiente para alcance dos objetivos da política pública</i>
	Sociológica	As diferentes necessidades sociais foram consideradas de forma eficiente na medida das suas desigualdades?	<i>Melhor utilização de instrumentos para redução das desigualdades e respeito às diferenças</i>	<i>Se os instrumentos sociológicos (acessibilidade, cotas, inclusões, tratamentos diferenciados) têm sido utilizados de modo eficiente para alcance dos objetivos da política pública</i>

Fonte: realizada pelos autores

No caso da dimensão administrativa, sob a perspectiva da eficiência, os instrumentos administrativos (por exemplo, fomento, serviço público, contratação pública, delegação) devem ser considerados a partir da capacidade do Estado em alcançar de forma ótima os objetivos almejados. Ao mesmo tempo, sob a micro dimensão sociológica, esses instrumentos devem ser capazes de ter resultados na redução de desigualdades. Na seara da micro dimensão ambiental, os instrumentos devem considerar aspectos de sustentabilidade.

A discricionariedade daquele que tomará as decisões durante o processo cíclico-complexo das políticas públicas está envolta de deveres constitucionais e legais – os quais correspondem a macro dimensão do direito/jurídica.

A multidimensionalidade, assim, está presente no processo das políticas públicas, que é complexo e cíclico. Registra-se que a complexidade não se dá, inclusive, dentro de cada microdimensão de análise. Considerar a eficiência administrativa, por exemplo, na política pública saúde, puramente por um modelo orientado para produtos, pode representar algumas problemáticas e mutilação da complexidade.

Para exemplificar o argumento, Marinho (2022, p. 69) compara a produção de dois hospitais a partir do número de cirurgia realizadas X médicos cirurgiões disponíveis. No hospital A, realiza-se 80 cirurgias utilizando 10 médicos, enquanto no hospital B, com a mesma

quantidade de médicos, realiza-se apenas 40 cirurgias. Assim, conclui-se que o hospital A apresentou 100% de eficiência, enquanto o hospital B apresentou eficiência de 50%.

Contudo, o autor explica que essa abordagem pode representar pelo menos três problemáticas: a) não se verificar a medida de melhor esforço, posto que não se verifica se o hospital A realizou, de fato, 100% de sua capacidade; b) distorções na utilização do modelo para situações envolvendo múltiplos produtos e de múltiplos insumos, posto que a simples divisão das quantidades de cada produto pelas quantidades de cada insumo pode levar a resultados absolutamente divergentes. Seria preciso, assim, tratar a multiplicidade de variáveis; e c) heterogeneidade dos produtos não pode ser considerada, por exemplo, cada cirurgia possui uma complexidade diferente que levará mais ou menos tempo para realizá-la, a depender do tipo de cirurgia e também das condições do paciente (MARINHO, 2022, p. 69).

Santos (2022, p. 87) faz o alerta de que a eficiência produtiva não se traduz necessariamente em efetividade. Para exemplificar, a autora menciona que “um excesso de exames diagnósticos pode inclusive contribuir para desfechos piores, ao exporem pacientes a riscos de iatrogenia”.

No caso, as diferentes dimensões do processo cíclico-complexo de política pública interferem e contribuem para a consideração do critério de eficiência. Contudo, isso não quer dizer que todas as dimensões estarão perfeitamente harmonizadas, pois haverá situações que a prevalência acarretará na subversão de outra. Aqui se revela a importância do núcleo como elemento norteador para esse impasse, pois, em nenhuma hipótese, a política pública pode produzir efeito adverso ao seu próprio núcleo principal e deverá buscar causar o menor impacto aos núcleos secundários.

3.2. A eficácia à luz da multidimensionalidade do processo das políticas públicas

A eficácia no âmbito das políticas públicas seria uma relação entre objetivos planejados e executados, a partir do estabelecimento de metas, com os seus resultados quantitativos. No momento da fase de planejamento, os objetivos específicos da política pública fixarão metas e indicadores para determinado período de tempo, que, após a execução no espaço temporal planejado, será avaliada.

Sob à luz da multidimensionalidade, a dogmática jurídica exige planejamento dos objetivos, definição de metas e indicadores que considerem as diferentes microdimensões de análise, desde a administrativa até a sociológica. Assim, é preciso que, sob a dimensão democrática, seja objetivado o atingimento de acesso à informação, bem como de participação cidadã em todas as fases do processo da política pública.

A tabela 2 abaixo auxilia na compreensão da operação dessa multidimensionalidade aplicado ao critério da eficácia na relação entre objetivos e resultados no processo de política pública:

Tabela 2: Análise da eficácia (resultados/objetivos) sob à luz da multidimensionalidade

Objetivo específico	Avaliar se a utilização de convênio com entidades privadas para prestação de determinado atividade na área da saúde é mais eficaz que a prestação direta pelo órgão público?			
Critério	Dimensão	Quesito	Indicador	Exemplo
Eficácia	Administrativa	Qual uso mais eficaz do exercício da competência administrativa para a implementação da política pública durante a fase de execução?	<i>Maior alcance de metas na gestão, governança e governabilidade da máquina administrativa</i>	<i>Grau de atingimento de metas (construção de unidades de atendimento de saúde (pública ou privada), unidades escolares, número de atendimentos por profissionais) dos objetivos da política pública;</i>
	Legislativa	Qual o uso mais eficaz do exercício da competência legislativa para desenho e formulação da política pública durante a fase de planejamento?	<i>Maior alcance de metas na coordenação legislativa/decisória da política pública</i>	<i>Grau de atingimento de metas (compreensão das atribuições legais de cada ator, ausência de conflitos de competência ou de interpretação normativa) para alcance dos objetivos da política pública;</i>
	Judicial	O exercício da competência judiciária impactou de forma eficaz o planejamento e implementação da política pública?	<i>Resultados da judicialização e decisões judiciais em ações individuais e coletivas</i>	<i>Grau de atingimento de metas mediante análise da contribuição de decisões judiciais que as alteram em relação aos objetivos fixados no planejamento ou execução da política pública</i>
	Contábil	O orçamento, o patrimônio, o financeiro e os custos foram utilizados de forma eficaz?	<i>Alcance dos resultados de planejamento e execução da contabilidade para alcance de</i>	<i>Grau de atingimento de metas definidas de natureza contábil (despesas previstas, arrecadação estimada, custos programados, etc) na relação</i>

			<i>objetivos da política pública</i>	<i>com alcance dos objetivos da política pública</i>
Econômica	Houve utilização eficaz dos bens e recursos econômicos disponíveis?		<i>Maior alcance de metas na distribuição entre bens e recursos econômicos disponíveis</i>	<i>Grau de atingimento de metas definidas de natureza econômica na relação com alcance dos objetivos da política pública</i>
Tecnológica	Os recursos tecnológicos foram eficazmente aproveitados?		<i>Maior alcance de metas na utilização dos recursos tecnológicos</i>	<i>Grau de atingimento de metas definidas de natureza democrática (robôs, desenvolvimento de APIs, infraestrutura tecnológica disponibilizada, acesso à internet, abertura de dados) na relação com alcance dos objetivos da política pública</i>
Democrática	Foram utilizados mecanismos de participação, transparência e controle social de forma eficaz?		<i>Maior alcance de metas para o aspecto democrático – Exemplo: maior número de pessoas participando</i>	<i>Grau de atingimento de metas definidas de natureza democrática (número de participantes, debates, proposições, deliberações, acessos, votações) na relação com alcance dos objetivos da política pública</i>
Ambiental	Os recursos ambientais foram utilizados de forma eficaz?		<i>Maior alcance de metas para a sustentabilidade ambiental</i>	<i>Grau de atingimento de metas de proteção e preservação ambiental na relação com alcance dos objetivos da política pública</i>
Sociológica	As diferentes necessidades sociais foram consideradas de forma eficaz na medida das suas desigualdades?		<i>Maior alcance de metas de atendimento de pessoas em diferentes localidades, considerados aspectos regionais, sociais, culturais e históricos</i>	<i>Grau de atingimento de metas de inclusão social e tratamento diferenciado na relação com alcance dos objetivos da política pública</i>

Fonte: realizada pelos autores

Do mesmo modo que foi afirmado sob a perspectiva do critério da eficiência, a eficácia deve ser lida a partir da multidimensionalidade do processo da política pública. A

diferença, nesse caso, envolve o estabelecimento de metas e indicadores que permitam aferir em cada microdimensão o alcance dos objetivos.

Por exemplo, sob a perspectiva das micro dimensões tecnológica e sociológica, se o objetivo da política pública de saúde envolver a utilização de telemedicina, deve-se traçar metas e indicadores para aferir quais os recursos tecnológicos serão utilizados, quantas pessoas se pretendem atender, em quanto tempo, em quais regiões e cidades. Observa-se que o impacto dessas ações caberá ao critério da efetividade, o qual também exige a criação de metas e indicadores.

Assim, evita-se a qualificação como eficaz de política pública que desconsidere, por exemplo, aspectos sociológicos decorrentes de desigualdade social, gênero, raça e outras questões sociais que precisam ser incluídas no enfrentamento dos desafios e do atendimento às demandas sociais.

3.3. A efetividade à luz da multidimensionalidade do processo das políticas públicas

A efetividade no processo das políticas públicas pode ser considerada a partir da relação entre objetivos planejados e executados e seus impactos ou efeitos de proteção ao núcleo da política pública, ou, em outras palavras, de satisfação de direitos fundamentais relacionados.

O critério da efetividade é por si só complexo de se verificar, haja vista a quantidade de variáveis que podem influenciar positiva ou negativamente, além de direta ou indiretamente nos resultados realizados. Soma-se a isso a necessidade de consideração da multidimensionalidade do processo de política pública.

Na fase de avaliação, por exemplo, a avaliação de impacto ou de efetividade, enfrenta desafios relacionados ao isolamento de variáveis que possam trazer conclusões seguras acerca do desempenho de determinada política pública.

Essas considerações, contudo, não servem para justificar avaliações simplórias de efetividade, mas sim, a repensar esse critério e as metodologias utilizadas. As tecnologias também podem configurar importantes ferramentas para mensuração e apuração dessa efetividade.

O quadro abaixo auxilia na compreensão de como a multidimensionalidade é aplicada ao critério da efetividade na relação objetivos e impactos/efeitos para o núcleo (assim entendido como o bem juridicamente objetivado) envolvido no processo das políticas públicas:

Tabela 3: Análise da efetividade (efeitos-impactos/objetivos) sob à luz da multidimensionalidade

Objetivo específico	Avaliar se a utilização de convênio com entidades privadas para prestação de determinado atividade na área da saúde é mais efetivo que a prestação direta pelo órgão público?			
Critério	Dimensão	Quesito	Indicador	Exemplo
Efetividade	Administrativa	Qual uso mais efetivo do exercício da competência administrativa para a implementação da política pública durante a fase de execução?	<i>Maior impacto para gestão, governança e governabilidade da máquina administrativa</i>	<i>Impactos ou efeitos quanto ao núcleo da política pública (redução de pessoas doentes, aumento de pessoas alfabetizadas, aumento de postos de trabalho) dos objetivos da política pública;</i>
	Legislativa	Qual o uso mais efetivo do exercício da competência legislativa para desenho e formulação da política pública durante a fase de planejamento?	<i>Maior impacto para a coordenação legislativa/decisória da política pública</i>	<i>Impactos ou efeitos de ordem legislativa (compreensão das atribuições legais de cada ator, ausência de conflitos de competência ou de interpretação normativa) para alcance dos objetivos da política pública a partir da consideração da proteção e preservação do seu núcleo;</i>
	Judicial	O exercício da competência judiciária impactou de forma efetivo o planejamento e implementação da política pública?	<i>Impacto ou efeito de judicialização e decisões judiciais em ações individuais e coletivas</i>	<i>Impactos ou efeitos de decisões judiciais em relação aos objetivos fixados no planejamento ou execução da política pública a partir da consideração da proteção ou preservação do núcleo envolvido</i>
	Contábil	O orçamento, o patrimônio, o financeiro e os custos foram utilizados de forma efetiva?	<i>Efeitos de planejamento e execução da contabilidade para alcance de objetivos da política pública</i>	<i>Impactos ou efeitos da contabilidade em relação aos objetivos fixados no planejamento ou execução da política</i>

				<i>pública a partir da consideração da proteção ou preservação do núcleo envolvido</i>
Econômica	Houve utilização efetiva dos bens e recursos econômicos disponíveis?	<i>Maior impacto na distribuição entre bens e recursos econômicos disponíveis</i>		<i>Impactos ou efeitos da economia em relação aos objetivos fixados no planejamento ou execução da política pública a partir da consideração da proteção ou preservação do núcleo envolvido</i>
Tecnológica	Os recursos tecnológicos foram efetivamente aproveitados?	<i>Maior impacto na utilização dos recursos tecnológicos</i>		<i>Impactos ou efeitos da tecnologia em relação aos objetivos fixados no planejamento ou execução da política pública a partir da consideração da proteção ou preservação do núcleo envolvido</i>
Democrática	Foram utilizados mecanismos de participação, transparência e controle social de forma efetiva?	<i>Maior impacto para o aspecto democrático</i>		<i>Impactos ou efeitos do exercício cidadão e democrático em relação aos objetivos fixados no planejamento ou execução da política pública a partir da consideração da proteção ou preservação do núcleo envolvido</i>
Ambiental	Os recursos ambientais foram utilizados de forma efetiva?	<i>Maior impacto para a sustentabilidade ambiental</i>		<i>Impactos ou efeitos do meio ambiente em relação aos objetivos fixados no planejamento ou execução da política pública a partir da consideração da proteção ou preservação do núcleo envolvido</i>
Sociológica	As diferentes necessidades sociais foram consideradas de forma efetiva na	<i>Maior impacto na redução das desigualdades e respeito às diferenças</i>		<i>Impactos ou efeitos das desigualdades e diferenças sociais em relação aos objetivos fixados no</i>

		medida das suas desigualdades?		<i>planejamento ou execução da política pública a partir da consideração da proteção ou preservação do núcleo envolvido</i>
--	--	--------------------------------	--	---

Fonte: realizada pelos autores

Os impactos devem ser avaliados sob todas as microdimensões de análise. Por exemplo, em determinada política pública de saúde, faz-se necessário que os impactos sejam avaliados de modo a considerar os impactos para a inclusão social, ao tempo em que também considerou os impactos para a sustentabilidade ambiental. Ou, ainda, se a política pública foi executada de forma a causar um bom impacto sob o aspecto tecnológico e também em termos administrativos. Com isso, quer-se dizer que os impactos devem ser avaliados muito além de que meros resultados de atendimentos, consultas, ou em termos de produtos entregues, mas devem buscar considerar englobar toda a complexidade da realidade que busca transformar a partir da multidimensionalidade do seu processo.

Para tanto, é preciso que seja estabelecido além de metas físicas (eficácia) e financeiras (eficiência), metas de impacto ou de efeitos. A ausência de planejamento e fixação de metas de impacto prejudica a análise da efetividade da política pública no momento da avaliação. O avaliador, na ausência de parâmetros para aferir a efetividade, deverá indicar a necessidade de melhoria no planejamento que vise dar maior concretude social da política pública pelo critério da efetividade.

4. CONCLUSÕES

Esse trabalho buscou contribuir com a construção e compreensão da categoria critérios na dogmática jurídica das políticas públicas. Demonstrou-se que a necessidade dessa categorização específica no âmbito da dogmática jurídica das políticas públicas, resulta da exigência de que os critérios devem ser operados e interpretados de forma coordenada no âmbito do processo das políticas públicas, isto é, de um olhar próprio para as suas particularidades, em especial, a sua multidimensionalidade.

Destacou-se que a categoria critérios importará não somente à fase de avaliação da política pública, mas a todo o seu ciclo – ou, segundo se denomina pela dogmática jurídica – a todo o seu processo cíclico-complexo. Com isso, foi dito que é fundamental que os critérios estejam coordenados desde a sua fixação na fase de planejamento, a observância concreta na fase de execução e sua comparação na fase de avaliação.

Os critérios em si, a exemplo da eficiência, embora trazidos e importados de outras áreas do conhecimento científicos, tais como do estudo envolvendo auditorias governamentais, exigem reflexão específica no âmbito do processo das políticas públicas. Desse modo, como trazido ao longo do texto, a existência da categoria jurídica própria é imperiosa para que não se importe olhares impróprios ou se faça análises descompassadas da dogmática jurídica das políticas públicas e, ainda, permita-se o desenvolvimento de aperfeiçoamentos próprios a partir dessas importações.

Assim, mediante a dogmática jurídica das políticas públicas e o estabelecimento da categoria critérios, a eficiência, a eficácia e a efetividade devem ser coordenadas e interpretadas a partir da multidimensionalidade do processo das políticas públicas, de modo que considerem toda a complexidade das políticas públicas e se direcionem de fato para atingimento de seus objetivos de forma ampla, inclusiva, plural e socialmente justa.

Sob a perspectiva da eficiência, no caso da dimensão administrativa os instrumentos administrativos (por exemplo, fomento, serviço público, contratação pública, delegação) devem ser considerados a partir da capacidade do Estado em alcançar de forma ótima os objetivos almejados. Ao mesmo tempo, sob a micro dimensão sociológica, esses instrumentos devem ser capazes de ter resultados na redução de desigualdades. Na seara da micro dimensão ambiental, os instrumentos devem considerar aspectos de sustentabilidade.

É de dizer que a discricionariedade daquele que tomará as decisões durante o processo cíclico-complexo das políticas públicas está envolta de deveres constitucionais e legais – os quais correspondem a macro dimensão do direito/jurídica.

No caso da eficácia, por exemplo, sob a perspectiva das micro dimensões tecnológica e sociológica, se o objetivo da política pública de saúde envolver a utilização de telemedicina, observou-se a necessidade de se traçar metas e indicadores para aferir quais os

recursos tecnológicos serão utilizados (tecnológica), quantas pessoas se pretendem atender, em quanto tempo, em quais regiões e cidades (sociológica).

No caso da efetividade, é preciso que seja estabelecido além de metas físicas (eficácia) e financeiras (eficiência), metas de impacto. A ausência de planejamento e fixação de metas de impacto prejudica a análise da efetividade da política pública no momento da avaliação.

REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas**: diagnósticos, diretrizes e propostas. Ithala, Curitiba: 2021.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de auditoria operacional**. 4.ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. Função social do jurista no Brasil contemporâneo. **Revista Da Faculdade De Direito**, Universidade De São Paulo, n. 86, 1991, p. 130-143.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

SERPA, Selma Maria Hayakawa. Auditoria operacional e avaliação de programas: instrumentos diferentes com propósitos comuns – identificando as similaridades em busca do elo perdido. **Revista do TCU**, n. 122, set/dez, 2011, p. 142-151

RIST, Ray C. (Ed.). **Program Evaluation and the Management of Government**: patterns and prospects across eight nations. New Brunswick; Londres: Transaction Publishers, 1990

WEISS, C. H. Evaluation: **Methods for Studying Programs and Policies**. 1998

POLLITT, Christopher; MUL, Robert. Critério. In: POLLITT, Christopher. **Desempenho ou legalidade?** Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Tradução de Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex post*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

GABARDO, Emerson. **Princípio da eficiência**. Tomo Direito Administrativo e Constitucional, Edição 1, Abril de 2017. Disponível em:

<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia> Acesso em 03 set. 2023.

GABARDO, Emerson. A eficiência no desenvolvimento do Estado brasileiro: uma questão política e administrativa. In. MARRARA, Thiago (coord.). **Princípios de Direito Administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

BUSE, Kent; MAYS, Nicholas; WALT, Gill. **Making Health Policy**. 2. ed. 2012.

PATTON, Michael Q. **Utilization-Focused Evaluation**. 2008.

RAMALHO, Dimas. **Como saber se o terceiro setor traz mais eficiência ao Estado?** Disponível: <https://www.migalhas.com.br/depeso/378785/como-saber-se-o-terceiro-setor-traz-mais-eficiencia-ao-estado> Acesso em: 08 dez. 2023.

LUBKE, Mariane Yuri Shiohara. **Planejamento multidimensional como condição de consecução do desenvolvimento sustentável**. Tese (Doutorado em Direito), Curitiba: PUC-PR, 2022.

MARÇAL, Liliana de Almeida F. S.; MARÇAL, Thiago F. S. **As organizações sociais e as polêmicas na área da saúde**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-02/organizacoes-sociais-polemicas-area-saude/> Acesso em: 08 dez. 2023.

BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. **Relatório de Avaliação - Ordem de Serviço 202000027**. Secretaria Federal de Controle Interno: Brasília, 2020.

MARINHO, Alexandre. Entendendo os conceitos de eficiência em saúde. In: OCKÉ-REIS, Carlos Octávio (Org.). **SUS: avaliação da eficiência do gasto público em saúde**. Brasília: IPEA, CONASS, OPAS, 2022.

SANTOS, Maria Angélica Borges dos. Eficiência e ineficiência nos sistemas de saúde: a perspectiva internacional no debate. In: OCKÉ-REIS, Carlos Octávio (Org.). **SUS: avaliação da eficiência do gasto público em saúde**. Brasília: IPEA, CONASS, OPAS, 2022.

FURTADO, Lorena Lucena; GIACOMELLI, Josiane; PACHECO, Vicente. Evidências de irregularidades em Oscips: uma análise dos exames de auditoria realizados pelo Tribunal de Contas da União. **Revista Catarinense de Ciência Contábil**. ISSN 2237-7662. Florianópolis, SC, v. 18, 1-16, e2679, 2019.

RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça**. Belo Horizonte: Fórum, 2023