

ano 22 – n. 90 | outubro/dezembro – 2022

Belo Horizonte | p. 1-236 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v22i90

A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

FORUM

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003). – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral

ISSN impresso 1516-3210

ISSN digital 1984-4182

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342

CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira de Oliveira

Capa: Igor Jamur

Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A3 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2022, a revista foi classificada no estrato A3 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

Avaliação de políticas públicas no contexto do federalismo cooperativo brasileiro

Evaluation of public policies in the context of Brazilian cooperative federalism

André Afonso Tavares*

Universidade de Santa Cruz do Sul (Brasil)
afonsotavares.andre@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-9549-8096>

Caroline Müller Bitencourt**

Universidade de Santa Cruz do Sul (Brasil)
carolinemb@unisc.br
<https://orcid.org/0000-0001-5911-8001>

Recebido/Received: 16.06.2022/June 16th, 2022.

Aprovado/Approved: 03.12.2022/December 3rd, 2022.

Como citar este artigo/*How to cite this article*: TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller. Avaliação de políticas públicas no contexto do federalismo cooperativo brasileiro. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 90, p. 171-205, out./dez. 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i90.1736.

* Doutorando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (Santa Cruz do Sul-RS, Brasil). Mestre em Direito. Especialista em Direito Público e em Auditoria Governamental. MBA em Ciência de Dados. Graduado em Direito e em Ciências Contábeis. Graduando em Engenharia de Software. Advogado. Bolsista do Programa UNIEDU/Estado de Santa Catarina. *E-mail*: afonsotavares.andre@gmail.com.

** 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 Mestre 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. *E-mail*: carolinemb@unisc.br.

Resumo: A presente pesquisa busca analisar os desafios do processo de avaliação de políticas públicas no âmbito do federalismo cooperativo brasileiro. Para tanto, o problema de pesquisa foi delimitado da seguinte forma: quais os obstáculos à avaliação de políticas públicas a partir do modelo de federalismo cooperativo brasileiro? O objetivo geral foi analisar, a partir do federalismo cooperativo brasileiro, os principais obstáculos à avaliação das políticas públicas descentralizadas para, uma vez mapeados os desafios, avançar no âmbito de uma melhor articulação entre os entes para futuras avaliações de políticas públicas. O método utilizado foi o dedutivo e, como procedimento, utilizou-se da revisão bibliográfica e análise de documentação indireta. O trabalho se dividiu em dois grandes blocos: no primeiro, analisa-se o modelo de federalismo cooperativo à luz da Constituição Brasileira de 1988, em especial, a repartição de competências federativas nas matérias que foram articuladas políticas públicas a partir de um agir cooperativo dos entes governamentais; já no segundo, pretende-se estudar o processo de avaliação de políticas públicas, com análise de seus elementos, tipologias e critérios, para então verificar as dificuldades à avaliação de políticas públicas a partir da consideração das complexidades inerentes ao federalismo cooperativo brasileiro. Como conclusão principal, demonstrou-se a necessidade de adoção de critérios à avaliação de políticas que considerem a divisão de responsabilidades no planejamento e na implementação, além das capacidades diferenciadas de financiamento dos entes públicos quando das competências federativas cooperativas.

Palavras-chave: Avaliação de políticas públicas. Federalismo cooperativo. Repartição de competências. Estado federal. Constituição Brasileira de 1988.

Abstract: The present research seeks to analyze the challenges of the public policy evaluation process within the scope of Brazilian cooperative federalism. Therefore, the research problem was defined as follows: what are the obstacles to the evaluation of public policies based on the Brazilian cooperative federalism model? The general objective was to analyze, from the Brazilian cooperative federalism, the main obstacles to the evaluation of decentralized public policies so that, once the challenges are mapped, to advance in the scope of a better articulation between the entities for future evaluations of public policies. The method used was deductive and the procedure used was the literature review and analysis of indirect documentation. The work was divided into two large blocks. In the first one, the model of cooperative federalism is analyzed in the light of the Brazilian Constitution of 1988, in particular, the division of federative competences in matters that were articulated public policies from a cooperative action of governmental entities. In the second, we intend to study the process of public policy evaluation, analyzing its elements, typologies and criteria, in order to verify the difficulties in the evaluation of public policies from the consideration of the inherent complexities of Brazilian cooperative federalism. As a main conclusion, it was demonstrated the need to adopt criteria for the evaluation of policies that consider the division of responsibilities in planning and implementation, in addition to the differentiated financing capabilities of public entities when they have cooperative federative competences.

Keywords: Evaluation of public policies. Cooperative federalism. Division of competences. Federal state. Brazilian Constitution of 1988.

Sumário: 1 Introdução – 2 Federalismo cooperativo em matéria de políticas públicas – 3 Avaliação de políticas públicas nos casos de cooperação interfederativa – 4 Conclusões – Referências

1 Introdução

Os Estados que adotam o modelo federalista não garantem, de forma alguma, uma única formatação de organização estatal, sendo possível se falar em diferentes federalismos, a partir de diferentes conjugações, especialmente quanto à distribuição de competências e aos aspectos de centralização/descentralização de seus elementos, o que, por consequência, produz diferentes efeitos para as políticas públicas, os quais precisam ser considerados quando do processo avaliativo.

A avaliação de políticas públicas é um ramo em ascensão tanto na literatura científica quanto na legislação, em especial, na brasileira. Tanto é que a avaliação de políticas públicas recebeu recentemente *status* constitucional, tendo em vista a promulgação da Emenda Constitucional nº 108, de 2020, que incluiu o parágrafo único no artigo 193 no Texto Constitucional, de forma a indicar o dever do Estado, entre outras funções, em planejar e avaliar as políticas sociais, assegurada a devida participação da sociedade. Após, promulgou-se a Emenda Constitucional nº 109, de 2021, que introduziu o §16 no artigo 37 da Constituição brasileira e dispôs que “os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei”.¹

Por ser a avaliação muitas vezes confundida com processo de auditoria governamental ou então utilizada de forma muito restrita a avaliações pontuais de projetos ou programas sem a necessária complexificação inerente à política pública envolvida, não se tem verificado estudos específicos que busquem considerar, no processo de avaliação de políticas públicas, critérios atinentes ao federalismo cooperativo. Isso porque, conforme será detalhado no corpo deste trabalho, há elementos do federalismo que, a depender da forma como são conjugados, produzirão diferentes efeitos para políticas públicas, sendo certo que a avaliação deverá considerá-los e analisá-los a partir de um olhar setorial, na medida em que cada política pública terá uma conjugação de elementos própria.

Diante disso, o problema de pesquisa restou assim delineado: *quais os desafios da avaliação de políticas públicas no âmbito do federalismo cooperativo brasileiro?* O objetivo geral será analisar, a partir do federalismo cooperativo brasileiro, os principais obstáculos à avaliação das políticas públicas descentralizadas. O método será o dedutivo e, como procedimento de abordagem, se utilizará da revisão bibliográfica, consulta às fontes normativas e análise de documentação indireta.

O trabalho foi dividido em dois grandes blocos: no primeiro, buscar-se-á analisar o modelo de federalismo cooperativo à luz da Constituição Brasileira de 1988, em especial, a repartição de competências federativas nas matérias que foram articuladas políticas públicas a partir de um agir cooperativo dos entes governamentais; já no segundo, pretende-se estudar o processo de avaliação de políticas públicas, com análise de seus elementos, tipologias e critérios, para então verificar as dificuldades à avaliação de políticas públicas a partir da consideração das complexidades inerentes ao federalismo cooperativo brasileiro.

¹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

2 Federalismo cooperativo em matéria de políticas públicas

O modelo federalista, na acepção moderna, possui sua origem nos Estados Unidos da América enquanto forma de Estado.² Entretanto, no Brasil, segundo Dallari,³ o processo de adoção do federalismo ocorreu de forma inversa ao caso norte-americano, que foi centralizador ou também chamado de movimento centrípeto. Na época,⁴ marcada pelo período imperial brasileiro, parte-se de um contexto de Estado unitário centralizador, tendo o poder político sido distribuído, sem eliminar o poder central, entre várias unidades, que até então eram apenas subdivisões administrativas chamadas de províncias, as quais, a partir do recebimento de parcela de poder político e da afirmação formal de sua individualidade, passaram a ser identificadas como Estados. O movimento, portanto, foi descentralizador ou também chamado de centrífugo.

Diz-se que o modelo constitucional brasileiro recebeu dois modelos. Primeiramente, na Constituição de 1891 foi recepcionado o modelo federativo norte-americano (com repartição rígida de competências entre União e Estados-Membros, e de ampla autonomia aos Estados), mas, já na Constituição de 1934, foi introduzido, ao lado dele, o modelo federativo “cooperativo” alemão, em que existe colaboração e/ou cooperação entre União e Estados (sem repartição rígida, portanto), mas no qual a autonomia estadual não é tão ampla como no caso americano (em face do aumento das competências da União, sobretudo legislativas). A Constituição de 1988 segue essa sistemática híbrida, mas, na prática, predominam as linhas do federalismo alemão, com centralização de competências na União federal. Releva notar que a dogmática tenta descrever os modelos e sua adoção em um ordenamento específico, valendo-se de termos vagos, tais como “mais autonomia”, “maior centralismo”. Isso significa dizer que esse campo, em hipótese alguma, é visto como em preto e branco pela doutrina, mas, sim, possuindo diversas matizes de cinza – como, aliás, praticamente tudo em direito. Impressiona que dessa

² Acerca da utilização do federalismo como *forma de Estado*, observam-se as considerações trazidas por Dallari, segundo o qual “é comum entre os teóricos do Estado, europeus ou influenciados pelas concepções originárias na Europa, apontar a organização federativa como ‘forma de Estado’, que exige um governo com determinadas peculiaridades. Entre os teóricos dos Estados Unidos da América não é de uso corrente a expressão *Estado*, que se formou sobretudo pela contribuição da dogmática alemã e teve seu sentido fundamental definido no século XIX. Na teoria norte-americana é preferida a expressão *Nação*, que muitas vezes aparece com o significado que os teóricos alemães dão a Estado, ou seja, a sociedade política dotada de autoridade superior e de personalidade jurídica” (DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986. p. 52-53).

³ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986. p. 52.

⁴ “Diz a História que a federação foi instituída no Brasil pelo Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, que implantou ‘provisoriamente’ a federação e a República” (TORRES, João Camilo de Oliveira. *A formação do federalismo no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. p. 29). Observa-se que foi a segunda Constituição brasileira, datada de 24 de fevereiro de 1891, que constitucionalizou a forma federativa de Estado e a forma republicana de governo.

relatividade da linguagem a dogmática extraia respostas tão fáceis e prontas. Também não estaria incorreto dizer que o federalismo também está ligado à ideia de cooperação, muito embora ela aconteça de formas diferenciadas.⁵

Dentre os atributos que caracterizam a existência de Estado federal, Soares e Machado,⁶ após revisão bibliográfica, destacam: a) *constituição federal*, na qual se firma o pacto federativo entre os entes territoriais; b) *divisão do Estado nacional* em várias subunidades territoriais, chamadas de entes federados ou unidades-membro da federação; c) poderes executivo, legislativo e judiciário autônomos nos âmbitos nacional e subnacionais; d) *divisão de competências fiscais e administrativas* entre os níveis de governo; e) *legislativo nacional bicameral*, com representação das subunidades nacionais no governo central por meio de uma segunda casa legislativa (Senado);⁷ f) *Corte Suprema de Justiça* responsável pela regulação dos conflitos federativos e garantia da ordem federal.

Estudos que considerem o federalismo como uma de suas variáveis de análise devem passar necessariamente pelo estudo da descentralização e das diferentes formas de distribuição da autoridade política dos Estados nacionais. Apesar daqueles que entendem que não haveria uma produção de efeitos homogêneos ou numa única direção, a maior parte dos pesquisadores aponta o federalismo como uma variável a ser considerada no estudo das políticas públicas, pelo que se requer, também, uma especificação dos atributos institucionais mais relevantes do federalismo, que, conjugados, afetam a dinâmica das políticas públicas.⁸

Neste tópico, além de se considerar o federalismo como uma variável relevante ao estudo das políticas públicas, considerar-se-á o modelo de federalismo cooperativo no campo das políticas públicas de competências compartilhadas ou cooperativas, que exigirá uma análise dos mecanismos de coordenação e consideração das particularidades locais durante o ciclo das políticas públicas. O propósito será apresentar complexidades necessárias à compreensão e proposição de novos elementos ao processo de avaliação dessas mesmas políticas públicas.

⁵ BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Paradoxos do federalismo: uma observação pragmático-sistêmica. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 12, n. 49, p. 151-176, jul./set. 2012, p. 159.

⁶ SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018. p. 20.

⁷ CALÇADA, Luís Antonio Zanotta; RECK, Janriê Rodrigues. Federação, municípios e políticas públicas: o impacto da PEC do pacto federativo (nº 188/2019) no Rio Grande do Sul. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 7, n. 3, p. 859-876, set./dez. 2020. p. 862.

⁸ SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018. p. 55.

2.1 Federalismo cooperativo e a repartição de competências estabelecidas na Constituição de 1988

A CRFB de 1988 reiterou o modelo de federalismo cooperativo e buscou realizar a repartição de competências⁹ entre os diferentes poderes e esferas da federação. Pois bem, consoante destaca Rodrigues,¹⁰ esse modelo “permite, por um lado, a delegação de competências entre União e Estados-membros, bem como, por outro lado, um sistema de execução legislativa indireto, é dizer: Estados-membros podem, em determinados casos, executar a legislação federal”.

Adianta-se que não serão análises do presente trabalho as competências jurisdicionais cabíveis tipicamente ao Poder Judiciário. O foco aqui se centrará nas responsabilidades atribuídas aos Poderes Legislativo e Executivo nas diferentes esferas da federação, discutindo-se os níveis de competências administrativas e legislativas entre os distintos entes federativos. Nelas, há ainda a classificação doutrinária entre competências privativas, exclusivas, comuns, concorrentes, delegadas, plena, suplementares e remanescentes, as quais merecem análise e reflexão.

Competências exclusivas são competências quase sempre administrativas conferidas unicamente a determinado ente. No Brasil, elas estão principalmente previstas no artigo 21 da CRFB e estão atribuídas à União. Dentre elas, destaca-se a competência para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, prevista no inciso IX desse artigo.¹¹ Há também previsão de competência exclusiva nos artigos 49, 51 e 52, além de outras mais pontuais, tais como aquelas atribuídas aos estados, no artigo 25, §2º, e aos municípios, no art. 30, incisos I, III a IX.

Competências privativas são competências legislativas cujo exercício é atribuído também unicamente a um ente, mas que podem ser delegadas a outro em questões específicas. Estão previstas no artigo 22 da CRFB e estão atribuídas à União, a qual pode, conforme parágrafo único, por meio de lei complementar, autorizar os estados a legislar sobre questões específicas que envolvam as matérias ali elencadas. Competência delegada, portanto, seria aquela atribuída originariamente a determinado ente, mas que pode ter seu exercício transferido a outro ente para casos expressamente especificados.

⁹ Entende-se por competências o “conjunto das atribuições legalmente conferidas a um órgão unipessoal ou coletivo. Através das competências são definidos os direitos e as obrigações de cada órgão” (DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986. p. 79).

¹⁰ RODRIGUES, Itiberê C. V. Fundamentos dogmático-jurídicos do sistema de repartição das competências legislativa e administrativa na Constituição de 1988. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. p. 323.

¹¹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

Já a competência concorrente é competência legislativa em que há a previsão de atividade legiferante de responsabilidade compartilhada entre os entes federativos. No caso brasileiro, ela está prevista no artigo 24 da CRFB e prevê que a União, os estados e o Distrito Federal legislarão concorrentemente sobre as matérias nele listadas. Nesse caso, a União deve se limitar à criação de normas gerais. A competências suplementar, por sua vez, estaria justamente nos “vazios” deixados pelas normas gerais.

A primeira problemática pode ser aqui identificada. No tocante à competência concorrente, não se verifica uma clara definição legal acerca do que seriam “normas gerais” e o que seriam “normas específicas ou suplementares” para saber exatamente o que caberia à União e o que caberia aos demais entes políticos. Essa tarefa tem exigido do STF papel interpretativo, mas nem sempre muito revelador.¹²

A segunda problemática seria referente aos municípios. Observa-se que esses não estão expressamente previstos na redação constitucional quanto ao exercício da competência concorrente prevista no artigo 24; porém, o artigo 30 prevê que compete aos municípios, no inciso I, legislar sobre interesse local; e, no inciso II, suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

A partir disso, discute-se se os municípios teriam competência para legislar sobre os assuntos elencados no artigo 24 – competência concorrente – quando se tratar de interesse local. Sobre o ponto, em debate que envolveu a competência do município para legislar sobre o meio ambiente, o Supremo Tribunal Federal, em julgamento realizado no Recurso Extraordinário nº 586.224, em 5 de março de 2015, por unanimidade, entendeu que “o Município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados”.¹³

Em outro julgamento, envolvendo competência para legislar sobre controle de poluição, ou seja, meio ambiente, no Recurso Extraordinário nº 194.704, realizado em 26 de junho de 2017, a Suprema Corte brasileira repetiu entendimento de que a

¹² Destaca-se, nesse sentido, julgamento realizado na ADI nº 927, em que o STF entendeu que “norma geral”, “tal como posta na Constituição, tem o sentido de diretriz, de princípio geral. A norma geral federal, melhor será dizer nacional, seria a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de suas competências”. Por outro lado, “[...] não são normas gerais as que se ocupem de detalhes, pormenores, minúcias, de modo que nada deixam à criação própria do legislador a quem se destinam, exaurindo o assunto de que tratam [...] São normas gerais as que se contenham no mínimo indispensável ao cumprimento dos preceitos fundamentais, abrindo espaço para que o legislador possa abordar aspectos diferentes, diversificados, sem desrespeito a seus comandos genéricos, básicos” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. *MC-ADI n. 927-3*, 03 nov. 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346697>. Acesso em: 16 jun. 2022).

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. *Recurso Extraordinário n. 586.224*, 05 mar. 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8399039>. Acesso em: 16 jun. 2022.

questão se inseria na competência legislativa dos municípios, fixando-se “como limite inultrapassável, o interesse local, e desde que as medidas de regulação normativa não transgridam nem conflitem com o âmbito de atuação que a Constituição da República atribuiu à União Federal e aos Estados-membros”.¹⁴

Ressalta-se que, embora a interpretação dada pelos precedentes acima citados possa representar certo avanço quanto à permissividade de exercício da competência concorrente aos municípios, isto é, sempre em caráter suplementar e não conflitante com as legislações federal e estadual, ainda há obscuridades que precisam ser clareadas, pois não há uma definição legal ou jurisprudencial daquilo que seria “interesse local” e, portanto, estaria dentro da margem conferida ao município para legislar juntamente dos demais entes. Ao que se transparece dos julgamentos, o interesse local, no âmbito das matérias de competência concorrente do artigo 24, à luz do federalismo cooperativo, deve ser lido em caráter residual ou subsidiário às demais legislações. Isto é, há uma hierarquia legislativa que deve ser respeitada no exercício da competência corrente dos municípios.

Em caso recente, envolvendo a articulação federativa ao combate da pandemia decorrente do novo coronavírus (COVID-19), o julgamento da ADPF nº 672 pelo STF traz melhor ilustração acerca dessa hierarquização quanto ao exercício da competência concorrente.¹⁵ Isto é, entendeu a corte constitucional brasileira que os demais entes subnacionais, inclusive os municípios, poderiam, “cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios”, adotar ou manter “medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia”, “sem prejuízo da competência geral da União para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário”.¹⁶ Assim, o STF trouxe a possibilidade dos estados e municípios criarem regras mais restritivas do que as estabelecidas pela União.

A competência comum que é competência administrativa atribuída aos entes políticos. Está prevista no artigo 23 da CRFB e atribuí à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a responsabilidade acerca da execução por diversas atividades. Na verdade, o que se intenciona nessa competência é o exercício cooperado entre os entes políticos acerca das matérias ali elencadas, sendo que, conforme parágrafo único desse mesmo dispositivo, leis complementares deverão

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. *Recurso Extraordinário n. 194.704*, 26 jun. 2017. p. 110. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14071244>. Acesso em: 16 jun. 2022.

¹⁵ NOHARA, Irene Patrícia. Desafios enfrentados pelo Supremo Tribunal Federal na emergência da COVID-19: conflito interfederativo e cientificidade no combate à pandemia. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 82, p. 203-219, out./dez. 2020.

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. *ADPF n. 672*, 13 out. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344826938&ext=.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2022.

fixar normas para a cooperação, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Por fim, as competências remanescentes seriam aquelas residuais não atribuídas a nenhum outro ente, caso em que ficaria a cargo de determinado ente político. Essas ficaram destinadas aos estados, consoante previsão do artigo 25, §1º, da CRFB.

Em razão da complexidade que envolve a problemática que se pretende enfrentar, a discussão acerca das competências concorrente e comum se dará no tópico seguinte, que tratará em maior ênfase do papel dessas competências a partir da cooperação federativa no âmbito das políticas públicas.

2.2 A cooperação federativa brasileira no âmbito das políticas públicas

Antes de adentrar propriamente na discussão a respeito das nuances da relação entre federalismo cooperativo e políticas públicas, destaca-se que essa forma de Estado não se resume apenas às competências ditas concorrentes e/ou competências comuns, já que, mesmo nos casos de competências exclusivas ou privativas, estas devem contribuir, direta ou indiretamente, ao bem comum e, dessa forma, relacionar-se-ão a determinada política pública. Entretanto, entende-se que as competências concorrente e comum carregam consigo maior encargo de cooperação em razão do próprio exercício originariamente compartilhado nelas presente. Além disso, o debate comporta outras questões, tal como a questão tributária, das quais o presente trabalho não se ocupará.

Objetivar-se-ão, nessa pesquisa, portanto, a discussão no modelo de federalismo cooperativo presente no Brasil e as implicações no âmbito das políticas públicas, com olhar especial para as competências concorrente e comum, para, no momento seguinte, discutir os desafios e critérios para avaliação de políticas públicas.

Pois bem, Soares e Machado¹⁷ identificaram quatro elementos do federalismo que podem resultar em diferentes efeitos no âmbito das políticas públicas: a) grau de centralização jurisdicional ou legislativa; b) federalismo partidário; c) poder de revisão e arbitramento por uma corte suprema de justiça; e d) federalismo fiscal.

O *grau de centralização jurisdicional ou legislativa* refere-se à capacidade do governo central de regular assuntos que afetam também interesses dos entes subnacionais, a partir da distribuição ou repartição de competências legislativas,

¹⁷ SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018. p. 59-60.

bem como as regras de veto (*demos constraining*) de interesses desses entes subnacionais ao poder de legislar da União.¹⁸

Segundo Arretche, no Brasil, a Constituição de 1988 autorizou a União a iniciar legislação em todas as áreas de políticas públicas, inclusive naquelas em que a execução ou implementação será descentralizada, além de que, na maioria dos casos, não será necessária a utilização de emenda à Constituição para sua aprovação. Além disso, muitas mudanças que afetam os entes subnacionais em matérias sobre finanças, políticas e/ou gastos podem ser reguladas por leis complementares ou leis ordinárias, com quórum mais simplificado para aprovação. Nos casos que exigem emendas constitucionais, ainda assim essas se tornam relativamente fáceis de se aprovarem, pois não há exigência de realização de referendos ou obtenção de aprovação pelas legislaturas estaduais. Portanto, a centralização de competências políticas, combinada com o princípio da maioria para mudar a legislação federal, resulta no fato de que nenhuma supermaioria é necessária para mudar o *status quo* da maioria das questões subnacionais, isto é, torna-se possível ao Estado federal brasileiro que o governo central inicie e aprove legislação de interesse geral, sem precisar expandir sua autoridade.¹⁹

O federalismo partidário caracteriza-se pela “existência de pelo menos dois níveis autônomos de poder cujos entes políticos territoriais constituem governos por meio de eleições e os partidos políticos se organizam e atuam com vista à conquista do poder”, sendo que será mais ou menos centralizado a partir do grau de independência entre os partidos que disputam mandatos na esfera do governo central e aqueles dos governos subnacionais. Essa dinâmica pode ser analisada a partir dos seguintes aspectos: grau de nacionalização do sistema partidário, grau de fragmentação partidária, níveis de coesão ou disciplina partidária na arena parlamentar e abrangência territorial das clivagens que organizam o sistema partidário.²⁰

Já o *poder de revisão e arbitramento por uma corte suprema de justiça* envolve a atuação desta no “arbitramento e regulação dos conflitos federativos verticais e horizontais”. A corte, ao exercer seu papel interpretativo da Constituição, desempenha papel consolidador acerca dos “limites da própria centralização jurisdicional ou dos graus de autonomia dos governos subnacionais para decidir sobre suas próprias escolhas”, bem como de uniformização das decisões dos tribunais inferiores e das

¹⁸ SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018. p. 60.

¹⁹ ARRETCHÉ, Marta. *Demos-constraining or demos-enabling federalism? Political Institutions and Policy Change in Brazil*. *Journal of Politics in Latin America*, v. 5, n. 2, p. 133-150, 2013, p. 135-136.

²⁰ SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018, p. 61-62.

normas ou direitos a serem cumpridos nacionalmente.²¹ Interessa, ainda, sobre o ângulo das políticas públicas, o papel centralizador dessas interpretações, isto é, se no exercício do seu poder de revisão constitucional e de julgador dos conflitos federativos resulta efeitos institucionais mais favoráveis à União em detrimento das unidades subnacionais ou em extensão a todo o país de decisões relativas a políticas públicas, sendo o inverso correspondente ao papel descentralizador.²²

Por fim, conforme destacam Soares e Machado,²³ o *federalismo fiscal* refere-se ao “modo de distribuir receitas e gastos públicos entre o ente nacional e os entes subnacionais de governo numa federação”. Nesse contexto, deverão ser verificados os seguintes aspectos: a) a divisão de competências de arrecadar e gastar, b) as transferências intergovernamentais de recursos e, ainda, c) o endividamento público. Esse atributo é essencial para as políticas públicas, pois implicarão na capacidade de financiamento dos entes públicos, especialmente no âmbito das políticas sociais, com caráter universalizante e baseado na equidade. A centralização ou não aqui se refere à dinâmica de concentração e de distribuição dos recursos financeiros nas diferentes esferas. A centralização dos recursos financeiros da União proporciona maior capacidade coordenativa e desenvolvimento de políticas nacionais. Por outro lado, o excesso de centralização pode desconfigurar a autonomia dos demais entes federativos, além de os tornar incapazes para o exercício de competências comuns.

No âmbito das políticas públicas, compreender esses atributos na dinâmica da cooperação federativa brasileira é essencial para tornar possível a atividade avaliativa, especialmente no que concerne aos mecanismos de coordenação e articulação das funções de formulação e implementação. Consoante será mais bem explorado em tópico próprio neste trabalho, avaliar envolve apurar o atingimento de objetivos, planejamento, projeção de metas e as mudanças de realidades e, nesse processo, verificar e explicar por que determinada meta fixada não foi alcançada ou pretensão impacto não foi verificado.

Engloba, ainda, apurar responsabilidades por essas metas e estratégias. Como estas são desdobradas em estratégias ou ações, que, por sua vez, passam a ser apuradas ou medidas por indicadores, deve-se definir e apurar a quem compete fazer o quê – e definir também isso em níveis federativos –, visto que é preciso detectar onde o desempenho não está sendo atingido ou onde o planejamento precisa ser revisto. Em relação a essas responsabilidades, a que o direito denomina de

²¹ Ver, por exemplo: LIMA, Sabrina Santos; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. O controle de constitucionalidade e a atuação do Supremo Tribunal Federal na proteção das minorias: análise crítica da ADC nº 41 (cotas raciais em concursos públicos). *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 8, n. 2, p. 507-528, maio/ago. 2021.

²² SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018, p. 62-63.

²³ SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018, p. 63-64.

competência, torna-se complexa na dinâmica do federalismo cooperativo brasileiro, pois há previsão, dentro de uma mesma política pública, de atuação de mais de um ente federativo, em especial no âmbito das políticas sociais.

No caso da competência comum, que possui natureza administrativa/executória, as responsabilidades são compartilhadas entre os diferentes entes federativos, sendo que a ausência de leis complementares que fixem as normas para a cooperação tem criado situações nebulosas para a atuação de cada ente da federação na execução de suas atividades,²⁴ sem deixar de observar que, no federalismo cooperativo, há reflexo também nas competências concorrentes, relacionando normas de diretrizes gerais e normas suplementares.

Para realizar a coordenação federativa, os governos precisam considerar alguns fatores e, a partir deles, os instrumentos para induzir a colaboração dos demais entes subnacionais em prol dos objetivos de caráter nacional. Dentre os fatores, portanto, de forma não taxativa, que podem afetar a *cooperação nas relações intergovernamentais*, estão: (i) pressões na arena política interna aos governos, especialmente naqueles em que a atuação está atrelada em maior grau à sensibilidade dos eleitores; (ii) existência de estruturas de recompensas ou *payoffs* que afetem a escolha entre cooperar ou não, baseada na teoria dos jogos; (iii) grande número de agentes com forte independência para as escolhas entre cooperar ou não.²⁵

Para harmonizar esses fatores ou induzir a cooperação, os governos centrais se utilizam de instrumentos de coordenação. Soares e Machado²⁶ didaticamente os agrupam em: a) mecanismos de coordenação vertical; b) mecanismos facultados à coordenação horizontal ou vertical; e c) mecanismos mistos de coordenação intergovernamental. Nos *mecanismos de coordenação vertical*, destacam-se os seguintes: (i) constrangimentos constitucionais e legais; (ii) transferências condicionadas; (iii) arenas de pactuação intergovernamental. Já nos *mecanismos facultados à coordenação horizontal ou vertical*, encontram-se: (i) convênios de cooperação entre entes governamentais; (ii) consórcios públicos entre municípios, estados, diferentes níveis de governo ou com pessoas jurídicas de direito privado.

²⁴ Conforme escrevem Vazquez e Gomes, “os constituintes de 1988 optaram pelo formato das competências comuns para a maior parte das políticas sociais brasileiras. Assim, qualquer ente federativo está constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente federativo está constitucionalmente obrigado a implementar programas nessas áreas” (VAZQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETICHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. p. 177).

²⁵ SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018. p. 97.

²⁶ SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018. p. 97-102.

Por fim, quanto aos *mecanismos mistos de coordenação*, estão: (i) regionalização de políticas públicas; (ii) criação de regiões metropolitanas.

Ainda, essa dinâmica de apuração de responsabilidades ganha contornos específicos e complexos no contexto do federalismo brasileiro, posto que, conforme sustentam Vazquez e Gomes,²⁷ não necessariamente o ente atribuído da competência administrativa, isto é, com a responsabilidade para execução (*policy-making*), será o mesmo que detém a competência legislativa, ou seja, que terá autonomia decisória (*policy decision-making*).

No caso brasileiro, pode-se destacar que há uma grande concentração de competência privativa na União, o concorrente limite estados e municípios a suplementar, ou seja, é no âmbito federal que acontecerá uma maior centralização da decisão legislativa em matéria de políticas públicas, enquanto a execução e a arrecadação financeira para isso nem sempre se encontram em consonância.

Por isso, será preciso determinar também se eventual falha numa política pública se deu ou na sua parte decisória/legislativa, ou na sua parte executória/administrativa, ou em ambas. É bem verdade, entretanto, que outras atividades certamente deverão compor essa avaliação, tal como se houve interferência direta ou indireta do Poder Judiciário, que não detém responsabilidade legislativa ou administrativa, mas que, por meio da decisões judiciais, poderá impactar naquilo que foi decidido ou executado e, assim, ressignificar a avaliação de responsabilidades no bojo de uma política pública – daí a ideia que é uma unidade na pluralidade, isto é, um complexo de decisões (rede) que compõem uma política pública.

A discussão entre descentralização e autonomia no contexto de políticas públicas e do sistema federativo brasileiro está, assim, perfeitamente relacionada com a avaliação das responsabilidades dos entes federativos. A esse respeito, acerca do argumento dos que afirmam que a Constituição de 1988 teria realizado excessiva descentralização de recursos e autonomia (efeito centrífugo) sobre a capacidade de coordenação nacional para a provisão de serviços públicos, que teria como consequência uma situação de federalismo autárquico e predatório, isto é, de competição entre os entes federativos, Vazquez e Gomes salientam que, “embora os riscos de competição entre jurisdições estejam potencialmente presentes, eles são compensados pela concentração de autoridade regulatória no governo federal”. Sustentam, ainda, que “o Estado federativo brasileiro dotou a União de autoridade normativa e capacidade de gasto que lhe permite afetar decisivamente a agenda

²⁷ VAZQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. p. 160.

dos governos subnacionais, a despeito da descentralização política, fiscal e de competências” realizada pela CRFB/1988.²⁸

Para corroborar esse argumento, os autores trazem análise do gasto com serviços sociais básicos pelos municípios brasileiros, em que concluem que, em média, no ano de 2006, 70% do total de seus desembolsos são nas áreas de educação e cultura (30%), saúde e saneamento (24%), habitação (9%) e assistência e previdência (6%), o que seria resultado não de descentralização decisória e fiscal nem de expressão de preferências de gasto dos cidadãos, mas, sim, de regulação federal das finanças subnacionais, especialmente pelas regras constitucionais que obrigam a gastar 25% de suas receitas com educação e 15% em saúde.²⁹

Dessa forma, a análise de políticas públicas não pode focar apenas no federalismo ou na sua descentralização, mas também seria necessário verificar a combinação dessas categorias nas políticas setoriais, pois os “diferentes arranjos setoriais à autoridade para executar políticas, para tomar decisões com relação às regras de suas execução e, finalmente, de controle sobre recursos, afetam decisivamente a capacidade de discordância dos governos subnacionais”.³⁰

Esses elementos adicionam, sem dúvidas, maior complexidade à atividade avaliativa, sendo relevante à avaliação de políticas públicas compreender, então, os instrumentos pelos quais a União regula as diferentes políticas setoriais executadas pelos demais entes federativos.³¹ Na política de saúde, a União é responsável pela formulação da política nacional de saúde, bem como pela coordenação das ações intergovernamentais, de modo que o Ministério da Saúde tem autoridade para tomar as decisões importantes nessa política setorial. Adicionalmente, as políticas implementadas pelos governos locais são fortemente dependentes das

²⁸ VAZQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. p. 160-161.

²⁹ VAZQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. p. 175.

³⁰ VAZQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. p. 161.

³¹ Para as áreas de *saúde, habitação e saneamento*, essa estrutura era e permanece centralizada, qual seja, o governo federal controla as principais fontes de recursos e normatiza seu desembolso, cabendo aos governos subnacionais a execução ou implementação dessas políticas. Na área de *educação fundamental*, a estrutura de financiamento dessa política é historicamente descentralizada, cabendo ao governo federal normatizar condições gerais, o que torna mais limitada sua capacidade de coordenação nacional. As reformas adotadas a partir dos anos 1990 concentraram-se na execução descentralizada das políticas. A descentralização da autoridade para estabelecer as normas segundo as quais essas políticas seriam executadas foi bem mais limitada. Finalmente, os programas de *transferência de renda* tiveram forte expansão a partir do início dos anos 2000. Nesses, os governos locais são colaboradores de programas formulados e financiados pelo governo federal. Em conjunto, esses sistemas setoriais têm distintos padrões de regulação, bem como diferentes mecanismos de coordenação (VAZQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. p. 177).

transferências federais, as quais, por sua vez, são distribuídas com regras definidas pelo Ministério da Saúde. Portanto, o cenário de transferências condicionadas universais dota o governo federal de recursos institucionais para influenciar as decisões dos governantes locais, afetando sua agenda de governo. Os instrumentos utilizados para tanto são as portarias do Ministério da Saúde, que servem para regular e coordenar as ações nacionais em saúde.³²

No caso da educação, por exemplo, que envolve a análise do Plano Nacional de Educação (PNE), este é legislado no âmbito da União; porém, a partir dele, haverá atribuição de responsabilidades de competência administrativa a todos os entes, e não só à União. Caberá, por exemplo, além da União, a todos os municípios e estados-membros buscar alcançar as metas delineadas no PNE sem, necessariamente, sua capacidade institucional e financeira ser exatamente considerada. Além disso, o próprio PNE, conforme será mais bem detalhado em tópico seguinte, não traz uma definição clara e precisa acerca das responsabilidades atribuídas a cada ente da federação, o que, mais uma vez, tornará difícil o exercício da competência administrativa nessa matéria, dificuldades, nesse caso, que resultam em inércias, duplicações, ineficiência e incongruências de ações pelos entes federativos, conforme se tentará demonstrar a partir do tópico seguinte.

3 Avaliação de políticas públicas nos casos de cooperação interfederativa

Este tópico pretende contribuir para compreensão do *iter* da avaliação aplicada ao campo das políticas públicas nas quais as competências federativas foram desenhadas com base em um agir governamental cooperado, isto é, em que a Constituição Brasileira de 1988 previu a atuação articulada entre os diferentes níveis de governo.

Destaca-se que este estudo não compreenderá a análise de paradigmas teóricos, teorias, metodologias ou métodos considerados para avaliação de políticas públicas.³³ O objetivo será analisar, em especial, quais as implicações do federalismo cooperativo no processo de avaliação de políticas públicas e, para tanto,

³² Segundo os autores, em 2004, estados e municípios somados foram responsáveis por 80% da execução da despesa em saúde (AFONSO, 2004, p. 13). Entretanto, esse dado esconde que esses recursos incluem 15% do total dos impostos federais repartidos envolvidos nas transferências do Ministério da Saúde (AFONSO, 2004, p. 30) e estão vinculados à implementação de programas definidos pelo ministério (VAZQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETICHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. p. 180).

³³ Para esse propósito, sugere-se a leitura dos seguintes trabalhos: FERRÃO, João; PAIXÃO, J. M. Pinto. *Metodologias de avaliação de políticas públicas*. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2018; SOUZA, Lincoln Moraes de. *Aspectos teóricos da avaliação de políticas públicas*. Curitiba: CRV, 2019.

interessará mais fortemente a análise de como as responsabilidades federativas são consideradas nos diferentes tipos (ou tipologias) de avaliações e nos critérios considerados a partir dos objetivos definidos.

Salienta-se, além disso, que as fases do ciclo das políticas públicas não podem ser pensadas como autônomas entre si, mas, sim, em uma relação de interdependência. As políticas públicas exigem um pensamento complexo, em que cada dimensão contribui para aprimoramento do ciclo como um todo. Aplica-se, aqui, o pensamento de Morin³⁴ ao explicar o princípio da recursão organizacional. Para entender a complexidade, diz que “um processo recursivo é um processo onde os produtos e os efeitos são ao mesmo tempo causas e produtores do que os produz”. Ainda segundo o autor, “tudo o que é produzido volta-se sobre o que o produz num ciclo ele mesmo autoconstitutivo, auto-organizador e autoprodutor”.

Portanto, não é possível pensar a avaliação desconectada do processo de planejamento ou implementação e vice-versa.³⁵ Para tanto, a atividade avaliativa deve servir como instrumento de retroalimentação ao planejamento e à implementação, e estes devem ser pensados de maneira que possibilitem a sua avaliação.³⁶

3.1 Definições e pressupostos para o processo de avaliação de políticas públicas

A importância de trazer as principais definições que envolvem um processo de avaliação de políticas públicas está em contribuir para o estabelecimento de um código de linguagem comum a fim de evitar distorções e facilitar a compreensão acerca do presente trabalho.³⁷ Trata-se de buscar eficiência na implementação, ter capacidade de análise de impacto e corrigir possíveis desvirtuamentos durante o processo. Definir algo tão complexo como avaliação de políticas públicas não é algo trivial; por isso, será realizada sua problematização por etapas.

Discutir avaliação de políticas públicas engloba, por óbvio, tratar de políticas públicas. Mas o que seriam políticas públicas? Ou melhor, do que são constituídas as políticas públicas? Para tanto, buscar-se-á clarear algumas partes, de cunho prático, que formam uma política pública.

³⁴ MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. Traduzido por Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2005. p. 74.

³⁵ VALLE, Vanice Lírio do. Planejamento orçamentário e políticas públicas: explorando uma alternativa de reconciliação pela indução. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 5, n. 2, p. 113-134, maio/ago. 2018.

³⁶ COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 73.

³⁷ Nesse sentido, ver: CLUNE, William H. Direito e políticas públicas: mapa da área. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 86, p. 59-108, out./dez. 2021.

Bucci³⁸ conceitua política pública como programa de ação governamental e voltado à realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Bitencourt e Reck trabalham a ideia da política pública enquanto sistema e atrelada, em especial, à realização de direitos fundamentais:

Rede de decisões com função política de uma dada comunidade, com expressão e premissas jurídicas, de caráter reflexivo, que estão organizadas em torno do planejamento, ligando o manejo de instrumentos da Administração Pública a objetivos desejáveis (como principalmente a realização de direitos fundamentais) e, com isto, demandando tempo.³⁹

Dessa última definição, a qual será utilizada como referência neste trabalho, verifica-se que os autores buscam analisar caracterização da política pública com a incorporação dos elementos *direito fundamental* e *tempo* como formas de redução analítica de sua complexidade. Defendem que a análise da política pública a partir de sua generalidade – no caso, do direito fundamental que esta busca efetivar – reduz a excessiva fragmentação das políticas públicas, além de permitir a medição da efetividade das políticas públicas considerando o grau de efetivação dos respectivos direitos fundamentais.⁴⁰ Quanto ao elemento tempo da política

³⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). O conceito de política pública em direito. In: *Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 39.

³⁹ BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. *O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas*. Curitiba: Íthala, 2021, p. 31. Ver, dos mesmos autores: BITTENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Políticas públicas de Governo e de Estado – uma distinção um pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelos decisórios, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de Governo e Estado. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 631-667, set./dez. 2021.

⁴⁰ CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 6, n. 3, p. 773-794, set./dez. 2019.

pública, argumentam pela consideração deste na sua extensão – daí utilizam o termo “tempo extenso” – e, portanto, a necessidade de criação de episódios, os quais basearão o desenho do planejamento, dos parâmetros que permitam a verificação do alcance dos objetivos correspondentes, e, ainda, o processo de avaliação política e técnica das políticas públicas.⁴¹

Adentra-se, a partir de agora, mais propriamente no processo de avaliação de políticas. Antes disso, menciona-se o registro de Draibe⁴² a respeito dos diferentes subníveis das políticas públicas. Isto é, uma política pública pode ser decomposta, em termos de organização administrativa, em, pelo menos, três níveis diferentes: em caráter mais amplo, estaria a própria política pública enquanto intervenção em alguma área governamental; em um nível intermediário, estariam os programas que compõem uma política pública; e, por último, estariam os projetos que compõem um programa. Portanto, de início, é importante observar que avaliar políticas públicas envolverá a definição do recorte programático que será dado a depender da disponibilidade dos recursos intelectuais, materiais e metodológicos.⁴³

Segundo definição dada pela *Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios* (AEVAL),⁴⁴ do governo da Espanha, a avaliação de políticas públicas pode ser entendida enquanto processo institucional que utiliza métodos sistemáticos e rigorosos para obtenção e análise de informação, com ênfase na compreensão integral dos impactos, resultados, processos, teorias e o contexto das intervenções públicas em relação aos objetivos traçados e sua revisão, com a finalidade de servir de aprendizagem e melhoria gerencial para os serviços públicos, bem como base estratégica para decisões futuras, enquanto processo fundamentado de juízo de valor sobre a ação pública avaliada e baseada em critérios estabelecidos pelos principais atores envolvidos e com o objetivo final de servir à cidadania.

Esse conceito, embora introduza alguns aspectos importantes, pode conduzir a certas confusões. Nessa linha, Díaz faz algumas ponderações acerca dos

⁴¹ BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. *O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas*. Curitiba: Íthala, 2021. p. 27-29.

⁴² DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 17.

⁴³ Vale aqui a exemplificação dada pela autora: “Se nos referirmos à *política educacional* como o conceito mais abrangente da intervenção na educação, o *programa* da merenda escolar constitui uma entre as tantas ações em que se desdobra aquela política, enquanto o *projeto de descentralização* do programa da merenda escolar constituiria uma unidade da menor ação, entre as que integram o programa da merenda” (DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 17).

⁴⁴ ESPANHA. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios - AEVAL. *Fundamentos de evaluación de Políticas Públicas*. Madrid: Ministério de Política Territorial y Administración Pública, 2010.

aspectos que envolvem a definição acima. Embora seja considerado enquanto processo institucional, certo é que o exercício da avaliação de políticas públicas não está adstrito ao âmbito político-administrativo, na medida em que os atores governamentais não são os únicos interessados nos resultados e efeitos das ações públicas, sendo também de interesse de outras organizações sociais ou políticas, tais como meios de comunicação e partidos políticos, além, é claro, da própria sociedade em geral. Destaca-se, ainda, que a utilidade da avaliação de políticas públicas, além servir aos gestores e decisores públicos enquanto ferramenta de melhoria da administração pública, está em propiciar um juízo de valor quanto ao grau de resolatividade dos problemas sociais, tendo sempre em mente que a finalidade dos sistemas político-administrativos deve ser resolver os problemas sociais, assim definidos por decisões políticas.⁴⁵

Ressalta-se que, consoante será detalhado adiante, os objetivos da avaliação de políticas públicas podem variar, entre outros aspectos, em escopo (educação, saúde etc.), dimensões de apuração (legalidade, eficácia, eficiência, efetividade etc.) e tipologias (*ex ante*, *ex post* ou concomitante), mas devem estar atrelados aos objetivos da própria política pública, os quais, em última análise, estão atrelados principalmente à realização de um direito fundamental.⁴⁶

A esse respeito, Bitencourt e Reck contribuem com a avaliação de políticas públicas ao considerarem os seguintes elementos que formam o sistema de política pública: a) função; b) tempo; c) objetivos; d) modelo decisório; e) modelo organizacional; f) poder; e g) símbolo da unidade. A *função* da política pública seria “operacionalizar as decisões vinculantes para toda comunidade (mediante mais decisões vinculantes para toda a comunidade)”. Já o elemento *tempo* significa considerar a política pública a partir da sua extensão cronológica, posto que “toda política pública demanda tempo para que a ação dos instrumentos realize objetivos e possa ser visualizada”. *Objetivos*, os quais os autores distinguem em objetivo geral e objetivos específicos, seriam o “estado desejado de um determinado sistema, ou, de modo mais simples, um estado desejado de coisas”, sendo que “o objetivo geral de uma política geralmente será a realização de um ou mais direitos fundamentais”. O *modelo decisório* corresponde ao “padrão previamente descrito e normatizado de fluxo de decisões possíveis no âmbito de uma determinada política pública”. Já o *modelo organizacional* compreende o arranjo institucional, isto é, “quais organizações estão envolvidas com a existência e implementação das políticas públicas”. O *poder* pode ser caracterizado como “meio de comunicação

⁴⁵ DÍAZ, Eduardo Gutiérrez. La evaluación de las políticas públicas. In: ALBALADEJO, Gema Pastor. *Teoría y práctica de las políticas públicas*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2014. p. 106.

⁴⁶ BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. *O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas*. Curitiba: Íthala, 2021. p. 43.

simbolicamente generalizado” e por meio dele que as decisões são levadas a efeito pelos modelos decisórios. Por fim, o *símbolo da unidade* é a visualização como uma coisa só dos elementos e instrumentos dentro de uma política pública. Além disso, embora não as tenham classificado como elemento da política pública, os autores também mencionam as *decisões*, enquanto menor parte componente e, assim, de análise e que estaria circulando por toda a política pública.⁴⁷

Acerca dos modelos decisórios, os autores explicam que estes são compostos pelo *workflow* de decisões, o qual resulta numa unidade (ou um todo) a partir da relação, estabelecida em lei, entre forma de decisão, procedimento de decisão, agentes e organizações responsáveis por determinada decisão, os quais são os aspectos externos à decisão. Os modelos decisórios apresentam aspectos internos, quais sejam: opções de conteúdos possíveis da decisão e a ligação entre pressupostos de decisão e alternativa escolhida. Além disso, há também o fluxo decisório a partir do encadeamento de decisões a partir da possibilidade de diferentes decisões a cada decisão tomada.⁴⁸

Tendo em vista que o trabalho se concentra a analisar o processo de avaliação de políticas públicas a partir do federalismo cooperativo, deve-se destacar, a respeito do elemento modelo organizacional, ou seja, da modelagem das organizações em torno da especialização em matéria e tipos de decisões, que, no direito, a figura central para a análise desse elemento é a competência,⁴⁹ posto que fazem parte desse elemento “o desenho de quais organizações irão tomar decisões [...], a estrutura interna dessas organizações, suas relações com procedimentos democráticos como finalmente as relações entre organizações, o que é chamado de cooperação institucional”.⁵⁰

Pois bem, dentre os objetivos que originam os tipos e as naturezas das avaliações de políticas públicas estão a verificação de eficácia, eficiência e de *accountability*, além da detecção de dificuldades, obstáculos e produção de recomendações. Dentre os tipos de avaliações, encontra-se na literatura, pelo menos, a divisão entre *avaliação ex ante* e *avaliação ex post*. No tocante à natureza, as avaliações distinguem-se entre avaliação de resultados e avaliação de processos.⁵¹

Díaz elencou outras tipologias de avaliação, quais sejam:

⁴⁷ BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. *O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas*. Curitiba: Íthala, 2021. p. 33-36.

⁴⁸ BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. *O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas*. Curitiba: Íthala, 2021. p. 43-44.

⁴⁹ BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. *O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas*. Curitiba: Íthala, 2021. p. 45.

⁵⁰ BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. *O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas*. Curitiba: Íthala, 2021. p. 35.

⁵¹ DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 18.

- a) *avaliação de design*: busca detectar, conhecer e determinar os possíveis pontos fracos de uma política e, portanto, deve responder à seguinte pergunta: essa é a melhor alternativa possível para responder ao objeto de necessidades sobre política? Por esse motivo, a avaliação do projeto centra-se na análise dos elementos constitutivos da política: as causas do problema, relação causal e teoria em que se baseia, ações sobre as causas e suporte teórico, definição da população afetada pelo problema, fixação de objetivos e recursos;
- b) *avaliação de avaliabilidade*: a avaliação da capacidade de avaliação de uma política tem como objetivo essencial responder à questão de saber se uma política é avaliável ou não;
- c) *avaliação de implementação*: implementação, como já sabemos, é a fase do ciclo, das políticas públicas a que corresponde realizar as medidas adotadas para agir sobre as causas do problema. A avaliação da implementação consistirá em estudar as causas que não tenham implementado o conjunto de ações planejadas para a realização das medidas tomadas, ou analisar e descrever a política, e avaliar em que medida existem diferenças entre o desempenho real e o esperado;
- d) *avaliação de resultados*: o aspecto mais importante a se levar em consideração nesse tipo de avaliação, como já indicado acima, é estabelecer o grau em que a resolução do problema público se deve à política. Como o problema pode ter sido resolvido, até certo ponto, por outras políticas, indiretamente influenciado por circunstâncias imprevistas na evolução da situação política, social ou econômica, é necessário conhecê-los para melhorar a política do ponto de vista de sua eficácia;
- e) *avaliação de impacto*: avaliação que tenta analisar os efeitos da política sobre a população em geral, excluindo o grupo ou grupos aos quais se dirigem, ou seja, os efeitos que cumpriu a política além de seu público-alvo. Além disso, a avaliação de impacto tem sido entendida como aquela que lida com o efeito líquido que as medidas adotadas tiveram nas causas do problema;
- f) *meta-avaliação*: esse tipo de avaliação consiste em analisar os resultados de várias avaliações voltadas a uma mesma política pública, permitindo-nos ter informações sintéticas sobre o conhecimento existente dessa política. Obviamente, esse tipo de análise só é possível se um número considerável de avaliações tiver sido realizado, bem como publicadas situações da política em questão. Essa análise sistemática do conjunto de avaliações

realizadas de uma perspectiva geral pode nos fornecer mais e melhores informações do que uma nova avaliação.⁵²

Relevante distinguir também os conceitos de resultados ou desempenho, impactos e efeitos. Esses conceitos se relacionam, mas não se confundem, sendo sua diferenciação necessária para compreensão da avaliação de resultados. Draibe contribui com a questão ao afirmar que os resultados – também chamado de desempenho –, em um sentido estrito, designariam os *outcomes*, isto é, “os produtos do programa, previstos em suas metas e derivados do seu processo particular de ‘produção’”. Os impactos, por sua vez, referem-se às “alterações ou mudanças efetivas na realidade sobre a qual o programa intervém e por ele são provocadas”. Por fim, os efeitos dizem respeito a “outros impactos do programa, esperados ou não, que afetam o meio social e institucional no qual se realizou”.⁵³

Observa-se, além disso, que, para avaliar esses diferentes aspectos do resultado, tomado agora em sentido amplo, isto é, quanto ao desempenho, ou resultado em sentido estrito, impactos e seus efeitos, faz-se necessária a criação de indicadores.

Por outro lado, a avaliação de processos se centrará no ciclo da política pública (ou programa, ou projeto) delimitada pelo seu escopo. Além disso, interessam a essa avaliação as estratégias escolhidas, os atores envolvidos, dimensão temporal do objeto avaliado e os sistemas e subprocessos de implementação.⁵⁴

Ao discutir acerca dos atores envolvidos, Draibe afirma que a avaliação verificará os atores, institucionais e/ou individuais, que sustentem o programa, verificando se todos foram mobilizados para apoiar o programa, se houve atores esquecidos ou desprezados que tenham resultado em erro estratégico dos que têm poder decisório, além da verificação dos atores que não aderiram ou que resistiram ao programa.⁵⁵

Sobre o envolvimento dos atores, aqui a discussão se conecta mais fortemente com a questão das competências federativas. Nesse contexto, a necessidade de compreender e compatibilizar as funções entre planejador, técnico e avaliador observada por Cohen e Franco é fundamental. Os conflitos entre políticos, burocratas

⁵² DÍAZ, Eduardo Gutiérrez. La evaluación de las políticas públicas. In: ALBALADEJO, Gema Pastor. *Teoría y práctica de las políticas públicas*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2014.

⁵³ DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 21.

⁵⁴ DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 26-27.

⁵⁵ DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 28.

e técnicos⁵⁶ devem ser pensados a partir da cooperação federativa, que exige uma clara definição de responsabilidades dentro de dada política pública em conjunto com a sua capacidade fiscal para cumprir com esse papel. Isto é, a distribuição de responsabilidade política deve se dar em harmonia à repartição de arrecadação pública, não numa leitura formal da igualdade, mas, sim, de consideração das diferentes capacidades e necessidades governamentais/regionais/sociais.⁵⁷

A autora aponta ainda que é crucial “a identificação das várias matrizes político-institucionais de cooperação ou conflito, que permeiam e dinamizam o processo de implementação, é decisiva para a localização dos pontos de acordo e dos consensos mínimos, sendo indispensável às negociações e, sobretudo, à sustentabilidade dos programas”.⁵⁸

A partir dessas considerações, buscar-se-á traçar as etapas e os pressupostos que compõem o processo de avaliação de políticas públicas.

A *Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios* (AEVAL)⁵⁹ organiza o processo metodológico de avaliação de políticas públicas em cinco fases:

- a) fase 1 (análise do pedido): são especificados o estudo preliminar e a definição da equipe de avaliação;
- b) fase 2 (desenho e planejamento da avaliação): desenvolve-se a lógica de avaliação, especificada nos termos de referência (documento que limita o

⁵⁶ Consoante Cohen e Franco, “os políticos, que são responsáveis por tomar as decisões e fixar os grandes objetivos das políticas; os burocratas, cuja racionalidade é baseada nos procedimentos, na aplicação de normas e na competência legal; e os técnicos, que são orientados pela racionalidade de fins” (COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 64).

⁵⁷ COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 70.

⁵⁸ Outro ponto levantado seria sobre os atores externos, consistentes em parcerias e redes de apoio: “Se, nas considerações anteriores, a referência foi sobretudo aos atores internos, aqui quero referir-me aos diferentes grupos de interesse, aos parceiros e às redes de apoio que, mais amplamente, relacionam-se com o programa avaliado. São eles muitos e bastante diferenciados: sem nenhuma elegância, poder-se-ia considera-los ‘produtores’ e ‘consumidores’ da política em questão. Podemos localizá-los desde os beneficiários mais diretos até atores, institucionais ou não, relacionados, por exemplo, com seu financiamento, passando mesmo pelos concorrentes, ou seja, pelos atores vinculados a programas similares e competitivos. Nas avaliações de processo, além da identificação desse campo diferenciado de interesses, é importante reconhecer que a própria avaliação nele se enraíza; sua credibilidade será tanto maior quanto mais se apoie em instrumentos e mecanismos de precisa identificação desses interesses e de suas distinções. Não será por isso que as avaliações participativas vêm ganhando importância? A análise política das políticas públicas não é matéria fácil, nem sempre possível de ser realizada e, muito frequentemente, desagrada a muitos. Ainda assim, a consideração das questões mais estratégicas da implementação é útil para a correta identificação dos fatores de processo que operam ou como facilitadores ou como obstáculos à consecução do programa” (DRAIBE, Sônia Miriam. *Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas*. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 28-29).

⁵⁹ ESPANHA. *Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios – AEVAL. Fundamentos de evaluación de Políticas Públicas*. Madrid: Ministério de Política Territorial y Administración Pública, 2010.

- objeto, apresenta a abordagem de avaliação e cobra o acordo entre as partes interessadas) e, se for caso disso, no plano de avaliação (fundamental para a gestão) se aparecer como um documento independente enquanto se aguarda o anterior;
- c) fase 3 (execução): desenvolvem-se trabalhos de campo, aplicando-se as técnicas selecionadas, coletando as informações e analisando e interpretando os dados;
 - d) fase 4 (resultados): o relatório descreve os principais elementos do processo de intervenção e avaliação, apresentando as evidências e resultados, e fornecendo as conclusões e recomendações;
 - e) fase 5 (comunicação e uso de avaliações): comunicam-se os resultados da avaliação, divulgando-os e desenvolvendo ações para a promoção do uso do relatório. Da mesma forma, é realizado um acompanhamento do relatório, e as lições aprendidas com o processo são extraídas.

Toda avaliação é feita a partir da escolha de critérios, os quais buscam atender a certos objetivos previamente definidos através das perguntas que se pretendem ver respondidas. Além disso, os critérios devem ser definidos a partir das peculiaridades de cada política pública avaliada.⁶⁰ Nesse aspecto, Díaz⁶¹ traz alguns critérios de avaliação:

1. critério da efetividade: o critério da eficácia é aplicado ao avaliar os impactos. Mede-se o grau de adequação entre os objetivos normativos de uma política e o comportamento real das medidas contra as causas. Analisa-se se os impactos ocorrem conforme o esperado pelos diferentes planos nos quais a implementação disso se refletiu e quais foram esses impactos (aconteceu algo?);
2. critério da eficácia: esse critério está diretamente relacionado aos resultados de uma política ou programa público. Uma política será eficaz à medida que consegue resolver o problema ao qual se dirige e está relacionada aos resultados observáveis com os objetivos propostos (o que tinha sido fornecido?);
3. critério da eficiência: o critério visa estabelecer e medir a relação entre os recursos investidos em uma política pública e os efeitos obtidos na

⁶⁰ A título de exemplo, “el caso de la educación, por ejemplo, tiene sus propios criterios de eficacia social y si se quiere técnica: equidad, calidad. En las políticas de salud la evidencia científica y la accesibilidad (equidad), se erigen como valor prioritario” (DÍAZ, Eduardo Gutiérrez. *La evaluación de las políticas públicas*. In: ALBALADEJO, Gema Pastor. *Teoría y práctica de las políticas públicas*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2014. p. 114).

⁶¹ DÍAZ, Eduardo Gutiérrez. *La evaluación de las políticas públicas*. In: ALBALADEJO, Gema Pastor. *Teoría y práctica de las políticas públicas*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2014. p. 114.

alocação de recursos, e compara os impactos sobre abrir as causas com os recursos investidos (tudo tem sido feito da melhor forma possível?).

Além disso, o mesmo autor traz critérios que buscam avaliar o embasamento normativo da política pública:

1. critério de necessidade: a iniciativa normativa que impulsiona a política deve ser justificada por uma razão de interesse público;
2. critério de proporcionalidade: a política pública proposta deve ser o instrumento mais adequado para garantir o cumprimento do objetivo perseguido, após verificação de que não existem outras medidas menos restritivas e menos distorcidas que permitem a obtenção do mesmo resultado;
3. critério de transparência: os objetivos da política e sua justificativa devem ser claramente definidos;
4. critérios de acessibilidade: toda política pública deve estabelecer os mecanismos para que os agentes envolvidos sejam estimulados a participar ativamente no processo de sua elaboração;
5. critérios de eficácia: a iniciativa normativa que apoia a política deve ter uma identificação clara dos objetivos perseguidos, estabelecendo objetivos diretos e evitando encargos desnecessários e acessórios para cuidar desses objetivos finais.⁶²

Observa-se que os critérios acima elencados possuem indispensável contribuição à avaliação de políticas públicas. Entretanto, percebe-se haver uma falta de critérios que atendam as especificidades das políticas públicas descentralizadas ou de competência cooperativa a partir de obstáculos que serão mais bem identificados no tópico seguinte.

3.2 Abismos para a avaliação de políticas públicas descentralizadas no contexto do federalismo brasileiro

Neste tópico, a partir da discussão teórica realizada nos tópicos antecedentes, será analisada a experiência do Tribunal de Contas da União (TCU) durante um processo de auditoria operacional que teve por objetivo avaliar o Plano Nacional de Educação – PNE (2014/2024), especificamente quanto às ações dos diferentes entes públicos, no que se refere à meta de número um para, então, extrair critérios

⁶² DÍAZ, Eduardo Gutiérrez. La evaluación de las políticas públicas. In: ALBALADEJO, Gema Pastor. *Teoría y práctica de las políticas públicas*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2014. p. 114.

adequados à complexidade da avaliação de políticas públicas no contexto do federalismo cooperativo.⁶³

Registra-se, entretanto, que não se pode confundir, como alguns o fazem, auditoria operacional envolvendo avaliação de determinada política pública com avaliação de política pública. Ambas são instrumentos importantes, porém com abordagens, técnicas e objetivos diferentes. Por outro lado, considerada a compreensão dessa diferença e tomadas as devidas cautelas analíticas, é possível observar a experiência obtida através desses processos de auditoria para aperfeiçoar também a avaliação de políticas públicas.

Em auditoria operacional realizada pelo TCU, em 2016, com o objetivo de avaliar as ações governamentais relacionadas ao acesso à educação infantil (meta 1 do PNE), entre outras, constatou-se falta de entendimento pelos gestores municipais acerca das responsabilidades pelas estratégias definidas para a meta correspondente.

A respeito das responsabilidades dos entes públicos no âmbito da política pública de educação, pode-se fazer algumas considerações iniciais a partir da Lei de Diretrizes Básicas de Educação (LDBE) – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Os artigos 8º ao 19 integram o Título IV, que trata da Organização da Educação Nacional.

A partir deles, extrai-se que à União, além da coordenação da política nacional de educação, articulação dos diferentes níveis e sistemas, da função normativa, redistributiva e supletiva (artigo 8º, §1º, LDBE), uma vez não atribuída diretamente aos outros entes, coube oferecer, com prioridade, o ensino superior. Já aos estados coube oferecer, com prioridade, o ensino médio e, supletivamente, assegurar o ensino fundamental (artigo 10, inciso VI, LDBE).

Por fim, aos municípios coube oferecer a educação infantil, composta pelas creches e pré-escolas, e, com prioridade, oferecer o ensino fundamental (artigo 11, inciso V, LDBE). Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos estados e aos municípios (artigo 10, parágrafo único, LDBE). Além disso, nas redes municipais e estaduais, cada ente público deve assumir o transporte escolar dos alunos.

Na avaliação do TCU, correspondente à meta 1,⁶⁴ foram questionados os gestores municipais acerca das responsabilidades envolvendo sete estratégias

⁶³ Sobre as políticas públicas em matéria de educação, ver: SILVA, Carla Luana da; LEAL, Rogério Gesta. Os programas constituintes da política pública educacional voltados à educação básica. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 9, n. 2, p. 423-450, maio/ago. 2022.

⁶⁴ A meta 1 consiste em "universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE" (BRASIL). Para tanto, restaram definidas 17 estratégias para o atingimento dessa meta.

definidas pelo PNE. Verificou-se que, em razão da meta 1 envolver a educação infantil, os entrevistados entendiam que os municípios figuravam como principais responsáveis pelas atividades. Já quanto ao papel dos estados e da União, verificaram-se entendimentos divergentes sobre as responsabilidades a serem compartilhadas.⁶⁵

Quanto à estratégia 1.5, por exemplo, correspondente à “manutenção e expansão da estrutura de creches e pré-escolas”, em razão da existência do Programa Proinfância, implementado pela União em parceria com os municípios e Distrito Federal, houve maior entendimento acerca dessa divisão de responsabilidades por cada ente. Por outro lado, quanto à estratégia “priorizar crianças mais pobres no acesso às creches públicas”, “40% dos respondentes creditaram as atividades como encargo (compartilhado ou não) do governo federal, ao passo que, para os demais 60%, essas ações não são atribuições da União”.⁶⁶

Outra situação também envolveu a avaliação quanto à clareza da divisão de responsabilidades entre municípios e estados. Ainda acerca da estratégia referente à adoção de medidas de priorização das crianças mais pobres no acesso às creches públicas, 27% dos municípios do estado de São Paulo que participaram da pesquisa responderam que o estado seria o responsável, enquanto 73% entenderam que não caberia ao governo estadual o referido encargo. Em outra estratégia, correspondente à “realização e publicação de levantamento de demanda por educação infantil”, nos estados do Ceará e Maranhão, 24% dos municípios respondentes imputaram ao estado esse encargo, enquanto os demais não fizeram essa mesma imputação.⁶⁷

Outra evidência trazida pelo TCU para comprovar a falta de clareza quanto à fixação das responsabilidades pela implementação da meta 1 decorreu da análise do grau de incorporação das estratégias nos planos municipais de educação (PME) em 70 dos 72 entes visitados. Supondo-se que as estratégias do PME quanto à meta 1 estivessem claramente determinadas e fossem reconhecidamente de responsabilidade municipal, considerando, inclusive, percepções extraídas das

⁶⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. *Relatório Técnico ref. ao processo n. 025.153/2015-1*. Equipe técnica do TCU. Auditoria de fiscalização de orientação centralizada para avaliar, sob aspectos operacionais, ações governamentais relacionadas à educação infantil (meta 1 do Plano Nacional de Educação). 30 nov. 2017. p. 21. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2291919%22>. Acesso em: 16 jun. 2022.

⁶⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. *Relatório Técnico ref. ao processo n. 025.153/2015-1*. Equipe técnica do TCU. Auditoria de fiscalização de orientação centralizada para avaliar, sob aspectos operacionais, ações governamentais relacionadas à educação infantil (meta 1 do Plano Nacional de Educação). 30 nov. 2017. p. 21. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2291919%22>. Acesso em: 16 jun. 2022.

⁶⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. *Relatório Técnico ref. ao processo n. 025.153/2015-1*. Equipe técnica do TCU. Auditoria de fiscalização de orientação centralizada para avaliar, sob aspectos operacionais, ações governamentais relacionadas à educação infantil (meta 1 do Plano Nacional de Educação). 30 nov. 2017. p. 22. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2291919%22>. Acesso em: 16 jun. 2022.

respostas dadas pelos gestores municipais aos questionários de auditoria, então referidas estratégias deveriam estar contidas nos respectivos PMEs, conforme determinação legal do artigo 8º do PNE.⁶⁸ Verificou-se, entretanto, que, com exceção do caso da estratégia de manutenção e construção de escolas, em que há um programa federal devidamente formalizado (Proinfância), nos demais casos, em que não há presença de uma política federal instituída, os índices de incorporação das estratégias avaliadas como de responsabilidade dos municípios aos PMEs variaram entre 40% a 71%.⁶⁹

O relatório de auditoria aponta, nessa linha, consoante entrevistas realizadas com as secretarias regionais, que essa indefinição das responsabilidades pelas estratégias se deve à articulação deficiente entre o MEC e seus municípios, o que ocasiona em dúvidas nos gestores acerca de suas atribuições no tocante à execução do PNE. Outros gestores destacaram a inexistência de normas de cooperação suficientemente regulamentadas, o que contribui para a descontinuidade de políticas, desarticulação de programas, insuficiência de recursos, entre outros problemas.⁷⁰

Assim, o TCU concluiu que, no objeto avaliado, que tratou da educação infantil, constatou-se que nem o Plano Nacional de Educação (PNE) nem outro normativo definem de forma clara as responsabilidades de cada esfera de governo pela implementação de parte das estratégias da meta 1 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014). Atribuiu-se essa falta de competências claramente definidas à inexistência de instrumentos que disciplinem a questão, à não implantação do Sistema Nacional de Educação e ao não funcionamento, na prática, da instância permanente de negociação e articulação criada no âmbito do MEC.⁷¹

Enquanto proposta de encaminhamento de auditoria, o TCU recomendou ao Ministério da Educação que a Instância Permanente de Negociação Federativa, instituída pela Portaria MEC nº 619/2015, delibere, defina e formalize as responsabilidades

⁶⁸ Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei (BRASIL, PNE).

⁶⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. *Relatório Técnico ref. ao processo n. 025.153/2015-1*. Equipe técnica do TCU. Auditoria de fiscalização de orientação centralizada para avaliar, sob aspectos operacionais, ações governamentais relacionadas à educação infantil (meta 1 do Plano Nacional de Educação). 30 nov. 2017. p. 22-23. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2291919%22>. Acesso em: 16 jun. 2022.

⁷⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. *Relatório Técnico ref. ao processo n. 025.153/2015-1*. Equipe técnica do TCU. Auditoria de fiscalização de orientação centralizada para avaliar, sob aspectos operacionais, ações governamentais relacionadas à educação infantil (meta 1 do Plano Nacional de Educação). 30 nov. 2017. p. 23. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2291919%22>. Acesso em: 16 jun. 2022.

⁷¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. *Relatório Técnico ref. ao processo n. 025.153/2015-1*. Equipe técnica do TCU. Auditoria de fiscalização de orientação centralizada para avaliar, sob aspectos operacionais, ações governamentais relacionadas à educação infantil (meta 1 do Plano Nacional de Educação). 30 nov. 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2291919%22>. Acesso em: 16 jun. 2022, p. 24.

de cada esfera de governo e as formas de cooperação interfederativa para execução das estratégias da meta 1 do Plano Nacional de Educação, tendo em vista o vencimento do prazo de descumprimento da meta de universalização da pré-escola e a obrigatoriedade constitucional de oferta dessa etapa de ensino.⁷²

Posteriormente, em Processo de Monitoramento nº 033.506/2018-3, autuado em 2018 pelo TCU, para verificação das determinações realizadas no Acórdão nº 2.775/2017, em cumprimento ao item 9.1, o Ministério da Educação apresentou plano de ação, no qual se informou, quanto à questão das definições de responsabilidades para atuação cooperativa dos entes quanto à meta 1 do PNE, que, por meio da Portaria MEC nº 50, de 24 de janeiro de 2018, foi recomposta a Instância Permanente de Negociação Federativa, bem como informou que se pretendia, até o final do primeiro semestre de 2018, realizar a primeira reunião do referido colegiado a fim de deliberar, definir e formalizar as responsabilidades de cada esfera de governo e as formas de cooperação interfederativa para execução das estratégias da meta 1 do Plano Nacional de Educação, conforme Nota Técnica nº 3/2018/GAB/SASE/SASE.

O PNE estabelece que deverá ser criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios (artigo 7º, §5º, PNE). Essa instância, conforme redação do artigo 13, chamada de Sistema Nacional de Educação, deveria ter sido criada, em lei específica pelo poder público, no prazo de 2 (dois) anos após a publicação do PNE, isto é, até 26 de junho de 2016. Porém, até o momento, não houve aprovação de referida lei. Em razão disso, essa instância foi criada, inicialmente, pela Portaria nº 619, de 24 de junho de 2015, do Ministério da Educação, órgão do Poder Executivo da União, sendo atualmente regida pela Portaria nº 1.176, de 2 de outubro de 2019, do mesmo órgão. A atual composição está constante na Portaria nº 473, de 7 de julho de 2021, com atualização dada pela Portaria nº 401, de 3 de junho de 2022.⁷³

Por ser importante instância de cooperação, analisaram-se as atas das reuniões disponibilizadas no sítio digital a fim de identificar como está se dando a cooperação dos entes em relação às metas e estratégias definidas no PNE e a distribuição das responsabilidades entre os entes federativos. Pois bem, estavam disponibilizadas eletronicamente,⁷⁴ ao todo, 6 (seis) atas de reuniões, sendo a

⁷² BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. *Relatório Técnico ref. ao processo n. 025.153/2015-1*. Equipe técnica do TCU. Auditoria de fiscalização de orientação centralizada para avaliar, sob aspectos operacionais, ações governamentais relacionadas à educação infantil (meta 1 do Plano Nacional de Educação). 30 nov. 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2291919%22>. Acesso em: 16 jun. 2022, p. 24.

⁷³ Informações sobre a Instância Permanente de Negociação e Cooperação encontram-se disponíveis em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/instancia-permanente-de-negociacao-e-cooperacao>. Acesso em: 16 jun. 2022.

⁷⁴ Acesso em: 16 jun. 2022.

primeira datada em 10 de dezembro de 2019, e a última, em 21 de dezembro de 2021. Salienta-se que, no cronograma de reuniões para 2022, constam previstas 2 (duas) reuniões ordinárias, uma para 8 de junho e outra para 6 de dezembro; porém, até o momento, ainda não houve a disponibilização da ata quanto à primeira reunião do presente ano.

As atas analisadas não trouxeram, conforme recomendação do TCU, deliberação, definição e formalização quanto às responsabilidades de cada esfera de governo e às formas de cooperação interfederativa para o alcance das metas do PNE. A primeira reunião com ata registrada teve como principal ponto de pauta, além da aprovação do Regimento Interno da Instância Permanente, a apresentação da situação dos indicadores relativos às metas 1, 3, 15, 18 e 19 do PNE, sob justificativa do não atingimento no prazo estabelecido. Em geral, as reuniões tiveram mais caráter informativo do que deliberativo, tendo mais servido para o MEC expor e detalhar ações e projetos que estavam andamento ou que iria propor, enquanto os outros entes, estados e municípios, representados pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), mais contribuíram trazendo dificuldades, propostas e experiências. Isto é, não houve, nas atas analisadas, tentativa de definir e formalizar as responsabilidades de cada um dos atores envolvidos na execução do PNE, o que faz continuar as dificuldades apontadas pelo TCU no atingimento das metas.

Assim, as evidências obtidas do processo de auditoria operacional realizada pelo TCU conjugadas com as atas da Instância Permanente de Negociação Federativa demonstram que a gestão compartilhada da educação é exercida precipuamente no nível federal, com pouco espaço para, além do mero formalismo, discussão e decisão de todos os entes federativos envolvidos. Por consequência, o processo de avaliação da política pública não deixa de considerar, entre seus critérios, a mensuração da real participação ou contribuição dos atores no seu planejamento, e não somente na implementação, pois, como visto, dificuldades encontradas na implementação e cumprimento das metas estão intimamente relacionadas ao planejamento.

Quanto ao financiamento, o artigo 10 do PNE estabelece que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, na elaboração e aprovação dos respectivos planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais, deverão assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

Quanto à avaliação do PNE, há a previsão legal de instituição do Fórum Nacional de Educação (FNE),⁷⁵ ao qual, junto do Ministério da Educação (MEC), da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal e do Conselho Nacional de Educação (CNE), cabe a realização de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas. A lei estabelece a realização de conferências nacionais de educação com intervalo de até 4 (quatro) anos entre elas, com o objetivo de avaliar a execução desse PNE e subsidiar a elaboração do plano nacional de educação para o decênio subsequente, precedida de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação.

Ao INEP coube a função de realizar e publicar, a cada dois anos, estudos para aferir a evolução do cumprimento das 20 metas que conformam o texto do PNE. Para tanto, foram elaborados, de acordo com o último relatório publicado em 2020, 57 indicadores, para os quais – em 52 casos – há metas numéricas definidas. De acordo com a aferição desses indicadores, o nível médio de alcance está em 75%, sendo que seis indicadores já chegaram à meta estabelecida, 26 indicadores têm nível maior do que 80% e 42 indicadores têm nível de alcance maior do que 50%.⁷⁶

Quanto aos indicadores, que buscam possibilitar a quantificação/medição das estratégias constantes no PNE, destaca-se que uma das dificuldades apontadas pelo INEP nesse processo é que nem todas as metas e estratégias são facilmente quantificáveis, a exemplo da estratégia de instituição de gestão democrática e da forma que se entende e pode ser quantificada.

Apontou-se ainda que, no processo de discussão e aprovação do PNE, não teria havido diagnóstico prévio para muitas das metas que foram previstas, o que teria gerado metas tanto aquém quanto além da capacidade do Estado brasileiro.

Por fim, o INEP também destacou, enquanto dificuldade enfrentada no processo de monitoramento do PNE, a construção e reunião de base de dado, pois as bases existentes não estavam necessariamente sob a gestão do MEC, o que demandou uma interdisciplinaridade técnica ampla para lidar e navegar pela enorme quantidade de informações e questões técnicas envolvidas em todas as bases de dados utilizadas.

Essa situação foi tratada em uma das reuniões da IPP, que tratava do desenvolvimento de Painel de Monitoramento da Educação Básica no contexto da

⁷⁵ “O Fórum Nacional de Educação (FNE) é um espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Estado brasileiro; uma reivindicação histórica da comunidade educacional e fruto de deliberação da Conferência Nacional de Educação.” Disponível em: <https://fne.mec.gov.br/19-o-forum/36-o-forum-texto>. Acesso em: 16 jun. 2022.

⁷⁶ BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. *Informações trazidas nas atas das reuniões da Instância Permanente de Negociação e Cooperação*. 2020. p. 17. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/acao-a-informacao/instancia-permanente-de-negociacao-e-cooperacao>. Acesso em: 16 jun. 2022.

pandemia de COVID-19, o qual seria alimentado por duas fontes de informação distintas: uma do próprio sistema de educação, via questionários enviados a todas as secretarias estaduais e municipais de educação, bem como a todos os gestores de escolas da educação básica; e outra da área de saúde, com dados extraídos do Datasus. Porém, foi destacado que o MEC estava negociando com o Datasus/ Ministério da Saúde a disponibilização das informações referentes à execução do plano de vacinação.

4 Conclusões

A avaliação de políticas públicas, por si só, é um desafio, haja vista as complexidades inerentes à política pública em si. Soma-se a isso, no caso das políticas descentralizadas que exijam expressamente a cooperação federativa, entre outros aspectos, a necessidade de avaliar a articulação, a distribuição de responsabilidades e as diferentes necessidades regionais e capacidades tanto institucional quanto fiscal.

A partir do presente estudo, percebeu-se a necessidade de, no caso de avaliação de políticas públicas, consideração de outros critérios, além daqueles normalmente trazidos pela literatura científica, que consideram as implicações do federalismo cooperativo: a) identificação das competências legislativas (decisão) e administrativas (execução) que envolvem a política pública analisada; b) identificação clara e objetiva das responsabilidades definidas entre os entes governamentais ou, no caso de omissão destas, acerca da responsabilidade do governo encarregado pela articulação (em regra, governo central); c) análise da distribuição das responsabilidades a partir do binômio necessidade/capacidade institucional; d) análise das desigualdades regionais; e) análise das capacidades fiscais dos entes envolvidos; f) consideração das particularidades locais da participação dos governos subnacionais em conjunto com a sociedade; g) grau de cooperação informacional a partir da interoperabilidade dos sistemas de informação para controle institucional e social das metas traçadas; h) grau de transparência acerca da metodologia e monitoramento dos indicadores definidos de forma tempestiva.

Além disso, o presente estudo indicou que o processo de avaliação de políticas públicas exige um olhar setorial, na medida em que cada política pública possui delineamentos específicos, sendo certo que o caso da educação terá nuances distintas quando comparado, por exemplo, ao caso da saúde, as quais poderão variar desde o nível de regulação, atores envolvidos, processo de execução, níveis de discricionariedade do processo decisório, autonomia dos entes, condições de financiamento, etc.

Portanto, a presente pesquisa traz contribuição consistente no levantamento de critérios específicos à avaliação das políticas públicas, considerando que o

federalismo cooperativo, de fato, exerça sua função retroalimentadora do ciclo, em especial, para o aperfeiçoamento do planejamento e da implementação, não perdendo de vista que a orientação final das políticas públicas deve se dar a partir dos objetivos definidos no texto constitucional.

Referências

ARRETCHE, Marta. Demos-constraining or demos-enabling federalism? Policial Institutions and Policy Change in Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, v. 5, n. 2, p. 133-150, 2013.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Paradoxos do federalismo: uma observação pragmático-sistêmica. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 12, n. 49, p. 151-176, jul./set. 2012.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Políticas públicas de Governo e de Estado – uma distinção um pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelos decisórios, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de Governo e Estado. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 631-667, set./dez. 2021.

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

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). O conceito de política pública em direito. In: *Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. *Informações trazidas nas atas das reuniões da Instância Permanente de Negociação e Cooperação*. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/instancia-permanente-de-negociacao-e-cooperacao>. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. *Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/13005.htm#anexo. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. *MC-ADIn n. 927-3*, 03 nov. 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346697>. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. *Recurso Extraordinário n. 586.224*, 05 mar. 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8399039>. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. *Recurso Extraordinário n. 194.704*, 26 jun. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14071244>. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. *ADPF n. 672*, 13 out. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344826938&ext=.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. *Relatório Técnico ref. ao processo n. 025.153/2015-1*. Equipe técnica do TCU. Auditoria de fiscalização de orientação centralizada para avaliar, sob aspectos operacionais, ações governamentais relacionadas à educação infantil (meta 1 do Plano Nacional de Educação). 30 nov. 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2291919%22>. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. *Processo de monitoramento n. 033.506/2018-3*. Plenário. Monitoramento das medidas adotadas para atender o Acórdão 2775/2017-TCU-Plenário. Sessão de julgamento em: 12 ago. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2418359%22>. Acesso em: 16 jun. 2022.

CALÇADA, Luís Antonio Zanotta; RECK, Janriê Rodrigues. Federação, municípios e políticas públicas: o impacto da PEC do pacto federativo (nº 188/2019) no Rio Grande do Sul. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 7, n. 3, p. 859-876, set./dez. 2020.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 6, n. 3, p. 773-794, set./dez. 2019.

CLUNE, William H. Direito e políticas públicas: mapa da área. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 86, p. 59-108, out./dez. 2021.

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

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986.

DÍAZ, Eduardo Gutiérrez. La evaluación de las políticas públicas. In: ALBALADEJO, Gema Pastor. *Teoría y práctica de las políticas públicas*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2014.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

ESPAÑA. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios – AEVAL. *Fundamentos de evaluación de Políticas Públicas*. Madrid: Ministério de Política Territorial y Administración Pública, 2010.

LIMA, Sabrina Santos; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. O controle de constitucionalidade e a atuação do Supremo Tribunal Federal na proteção das minorias: análise crítica da ADC nº 41 (cotas raciais em concursos públicos). *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 8, n. 2, p. 507-528, maio/ago. 2021.

MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. Traduzido por Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2005.

NOHARA, Irene Patrícia. Desafios enfrentados pelo Supremo Tribunal Federal na emergência da COVID-19: conflito interfederativo e cientificidade no combate à pandemia. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 82, p. 203-219, out./dez. 2020.

RODRIGUES, Itiberê C. V. Fundamentos dogmático-jurídicos do sistema de repartição das competências legislativa e administrativa na Constituição de 1988. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

SILVA, Carla Luana da; LEAL, Rogério Gesta. Os programas constituidores da política pública educacional voltados à educação básica. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 9, n. 2, p. 423-450, maio/ago. 2022.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018.

TORRES, João Camilo de Oliveira. *A formação do federalismo no Brasil*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2017.

VALLE, Vanice Lírio do. Planejamento orçamentário e políticas públicas: explorando uma alternativa de reconciliação pela indução. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 5, n. 2, p. 113-134, maio/ago. 2018.

VAZQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller. Avaliação de políticas públicas no contexto do federalismo cooperativo brasileiro. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 90, p. 171-205, out./dez. 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i90.1736.
