

REGULAÇÃO DE RESULTADOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E *BENCHMARKING*¹

Estado federais dispõem de inúmeros mecanismos para regulamentar ou condicionar determinados benefícios aos resultados esperados em determinada política pública: transferências intergovernamentais, incentivos fiscais, empréstimos, entre outros. Isso ocorre geralmente por razões de eficiência na provisão de bens e serviços em determinados setores, alterando o foco dos gastos (*inputs*) para os resultados esperados (*outcomes*) mediante maior controle sobre produtos e serviços mensuráveis provenientes da atuação estatal (*outputs*). Atribui-se a tal padrão de governança o nome de regulação de resultados.

Regular resultados de políticas públicas é possível? Como resultados de políticas públicas podem ser regulados em uma estrutura federativa? Como isso se compara à regulação de gastos?

Juridicamente, legislações ao redor do mundo regulam resultados de políticas públicas de forma habitual ao estipular metas de desempenho, indicadores a serem monitorados e imputação de consequências jurídicas conforme a performance avaliada. Empiricamente, no entanto, a regulação de resultados somente produz os efeitos pretendidos a depender de uma série de determinantes. Essas determinantes vão desde a qualidade da regulação e disponibilidade de recursos físicos, financeiros e tecnológicos aos governantes (determinantes de governança) até as características da população destinatária das políticas públicas (determinantes sociais) e influência de choques externos.

¹ Para uma compreensão da regulação de gastos e regulação de resultados no Direito Financeiro brasileiro, ver tópico 13.4, “Regulação de gastos e regulação de resultados segundo normas de Direito Financeiro”, no Capítulo 13.

Regular resultados e avaliar comparativamente a performance de organizações (*benchmarking*) são atividades frequentes no setor privado e no setor público. No âmbito de empresas privadas e entes estatais, utilizam-se mecanismos de aumento da produtividade, monitoramento da qualidade de bens e serviços e avaliação comparativa, geralmente se voltando para metas e resultados da organização. Com o passar do tempo, entretanto, esses mecanismos começaram a ser utilizados nas relações intragovernamentais e intergovernamentais em federações e Estados unitários descentralizados.

Para situar a regulação de resultados em estruturas federativas, utiliza-se parcialmente a abordagem de Arretche. Partindo do pressuposto de que a descentralização da execução de políticas é compatível com a centralização da autoridade (mesmo em Estados federativos), a autora propõe a análise das relações entre governo central e governos locais por meio da seguinte distinção das dimensões de autoridade: a formulação (*policy decision-making*) – que é a autoridade para tomar decisões sobre as políticas públicas – e a execução de políticas públicas (*policy-making*), que trata da autoridade para geri-las.²

Analisando a federação brasileira, a autora aponta dois tipos de políticas descentralizadas: i) reguladas – aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas, como aquelas de educação e saúde; e ii) não reguladas: aquelas nas quais a execução das políticas (*policy-making*) está associada à autonomia para tomar decisões (*policy decision-making*), como as de desenvolvimento urbano, mais especificamente habitação, infraestrutura urbana e transporte público. A autora encontra evidências empíricas de que as políticas reguladas têm alta prioridade na alocação do gasto municipal, enquanto as políticas não reguladas não têm prioridade de gasto.³

Ressalta-se, contudo, que a autora se concentra em políticas públicas cujo financiamento tem alta condicionalidade nos gastos públicos, colocando o enfoque em apenas um dos aspectos da regulação das políticas públicas: o gasto (*inputs*). Para a autora, a regulação de gastos diz respeito às regras que vinculam receitas dos governos subnacionais a despesas específicas.⁴

Além do gasto público (*inputs*), há outros tipos financeiros de condicionalidades que também podem ser regulados, como os próprios resultados (*outcomes*). Inclusive, a efetividade da norma é analisada empiricamente de forma distinta. Na

² ARRETCHÉ, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, v. 53, p. 587-620, 2010, p. 596.

³ ARRETCHÉ, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, v. 53, p. 587-620, 2010, p. 596-604.

⁴ ARRETCHÉ, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, v. 53, p. 587-620, 2010, p. 602-603.

regulação dos gastos, a efetividade da norma é comprovada pela análise da execução orçamentária dos gastos setoriais, avaliando se as receitas vinculadas foram de fato aplicadas no setor para o qual são obrigatoriamente destinadas. Na regulação de resultados, a efetividade da norma é comprovada pela análise dos indicadores qualitativos de bens e serviços oriundos da política pública, independentemente de haver ou não aumento de gastos no setor. Inclusive, o argumento sedutor da regulação de resultados e do *benchmarking* é de que é possível melhorar a qualidade da política pública sem aumento dos gastos.

Embora se adote o conceito de regulação intergovernamental de Arretche ao longo desta obra (em especial no capítulo que trata sobre o “Federalismo de Desempenho”⁵), não se foca exclusivamente o aspecto federativo da regulação neste capítulo. Inicialmente, a regulação será abordada como fenômeno mais abrangente que a própria noção de federalismo, cuidando especialmente do fenômeno dentro de políticas públicas, independentemente da existência ou não de descentralização política em sua arquitetura normativa.

Sustenta-se que a regulação de resultados em políticas públicas tem uma lógica própria e distinta da regulação de gastos.

Quanto aos fundamentos e objetivos, importa esclarecer que a regulação de resultados baseia-se nos princípios de eficiência e *accountability* na provisão de bens e serviços regulados. Tem ainda um caráter instrumental para a garantia de direitos fundamentais (educação, saúde, segurança pública etc.), variando conforme o contexto constitucional e a vontade política de cada país.

O foco nos resultados altera a ênfase dos insumos (*inputs*) para os resultados esperados (*outcomes*), exigindo cautela multidisciplinar na definição dos objetivos e dos indicadores de provisão de bens e serviços (*outputs*).

No âmbito da causalidade e das métricas, em razão de a regulação de resultados focar indicadores e não procedimentos, é essencial estabelecer relações seguras de causa e efeito entre ação governamental e impacto nos indicadores utilizados para monitoramento e comparação (*benchmarking*). Regulamentação eficaz demanda métricas sofisticadas e estratégias bem estruturadas.

Há determinantes do sucesso das políticas públicas, porquanto resultados de políticas públicas dependem de boa governança, fatores sociais e choques externos.

Determinantes de governança influenciam a acessibilidade e qualidade dos serviços e bens oferecidos. Essas determinantes abrangem os processos de regulação, organização social e coordenação social que impactam diretamente os resultados (*outcomes*) das políticas públicas.

Determinantes sociais abrangem fatores econômicos, culturais, étnicos, psicológicos e comportamentais que influenciam nos resultados esperados pelos

⁵ Capítulos 5 e 6.

serviços e bens oferecidos. Trata-se da manifestação empírica da interdependência entre os direitos humanos.

Choques externos são eventos ou mudanças repentinas ou inesperadas que se originam fora da economia de um país ou governo local, podendo causar impactos significativos sobre o sistema econômico, inclusive a interrupção de políticas públicas.

Destaca-se ainda a questão da performance da política social e da política fiscal. Independentemente do objeto de regulação (gastos ou resultados), uma política pública envolve dois tipos de desempenho empiricamente avaliáveis: a performance da política social e a performance da política fiscal. A performance da política fiscal trata do (des)equilíbrio orçamentário e da eficiência na gestão financeira. A performance da política social, por sua vez, prioriza o custo-benefício na oferta de bens e serviços e a melhoria dos indicadores sociais. É possível que uma delas seja priorizada em desfavor de outra. Embora distintas, ambas mantêm relação recíproca e interdependente.

No que diz respeito à solução de problemas, a regulação de resultados baseia-se no controle de resultados para aprimorar *accountability*, transparência e eficiência, contrapondo o modelo clássico procedimental de regulação de gastos.

Outra questão é o *benchmarking* na governança pública, que cuida de algo próximo, mas que não se confunde com a regulação de resultados. O termo *benchmarking* tem dois significados principais: a) um sentido amplo, em que configura medida comparativa de desempenho, utilizada como dispositivo de avaliação; e b) um sentido específico, tratando-se de ferramenta que, além de medir o desempenho, serve para identificar e adotar práticas mais eficientes, funcionando como mecanismo de aprendizado e ajuste.

O *benchmarking* tornou-se ferramenta essencial na coordenação intergovernamental. Surge diante de três mudanças principais: a) expansão das atividades que rompem barreiras entre esferas de governo e setores público e privado; b) novas habilidades gerenciais exigidas para lidar com essa transição; e c) internacionalização das mudanças, alinhada à Nova Administração Pública.

Embora amplamente adotado no setor público, a avaliação comparativa (*benchmarking*) não depende de regulação pública para ocorrer. Muitas iniciativas no setor privado avaliam tanto atividades privadas quanto públicas sem necessidade de regulação específica. Um exemplo é a classificação de risco de títulos públicos de países realizada por empresas como Standard & Poor's (S&P), Fitch Ratings (Fitch) e Moody's Investor Service.

No setor público, o *benchmarking* pode assumir formas externas (*bottom-up*) ou internas (*top-down*). O mecanismo funciona como simulação das forças de mercado, auxiliando no controle e na melhoria de desempenho.

O Quadro 4.1 aponta as principais diferenças entre regulação de gastos e a regulação de resultados.

Quadro 4.1 Regulação de gastos x regulação de resultados

	Regulação de gastos	Regulação de resultados
Valor	Garantir a concretização de direitos fundamentais específicos em razão de o legislador ter lhes dado tratamento especial. Isso ocorre mediante priorização e padronização de gastos orçamentários em determinados setores, sendo educação e saúde os exemplos mais comuns.	Garantir princípios da eficiência, transparência e <i>accountability</i> na provisão de bens ou serviços regulados. O seu valor é instrumental em relação direitos fundamentais.
Foco operacional	O foco está na garantia dos insumos (<i>inputs</i>), mediante a destinação obrigatória de recursos orçamentários a determinado setor.	O foco está nos resultados esperados (<i>outputs</i>), mediante a criação de uma estrutura de incentivos e metas avaliadas periodicamente.
Relação de causalidade	Presume uma causalidade entre os comportamentos de ordenadores de despesas e os insumos (<i>inputs</i>) necessários para determinada política pública.	Presume uma causalidade entre os insumos (<i>inputs</i>) e os resultados esperados (<i>outcomes</i>). Para tanto, exige cautela na escolha de indicadores de referência (<i>benchmarking</i>) na provisão de bens e serviços (<i>outputs</i>).
Influência direta de determinantes	Determinantes de governança.	Determinantes de governança. Determinantes sociais. Choques externos.
Forma de controle	Controle procedimental, imputando consequências jurídicas após análise de conformidade entre comportamentos e ritos normativos.	Controle de resultados, imputando consequências jurídicas após análise de conformidade entre a finalidade do ato, custo-benefício e o atingimento de metas.
Avaliação da efetividade da norma	Análise da execução orçamentária dos gastos setoriais.	Análise de indicadores representativos de bens e serviços oriundos da política pública.
Problemas solucionados	Externalidades. Baixa priorização de áreas estratégicas por agentes públicos.	Ineficiência da gestão pública. Altos custos de transação para cidadãos.
Instrumentos jurídicos	Normas de destinação obrigatória de recursos a determinado setor. Transferências condicionadas ao gasto setorial.	Normas que premiam/punem de acordo com o desempenho setorial. Transferências condicionadas ao resultado. <i>Benchmarking</i> .
Exemplo de políticas	Normas de destinação obrigatória de recursos do Fundo Escolar Permanente (<i>Permanent School Fund</i>) do Texas/EUA e as sanções por descumprimento. Normas de destinação obrigatória de recursos do Fundo Escolar Estadual (<i>State School Fund</i>) da Califórnia/EUA e as sanções por descumprimento.	Normas de repartição de recursos do Fundo Escolar Permanente (<i>Permanent School Fund</i>) do Texas/EUA, <i>benchmarking</i> e as suas sanções. Normas de repartição de recursos do Fundo Escolar Estadual (<i>State School Fund</i>) do Califórnia/EUA, <i>benchmarking</i> e as suas sanções. Sistema de <i>benchmarking</i> estatal do Canadian Institute for Health Information (CIHI)

Fonte: elaborado pelo autor.

Para explicar a regulação de resultados, o capítulo é estruturado conforme alguns elementos estruturantes da política pública. Nos Estados Unidos, uma das linhagens para o estudo das políticas públicas está na escola da *policy sciences*. Os seguintes elementos da política pública podem ser destacados: i) fundamentação dos atos do governo em valores (*value-based policy*); ii) racionalidade multidisciplinar (*multidisciplinary approach*); e iii) orientação estatal explícita para a solução de um problema (*problem-oriented policy*).⁶ Sustenta-se que esses elementos são suficientes para explicar o vínculo entre a regulação de resultados e a estrutura das políticas públicas.

Em primeiro lugar, a fundamentação dos atos do governo é geralmente baseada em valores ligados à democracia, dignidade da pessoa humana e a realização das capacidades humanas (*value-based policy*). Essa orientação reconhece que não existe isenção de valores em problemas sociais nem abordagem metodológica isenta de valores. Assim, para entender um problema, é necessário reconhecer seus componentes valorativos.⁷

Em segundo lugar, nas políticas públicas existe uma racionalidade distintamente multidisciplinar em suas abordagens intelectuais e práticas (*multidisciplinary approach*), porquanto quase todo problema social ou político envolve múltiplos componentes que estão ligados às várias disciplinas acadêmicas sem cair claramente no domínio exclusivo de nenhuma disciplina. Portanto, para obter uma compreensão completa do fenômeno, muitas orientações relevantes de diferentes áreas do conhecimento devem ser utilizadas e integradas.⁸

Em terceiro lugar, deve-se reconhecer uma orientação estatal explícita para responder a um problema (*problem-oriented policy*), abordando conscientemente as dificuldades da política pública e as recomendações para sua solução. Da mesma forma, os problemas de políticas são vistos como ocorrendo em um contexto específico, um contexto que deve ser cuidadosamente considerado tanto na análise quanto nas recomendações subsequentes.⁹

⁶ DELEON, Peter. The historical roots of the field. In: GOODIN, Robert E.; MORAN, Michael; REIN, Martin (ed.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 40-41.

⁷ DELEON, Peter. The historical roots of the field. In: GOODIN, Robert E.; MORAN, Michael; REIN, Martin (ed.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 40-41.

⁸ DELEON, Peter. The historical roots of the field. In: GOODIN, Robert E.; MORAN, Michael; REIN, Martin (ed.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 40-41.

⁹ DELEON, Peter. The historical roots of the field. In: GOODIN, Robert E.; MORAN, Michael; REIN, Martin (ed.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 40-41.

Ressalta-se que a cultura de avaliação comparativa (*benchmarking*) é abordada de forma externa a esses elementos estruturantes das políticas públicas em razão de ser uma prática oriunda do setor privado que também é utilizada por governos.

Nesse sentido, o capítulo inicia-se pela abordagem dos conceitos de políticas públicas e regulação. Posteriormente a regulação de resultados é avaliada em comparação com a regulação de gastos segundo valores (*value-based policy*), racionalidade multidisciplinar (*multidisciplinary approach*) e resolução de problemas (*problem-oriented policy*). Na sequência, o instrumento do *benchmarking* é analisado. Por fim, abordam-se exemplos de regulação de resultados e o *benchmarking* na prática.

4.1 CONCEITO DE REGULAÇÃO DE RESULTADOS E NOÇÕES INICIAIS

A regulação de resultados é a incorporação de metas de desempenho em constituições, leis e outros atos normativos. Define-se regulação de resultados, portanto, como o conjunto de normas, instituições e mecanismos que, sob inspiração dos princípios da eficiência, da transparência e da *accountability*, condiciona a atuação estatal – direta ou delegada – ao alcance de metas de desempenho objetivamente mensuráveis (*outputs*) e periodicamente avaliadas. Seu valor é instrumental: busca assegurar a concretização de direitos fundamentais por meio da produção de bens e serviços públicos ou regulados com o melhor custo benefício possível e transparência.

Na esfera intergovernamental, regras, políticas e regulamentos são instrumentos de controle das relações entre governos, podendo aumentar a responsabilização e prestação de contas (*accountability*) e diminuir a autonomia. Consequentemente, a desregulação balança o pêndulo na outra direção, aumentando a autonomia dos entes e diminuindo a esfera de *accountability*. Imposições federais (*mandates*) são normativas impostas a atores intergovernamentais inferiores por meio de mecanismos regulatórios. Essas imposições são removidas por meio da desregulamentação e são relaxados ou removidos por meio de experimentos *ad hoc*, como procedimentos de dispensa de condições (*waivers*) ou negociação regulatória.¹⁰

Quanto aos modelos de regulação, alguns conceitos e métodos devem ser compreendidos e delimitados: i) regulação; ii) indicadores; iii) política pública; iv) política social; e v) política fiscal. Pretende-se, dessa forma, explicar a operacionalização da regulação de resultados em determinada política pública, levando em consideração o valor nela buscado, sua abordagem multidisciplinar e o problema concreto que se pretende corrigir.

¹⁰ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 738-741.

O termo “regulação”, para os fins aqui propostos, consiste em um abrangente processo de tomadas de decisões com o escopo de intervir, controlar e fiscalizar a provisão de bens e serviços em determinado setor público ou privado. A regulação pode ser executada de maneiras distintas. Destacam-se três formas: na esfera público-privada, na esfera privada e na esfera intergovernamental.

Na esfera público-privada, a regulação é vista como uma assunção de poder de controle e fiscalização sobre as atividades privadas.¹¹ Na esfera privada, empresas podem voluntariamente ir além das exigências da lei vigente por meio da desregulação. As empresas podem, por exemplo, mudar suas operações comerciais reduzindo a poluição e desenvolvendo produtos ecológicos que não são exigidos pelas regulamentações. Elas podem tomar essas medidas unilateralmente ou coordenar com outros participantes em sua indústria.¹² Na esfera intergovernamental, a regulação é compreendida, em regra, como a capacidade de o ente central intervir em decisões locais de entes subnacionais por meio de normas nacionais.¹³

Embora nosso foco seja a regulação intergovernamental, não se ignora que haja regulação de resultados na esfera público-privada e na esfera privada – além da capacidade de cada ente federado regular suas próprias atividades estatais (autorregulação pública). Dentro do estudo da regulação de políticas públicas, há a figura dos indicadores. Segundo José Casalta Nabais:

Os indicadores são os mais modernos instrumentos da ciência política contemporânea, que nos transmitem elementos de avaliação através da agregação de um conjunto de dados económicos, sociais e estatísticos, a partir dos quais as entidades políticas nacionais, internacionais e supranacionais se orientam em matéria de programação, estratégia e avaliação das políticas públicas dos Estados.¹⁴

¹¹ Nas palavras de Stiglitz e Rosengard: “Government regulates business activity in an attempt to protect workers, consumers, and the environment; to prevent anticompetitive practices; and to prevent discrimination.” STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 34.

¹² MALHOTRA, Neil; MONIN, Benoît; TOMZ, Michael. Does private regulation preempt public regulation? *American Political Science Review*, v. 113, n. 1, p. 19-37, 2019.

¹³ Radin explica a regulação intergovernamental da seguinte forma: “Regulation is itself a structural intergovernmental tool, even though the degree to which the national government exercises oversight with respect to its state and local grantees is, in part, a political/ideological matter.” RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 740.

¹⁴ NABAIS, José Casalta. Crise e sustentabilidade do estado fiscal. *Meritum – Revista de Direito da Universidade Fumec*, v. 13, n. 2, p. 231-260, 2019, p. 258.

No que diz respeito à noção de política pública, há diversas definições e modelos sobre o termo. Há o conceito de política pública enquanto “processo”. De acordo com Maria Paula Dallari Bucci, as políticas públicas são o “processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo com a participação dos agentes públicos e privados”. Dessa forma, as políticas públicas são os “programas de ação do governo para a realização de objetivos determinados num espaço de tempo certo”.¹⁵

Bucci disserta ainda sobre a classificação das políticas públicas quanto ao “nível hierárquico”, em relação a fins e meios. Na estrutura federativa brasileira, por exemplo, a política nacional de educação é uma política de caráter geral para o setor educacional, no tocante aos fins. A execução da política nacional (fim), contudo, pressupõe a elaboração de políticas estaduais e locais, no campo dos meios. A execução das políticas nacionais no âmbito estadual e local (meios) envolve a contratação de pessoal, construção de prédios escolares, compra de material escolar etc. Segundo a autora, o denominador comum entre todas essas políticas (nacionais, estaduais e locais) é o processo político de escolha de prioridades para o governo. Essa escolha se faz tanto em termos de objetivos e metas como de procedimentos.¹⁶

Na visão de Fabiana de Menezes Soares, as políticas públicas são o resultado da “atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental, caracterizando-se por decisões e ações tomadas pelo Estado no intuito de solucionar problemas sociais, econômicos ou geográficos”¹⁷.

Celina Souza extrai e sintetiza as características principais da política pública: a) permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que efetivamente faz; b) embora seja materializada nos governos, envolve vários atores e níveis de decisão e não necessariamente se restringe a participantes formais, porquanto agentes informais são também importantes; c) é abrangente e não se limita a leis e regras; d) é uma ação intencional com objetivos a serem alcançados; e) embora tenha impactos a curto prazo, é uma política de longo prazo; f) envolve processos

¹⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997, p. 90-95.

¹⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997, p. 95.

¹⁷ SOARES, Fabiana de Menezes. Comentário ao § 16 do artigo 37 da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023. v. 1, p. 976-981, p. 980.

subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.¹⁸

C. Souza adverte que os estudos sobre política pública propriamente dita focalizam processos, atores e a construção de regras, distinguindo-se dos estudos sobre política social, cujo foco está nas consequências e nos resultados da política.¹⁹ Ressalta-se que as políticas públicas incluem não apenas as políticas sociais, mas também medidas econômicas (políticas fiscais), emissão de moeda (política monetária), medidas ambientais (políticas ambientais), entre outras.

O termo “política social” (*social policy*) é definido como uma intervenção deliberada do Estado para redistribuir recursos entre os cidadãos, com vistas à realização de objetivos de bem-estar (*welfare state*). O sistema de bem-estar social, por sua vez, é definido como o conjunto de instituições que, em conjunto, determinam o bem-estar dos cidadãos. Entre essas instituições incluem-se a família e as redes comunitárias em que ela se insere, o mercado, os setores beneficente e voluntário, os serviços e benefícios providos pelo Estado e, de forma crescente, as organizações e acordos internacionais. Entre os exemplos clássicos de políticas sociais destacam-se as ações governamentais de fornecimento de recursos financeiros e serviços aos cidadãos em cinco áreas principais: i) benefícios de proteção social (frequentemente denominados seguridade social); ii) serviços de saúde; iii) serviços educacionais; iv) provisão e subsídios para habitação; v) serviços pessoais de assistência social.²⁰

Por outro lado, quando autoridades públicas buscam influenciar a economia, dispõem de duas ferramentas principais: política monetária e política fiscal. Em relação à política monetária, bancos centrais atuam indiretamente sobre a atividade econômica por meio da influência na oferta de moedas, ajustando taxas de juros, exigências de reservas bancárias e compra e venda de títulos governamentais e moeda estrangeira. Na parte da política fiscal, governos influenciam a economia mediante utilização dos gastos públicos, endividamento e tributação em diversos níveis, graus e formas.²¹

¹⁸ SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHÉ, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

¹⁹ SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHÉ, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

²⁰ BALDOCK, John. Introduction. In: BALDOCK, John; MITTON, Lavinia; MANNING, Nick; VICKERSTAFF, Sarah (org.). *Social policy*. New York: Oxford University Press, 2011. p. 1-10.

²¹ HORTON, Mark; EL-GANAINY, Asmaa. Fiscal policy: taking and giving away. *Finance & Development*, 2012, p. 1.

No financiamento de políticas públicas, há uma lógica operacional tanto para regular gastos por meio de procedimentos quanto para incentivar comportamentos de agentes públicos e privados conforme metas e indicadores. É necessário compreender os indicadores, modelos normativos e a econometria²² do financiamento de determinada política pública para extrair os seus fundamentos sociais e econômicos.

4.2 REGULAÇÃO SEGUNDO O FUNDAMENTO VALORATIVO

Nas políticas públicas, a regulação de resultados fundamenta-se nos princípios da eficiência e *accountability* na provisão de bens ou serviços regulados. O seu valor é instrumental em relação direitos fundamentais (educação, saúde, segurança pública etc.), cuja concretização irá variar conforme o contexto constitucional e a vontade política em cada país.

O valor intrínseco a uma política pública geralmente reflete um direito reconhecido. No âmbito internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 estabelece duas categorias de direitos humanos: i) os direitos civis e políticos e ii) os direitos econômicos, sociais e culturais. Ao aliar o discurso liberal e com o discurso social da cidadania, a Declaração une o valor da liberdade ao valor da igualdade, pela qual estes passam a ser concebidos como unidade interdependente e indivisível.²³

No âmbito nacional, o termo formalmente utilizado nas Constituições é “direito fundamental”. Embora os termos “direitos humanos” e “direitos fundamentais” sejam frequentemente usados como sinônimos, há uma distinção comum entre eles. A palavra “direitos fundamentais” refere-se aos direitos humanos reconhecidos e positivados na esfera do Direito Constitucional de um determinado Estado. Por outro lado, o termo “direitos humanos” relaciona-se com os documentos de Direito Internacional, referindo-se às posições jurídicas reconhecidas ao ser

²² Na visão de Ricardo Medeiros de Castro, a econometria de uma política pública configura a análise que utiliza métodos matemáticos e estatísticos com o escopo de avaliar teorias sobre economia e finanças do setor público. A Econometria, segundo o autor, permite um debate a respeito do que são e de como se compreendem os fenômenos causais que justificam os investimentos públicos (analfabetismo, miséria, altos índices de violência), tão relevantes à avaliação de diversos assuntos jurídicos. Tais técnicas quantitativas auxiliam a identificar padrões comportamentais, que podem ser o tema central de pesquisas científicas, políticas públicas ou mesmo objeto de decisões judiciais. CASTRO, Ricardo Medeiros de. *Direito, econometria e estatística*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017, p. 394-395.

²³ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 421.

humano independentemente de sua vinculação a uma ordem constitucional específica. Esses direitos aspiram à validade universal, aplicando-se a todos os povos e tempos, e, portanto, têm caráter inequivocamente internacional.²⁴

Como as políticas públicas presumem um fundamento valorativo (*value-based policy*), o tratamento que cada ordenamento constitucional dá a certos direitos humanos influencia diretamente na escolha dos bens e serviços públicos que serão fornecidos ou não a determinada sociedade.

Em alguns países de cultura árabe, a título de ilustração, mulheres muçulmanas são proibidas de acessar serviços de educação em razão de dogmas religiosos. De acordo com algumas crenças culturais, as mulheres estariam em uma posição predeterminada na sociedade e o acesso à educação às pessoas de sexo feminino configuraria uma concepção meramente ocidental.²⁵

O federalismo também pode interferir nessa dinâmica de concretização de direitos.

O Brasil, por exemplo, tem uma federação historicamente centralizada, limitando a atuação de estados e municípios. Estudos empíricos mostram que o Supremo Tribunal Federal, mesmo após a redemocratização de 1988, manteve uma interpretação centralizadora das competências legislativas, favorecendo a interpretação uniforme de direitos humanos e direitos fundamentais em geral.²⁶

Nos Estados Unidos, a situação é distinta. A maioria das competências no ordenamento jurídico norte-americano fica no âmbito legislativo dos estados membros, havendo grande heterogeneidade no tratamento de direitos.²⁷ Nesse sentido, as condutas de alguns estados são frequentemente condenadas como violadoras dos direitos humanos, especialmente em relação ao uso da pena de morte,

²⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 21-23.

²⁵ Allana de Freitas Lacerda e Francisca Geny Lustosa explicam a existência de discriminação por gênero nas políticas adotadas pelo Talibã em uma região do Paquistão: “A questão é política, porque, quando o Talibã assumiu o controle daquela região, impôs seus ideais e suas regras restritivas, sendo a maioria delas uma postura religiosa considerada como ultraconservadora, principalmente quanto a como figurava a mulher na sociedade, e a educação tomada como ideia ocidental”. LACERDA, Allana de Freitas; LUSTOSA, Francisca Geny. Educação e direitos humanos para mulheres muçulmanas. *Tensões Mundiais*, v. 13, n. 25, p. 207-232, jul./dez. 2017, p. 212-213.

²⁶ NUNES, Alynne Nayara Ferreira; SCHLOBACH, Rafael Viotti. A extensão do poder constituinte estadual no STF: a jurisprudência da Corte no período militar (1964-85). *Revista de Direito Administrativo*, v. 278, n. 3, p. 185-220, 2019.

²⁷ SPIRO, Peter J. The States and International Human Rights, 66. *Fordham Law Review*, v. 66, n. 2, p. 567-596, 1997, p. 568.

comportamento policial, Direito de Família, não discriminação, igualdade material e até direitos de participação política. Essas são violações pelas quais o governo federal se recusa a aceitar responsabilidade, tanto nos ramos políticos quanto nos tribunais, apesar da implicação de importantes interesses internacionais.²⁸

A concretização de algum direito fundamental específico por meio de políticas públicas irá depender da sua previsão constitucional, da arquitetura institucional e da vontade política dos governantes que têm autoridade sobre a política pública em específico.

Nas políticas públicas em que os gastos são regulados (*inputs*), percebe-se que há um claro objetivo de priorizar e padronizar gastos orçamentários em determinados setores, sendo educação e saúde os exemplos mais comuns. O fundamento finalístico dessas normas é a concretização desses direitos específicos em razão de o legislador ter lhes dado tratamento especial. Sejam normas que obrigam a gastos orçamentários locais em determinados setores, sejam transferências condicionadas aos gastos em determinada política pública, o objetivo é o mesmo: direcionar recursos às áreas consideradas de alta prioridade pelos governos centrais e baixa prioridade pelos governos locais, garantindo um padrão mínimo de qualidade nos serviços públicos desses setores priorizados.²⁹

Na regulação de resultados, qual seria o fundamento valorativo?

A regulação de resultados não se fundamenta na priorização de um direito fundamental específico em detrimento de outros, mas sim na forma de execução de determinada política pública. O fundamento meio – a função de governar – é aquele que será influenciado pelos deveres de eficiência e transparência da administração de resultados. Cuida-se de uma forma particular de garantir *accountability* e observar o princípio da eficiência no processo de uma política pública.

A regulação de resultados pressupõe responsabilização, *accountability* e controle social. Para que isso ocorra, exige-se ampla divulgação da execução do orçamento público, assim como a disponibilização de informações referentes às políticas públicas aos seus destinatários, a fim de possibilitar amplo controle social.

²⁸ KAYE, David. State Execution of the International Covenant on Civil and Political Rights. *UC Irvine L. Rev.*, v. 3, p. 95, 2013, p. 97-100.

²⁹ Sobre transferências condicionadas (ou transferências vinculadas), Shah explica sobre a questão das prioridades: “Conditional nonmatching grants are best suited for subsidizing activities considered high priority by a higher-level government but low priority by local governments.” SHAH, Anwar. A practitioner’s guide to intergovernmental fiscal transfers. In: SHAH, Anwar; BOADWAY, Robin. *Theory and practice of intergovernmental transfers: principles and practice*. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, Washington, DC, 2007, p. 4-5.

“*Accountability*”, para fins regulação de resultados, compreende a obrigação de responder pelo desempenho de deveres, emparelhada com o direito correlato de outra pessoa, normalmente a pessoa para quem os deveres são desempenhados, de exigir tal resposta. Isso envolve uma série de elementos ou estágios: relatórios ou informação (transparência); justificação e explicação (discussão); e a imposição de remédios, incluindo compensação ou sanções (retificação). A prestação de contas dos governos democráticos aos seus cidadãos normalmente envolve um sistema complexo de processos e instituições, incluindo uma variedade de diferentes responsáveis (quem é responsável?), diferentes titulares de contas (a quem eles prestam contas?), diferentes aspectos das operações do governo (pelo que eles são responsáveis?) e diferentes mecanismos (como eles são responsáveis?).³⁰

Por fim, a regulação de resultados mantém um vínculo teórico com a noção de eficiência administrativa, porquanto, ao ressaltar a ênfase nos resultados, ressalta a busca do melhor custo-benefício na elaboração e execução de determinada política pública.³¹

A eficiência é um princípio que pode assumir formas diferentes de avaliação conforme o contexto e o viés escolhido. Por exemplo, no âmbito da avaliação da qualidade das finanças públicas, a noção pode assumir um caráter duplo: a performance da política fiscal (focada em aspectos tributários, financeiros e contábeis da despesa e do endividamento público) e a performance da política social (focada na realização de direitos fundamentais e na redução de desigualdades).

Nesse sentido, princípios como eficiência e *accountability* obrigam o modo pelo qual o gestor público exerce a sua função com a finalidade de entregar a política pública mais efetiva possível aos jurisdicionados (os resultados). Em suma, a regulação de resultados amolda o fundamento instrumental da política pública (a

³⁰ Cuida-se da definição que une conceitos de Richard Mulgan e Mark Bovens. MULGAN, Richard. *Accountability in multi-level governance: the example of Australian Federalism*. In: DANIELL, Katherine A.; KAY, Adrian. *Multi-level governance: conceptual challenges and case studies from Australia*. Canberra: ANU Press, 2018, p. 82; BOVENS, Mark. *Analysing and assessing accountability: a conceptual framework 1*. *European Law Journal*, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.

³¹ Sobre o princípio da eficiência e seu valor instrumental de orientação da Administração Pública, Alexandre dos Santos Aragão explica: “A eficiência não pode ser entendida apenas como maximização do lucro, mas sim como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado, que deve obter a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos.” ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. *Revista de Direito Administrativo*, v. 237, p. 1-6, 2004, p. 1.

função de governar) ao seu fundamento finalístico (a concretização de direitos) de modo a concentrar esforços na efetividade da política pública.³²

4.3 REGULAÇÃO SEGUNDO A ABORDAGEM INTERDISCIPLINAR

A regulação de resultados, ao alterar o foco dos insumos (*inputs*) para os resultados esperados (*outcomes*), exige uma racionalidade distintamente multidisciplinar na escolha de indicadores de provisão de bens e serviços (*outputs*), assim como cautela na estrutura de incentivos e consequências jurídicas. É crucial atribuir relações seguras de causa e efeito entre a intervenção governamental e as mudanças nos indicadores de referência (*benchmarking*). Um conjunto mais sofisticado de métricas, baseado na implementação de estratégias, é necessário para arquitetar uma regulamentação de resultados bem-sucedida.

No âmbito de uma política pública, a relação de causalidade deve ser cuidadosamente delimitada tanto para a análise da concretização de direito fundamentais (performance da política social) quanto para a análise do seu financiamento (performance da política fiscal).

Não obstante as críticas à “Teoria Pura do Direito” oriunda de Kelsen,³³ sustenta-se que sua diferenciação entre causalidade (oriunda das ciências naturais e ciências sociais) e imputação (oriunda da ciência jurídica) seja a melhor forma de exposição para o que se propõe no presente tópico: analisar objetivamente a

³² Maria Paula Dallari Bucci menciona dois fundamentos para as políticas públicas: um mediato e um imediato. Em sua visão, o fundamento mediato das políticas públicas origina-se da existência de direitos sociais, porquanto esses se concretizam mediante prestações positivas do Estado. Nesse sentido, enquanto direitos individuais configuram liberdades que demandam a abstenção no campo da autonomia individual, os direitos sociais impõem a terceiros (principalmente o Poder Público) a concretização de determinado número de obrigações positivas. O fundamento imediato das políticas públicas, por outro lado, é a função de governar – qual seja, o uso do poder coercitivo do Estado a serviço da coesão social. BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997, p. 90-95.

³³ Fábio Konder Comparato, por exemplo, sustenta que a separação entre moral e Direito defendida pela Teoria Pura de Kelsen tenha servido como elemento de legitimação da lógica de funcionamento do Estado Totalitário. (COMPARATO, Fábio Konder. *Ética, direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 361). No entanto, segundo Rodrigo Borges Valadão, uma análise histórica demonstra que a Teoria Pura do Direito, de Hans Kelsen, era a principal adversária teórica de doutrinas que buscavam legitimar e viabilizar um Estado mais forte (VALADÃO, Rodrigo Borges. A luta contra a teoria pura do direito na República de Weimar e o caminho para o nacional-socialismo. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, Rio de Janeiro, v. 3 n. 3, set./dez. 2020).

multidisciplinariedade intrínseca às políticas públicas, abordando direitos e finanças públicas enquanto norma e, igualmente, enquanto fenômeno natural ou social.

De acordo com Kelsen, as ciências que examinam os fatos físicos do ponto de vista da conexão entre causa e efeito são as ciências naturais (p. ex., a Física), seguindo esse fenômeno o princípio da causalidade. O autor exemplifica: “quando um metal é aquecido, dilata-se [...]. A relação que intercede entre o calor e a dilatação é a de causa e efeito”. As ciências sociais, por sua vez, avaliam as condutas humanas tal como efetivamente elas ocorrem; ao delinearem as condutas dos homens em sociedade, também consideram apenas os nexos de causa e efeito. Nesse sentido, há razões para reconhecer a conduta humana também como elemento da natureza, isto é, como determinada pelo princípio da causalidade – ou seja, como os fatos da natureza em causa e efeito.³⁴

O Direito, no pensamento de Kelsen, consistiria em uma ordem normativa da conduta dos homens entre si, sendo apartado da ciência da natureza e das ciências sociais. O princípio da imputação, aplicado na definição de uma norma de conduta dos homens entre si, dispõe que, sob certas premissas determinadas pela norma, deve-se efetivar um ato de coerção pela mesma ordem jurídica estabelecida. A conexão na proposição jurídica é produzida mediante uma norma estabelecida pela autoridade jurídica (um ato de vontade) – enquanto a ligação de causa e efeito (das ciências naturais) é independente de qualquer intervenção dessa espécie.³⁵

A imputação seguiria este exemplo: “Se alguém comete um crime, deve ser-lhe aplicada uma pena; se alguém não paga a sua dívida, deve proceder-se a uma execução forçada do seu patrimônio; se alguém é atacado de doença contagiosa, deve ser internado”. Kelsen explica ainda que a imputação “não consiste noutra coisa senão nesta conexão entre o ilícito e a consequência do ilícito”. O autor esclarece que a consequência do ilícito é imputada ao ilícito, mas não é produzida pelo ilícito, como sua causa. A ciência jurídica não visa explicar a causa dos fenômenos jurídicos.³⁶ Em suma, a diferença entre eles pode ser assim demonstrada:

Causalidade: Se “A” (condição) é – “B” (consequência) é.

Isto implica que, sempre que estiver presente a mesma condição fática, haverá a mesma consequência, não podendo ocorrer, em tese, qualquer interferência que altere a correlação. Define-se uma causa como um evento seguido por outro

³⁴ KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução: João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 55-57 e 301.

³⁵ KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução: João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 55-58.

³⁶ KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução: João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 55-58.

em que, se o primeiro evento não tivesse existido, o segundo nunca teria igualmente existido.³⁷

Imputação: Se “A” (condição) é – “B” (consequência) deve ser.

Nesta última hipótese, que decorre da norma, a condição deve gerar determinada consequência jurídica, mas pode não gerar. Isso ocorre, por exemplo, quando uma pessoa responsável por um ilícito não sofre, por um ou outro motivo, a sanção prevista em lei.

Essa explicação de causalidade, no entanto, não abarca todas as complexidades do tema, principalmente porquanto uma causa geralmente é avaliada mediante uma correlação – ou seja, uma semelhança, relação ou equivalência que existe entre duas hipóteses, situações ou objetos diferentes.

Se a causalidade avalia a força da relação entre uma causa e seu efeito, a correlação é uma associação observada entre dois ou mais eventos. Correlação não é causalidade. O fato de dois fatores estarem correlacionados não significa necessariamente que um cause o outro. Uma correlação não indica causalidade quando, por exemplo: i) é fruto de mera coincidência (com o surgimento do fenômeno “*Big Data*” – enormes conjuntos de dados coletados automaticamente, analisados em busca de padrões por sistemas computacionais modernos –, as correlações podem ser produzidas em massa, e muitas delas são insignificantes); ii) é resultado de uma causa comum externa, sem relação de causalidade entre os eventos correlacionados; e iii) é decorrência de um estudo elaborado de forma errônea e com determinado viés.³⁸

Essa relação de causalidade e correlação é crucial para a arquitetura de políticas públicas, no âmbito da performance tanto da política social como da política

³⁷ BARROWMAN, Nick. Correlation, causation, and confusion. *The New Atlantis*, v. 43, n. 1, p. 23-44, 2014, p. 32.

³⁸ Nick Barrowman exemplifica essas correlações não causais. A hipótese da coincidência é exemplificada por uma correlação entre o aumento de divórcios em uma região e o fluxo de importação de maçãs. O caso da causa comum é ilustrado mediante um estudo de 1999 publicado na *Nature* que indicou que crianças com menos de dois anos que dormiam com luzes noturnas tinham maior probabilidade de terem miopia. Outros pesquisadores posteriormente demonstraram que pais míopes eram mais propensos a manter as luzes acesas à noite. Pode ser que os pais fossem uma causa comum tanto para o uso de luzes noturnas quanto, por virtude da herança genética, para a miopia transmitida aos seus filhos. No tocante aos estudos feitos de forma errônea, correlações enganosas podem surgir, em alguns casos, devido à forma como os sujeitos são selecionados para fazer parte de um estudo. Por exemplo, há evidências de que certos estudos sobre a associação entre implantes mamários e doenças do tecido conjuntivo podem ter sofrido de viés de seleção. BARROWMAN, Nick. Correlation, causation, and confusion. *The New Atlantis*, v. 43, n. 1, p. 23-44, 2014, p. 25-27.

fiscal. Políticas públicas, seja sob o aspecto social, seja sob um aspecto primordialmente fiscal, dependem de inúmeros fatores inter-relacionados e interdependentes para alcançar resultados satisfatórios: determinantes de governança, determinantes sociais e choques externos.

As determinantes de governança cuidam dos processos de regulação, organização social e coordenação social que impactam diretamente os resultados (*outcomes*) das políticas públicas. Determinantes de governança abrangem o conceito de capacidade estatal, mas a ele não se limitam. Capacidade estatal é um conceito empregado de forma abrangente e multidimensional por diferentes áreas do conhecimento³⁹ para designar a capacidade de um governo para, mediante competências e recursos necessários,⁴⁰ elaborar e implementar políticas públicas conforme seus objetivos.⁴¹ Nota-se que a capacidade estatal está ligada à ideia de atividade do setor público. Quando se analisam determinantes de governança, abrangem-se atividades do setor privado que (independentemente do grau de regulação) contribuem para um resultado satisfatório das políticas públicas – ressaltando que a própria ideia de governança não se limita às atividades estatais.⁴²

As determinantes sociais são compreendidas como a manifestação empírica da interdependência entre diretos humanos que influenciam diretamente ou

³⁹ CINGOLANI, Luciana. The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures. *UNU-Merit Working Paper Series on “Institutions, Governance and Long term Growth”*, p. 1-52, 2013; HANSON, J.; SIGMAN, R. Leviathan’s latent dimensions: measuring State capacity for comparative political research. *The Journal of Politics*, v. 83, n. 4, p. 1495-1510, 2021.

⁴⁰ WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, v. 34, n. 3, Special Issue on The Dynamics of Policy Capacity, p. 165-171, 2015.

⁴¹ ANDREWS, Matt; PRITCHETT, Lant; WOOLCOCK, Michael. *Building state capability: Evidence, analysis, action*. Oxford University Press, 2017.

⁴² BEVIR, Mark. *Democratic governance*. Princeton University Press: Oxford, 2010, p. 1. Há algumas noções mais restritas. Ressalta-se, dentre elas, a noção de “capacidade estatal autônoma”, que se subdivide em dois componentes: capacidade burocrática e autonomia política. Seu foco está na capacidade da burocracia estatal de implementar de forma eficaz as políticas selecionadas pelo político governante. Uma definição mínima, portanto, composta por três elementos centrais: i) uma burocracia profissional, ii) com capacidade de implementação de políticas, e iii) livre de influências externas. (BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. Bureaucratic capacity and political autonomy within national states: mapping the archipelago of excellence in Brazil. *States in the Developing World*, v. 157, p. 157-183, 2017, p. 161-162). O destaque dessa abordagem diz respeito à “liberdade de influências externas”, que excluiria pressões específicas que possam comprometer a execução impessoal ou universalista das políticas públicas – tratadas na presente obra como as determinantes sociais e os choques externos.

indiretamente os resultados (*outcomes*) das políticas públicas. Em outras palavras, trata-se da influência dos diferentes graus de capacidade humana dos cidadãos nos resultados das políticas públicas.⁴³

Choques externos são eventos ou mudanças repentinas ou inesperadas que se originam fora da economia de um país ou governo local, podendo causar impactos significativos sobre o sistema econômico, inclusive a interrupção de políticas públicas. São exemplos: pandemias (como a Covid-19); a guerra entre Rússia e Ucrânia; a crise financeira global de 2008; desastres naturais (furacões, terremotos) e mudanças climáticas; sanções econômicas; e mudanças nas políticas comerciais (tarifas, quotas).⁴⁴ Este tópico prioriza as determinantes de governança e as determinantes sociais. Não se ignora, contudo, o impacto que choques externos geram sobre os resultados de políticas públicas.

A qualidade das políticas públicas de um governo pode assumir faces distintas: a performance da política fiscal (direcionada para elementos tributários, financeiros e contábeis da despesa e do endividamento público) e a performance da política social (direcionada para a realização de direitos fundamentais e a redução de desigualdades).⁴⁵

⁴³ Sobre a teoria das capacidades humanas, ver: SEN, Amartya. *Development as freedom*. New York: Anchor Books, 2000, p. 25.

⁴⁴ CHANDASIRI, Olganwantte. The Covid-19: impact on education. *Journal of Asian and African Social Science and Humanities*, v. 6, n. 2, p. 37-42, 2020; PRIYA, S. Shanmuga; CUCE, Erdem; SUDHAKAR, K. A perspective of COVID 19 impact on global economy, energy and environment. *International Journal of Sustainable Engineering*, v. 14, n. 6, p. 1290-1305, 2021; BEN HASSEN, Tarek; EL BILALI, Hamid. Impacts of the Russia-Ukraine war on global food security: towards more sustainable and resilient food systems? *Foods*, v. 11, n. 15, p. 2301, 2022; BRESTER, Gary W.; MARSH, John M.; SMITH, Vincent H. The impacts on US and Canadian slaughter and feeder cattle prices of a US import tariff on Canadian slaughter cattle. *Canadian Journal of Agricultural Economics/Revue canadienne d'agroeconomie*, v. 50, n. 1, p. 51-66, 2002.

⁴⁵ Escolheram-se os termos performance fiscal e performance social, em razão de o termo “performance econômica” poder ser utilizado no setor privado como sinônimo de crescimento do faturamento e ativos ou obtenção de lucro. Como o setor público não tem os mesmos propósitos do setor privado, acredita-se ser mais conveniente a utilização do termo “performance fiscal”. Segundo o Relatório Econômico do Presidente dos EUA de 1962, a “performance social” seria, dentre outros, a soma dos seguintes indicadores: mortalidade infantil, expectativa de vida, distribuição de renda, consumo da população, dados quantitativos da educação pública, dados quantitativos de habitação e número de pessoas empregadas (KREPS, Theodore J. Measurement of the social performance of business. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 343, n. 1, p. 20-31, 1962, p. 23). A performance fiscal, por sua vez, é medida por Shah mediante os seguintes indicadores: independência do Banco Central, crescimento de fundos monetários, inflação,

4.3.1 Causalidade e correlação na performance da política social

Até que ponto boas políticas públicas de educação e saúde, isoladamente, resultam em uma população educada e saudável respectivamente? Como ocorre a concretização de direitos sociais na prática? Quais determinantes influenciam no resultado?

As determinantes de governança são fundamentais para definir a acessibilidade e qualidade de serviços essenciais oferecidos a determinada população. As determinantes sociais, por outro lado, cuidam de fatores sociais, econômicos, culturais, étnicos/raciais, psicológicos e comportamentais que influenciam no resultado qualitativo dos serviços essenciais oferecidos a essa população.

Em um contexto de políticas públicas de educação e saúde, os determinantes de governança estariam relacionados às técnicas de financiamento, quantidade de escolas, hospitais, médicos e professores qualificados, tecnologia oferecidas à população e o grau de acessibilidade desses serviços essenciais. As determinantes sociais (ou interdependência entre direitos humanos), por outro lado, estariam relacionadas às condições de vida, trabalho e desigualdade social que afetam a capacidade de aprendizado de cada pessoa, assim como a probabilidade de manter boa saúde mental e física.

Mais especificamente, entendemos que as “determinantes de governança” também se relacionam com a descentralização das políticas sociais. Arrette, ao analisar empiricamente as determinantes no processo de descentralização do sistema brasileiro de proteção social (notadamente o grau de municipalização), destacou os seguintes fatores: i) atributos estruturais das unidades locais de governo – capacidade econômica, fiscal e administrativa ii) atributos institucionais das políticas – regras constitucionais, requisitos de engenharia operacional e legado das políticas prévias e iii) fatores ligados a ação política – relações entre Estado e sociedade e relações intergovernamentais.⁴⁶

gestão da inflação e desequilíbrios macroeconômicos, qualidade da gestão da dívida, qualidade das políticas fiscais, eficiência das instituições na arrecadação de receitas, uso prudente de receita fiscal, crescimento dos gastos do governo, controle de déficits fiscais, crescimento da dívida pública, transparência e responsabilidade na gestão do setor público e crescimento do PIB (SHAH, Anwar. *Fiscal decentralization and fiscal performance*. World Bank Policy Research Working Paper 3786. Washington, DC: World Bank, 2005, p. 30). Os apontamentos são meramente exemplificativos, havendo inúmeros indicadores não mencionados aqui nessas duas categorias.

⁴⁶ ARRETCHÉ, Marta. *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998, p. 29-32.

No Brasil, determinantes de governança na área do financiamento da educação pública (Fundef e Fundeb) foram essenciais para o aumento da acessibilidade do ensino público básico. Diversos estudos empíricos sustentam que o sistema de fundos contábeis coordenados instituídos pelo Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) atingiu seu objetivo de ampliar a municipalização do ensino fundamental, expandindo a cobertura do sistema e alcançando quase a universalização do acesso nessa etapa escolar.⁴⁷

No Brasil, determinantes de governança também afetam o aprendizado dos alunos da rede pública. Estudos empíricos apontam que fatores pedagógicos e estruturais influenciam as notas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Municípios com turmas maiores no Ensino Fundamental têm maior probabilidade de apresentar notas ruins, enquanto um maior percentual de docentes com ensino superior afeta positivamente o desempenho dos alunos. Igualmente, a elevação dos gastos públicos com alunos impacta positivamente a probabilidade de notas melhores. Assim, reduzir o número de alunos por turma e elevar a formação docente demonstram impacto positivo na qualidade da educação.⁴⁸

No Canadá, há um caso de determinante de governança na área gestão da saúde pública que merece destaque. Cuida-se do *Health Indicators Project*. Durante três anos consecutivos, os dados desse projeto revelaram que os pacientes com fratura de quadril sob a jurisdição da Autoridade Regional de Saúde de Winnipeg aguardavam mais tempo por cirurgias do que na maioria das outras regiões de saúde canadenses. Para enfrentar esse problema, a autoridade de saúde de Winnipeg organizou um plano de ação para diminuir os tempos de espera. Executou treinamentos de educação continuada para a equipe, alterou a prática de suspender gradualmente os anticoagulantes antes das cirurgias, reorganizou as agendas de procedimentos cirúrgicos e implementou um sistema de informação em tempo

⁴⁷ ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010, p. 63. No mesmo sentido: CRUZ, Gabriela; ROCHA, Rudi. Efeitos do FUNDEF/B sobre frequência escolar, fluxo escolar e trabalho infantil: uma análise com base nos Censos de 2000 e 2010. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 48, n. 1, p. 39- 75, mar. 2018; BASSI, Marcos Edgar; GIL, Juca. *A municipalização do ensino no estado de São Paulo: impactos do Fundef no atendimento municipal – Relatório Final*. São Paulo: Ação Educativa, 1999.

⁴⁸ LOURENÇO, Rosenerly Loureiro *et al.* Determinantes sociais e pedagógicos das notas do Ideb. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, v. 11, n. 4, p. 27-43, 2017, p. 36-39.

real para monitorar os pacientes com fratura de quadril em todas as unidades da região. Como resultado, houve uma redução no tempo de espera e uma melhoria na qualidade do atendimento aos pacientes.⁴⁹

As “determinantes sociais” (interdependência de direitos humanos) encontram-se nas lacunas não supridas pelas determinantes de governança. Estudos empíricos indicam que, isoladamente, boas políticas públicas de educação e saúde são condições necessárias, mas não são causas suficientes para produzir resultados satisfatórios em suas áreas fins. Embora direitos sejam tratados de forma isolada pela Administração Pública, eles se concretizam de forma interdependente conforme a capacidade humana e geram efeitos sistêmicos. Isso implica que é necessário muito mais do que boas escolas e professores para a obtenção de uma população educada, ressaltando que o mesmo raciocínio é aplicável para políticas públicas de saúde, segurança pública, dentre outras.

Políticas públicas são tradicionalmente separadas por setores na Administração Pública. Os resultados de muitas delas (como educação e saúde), contudo, dependem de vários contextos e fatores. Uma questão é defender determinado valor enquanto direito essencial e universal no âmbito internacional (direitos humanos) ou no âmbito nacional (direitos fundamentais); outra questão distinta é analisar a concretização desse direito, medindo e monitorando os resultados das políticas públicas.

Um ponto central na performance da política social é a interdependência entre direitos humanos. Destacam-se duas normas internacionais que declaram expressamente essa qualidade dos direitos: o item 2 do artigo 6º da Declaração de Direito ao Desenvolvimento de 1986 declara que todos os direitos humanos e liberdades fundamentais “são indivisíveis e interdependentes”, devendo haver “atenção igual e consideração urgente” à implementação, promoção e proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais; e o artigo 5º da Declaração de Viena de 1993, igualmente, declara que todos os direitos humanos são “universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados”. No mesmo sentido, a Convenção sobre os Direitos das Crianças, em seu preâmbulo, reafirma “a universalidade, a indivisibilidade, a interdependência e a inter-relação de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais”.

A interdependência entre os direitos humanos (ou determinantes sociais), no âmbito do fenômeno causal, segue uma lógica específica.

⁴⁹ BARANEK, Patricia; VEILLARD, Jeremy; WRIGHT, John. Benchmarking health care in federal systems: the Canadian experience. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012, p. 101.

Inicia-se pelas determinantes sociais de aprendizado.⁵⁰ Imagina-se a seguinte situação: uma estudante de 11 anos, proveniente de uma família de baixa renda, reside em uma casa de dois cômodos com seus pais e seis irmãos, em um bairro carente de saneamento básico e marcado por elevados índices de criminalidade. Essa jovem passa grande parte do dia realizando serviços domésticos, tem uma alimentação deficiente e frequentemente se ausenta das aulas devido a problemas de saúde e à insegurança pública em sua comunidade – local onde ocorrem tiroteios e assassinatos.

Como resultado dessa deficiência sistêmica, seu desempenho escolar é insatisfatório. Nessa hipótese, é possível identificar inúmeras violações de direitos humanos: direito à educação, à saúde, à alimentação, à infância livre do trabalho, à moradia digna e à segurança pública. O que se destaca sob a perspectiva causal, entretanto, é o nexo entre causa e efeito em cada relação estabelecida (como a relação entre fome e desempenho educacional, saúde e fome, moradia e saúde, trabalho infantil e desempenho escolar, violência e evasão escolar, por exemplo).

Embora se possa argumentar que muitas deficiências dessa estudante possam ser atribuídas à uma conduta humana ilícita (p. ex., um gestor omissivo, um traficante de drogas, um pai que obriga seus filhos menores de idade a trabalharem), as inter-relações entre esses direitos são automáticas. Isso ocorre porque a ausência de um direito afeta negativamente os demais direitos, da mesma forma que a presença de um deles afeta positivamente os demais. Em resumo, a vontade humana pode influenciar diretamente sobre a concretização de determinados direitos, mas não poderá decidir sobre a forma pela qual um direito (ou a ausência dele) afetará os demais direitos na prática. Sob as mesmas condições de ensino escolar, capacidade intelectual e disciplina individual de estudo, uma estudante desnutrida e exausta após uma jornada de trabalho inexoravelmente terá um aprendizado inferior a uma estudante saudável e descansada.

No caso das determinantes sociais de aprendizado, estudos empíricos avalliam a correlação entre o desempenho escolar dos estudantes brasileiros e fatores externos ao ensino, como criminalidade, fome, doenças, habitações precárias etc. Em síntese, tais estudos indicam que as notas do Ideb refletem diretamente as condições desiguais presentes nas diferentes regiões brasileiras, sendo influenciadas por fatores pedagógicos, sociais e econômicos que transcendem as ações

⁵⁰ Sobre essas determinantes, ver: SANDERSON, Carla D.; HOLLINGER-SMITH, Linda M.; COX, Karen. Developing a Social Determinants of Learning™ framework: A case study. *Nursing Education Perspectives*, v. 42, n. 4, p. 205-211, 2021.

gerenciais de políticas educacionais.⁵¹ Citam-se algumas determinantes sociais de aprendizado:

- i) Desigualdade socioeconômica – municípios brasileiros situados em estados com maior índice de Gini (maior concentração de riqueza) apresentam maior probabilidade de os alunos da rede pública obterem desempenho escolar ruim.⁵²
- ii) Alimentação inadequada – a má alimentação de crianças na rede pública de ensino afeta diretamente a aprendizagem escolar. Estudos indicam que crianças desnutridas ou com carência alimentar enfrentam dificuldades de assimilação, destacando que a fome dificulta a capacidade de concentração e compromete o rendimento escolar.⁵³
- iii) Criminalidade – estudos de economia aplicada destacam o impacto da educação na diminuição dos índices de criminalidade.⁵⁴ Nesse sentido, pesquisas indicam que a violência urbana no Brasil apresenta significativa correlação com o aumento da evasão escolar. Escolas localizadas em municípios brasileiros mais violentos apresentam maiores níveis de abandono de alunos.⁵⁵ A qualidade de ensino também é uma questão fundamental para a manutenção do aluno no colégio e longe do crime. Tal questão influencia o aluno e sua família, podendo estimulá-los a investir na educação ou não.⁵⁶

⁵¹ LOURENÇO, Rosenery Loureiro *et al.* Determinantes sociais e pedagógicos das notas do Ideb. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, v. 11, n. 4, p. 27-43, 2017, p. 27-43.

⁵² LOURENÇO, Rosenery Loureiro *et al.* Determinantes sociais e pedagógicos das notas do Ideb. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, v. 11, n. 4, p. 27-43, 2017, p. 27-43; ARAÚJO, Karlane Holanda. *Os efeitos do Prêmio Escola Nota Dez nos processos pedagógicos das escolas premiadas de Sobral e das apoiadas de Caucaia no ano de 2009*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016, p. 152.

⁵³ FROTA, Mirna Albuquerque; PÁSCOA, Emanuela Galvão; BEZERRA, Maria Dasdores Monteiro; MARTINS, Mariana Cavalcante. Má alimentação: fator que influencia na aprendizagem de crianças de uma escola pública. *Revista de APS*, v. 12, n. 3, p. 332-340, 2009.

⁵⁴ TEIXEIRA, Evandro Camargos. *Dois ensaios acerca da relação entre criminalidade e educação*. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2011, p. 23-24.

⁵⁵ MONTEIRO, Vitor Borges; ARRUDA, Elano Ferreira. O impacto da violência urbana nos indicadores de evasão escolar na Região Metropolitana de Fortaleza. *Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos*, p. 1-15, 2011.

⁵⁶ TEIXEIRA, Evandro Camargos. *Dois ensaios acerca da relação entre criminalidade e educação*. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2011, p. 52.

- iv) Trabalho infantil – as tarefas domésticas e o mercado de trabalho infantil impactam diretamente na aprendizagem. Estudos indicam que trabalhos realizados pelas crianças, seja no lar, seja no mercado de trabalho, prejudicam seu desempenho escolar.⁵⁷ Na mesma linha, estudos empíricos apontam que os alunos que trabalham têm mais dificuldade em frequentar as aulas regularmente, menos tempo e menor energia para estudar do que os alunos que não trabalham. Como decorrência disso, o baixo desempenho acadêmico provavelmente reduzirá as futuras oportunidades de emprego e limitará as chances de sair da pobreza.⁵⁸
- v) Educação familiar – a frequência escolar (tanto de crianças quanto de adultos) está associada a melhores notas, reforçando que a educação dos pais impacta positivamente o desempenho escolar dos filhos.⁵⁹
- vi) Chefia feminina do lar – municípios brasileiros com maior número de mulheres como chefes de família têm maior probabilidade de obter notas ruins no Ideb, possivelmente devido à menor disponibilidade de tempo para acompanhar o aprendizado das crianças, dado o acúmulo de responsabilidades profissionais e domésticas.⁶⁰
- vii) Estado conjugal – domicílios em que os cônjuges vivem em união têm maior probabilidade de alcançar notas regulares ou boas no Ideb, sugerindo maior estabilidade familiar como fator positivo.⁶¹
- viii) Trabalho local dos pais – o percentual de pessoas que trabalham no mesmo município em que residem está positivamente associado a boas notas. Uma possível explicação é o fato de um menor deslocamento poder facilitar o acompanhamento escolar pelos pais.⁶²

⁵⁷ KASSOUF, Ana Lúcia; TIBERTI, Luca; GARCÍAS, Marcos. Evidence of the impact of children's household chores and market labor on learning from school census data in Brazil. *Journal of Development Studies*, v. 3, 2020, p. 156.

⁵⁸ JUSTUS, Marcelo; KAWAMURA, Henrique; KASSOUF, Ana Lúcia. What is the best age to enter the labor market in Brazil today? *Economia*, v. 16, n. 2, 2015, p. 235.

⁵⁹ LOURENÇO, Rosenery Loureiro *et al.* Determinantes sociais e pedagógicos das notas do Ideb. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, v. 11, n. 4, p. 27-43, 2017.

⁶⁰ LOURENÇO, Rosenery Loureiro *et al.* Determinantes sociais e pedagógicos das notas do Ideb. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, v. 11, n. 4, p. 27-43, 2017.

⁶¹ LOURENÇO, Rosenery Loureiro *et al.* Determinantes sociais e pedagógicos das notas do Ideb. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, v. 11, n. 4, p. 27-43, 2017.

⁶² LOURENÇO, Rosenery Loureiro *et al.* Determinantes sociais e pedagógicos das notas do Ideb. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, v. 11, n. 4, p. 27-43, 2017.

- ix) Condições habitacionais e acesso à internet – a precariedade das condições habitacionais prejudica a qualidade da educação.⁶³ Igualmente, o acesso à internet está associado a um desempenho escolar superior.⁶⁴
- x) Saneamento básico – a falta de saneamento básico impacta significativamente a saúde infantil e o desempenho escolar. Estudos empíricos sustentam que o acesso a água tratada reduz significativamente a mortalidade infantil, especialmente em regiões pobres. Infecções parasitárias, comuns em áreas carentes, causam doenças como diarreia crônica, má-absorção de nutrientes e anemia ferropriva, prejudicando a saúde e o desenvolvimento cognitivo das crianças. Tais problemas afetam diretamente a atenção, a concentração e, conseqüentemente, o rendimento escolar, dificultando o aprendizado.⁶⁵
- xi) Contexto socioeconômico local – municípios com baixos índices de desenvolvimento humano em educação e saúde apresentam maior probabilidade de notas ruins no Ideb. Alguns pesquisadores defendem que o contexto socioeconômico exerce um impacto mais significativo no desempenho escolar do que políticas educacionais baseadas apenas em gastos ou responsabilização de escolas e educadores.⁶⁶

No caso das determinantes sociais da saúde, suas diversas definições expressam, em geral, o conceito de que as condições de vida e trabalho dos indivíduos e de grupos de uma população estão relacionadas com sua situação de saúde. No Brasil, a Comissão Nacional sobre os Determinantes Sociais da Saúde (CNDSS) os conceitua como fatores sociais, econômicos, culturais, étnicos/raciais, psicológicos

⁶³ KOHARA, Luiz Tokuzi. *Relação entre as condições da moradia e o desempenho escolar: estudo com crianças residentes em cortiços*. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 12-50.

⁶⁴ LOURENÇO, Rosenery Loureiro *et al.* Determinantes sociais e pedagógicos das notas do Ideb. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, v. 11, n. 4, p. 27-43, 2017.

⁶⁵ SOUSA, Tanara Rosângela Vieira; LEITE FILHO, Paulo Amilton Maia. Análise por dados em painel do status de saúde no Nordeste Brasileiro. *Revista de Saúde Pública*, v. 42, 2008, p. 796; PRADO, Matildes da S.; BARRETO, Maurício L.; STRINA, Agostino; FARIA, João Augusto S.; NOBRE, Aline A.; JESUS, Sandra R. Prevalência e intensidade da infecção por parasitas intestinais em crianças na idade escolar na Cidade de Salvador (Bahia, Brasil). *Revista da Sociedade Brasileira de Medicina Tropical*, v. 34, 2001, p. 99-101; ARAÚJO, Bruno; SANTOS, João Francisco dos; NEIVA, Tahise da S.; MAGALHÃES FILHO, Roberto R. de; SILVA RIOS, Daniel da. Associação das parasitoses intestinais com anemia e eosinofilia em escolares do Povoado de Matinha dos Pretos, Feira de Santana, Bahia, Brasil. *Sitientibus Série Ciências Biológicas*, v. 9, n. 1, 2009, p. 3-7.

⁶⁶ LOURENÇO, Rosenery Loureiro *et al.* Determinantes sociais e pedagógicos das notas do Ideb. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, v. 11, n. 4, p. 27-43, 2017.

e comportamentais que influenciam a ocorrência de problemas de saúde e seus fatores de risco na população.⁶⁷

O modelo de Dahlgren e Whitehead, por exemplo, organiza os Determinantes Sociais da Saúde (DSS) em camadas que se estendem dos determinantes individuais mais próximos aos macrodeterminantes mais distantes.⁶⁸

Na primeira camada encontram-se os indivíduos com características como idade, sexo e fatores genéticos, que influenciam diretamente seu potencial e suas condições de saúde.⁶⁹

Na segunda camada situam-se os comportamentos e estilos de vida individuais, tradicionalmente vistos como escolhas pessoais. Argumenta-se que esses comportamentos são fortemente moldados por determinantes sociais, como acesso à informação, propaganda, pressão social, disponibilidade de alimentos saudáveis e espaços de lazer.⁷⁰

Na terceira camada, aparece a influência das redes comunitárias e de apoio, cuja densidade reflete o nível de coesão social, fator crucial para a saúde coletiva.⁷¹

Na quarta camada, destacam-se os fatores relacionados às condições de vida e trabalho, disponibilidade de alimentos e acesso a serviços essenciais de assistência à saúde e de educação. Essas condições expõem populações socialmente desfavorecidas a riscos diferenciados, como moradias precárias, trabalhos perigosos ou estressantes e barreiras no acesso a serviços fundamentais.⁷²

Na última camada, os macrodeterminantes, localizados na camada mais ampla, englobam as condições econômicas, culturais e ambientais da sociedade, exercendo influência significativa sobre todas as demais camadas.⁷³

Destacam-se ainda fatores culturais e antropológicos específicos que afetam as populações indígenas. Há disparidades de saúde entre os povos aborígenes e

⁶⁷ BUSS, Paulo Marchiori; PELLEGRINI FILHO, Alberto. A saúde e seus determinantes sociais. *Physis – Revista de Saúde Coletiva*, v. 17, p. 77-93, 2007, p. 81.

⁶⁸ DAHLGREN, Göran; WHITEHEAD, Margaret. The Dahlgren-Whitehead model of health determinants: 30 years on and still chasing rainbows. *Public Health*, v. 199, p. 20-24, 2021.

⁶⁹ DAHLGREN, Göran; WHITEHEAD, Margaret. The Dahlgren-Whitehead model of health determinants: 30 years on and still chasing rainbows. *Public Health*, v. 199, p. 20-24, 2021.

⁷⁰ DAHLGREN, Göran; WHITEHEAD, Margaret. The Dahlgren-Whitehead model of health determinants: 30 years on and still chasing rainbows. *Public Health*, v. 199, p. 20-24, 2021.

⁷¹ DAHLGREN, Göran; WHITEHEAD, Margaret. The Dahlgren-Whitehead model of health determinants: 30 years on and still chasing rainbows. *Public Health*, v. 199, p. 20-24, 2021.

⁷² DAHLGREN, Göran; WHITEHEAD, Margaret. The Dahlgren-Whitehead model of health determinants: 30 years on and still chasing rainbows. *Public Health*, v. 199, p. 20-24, 2021.

⁷³ DAHLGREN, Göran; WHITEHEAD, Margaret. The Dahlgren-Whitehead model of health determinants: 30 years on and still chasing rainbows. *Public Health*, v. 199, p. 20-24, 2021.

seus determinantes sociais da saúde e a população em geral. Os indígenas canadenses, por exemplo, têm uma expectativa de vida doze anos inferior à média nacional e apresentam taxas mais elevadas de doenças crônicas evitáveis em comparação com os não indígenas.⁷⁴ Resultados similares foram encontrados em relação à população indígena no Brasil.⁷⁵

Estudos indicam os efeitos das desigualdades socioeconômicas e étnicas emergentes sobre a pandemia de Covid-19. As evidências demonstram que os grupos mais desfavorecidos no Reino Unido tiveram maior exposição à infecção por Covid-19 devido aos trabalhos que realizam e às condições de vida em locais superlotados. Uma vez infectados pelo vírus, os membros desses grupos apresentaram maior vulnerabilidade a complicações da doença e maior gravidade, em parte devido à exacerbação causada por suas taxas mais altas de outras condições de saúde preexistentes e sistema imunológico enfraquecido por danos à saúde anteriores. As consequências sociais e econômicas da pandemia recaíram mais acentuadamente sobre os grupos e comunidades mais desfavorecidos no país, ampliando ainda mais as desigualdades na saúde entre grupos desfavorecidos e afluentes.⁷⁶

A Covid-19 era muito maior entre as pessoas idosas, os grupos de baixa renda e as minorias étnicas. Ressalta-se ainda que o efeito econômico da pandemia também foi distribuído de maneira desigual na população, destacando que as consequências econômicas provavelmente serão sentidas por anos. Sem uma ação preventiva coordenada, as famílias e comunidades menos favorecidas seriam desproporcionalmente afetadas, aumentando as desigualdades na saúde no Reino Unido e globalmente.⁷⁷

A exposição à infecção era desigual. Pessoas em empregos precários, mal remunerados e manuais nos setores de cuidados, varejo e serviços eram mais expostas à Covid-19, pois seus trabalhos presenciais não poderiam ser realizados em casa. Habitações superlotadas e de baixa qualidade em áreas densamente povoadas frequentemente aumentaram o risco. Comunidades de baixa renda também têm

⁷⁴ MCKENZIE, Holly A.; DELL, Colleen A.; FORNSSLER, Barbara. Understanding addictions among Indigenous people through social determinants of health frameworks and strength-based approaches: a review of the research literature from 2013 to 2016. *Current Addiction Reports*, v. 3, p. 378-386, 2016.

⁷⁵ COIMBRA JR, Carlos E. A. Saúde e povos indígenas no Brasil: reflexões a partir do I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição Indígena. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 30, p. 855-859, 2014.

⁷⁶ DAHLGREN, Göran; WHITEHEAD, Margaret. The Dahlgren-Whitehead model of health determinants: 30 years on and still chasing rainbows. *Public Health*, v. 199, p. 20-24, 2021, p. 22.

⁷⁷ WHITEHEAD, Margaret; TAYLOR-ROBINSON, David; BARR, Ben. Poverty, health, and covid-19. *Bmj*, v. 372, 2021, p. 1.

sido mais vulneráveis a doenças graves após a infecção devido a níveis mais altos de doenças preexistentes. As taxas aumentadas de infecção levaram a maior perda de renda relacionada a interrupções no trabalho e perda de empregos, mas a pressão financeira imediata da Covid-19 foi muito além disso.⁷⁸

As medidas de contenção e *lockdown* afetaram desproporcionalmente famílias de baixa renda com crianças pequenas. Pesquisas recentes identificaram os custos extras envolvidos em ter crianças em casa por mais tempo sem acesso a serviços gratuitos vitais, exigindo aumento nos gastos com alimentação, aquecimento e entretenimento das crianças em ambientes fechados. Mais de um terço das famílias de baixa renda com crianças aumentaram seus gastos durante 2020, enquanto 40% das famílias de alta renda sem crianças reduziram seus gastos.⁷⁹

Os custos de longo prazo mais devastadores da pandemia provavelmente recairão sobre as crianças estudantes. Segundo Margaret Whitehead, David Taylor-Robinson e Ben Barr, a pobreza infantil já é a maior ameaça à saúde e ao desenvolvimento infantil globalmente. Uma combinação de maior pressão financeira nas famílias e políticas de pandemia de permanência em casa causou danos imediatos ao desenvolvimento e à saúde mental das crianças, com algumas crianças mais novas regredindo em habilidades básicas. A perda de aprendizagem causará o maior dano às qualificações e perspectivas de emprego dos alunos que já são desfavorecidos.⁸⁰

4.3.2 Causalidade e correlação na performance fiscal

Shah utiliza os seguintes indicadores para medir a performance fiscal (aqui compreendida como o resultado de políticas fiscais e monetárias): independência do Banco Central, crescimento de fundos monetários, inflação, gestão da inflação e desequilíbrios macroeconômicos, qualidade da gestão da dívida, qualidade das políticas de contenção fiscal, eficiência das instituições na arrecadação de receitas, uso prudente de receita fiscal, crescimento dos gastos do governo, controle de déficits fiscais, crescimento da dívida pública, transparência e responsabilidade na gestão do setor público e crescimento do PIB.⁸¹

⁷⁸ WHITEHEAD, Margaret; TAYLOR-ROBINSON, David; BARR, Ben. Poverty, health, and covid-19. *Bmj*, v. 372, 2021, p. 1.

⁷⁹ WHITEHEAD, Margaret; TAYLOR-ROBINSON, David; BARR, Ben. Poverty, health, and covid-19. *Bmj*, v. 372, 2021, p. 1.

⁸⁰ WHITEHEAD, Margaret; TAYLOR-ROBINSON, David; BARR, Ben. Poverty, health, and covid-19. *Bmj*, v. 372, 2021, p. 1.

⁸¹ SHAH, Anwar. *Fiscal decentralization and fiscal performance*. World Bank Policy Research Working Paper 3786. Washington, DC: World Bank, 2005, p. 30.

Na performance fiscal das políticas públicas, há igualmente a dependência de determinantes de governança e determinantes sociais para que apresentem bons indicadores na sua implementação.

As “determinantes de governança” estariam relacionadas às noções de sustentabilidade financeira, estratégias fiscais e estrutura econômico-fiscal de determinado governo.

A sustentabilidade financeira dos governos concentra-se em combater as condições fiscais que podem atrasar o crescimento econômico, aumentar a carga tributária ou transferir custos significativos para os futuros contribuintes. Segundo Allen Schick, há quatro elementos fundamentais: a) solvência – porquanto se deve observar a capacidade do governo de pagar suas obrigações financeiras; b) crescimento – haja vista que a política fiscal determina o crescimento econômico; c) estabilidade – pois o governo deve ter a capacidade de cumprir obrigações futuras com cargas tributárias existentes; e d) justiça – na medida em que o governo deve ter a capacidade de pagar as obrigações atuais sem transferir o custo para as gerações futuras.⁸²

As estratégias fiscais relacionam-se com as táticas governamentais para impulsionar o crescimento econômico e evitar ou mitigar efeitos de recessões econômicas. A ideia de que tributação, investimento público e outros aspectos da política fiscal podem impulsionar ou limitar o crescimento econômico tem sido explorada nos modelos de crescimento ao longo das últimas décadas. Esses modelos, antigos e recentes, mostram como certos impostos afetam a taxa de crescimento. Um exemplo claro é o aumento de impostos sobre a renda, que reduz a taxa líquida de retorno do investimento privado, tornando-o menos atrativo e desacelerando o crescimento econômico. A influência dos impostos sobre a renda na taxa de retorno do setor privado e no crescimento econômico é uma das mais diretas e significativas.⁸³

Uma política fiscal pode estabilizar o ciclo econômico mediante “estabilizadores automáticos” ou mediante mudanças iniciadas pelo governo por meio de política fiscal discricionária.⁸⁴

Estabilizadores automáticos vigoram a partir de mudanças em receitas tributárias e níveis de gastos, independentemente de ações governamentais específicas.

⁸² SCHICK, Allen. Sustainable budget policy: concepts and approaches. *OECD Journal on budgeting*, v. 5, n. 1, 2005, p. 109-110.

⁸³ EASTERLY, William; REBELO, Sergio. Fiscal policy and economic growth. *Journal of Monetary Economics*, v. 32, n. 3, p. 417-458, 1993, p. 417-418.

⁸⁴ HORTON, Mark; EL-GANAINY, Asmaa. Fiscal policy: taking and giving away. *Finance & Development*, 2012, p. 1.

Esses instrumentos fiscais relacionam-se diretamente com o tamanho do governo e tendem a ser mais significativos em economias avançadas. Por sua própria natureza, algumas espécies de receitas e despesas ajustam-se automaticamente às variações na atividade econômica (como imposto de renda e seguro-desemprego). Em contextos em que estabilizadores são maiores, a necessidade de estímulos – como reduções de impostos, subsídios ou programas de obras públicas – pode ser menor, na medida em que as duas abordagens contribuem para mitigar os efeitos de uma desaceleração econômica. De fato, durante crises recentes, os países com estabilizadores mais sólidos recorreram com menor frequência a medidas discricionárias.⁸⁵

Políticas fiscais discricionárias podem ser expansionistas – também conhecidas como “frouxas”, acarretando maior gasto público e/ou menor tributação para aumentar a demanda agregada) – ou contracionistas (“apertadas”) – seu oposto, cortando gastos públicos e aumentando a tributação.⁸⁶

As políticas de austeridade fiscal, consideradas o oposto de um estímulo econômico, configuram uma espécie das políticas fiscais contracionistas, com o escopo de reduzir significativamente o déficit fiscal estrutural a longo prazo por meio de medidas como: a) aumento robusto da carga tributária; e/ou b) redução expressiva dos gastos governamentais em bens e serviços públicos. Os proponentes defendem que essas medidas, embora contracionistas, geram benefícios econômicos de médio e longo prazo após um período inicial de ajuste.⁸⁷

A estrutura econômico-fiscal, por sua vez, cuida de características ligadas a atributos estruturais, características institucionais e legado das políticas prévias que mantêm relação direta com a economia de determinado governo. Apontam-se alguns exemplos de determinantes de governança nas políticas fiscais:

- i) Fatores econômicos fundamentais – a) escala da economia, medida pela população; b) acesso dos consumidores a mercados financeiros; c) características das funções de utilidade e produção dos bens e serviços; e d) grau de competição econômica.⁸⁸
- ii) Tamanho do setor público – o tamanho do governo aumenta à medida que a economia se desenvolve ao longo do tempo. Consequentemente,

⁸⁵ HORTON, Mark; EL-GANAINY, Asmaa. Fiscal policy: taking and giving away. *Finance & Development*, 2012, p. 1.

⁸⁶ HORTON, Mark; EL-GANAINY, Asmaa. Fiscal policy: taking and giving away. *Finance & Development*, 2012, p. 1.

⁸⁷ EVANS, Anthony J. What is austerity? *Economic Affairs*, v. 32, 2012, p. 1.

⁸⁸ BOTMAN, Dennis PJ; KUMAR, Manmohan. *Fundamental determinants of the effects of fiscal policy*. WP/06/72. International Monetary Fund: 2006, p. 11-42; EASTERLY, William; REBELO, Sergio. Fiscal policy and economic growth. *Journal of Monetary Economics*, v. 32, n. 3, p. 417-458, 1993, p. 417.

provocam-se acréscimos na arrecadação de receitas tributárias e permite-se que o governo eleve os níveis de investimento público. Estudos indicam, no entanto, que países em desenvolvimento têm governos maiores que países desenvolvidos quando os últimos estavam em estágios comparáveis.⁸⁹

- iii) Perfil de contração de dívida pelo setor público – o nível e forma de contração de empréstimo pelo poder público influencia na organização do orçamento público, destino da receita pública arrecadada e sustentabilidade da dívida. A dívida pública pode ser interna ou externa, por exemplo. Sob condições adequadas, a dívida interna pode ser benéfica para países pobres por reduzir a dependência de assistência externa e de choques externos. Por outro lado, nos locais em que a gestão macroeconômica e o desempenho econômico ainda são instáveis, a dependência forçada da dívida pública interna pode anular os benefícios do desenvolvimento de um mercado de títulos públicos, prejudicando a sustentabilidade geral da dívida.⁹⁰
- iv) Arquitetura da estrutura fiscal – há uma importância significativa da arquitetura da estrutura fiscal na determinação do crescimento econômico. A elevação de impostos sobre a renda, por exemplo, reduz a taxa líquida de retorno sobre o investimento privado, tornando as atividades de investimento menos atrativas e diminuindo a taxa de crescimento. Estudos empíricos indicam abrangente correlação entre tipos de medidas fiscais (na parte dos gastos e dos tipos de tributos), o nível de desenvolvimento e a taxa de crescimento.⁹¹

Schick relaciona o equilíbrio fiscal com a escala da economia de cada país. Segundo o autor, resultados orçamentários, em geral, tendem a ser mais favoráveis em países ricos do que em nações mais pobres, embora essa diferença possa estar mais relacionada à percepção do que ao desempenho efetivo. De acordo com Schick, bons resultados orçamentários decorrem, na maioria das vezes, mais da abundância de recursos do que a qualidade do processo orçamentário. Como poucos países desenvolvidos enfrentaram fuga de capitais e desestabilização

⁸⁹ MOURMOURAS, Alex; RANGAZAS, Peter. *Fiscal Policy and Economic Development*. WP/08/155. International Monetary Fund: 2008, p. 4-44.

⁹⁰ HAUNER, David. *Fiscal policy and financial development*. WP/06/26. International Monetary Fund: 2006, p. 3-17; ARNONE, Marco; PRESBITERO, Andrea F. External debt sustainability and domestic debt in heavily indebted poor countries. *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, v. 2, p. 187-213, 2007.

⁹¹ EASTERLY, William; REBELO, Sergio. Fiscal policy and economic growth. *Journal of Monetary Economics*, v. 32, n. 3, p. 417-458, 1993, p. 417.

econômica – problemas recorrentes em economias emergentes –, seus governantes puderam financiar seus déficits orçamentários sem sofrer pressões para reformar suas instituições fiscais. Países ricos frequentemente atribuem sua estabilidade à disciplina fiscal, mas a explicação mais acurada reside na abundância econômica, e não propriamente nas regras e procedimentos fiscais. Parte da razão pela qual práticas orçamentárias padronizadas não garantem, por si sós, resultados fiscais disciplinados está na própria engrenagem institucional do orçamento.⁹²

A performance da política fiscal não ignora o fator humano; somente não lhe é dada a mesma atenção que na performance da política social. Em um aspecto puramente econômico, as “determinantes sociais” podem ser entendidas como as implicações que o capital humano acarreta diretamente ou indiretamente sobre os resultados (*outcomes*) das políticas públicas.

Os primeiros estudos sistematizados dos impactos dos sistemas de educação e saúde sobre a produção econômica foram realizados na Teoria do Capital Humano, que surgiu entre o final dos anos 1950 e o início dos anos 1960 do século XX. Dentro da Teoria do Capital Humano, entende-se que a educação e os cuidados com a saúde tornam as pessoas mais produtivas, resultando no desenvolvimento socioeconômico do país. Em razão disso, haveria necessidade de mais investimentos no sistema educacional e no sistema de saúde.⁹³

Theodore Schultz, em sua obra *Investindo no povo*, descreveu a rápida recuperação da Alemanha e do Japão pós-Segunda Guerra Mundial, comparando a situação desses países ao Reino Unido, onde ainda havia racionamento de alimentos muito tempo depois da guerra. Concluiu Schultz que a superior velocidade de recuperação econômica era fruto de uma população saudável e altamente educada.⁹⁴

Qual a diferença entre a teoria do capital humano e teorias das ciências sociais que focam a capacidade humana? Amartya Sen explica que o foco dado é o que diferencia. Enquanto a ideia de capital humano tende a se concentrar no aumento da produção e do lucro, a teoria da capacidade humana enfatiza a liberdade

⁹² SCHICK, Allen. Fiscal Institutions versus Political Will. In: KOPITS, George (ed.). *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: background, analysis and prospects*. Palgrave Macmillan: New York, 2004, p. 83-84.

⁹³ FRIEDMAN, Milton. The role of government in education. *Economics and the Public Interest*, v. 2, n. 2, p. 85-107, 1955; MINCER, Jacob. Investment in human capital and personal income distribution. *Journal of Political Economy*, v. 66, n. 4, p. 281-302, 1958; SCHULTZ, Theodore W. Investment in human capital. *The American Economic Review*, v. 51, n. 1, p. 1-17, 1961; BECKER, Gary S. Investment in human capital: a theoretical analysis. *Journal of Political Economy*, v. 70, n. 5, Part 2, p. 9-49, 1962.

⁹⁴ SCHULTZ, Theodore W. *Investindo no povo*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 112.

substancial das pessoas – permitindo que elas liderem suas vidas, valorizando e melhorando suas escolhas reais.⁹⁵ Em busca de uma compreensão mais completa do papel das capacidades humanas, deve-se ressaltar: i) sua relevância direta para o bem-estar e a liberdade das pessoas; ii) seu papel indireto por meio da influência da mudança social; e iii) seu papel indireto mediante a influência na produção econômica. Na teoria do capital humano, a principal finalidade seria a influência na produção econômica, ressaltando que a liberdade das pessoas assumiria um papel de “efeito colateral”.⁹⁶

4.3.3 Interdependência entre performance da política fiscal e performance da política social

Embora possa ser feita uma cisão teórica entre performance da política social e performance da política fiscal, esses dois conceitos mantêm uma dependência recíproca. Enquanto a performance da política fiscal enfoca basicamente a busca pelo equilíbrio orçamentário na aferição do custo-benefício da gestão financeira (podendo resultar ou não na redução do setor público), a performance da política social se concentra no custo-benefício da provisão de bens e serviços públicos e na melhora de indicadores sociais.

A melhor performance da política social é geralmente consequência do aumento de gastos estatais e, conseqüentemente, do tamanho ampliado do setor público. Por outro lado, uma melhor performance fiscal pode, em certas ocasiões, ser decorrente de cortes em gastos sociais.⁹⁷

⁹⁵ SEN, Amartya. *Development as freedom*. New York: Anchor Books, 2000, p. 317.

⁹⁶ SEN, Amartya. *Development as freedom*. New York: Anchor Books, 2000, p. 319-320.

⁹⁷ Paulo Guedes, ex-ministro da economia no Brasil, sempre propôs uma ideia neoliberal de Estado mínimo. Uma das propostas do ministro Paulo Guedes era a agenda 3D, que visava desindexar, desvincular e desobrigar o Orçamento. A ideia era reduzir despesas e dar ao governo federal mais liberdade para decidir onde gastar o dinheiro público. A desindexação buscava acabar com o reajuste automático de mais de dois terços dos gastos públicos, como os benefícios da Previdência Social, que estão atrelados ao salário mínimo atualizado anualmente. Os benefícios da Previdência Social, o abono salarial e o seguro-desemprego, por exemplo, são vinculados ao valor salário mínimo, que é atualizado anualmente. A desvinculação pretendia liberar receitas atreladas a gastos específicos (como saúde, educação), permitindo ao governo maior flexibilidade no uso do dinheiro público. A desobrigação visaria flexibilizar despesas obrigatórias, que representam quase 95% do orçamento da União, incluindo gastos com pessoal e pagamento de juros sobre a dívida pública. SCHAEFER, Bruno Marques. Paulo Guedes e o (neo) liberalismo: apontamentos preliminares acerca da nova (velha) direita brasileira. *Missões – Revista de Ciências Humanas e Sociais*, v. 4, n. 3, p. 97-121, 2018.

Isso não significa que performance fiscal e direitos fundamentais são conceitos necessariamente antagônicos. De fato, a performance da política social cuida da relação direta entre qualidade do gasto público e a efetivação de direitos fundamentais. A performance da política fiscal, por sua vez, mantém relação indireta com a efetivação de direitos fundamentais, controlando a inflação e o endividamento público (que geralmente afetam mais gravemente as camadas de maior vulnerabilidade social da sociedade).

A performance da política social pode ser diretamente afetada por determinantes de governança como a sustentabilidade financeira dos governos, as estratégias fiscais adotadas e uma estrutura econômico-fiscal específica.

Uma gestão insustentável da dívida pública, por exemplo, diminui os recursos disponíveis para gastos sociais. No Brasil, o valor total da dívida pública bruta estava próximo de 80% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2024, com um acumulado de R\$ 8,8 trilhões até o mês de julho.⁹⁸ Nesse ano, o governo federal brasileiro gastou R\$ 1,81 trilhão com juros e amortizações da dívida pública – valor menor do que o despendido em 2023 (R\$ 1,92 trilhão), mas superior ao despendido em 2022 (R\$ 1,7 trilhão), 2021 (R\$ 1,75 trilhão) e 2020 (R\$ 1,56 trilhão).⁹⁹ Esse valor pago em amortização em 2024 (R\$ 1,81 trilhão) representa 33,58% das despesas previstas no orçamento federal do mesmo ano (R\$ 5,39 trilhões).¹⁰⁰ Em 2024, gastos previstos com previdência social somaram R\$ 926 bilhões, enquanto educação e saúde somaram R\$ 167 bilhões e R\$ 224 bilhões respectivamente – somando 24,43% do total das despesas federais.¹⁰¹

Estratégias fiscais afetam diretamente as determinantes sociais (aprendizado, saúde, emprego etc.) positivamente ou negativamente. Há estudos que indicam impactos das políticas fiscais discricionárias (especialmente as políticas de austeridade) na saúde e nas desigualdades em saúde.¹⁰² Há evidências inclusive sobre o impacto de políticas fiscais discricionárias em determinantes-chave,

⁹⁸ INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI). RAF – Relatório de Acompanhamento Fiscal n. 92. *Senado Federal*, set. 2024.

⁹⁹ BRASIL. Tesouro Nacional. RAD – *Relatório Anual da Dívida – 2025*. Tesourotransparente.gov, s.d.

¹⁰⁰ BRASIL. Presidência da República. Lei n. 14.822, de 22 de janeiro de 2024. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2024. Brasília, 2024.

¹⁰¹ BRASIL. Tesouro Nacional. RREO – *Relatório Resumido da Execução Orçamentária*. Tesouro.gov, out. 2024.

¹⁰² LEGIDO-QUIGLEY, Helena *et al.* Effects of the financial crisis and Troika austerity measures on health and health care access in Portugal. *Health Policy*, v. 120, n. 7, p. 833-839, 2016. KARANIKOLOS, Marina; KENTIKELIS, Alexander. Health inequalities after austerity in Greece. *International Journal for Equity in Health*, v. 15, p. 1-3, 2016.

como renda, pobreza, educação e emprego, em países ricos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Os resultados demonstram que: a) não há respostas simples sobre como as políticas fiscais afetam determinantes sociais; b) as políticas fiscais contracionistas aumentam a pobreza; c) o impacto nas desigualdades de renda depende da composição das medidas implementadas; e d) os efeitos variam significativamente entre países, dependendo da situação pré-crise.¹⁰³

As políticas de austeridade fiscal têm sido objeto de intenso debate e estudos, especialmente quanto ao seu impacto na saúde e nas desigualdades em saúde. Políticas fiscais contracionistas ou de austeridade são apontadas como tendo efeitos adversos na saúde, incluindo suas causas de impacto negativo como: i) redução de gastos públicos em saúde (p. ex., programas de prevenção e tratamento de uso de drogas ilícitas); ii) transferência de custos para os pacientes (p. ex., aumento de taxas para consultas ambulatoriais); e iii) deterioração de fatores socioeconômicos. Os grupos vulneráveis geralmente são crianças de subgrupos específicos, populações de baixa renda e idosos.¹⁰⁴

Boas políticas fiscais e monetárias também tutelam direitos fundamentais mediante a manutenção de uma economia saudável. Um exemplo é a inter-relação entre o alta inflação e a insegurança alimentar de uma população, que tende a se aprofundar durante recessões econômicas.¹⁰⁵ Na América Latina, há várias experiências populistas bem definidas em que o déficit orçamentário aumentou significativamente para atender às metas de crescimento e de redistribuição de renda, resultando em efeitos desastrosos sobre o desempenho econômico.¹⁰⁶ O resultado final desses experimentos geralmente implica inflação crescente, crises e colapso

¹⁰³ MOSQUERA, Isabel *et al.* The impact of fiscal policies on the socioeconomic determinants of health: a structured review. *International Journal of Health Services*, v. 47, n. 2, p. 189-206, 2017, p. 189.

¹⁰⁴ MOSQUERA, Isabel *et al.* The impact of fiscal policies on the socioeconomic determinants of health: a structured review. *International Journal of Health Services*, v. 47, n. 2, p. 189-206, 2017, p. 189-190.

¹⁰⁵ COLEMAN-JENSEN, Alisha; GREGORY, Christian. Inflation and higher food prices kept food insecurity rates relatively high after the 2007-09 recession. *Amber Waves – The Economics of Food, Farming, Natural Resources, and Rural America*, n. 11, 2014; BOGMANS, Christian; PESCATORI, Andreas; PRIFTI, Ervin. How do economic growth and food inflation affect food insecurity? *IMF Working Paper WP/24/188*. International Monetary Fund: Washington DC, 2024.

¹⁰⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz; DALL'ACQUA, Fernando. Economic populism versus Keynes: reinterpreting budget deficit in Latin America. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 14, n. 1, p. 29-38, 1991.

do sistema econômico. Tais políticas, quando falham, geralmente produzem um custo assustador para os próprios grupos que deveriam ser favorecidos.¹⁰⁷

A estrutura econômico-fiscal igualmente mantém inter-relação com as determinantes sociais de certos países. De acordo com o estudo de William Easterly e Sergio Rebelo, a desigualdade de renda prévia está associada a um maior investimento público em educação em momento posterior. Segundo os autores, países ricos têm proporcionalmente maiores gastos em saúde e seguridade social que países com menos recursos econômicos.¹⁰⁸

4.4 REGULAÇÃO COMO RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS

A forma de regular uma política pública reflete, em parte, os problemas que se pretendem resolver. Ressalta-se que regulação é somente um dos inúmeros instrumentos essenciais na gestão e coordenação de uma política pública em geral. Destacam-se alguns instrumentos: a) o planejamento; b) a regulação, o financiamento e a supervisão (*regulation and oversight*); e c) o monitoramento de desempenho (*benchmarking and performance*).¹⁰⁹

A solução de um problema a ser resolvido por uma política pública é desenhada em forma de um objetivo expresso em um plano de ação (planejamento). Consequentemente, esse plano é executado mediante normas, recursos humanos, recursos tecnológicos e financiamento específico previstos em regulação própria (*regulation*). A conformidade entre execução da política pública e o planejamento/regulação é fiscalizada (*oversight*) na modalidade de controle procedimental e/ou na modalidade de controle de resultados. Para verificar se o problema inicial identificado foi efetivamente solucionado, a execução da política pública deve ser monitorada, assim como devem ser avaliados seus resultados (*benchmarking and performance*).

No âmbito da coordenação federativa, as transferências intergovernamentais podem ser normatizadas conforme diferentes requisitos regulatórios, segundo Radin. Nessa linha, esses requisitos podem ser classificados em três categorias principais: a) requisitos de gastos (*input requirements*) – definem a forma de gastos e

¹⁰⁷ DORNBUSCH, Rudiger; EDWARDS, Sebastian. The macroeconomics of populism. In: *The macroeconomics of populism in Latin America*. University of Chicago Press: Chicago, 1991. p. 7-13.

¹⁰⁸ EASTERLY, William; REBELO, Sergio. Fiscal policy and economic growth. *Journal of Monetary Economics*, v. 32, n. 3, p. 417-458, 1993, p. 418-419.

¹⁰⁹ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 739-743.

os elementos do desenho do programa, limitando a discricionariedade dos executores; b) requisitos processuais (*process requirements*) – incluem elementos como participação cidadã e planejamento, inseridos para garantir a responsabilização; a participação cidadã oferece *accountability* nos estágios iniciais e pode ser vista tanto como restrição quanto como oportunidade de melhorar programas; o planejamento, por sua vez, permite identificar a situação atual, metas e estratégias de mudança, promovendo transparência e aumentando a autonomia quando conduzido de forma realista; e c) requisitos de resultados e impactos (*output and outcome requirements*) – baseiam-se na avaliação como ferramenta de prestação de contas. A avaliação pode ser imposta por mandatos legislativos ou administrativos e busca justificar o uso dos recursos, mas também pode ampliar a autonomia dos beneficiários quando foca o desempenho e resultados, em vez de limitar-se a entradas ou processos.¹¹⁰

A supervisão pode ocorrer no lado dos gastos (*input*), procedimento (*process*) ou desempenho (*output*) nos programas.¹¹¹ Percebe-se que a regulação de gastos estaria dentro do que Radin denomina “requisitos de gastos” (*input requirements*), enquanto a regulação de resultados estaria relacionada à noção de “requisitos de resultados e impactos” (*output and outcome requirements*).

A regulação de gastos públicos busca, por meio do controle procedimental, solucionar problemas de baixa priorização de algumas políticas setoriais por gestores locais, assim como a conformidade dos comportamentos de agentes públicos com normas legais e constitucionais. Por outro lado, a regulação de resultados visa, mediante o controle de resultados, solucionar problemas de *accountability*, transparência e eficiência das políticas públicas.

4.4.1 Regulação de gastos públicos e seus problemas correlatos

A regulação de gastos públicos ocorre por diversas razões, principalmente para corrigir problemas decorrentes de externalidades e priorizar áreas estratégicas. No âmbito federativo, serviços como o ensino superior dificilmente são financiados por municípios devido ao “efeito-carona”, na medida em que a mão de obra qualificada formada tende a migrar para outros locais que oferecem melhores

¹¹⁰ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 740-741.

¹¹¹ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 740- 741.

condições de trabalho e vida, resultando em pouco benefício direto ao município que investiu no ensino.¹¹²

Na educação, o problema da externalidade na provisão de determinados serviços públicos (*spillovers*) é acentuado, porquanto instituições públicas de qualidade atraem usuários de outros municípios, que não contribuem para seu financiamento. Para lidar com essa questão, regular gastos – seja por meio das condições em transferências intergovernamentais ou por normas que vinculam os gastos orçamentários de entes subnacionais – assegura que recursos sejam destinados a áreas de alta prioridade para governos centrais e de menor prioridade para governos locais, visando compensar externalidades positivas (*spillovers*).¹¹³

O modelo normativo utilizado na regulação de gastos é o que prioriza o controle procedimental. O controle procedimental é direcionado aos instrumentos da ação, quais sejam, a conformidade dos comportamentos dos agentes competentes aos procedimentos previstos nos instrumentos jurídicos.¹¹⁴ Analisa-se, por exemplo, se os recursos vinculados foram efetivamente aplicados na área predeterminada e em quais condições. O padrão normativo do controle procedimental é o clássico: parte-se da verificação de uma hipótese de incidência para a aplicação ou não de uma sanção enquanto consequência jurídica (uma punição administrativa, a responsabilização por um crime, uma rescisão contratual, a nulidade de um ato, a imputação de um débito etc.).

O controle procedimental ocorre dentro das chamadas “determinantes de governança”. Essas determinantes englobam os processos de regulação que impactam diretamente os resultados das políticas públicas. Nesse sentido, o controle

¹¹² CONTI, José Maurício. O orçamento público e o financiamento da educação no Brasil. In: CONTI, José Maurício; HORVATH, Estevão; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Direito Financeiro, Econômico e Tributário*. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 481-496.

¹¹³ Sobre transferências condicionadas (ou transferências vinculadas), Shah explica sobre o problema das externalidades: “This may be the case if a program generates a high degree of spillovers up to a given level of provision (OE), after which the external benefits terminate abruptly.” SHAH, Anwar. A practitioner’s guide to intergovernmental fiscal transfers. In: SHAH, Anwar; BOADWAY, Robin. *Theory and practice of intergovernmental transfers: principles and practice*. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, Washington, DC, 2007, p. 4-5.

¹¹⁴ “Em termos gerais, o controle formal/procedimental é voltado para os instrumentos da ação, quais sejam, os procedimentos. O controle por resultados, por sua vez, foca na substância de que resulta a ação – ou seja, nos frutos alcançados. O controle formal verifica a conformidade dos atos administrativos com normas e padrões preestabelecidos. Por isso, em algumas classificações, o controle formal pode ser identificado como ‘controle de legalidade’.” DEMARCHI COSTA, Rafael Neubern. Controle formal x controle por resultados no âmbito dos Tribunais de Contas. *Cadernos*, v. 1, n. 2, p. 04-16, ago. 2018, p. 4.

procedimental somente analisa a conformidade entre os comportamentos de agentes públicos e privados com a regulação de determinada política pública como: obrigatoriedade de aplicação de recursos em determinado setor, respeito a critérios específicos de alocação, atendimento aos procedimentos licitatórios, entre outros. Para que se considere a efetividade da norma que regula gastos, por exemplo, basta comprovar que as receitas vinculadas a determinada finalidade foram de fato aplicadas no setor de destino.

O problema de programas federais de financiamento excessivamente condicionados nos gastos é que podem comprometer os objetivos de autonomia local, flexibilidade, eficiência fiscal e equidade fiscal.¹¹⁵ Um enfoque desproporcional na regulação de gastos também pode desviar a atenção da necessidade da qualidade da gestão dos gastos públicos.

Esses problemas de qualidade de gestão podem ser notados no Brasil, onde políticas públicas de educação têm alta condicionalidade nos gastos. Uma pesquisa coordenada pela professora da Universidade de São Paulo (USP) Cecília Olivieri analisou a implementação de programas federais de educação nos municípios por meio da análise estruturada de relatórios de fiscalização da Controladoria-Geral da União (CGU) do ano de 2014. O objetivo do estudo era analisar os problemas que afetam a gestão de programas federais em municípios. A principal conclusão ressaltou a necessidade de ampliar o foco de pesquisadores e gestores nas questões relacionadas à qualidade da gestão municipal, tendo em vista que impactam com maior frequência a implementação das políticas públicas do que os problemas associados à corrupção. Ao analisar os dados, os pesquisadores identificaram que 610 (70%) dos registros eram disfunções relacionadas à má administração, enquanto 256 (30%) estavam relacionados a evidências de fraude. A frequência de problemas relacionados à má administração, portanto, é maior do que a relacionada a casos de fraude.¹¹⁶

4.4.2 Regulação de resultados e seus problemas correlatos

A regulação de resultados associa-se à noção de gestão pública voltada para a efetividade de serviços prestados ao cidadão, utilizando-se de mecanismos de

¹¹⁵ SHAH, Anwar. A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers. In: SHAH, Anwar; BOADWAY, Robin. *Theory and practice of intergovernmental transfers: principles and practice*. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, Washington, DC, 2007, p. 48.

¹¹⁶ OLIVIERI, Cecília *et al.* Municipal administration and corruption in the implementation of federal education programs. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 1, p. 169-179, 2018, p. 170-173.

avaliação e incentivos à administração eficiente e eficaz.¹¹⁷ Visa-se potencializar a demanda por boa administração, diminuindo os custos de transação para cidadãos e mudando o paradigma de gestão no setor público ao promover um ambiente competitivo e eficiente na entrega de bens e serviços.¹¹⁸

O modelo normativo utilizado nessa arquitetura de regulação é o controle de resultados, o qual prioriza elementos que são consequência da ação – em outras palavras, os frutos alcançados. Verifica-se, assim, se as metas objeto do instrumento jurídico foram cumpridas.¹¹⁹ A arquitetura legal do controle de resultados é vinculada ao princípio da eficiência – ponderam-se a finalidade do ato, os instrumentos utilizados para atingir esta finalidade,¹²⁰ o custo-benefício e, num momento posterior, aplica-se uma sanção ou não enquanto consequência jurídica (aumento ou diminuição do repasse de recursos para algum beneficiário ou ente interessado, pagamento de bônus, proibição de realizar empréstimos ou de receber incentivos, rescisão contratual, determinação de realizar medidas etc.).

Regular resultados (*outcomes*) depende de uma boa compreensão da causalidade entre eventos e fatores sociais, econômicos e psicológicos ligados à política pública objeto da normatização. Isso porque tradicionalmente agentes públicos e

¹¹⁷ RIBAS, Lúcia Maria; GODOY, Zaida de Andrade Lopes; VASQUES, Gleicy. Instrumento de gestão pública com foco nos resultados: IRS/MS – Índice de Responsabilidade Social de Mato Grosso do Sul. *Systemas – Revista de Ciências Jurídicas e Econômicas*, v. 2, p. 144-157, 2009, p. 144.

¹¹⁸ SHAH, Anwar. *Sponsoring a race to the top: the case for results-based intergovernmental finance for merit goods*. Washington, DC: The World Bank, 2010, p. 5.

¹¹⁹ O controle de resultados, também chamado de controle de eficiência, tem maior aderência à noção de eficiência administrativa. Conforme os ensinamentos de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, haveria três aspectos do controle de resultados voltados para o legislador por determinação constitucional: o primeiro estaria relacionado “à disciplina das reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral, o segundo, assegurando a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e, o terceiro, determinando uma avaliação periódica externa e interna da qualidade dos serviços (CF, art. 37, § 3º, I).” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 472). No mesmo sentido: MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 80; PEREZ, Marcos Augusto. *O controle jurisdicional da discricionariedade administrativa*: métodos para uma jurisdição ampla das decisões administrativas. Tese (Livres-Docência em Discricionariedade) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 225-226.

¹²⁰ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. *Revista de Direito Administrativo*, v. 237, p. 1-6, 2004, p. 4.

privados são sancionados por comportamentos e não necessariamente pelos resultados causados por suas condutas.¹²¹

A regulação de resultados exige uma racionalidade distintamente multidisciplinar na escolha de indicadores de provisão de bens e serviços (*outputs*), assim como cautela na estrutura de incentivos e consequências jurídicas.

O controle de resultados, em razão de trabalhar com fenômenos financeiros e sociais complexos, tende a considerar tanto determinantes de governança quanto determinantes sociais e choques externos. Isso porque a regulação de resultados pressupõe causalidade entre os indicadores medidos (*outputs*) e os resultados pretendidos (*outcomes*). Na prática, a arquitetura das políticas públicas reguladas por seus resultados utiliza as determinantes de governança e as determinantes sociais em seus indicadores.

Há algumas espécies de transferências intergovernamentais que podem estar dentro da regulação de resultados. Imagina-se um caso em que uma determinada transferência tenha condicionalidade em metas e indicadores. Para atingir os objetivos das transferências, o gestor público no governo destinatário examinaria a cadeia baseada em resultados para determinar se as atividades do programa devem ou não produzir os resultados desejados. Para isso, ele precisa monitorar as atividades, insumos e itens de gastos do programa (*inputs*), incluindo insumos intermediários (recursos utilizados para produzir produtos), produtos e metas de curto e médio prazo (*outputs* – quantidade e qualidade dos bens e serviços públicos produzidos e acesso a esses bens e serviços), resultado (*outcome* – consequências intermediárias a longo prazo para consumidores e contribuintes da prestação de serviços públicos ou progresso na consecução dos objetivos do programa), impacto (metas do programa ou consequências de longo prazo da prestação de serviços públicos) e alcance (pessoas que são beneficiadas ou prejudicadas por um programa).

¹²¹ Ressalta-se o caso dos delitos que independem do resultado, podendo o infrator ser punido pela forma tentada. Kelsen explica a centralidade da descrição de determinada conduta para responsabilização: “Conceito essencialmente ligado com o conceito de dever jurídico, mas que dele deve ser distinguido, é o conceito de responsabilidade. Um indivíduo é juridicamente obrigado a uma determinada conduta quando uma oposita conduta sua é tornada pressuposta de um ato coercitivo (como sanção). [...]. A distinção entre dever (obrigação) e responsabilidade também encontra expressão na linguagem. Somos obrigados a uma determinada conduta, que é sempre e apenas a nossa própria conduta; não podemos ser obrigados à conduta de outrem. Respondemos por uma determinada conduta própria, e respondemos também pela conduta de outrem.” KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução: João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 84-85.

É plenamente possível condicionar o recebimento das transferências de recursos à quantidade e qualidade dos serviços prestados (*outputs*) pelo governo local.¹²²

O problema dos programas focados em regulação de resultados está diretamente relacionado com a relação de causalidade entre os indicadores monitorados e os resultados esperados por determinada política pública. Há o risco de a percepção subjetiva de desempenho tornar-se mais relevante do que o próprio desempenho, na medida em que a mensuração direta é complexa e contestável. Adicionalmente, o sistema de controle de resultados pode gerar efeitos perversos, como manipulação de métricas sem melhoria real (*gaming*) e foco apenas em áreas recompensadas, em detrimento de outras igualmente importantes (substituição do esforço).

Adverte-se que, na prática, não existe uma rígida cisão entre controle procedimental e controle de resultados. Toda regulação de política pública prevê algum tipo de procedimento com vistas a obter determinado resultado. Procedimentos normativos que regulam gastos, mas cuja observância não leva ao resultado pretendido, devem ser revistos em nome do interesse público e da boa governança. A regulação de resultados não afasta a obrigação de fiscalizar o comportamento dos agentes interessados no sistema de incentivos. Para que a regulação de resultados seja efetiva, é imprescindível que se respeitem as “regras do jogo”. Na prática, percebe-se que a arquitetura de algumas políticas públicas contém regulação de gastos e regulação de resultados de forma concomitante, aliando controles de procedimentos com aqueles de resultados.

Alerta-se que a arquitetura das políticas públicas não se resume a duas técnicas normativas, notadamente, regulação de gastos públicos e regulação de resultados. Há a possibilidade, por exemplo, de políticas focadas no comportamento dos jurisdicionados, como é o caso das políticas intersetoriais de distribuição de renda – condicionando comportamentos de cidadãos beneficiários.

4.4.3 Distribuição de renda e as técnicas de regulação intersetorial

Para lidar com a concretização de direitos, uma técnica de governo muito utilizada é a intersetorialidade na política pública. Com a finalidade de enfrentar um problema específico por meio de um arranjo colaborativo, esse tipo de política pública envolve uma multiplicidade de conhecimentos, agentes, beneficiários,

¹²² SHAH, Anwar. *Sponsoring a race to the top: the case for results-based intergovernmental finance for merit goods*. Washington, DC: The World Bank, 2010, p. 6.

competências institucionais, setores governamentais e não governamentais na formulação e implementação de uma ação pública.¹²³

Na prática, políticas públicas de distribuição de renda impactam de forma positiva no desempenho educacional e na saúde dos estudantes, não obstante sejam consideradas despesas de outras áreas.

No Brasil, a título de ilustração, enquanto as despesas da educação integram o orçamento fiscal (art. 165, § 5º, I, da CF), as despesas com transferência direta de renda, como o Bolsa Família, constituem política de assistência social (art. 194 da CF) e integram o orçamento de seguridade social da União (art. 165, § 5º, III, da CF). São políticas de áreas diversas que acabam se complementando positivamente na prática.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, por exemplo, foi criado em 1996 e adicionado à Lei n. 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) com o escopo de: i) eliminar todas as formas de exploração e de trabalho envolvendo crianças e adolescentes menores de 16 anos e de ii) garantir que estes frequentem a escola e atividades socioeducativas. Esse Programa era desenvolvido e implementado mediante parcerias estabelecidas com os diferentes setores dos governos estaduais, municipais e da sociedade civil.

O governo federal brasileiro paga à família uma pequena bolsa mensal para evitar que ocorra uma situação de trabalho infantil. Oferece, ainda, os seguintes benefícios: i) apoia e orienta as famílias beneficiadas por meio de atividades de capacitação e geração de renda; ii) fomenta e incentiva a ampliação do universo de conhecimentos da criança e do adolescente, por intermédio de atividades culturais, desportivas e de lazer, no período complementar ao do ensino regular (Jornada Ampliada); e iii) estimula a mudança de hábitos e atitudes, buscando a melhoria da qualidade de vida das famílias, numa estreita relação com a escola e a comunidade.¹²⁴ Um estudo empírico demonstra impactos positivos sobre o trabalho infantil, que é o objetivo principal do programa.¹²⁵

O programa Bolsa Família, por outro lado, foi criado pela Lei Federal n. 10.836/2004, ressaltando-se que o programa de distribuição de renda foi

¹²³ AMRI, Michelle; CHATUR, Ali; O'CAMPO, Patricia. Intersectoral and multisectoral approaches to health policy: an umbrella review protocol. *Health Research Policy and Systems*, v. 20, n. 1, 2022, p.1-2.

¹²⁴ GÓES, Flávia Temponi; MACHADO, Lucília Regina de Souza. Políticas educativas, intersectorialidade e desenvolvimento local. *Educação & Realidade*, v. 38, p. 627-648, 2013, p. 641.

¹²⁵ SOARES, Sergei; PIANTO, Donald Matthew. *Metodologia e resultados da avaliação do programa de erradicação do trabalho infantil* (Texto para discussão, n. 994). Brasília: Ipea, 2003, p. 35.

implementado com condicionalidades expressas aos seus beneficiários nas áreas educacional e sanitária.¹²⁶ A Lei n. 10.219/2001 (Conversão da MP n. 2.140-1/2001), por sua vez, criou o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação (“Bolsa Escola”).

No tocante aos impactos, pesquisas correlacionam o efeito positivo de políticas de distribuição de renda, como o Bolsa Família, com o desempenho dos alunos na educação básica: houve aumento das matrículas escolares, diminuição da taxa de evasão escolar e maiores índices de aprovação.¹²⁷

Destaca-se que programas como Bolsa Família e Bolsa Escola influenciaram historicamente não só a diminuição da evasão escolar, mas também os índices de trabalho infantil no Brasil. Nesse sentido, há um estudo que mede os impactos do Bolsa Escola sobre o trabalho infantil, havendo evidências de que esse modelo de programa reduz a probabilidade de trabalho para crianças com idade escolar.¹²⁸

Uma ideia por trás de políticas de distribuição de renda como as mencionadas seria a de reduzir a probabilidade do trabalho infantil, diminuindo-lhe a “lucratividade” e estimulando um maior empenho das famílias de baixa renda na educação de seus filhos.

4.5 *BENCHMARKING*, MONITORAMENTO DE DESEMPENHO E OS INCENTIVOS

A governança moderna tem se utilizado frequentemente de mecanismos de *benchmarking* em sua atividade de coordenação no setor público. O monitoramento de desempenho surge em meio a três conjuntos de mudanças no contexto contemporâneo da gestão pública: i) aumento das atividades que rompem as fronteiras clássicas entre esferas de governo e entre setores público e privado; ii) as novas habilidades gerenciais exigidas como resultado da transposição dessas fronteiras; e iii) a expressão internacional dessas mudanças, notadamente o movimento da

¹²⁶ Cita-se o seu art. 3º: “A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento”.

¹²⁷ GLEWWE, Paul; KASSOUF, Ana Lúcia. O impacto do Programa Bolsa Família no total de matrículas do ensino fundamental, taxas de abandono e aprovação. *Anais do Encontro Nacional de Economia*, v. 36, p. 1-17, 2008.

¹²⁸ FERRO, Andrea Rodrigues; KASSOUF, Ana Lúcia; LEVISON, Deborah. the impact of conditional cash transfer programs on household work decisions in Brazil. *Research in Labor Economics*, v. 31, 2010, p. 193.

Nova Administração Pública.¹²⁹ Um instrumento de coordenação importado das práticas do setor privado e utilizado pelo setor público é justamente a avaliação comparativa de desempenho (*benchmarking*).

O que é *benchmarking*? Por que medir e comparar desempenho (*benchmarking*) e o que isso traz para o setor público?

Segundo teóricos da ciência política, *benchmarking* é um termo usado de forma bastante vaga e assume pelo menos dois significados um pouco diferentes, um mais exigente que o outro. No sentido amplo, *benchmarking* seria simplesmente uma medida comparativa de desempenho. No sentido específico, *benchmarking* seria o uso da medição comparativa de desempenho como ferramenta para identificar e adotar práticas mais eficientes ou eficazes. No primeiro sentido, é um dispositivo de avaliação; no último, uma ferramenta de aprendizado e ajuste.

De maneira geral, cuida-se de uma técnica e também uma maneira de pensar as atividades de determinada organização – uma disposição para a avaliação comparativa e o aprendizado. Assim como outros aspectos da Nova Administração Pública, o *benchmarking* é uma prática que se espalhou do setor privado para o setor público com a esperança de impulsionar melhorias na prestação de serviços públicos.¹³⁰

O *benchmarking* pode ser externo ou interno.

No modelo clássico de *benchmarking* externo do setor privado, uma empresa individual encontra uma maneira de avaliar o desempenho de produtos, serviços, custos e práticas de sua empresa em relação às outras empresas líderes de seu setor ou de outros setores, aprendendo a melhorar seus processos a partir dessa comparação. O avaliado e os avaliadores se confundem em efetivamente uma só empresa. Cuida-se de prática voluntária ou autodirigida. O “público” é restrito à gestão da própria empresa iniciadora, e o exercício é orientado exclusivamente para a aprendizagem.¹³¹

O *benchmarking* interno é outro modelo do setor privado. A gestão central impõe requisitos de *benchmarking* a empregados e setores internos da empresa como um dispositivo disciplinar, ou como forma de impulsionar a melhoria por

¹²⁹ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 735-736.

¹³⁰ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 316-317.

¹³¹ SOUTHARD, Peter B.; PARENTE, Diane H. A model for internal benchmarking: when and how? *Benchmarking – An International Journal*, v. 14, n. 2, p. 161-171, 2007.

meio da entrega da concorrência interna. Em outras palavras, O *benchmarking* interno é o processo de identificar, compartilhar e usar o conhecimento e as práticas dentro da própria organização.¹³²

Deve-se ter em mente que o *benchmarking*, embora seja uma prática cada vez mais comum no setor público, não depende de regulação para ocorrer. Muitas iniciativas de *benchmarking* no setor privado ocorrem sem qualquer tipo de regulação, tendo por objeto de avaliação tanto a atividade privada quanto a pública.

4.5.1 As vantagens do *benchmarking* e de seus incentivos

Para alguns autores, o que torna o *benchmarking* uma proposta atraente para o setor público, assim como para o privado, é o valor evidente da comparação de desempenho, identificação das melhores práticas e compromisso com a aprendizagem e a melhoria. Isso tudo sem mencionar o potencial para aumentar a *accountability* de desempenho.¹³³

A transição do *benchmarking* do setor privado para o público foi vista como uma vantagem por muitos entusiastas do movimento da Nova Administração Pública. Em primeiro lugar, notava-se um apelo governamental de fazer as coisas “melhor, mais rápido e mais barato”.¹³⁴ Em segundo, havia uma noção de que, em um cenário de críticas sobre a eficiência de gestores públicos e autoridades, “o que é medido é feito”.¹³⁵

Segundo Felix Knüpling, o *benchmarking* de serviços públicos é relevante porque se mostra essencial para que governos e comunidades possam avaliar a efetividade e a eficiência dos serviços prestados, identificar os responsáveis por sua execução e verificar se os resultados obtidos atendem aos interesses da cidadania. Ademais, constitui um importante referencial para a formulação de políticas públicas e a tomada de decisões no âmbito governamental.¹³⁶

¹³² SOUTHARD, Peter B.; PARENTE, Diane H. A model for internal benchmarking: when and how? *Benchmarking – An International Journal*, v. 14, n. 2, p. 161-171, 2007, p. 161-168.

¹³³ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 316-318.

¹³⁴ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 326.

¹³⁵ OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume, 1992, p. 1-20.

¹³⁶ KNÜPLING, Felix. Introduction. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012. p. 1-9, p. 9.

O *benchmarking* oferece um “papel substitutivo” no setor público. As versões externas e internas de *benchmarking* podem ser encontradas facilmente nas atividades governamentais. Frequentemente, essas versões são referidas como *benchmarking* “*bottom-up*” e “*top-down*” respectivamente. O monitoramento de desempenho e a imposição de requisitos de *benchmarking* são um substituto do setor público para simular as forças de mercado em suas atividades.¹³⁷ Nadiia Tkachova, Tetiana Kobielieva e Petro Pererva sintetizam as vantagens do *benchmarking* da seguinte forma:¹³⁸

- i) Previsão de tendências – antecipação de mudanças no mercado, nos produtos, nos concorrentes e nos padrões de comportamento dos consumidores de bens e serviços.
- ii) Foco no ambiente externo – busca contínua por novas vantagens competitivas e oportunidades estratégicas.
- iii) Definição de objetivos e planejamento estratégico – estabelecimento de metas e métodos com base na avaliação do ambiente externo e nas melhores práticas dos concorrentes.
- iv) Otimização da alocação de recursos – direcionamento eficiente dos recursos para a criação e implementação de vantagens competitivas.
- v) Determinação de indicadores de competitividade – identificação dos critérios que influenciam a decisão de compra dos consumidores.
- vi) Análise de fatores positivos e negativos – avaliação quantitativa dos elementos que impactam a competitividade.
- vii) Desenvolvimento de melhores práticas – identificação, generalização e aplicação dos métodos mais eficazes no mercado.
- viii) Criação de novas ideias – comparação de processos e produtos com os concorrentes que adotam as melhores estratégias.
- ix) Simplificação de processos – integração de funções de alta qualidade, eliminação de complexidades desnecessárias e identificação de recursos subutilizados.
- x) Transformação da cultura organizacional – promoção do desenvolvimento profissional e da competência dentro da empresa.

¹³⁷ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 316-319.

¹³⁸ TKACHOVA, Nadiia; KOBIELIEVA, Tetiana; PERERVA, Petro. Formation of competitive advantages of machine-building enterprises on the basis of the benchmarking concept. *International Marketing and Management of Innovations*, n. 6, p. 1-10, 2021, p. 5.

- xi) Estímulo à inovação – motivação para buscar novos objetivos, atualizar tecnologias e promover mudanças inovadoras.
- xii) Aprimoramento da eficiência – melhoria da eficiência operacional e estratégica da empresa.
- xiii) Fortalecimento da estabilidade competitiva – aumento da competitividade e resiliência organizacional por meio da sinergia com as melhores práticas do setor.

Seja no setor público ou no privado, a prática de medir desempenho geralmente vem acompanhada de estímulos – sejam eles prêmios ou punições. Os incentivos procuram induzir um comportamento desejável em vez de comandá-lo, enquanto as punições buscam desestimular determinado comportamento por meio da coerção. Os incentivos (prêmios) podem ser exemplificados por promoções, bônus de produtividade, aumento das dotações orçamentárias de determinado setor etc. As punições podem tomar forma de advertências e diminuição do orçamento setorial e até mesmo de demissão de pessoas e fechamento de órgãos e departamentos.¹³⁹

Uma dificuldade prática é o caráter duplice das decisões que alocam recursos escassos, podendo ser entendidas como incentivos premiais ou punições. A classificação será uma questão de percepção por parte do beneficiado (incentivo) ou do prejudicado (punição).

4.6 REGULAÇÃO E *BENCHMARKING* NA PRÁTICA

A forma de regulação intergovernamental vai depender da tradição federalista de determinado país, assim como das características e necessidades específicas de cada setor de políticas públicas reguladas. Nos Estados Unidos, as estratégias e abordagens do federalismo variam conforme o programa ou política social em questão, havendo ampla capacidade de os estados se autorregularem. Além disso, alguns países federativos estruturaram suas constituições a partir de abordagens ideológicas específicas em relação a diversas questões políticas e econômicas, enquanto outros não o fizeram.¹⁴⁰

Isso leva à seguinte questão: como ocorre a regulação das finanças públicas? Em outras palavras, quais condicionalidades são geralmente observadas em um esquema de financiamento de política públicas?

¹³⁹ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 316-319.

¹⁴⁰ RADIN, Beryl. Federalism in a global context. *Public Administration Review*, v. 67, n. 3, p. 590-592, 2007.

Poder-se-ia pensar nas políticas públicas de educação. Os recursos orçamentários de aplicação obrigatória na manutenção e desenvolvimento do ensino são os insumos (*inputs*). Os indicadores de metas de curto e médio prazo (*outputs*) são o aumento do número de matrículas na rede pública de ensino, diminuição da taxa de evasão escolar, melhoria das notas em exames padronizados etc. Os resultados esperados (*outcomes*) e o impacto teriam uma carga axiológica elevada, na medida em que refletem o conteúdo programático de uma Constituição. No caso brasileiro, os resultados esperados (*outcomes*) são: a universalização do ensino escolar, a erradicação do analfabetismo, a efetivação do direito ao ensino público de qualidade e formação para o trabalho. Shah desenvolve a cadeia de resultados educacionais conforme o gráfico apresentado na Figura 4.1.

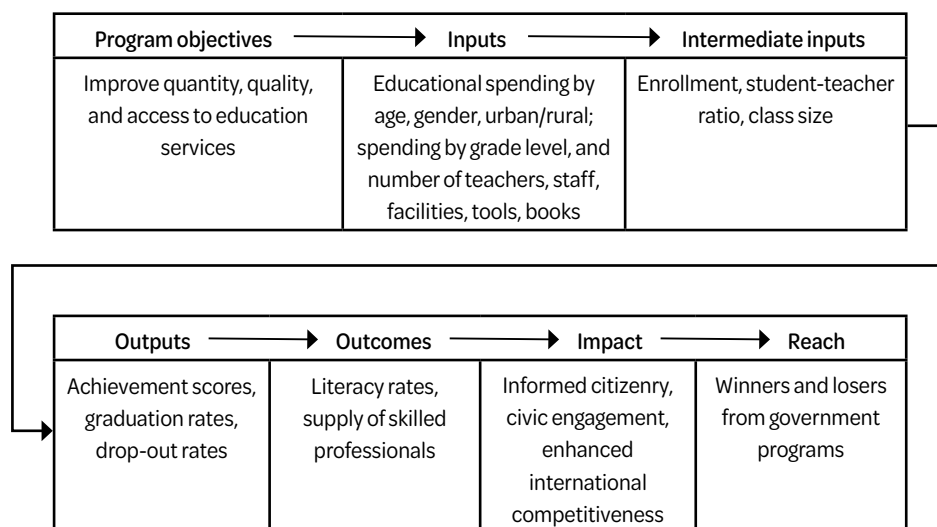


Figura 4.1 – Applying a Results-Based Chain to Education.

Fonte: SHAH, Anwar. A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers. In: SHAH, Anwar; BOADWAY, Robin. *Theory and practice of intergovernmental transfers: principles and practice*. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, Washington, DC, 2007, p. 11.

O mesmo raciocínio se aplica à execução orçamentária de política pública de saúde. Os recursos orçamentários de aplicação obrigatória na manutenção e desenvolvimento de serviços de saúde pública são os insumos (*inputs*). Se os *outputs* (produtos e serviços fornecidos a curto prazo) forem compreendidos como leitos, tratamentos, cirurgias, medicamentos, número de médicos em determinada área e instalações físicas, os resultados esperados (*outcomes*) seriam a redução da mortalidade infantil, redução do número de internações, redução no número de doenças infecciosas etc. Os impactos poderiam ser estipulados como a melhoria na qualidade de vida dos jurisdicionados, aumento da expectativa de vida e melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) local.

4.6.1 Educação

Nos EUA, dois bons exemplos de estados que regularam suas políticas públicas de educação são Texas e Califórnia. Destaca-se que, nesse país, a normatização do financiamento educacional geralmente se encontra nas constituições estaduais. Isso ocorre em razão de as competências privativas do governo central serem limitadas e não haver uma lista expressa de competências concorrentes na sintética Constituição Federal estadunidense.

O Texas tem longa tradição de regulação de gastos na área da educação pública, inclusive com a criação e a manutenção de fundo com receitas destinadas obrigatoriamente ao desenvolvimento do ensino no âmbito do estado. No art. VII de sua Constituição Estadual (datado de 1876), há o dever estatal de “suporte e a manutenção de um sistema eficiente de escolas públicas gratuitas” para a ampla difusão do conhecimento essencial para a preservação das liberdades e dos direitos do povo.¹⁴¹

A Constituição Estadual texana também criou, em 1876, um fundo de aplicação vinculada no ensino escolar público chamado Fundo Escolar Permanente (*Permanent School Fund*). Ampliado e desenvolvido ao longo do tempo, esse fundo é composto de receitas patrimoniais (venda de terras públicas, concessões de ferrovias, rendimentos, investimentos públicos e privados etc.), receitas tributárias (impostos diretos e partilha de receita de alguns impostos) e dotações orçamentárias específicas. O Fundo Escolar Disponível (*Available School Fund*), por sua vez, é formado pelas distribuições feitas a partir do retorno total dos investimentos do Fundo Escolar Permanente, pelos tributos previstos na Constituição Estadual ou em lei, e por dotações orçamentárias aprovadas pelo Legislativo. O montante total transferido do Fundo Escolar Permanente para o Fundo Escolar Disponível segue as diretrizes constitucionais estabelecidas para sua distribuição.¹⁴²

A cada primeiro dia útil do mês, o gestor competente transfere do Fundo Escolar Permanente para o Fundo Escolar Disponível um valor correspondente a um doze avos da distribuição anual prevista pela Constituição do Texas. Posteriormente, os recursos são descentralizados para distritos escolares e *charter schools* conforme critérios definidos no Código de Educação do estado do Texas.¹⁴³

Além disso, cabe ao Conselho Estadual de Educação (*State Board of Education*) garantir recursos suficientes para a distribuição gratuita de livros didáticos

¹⁴¹ TEXAS. Texas Constitution (1876). Austin (TX): Texas Legislature, 2025, section 1, article VII.

¹⁴² TEXAS. Texas Constitution (1876). Austin (TX): Texas Legislature, 2025, sections 2,3 & 5, article VII.

¹⁴³ TEXAS. Texas Education Code. Austin (TX): Texas Legislature, 2025, Sec. 43.002.

aos alunos dessas escolas. Caso a arrecadação seja insuficiente, o déficit pode ser coberto com verbas do orçamento geral do Estado.¹⁴⁴

O “controle procedimental” dos gestores do *Permanent School Fund* está presente tanto na Constituição Estadual quanto no Código de Educação.

No texto da Constituição estadual, há previsão de responsabilização por quebra de confiança e dever por guardiões de fundos públicos. Segundo tal norma, o Poder Legislativo deverá promulgar “leis eficazes para viabilizar a investigação de quebras de confiança e descumprimento de deveres por parte de todos os responsáveis pela custódia de fundos públicos”. Há a previsão inclusive de suspensão do cargo do gestor do fundo “mediante justa causa demonstrada e a nomeação de ocupantes temporários para seus postos durante o período de suspensão”.¹⁴⁵

Ressalta-se que, segundo o Código de Educação texano, o descumprimento das normas orçamentárias dos fundos escolares pode acarretar sanções penais: aprovação de gastos acima do previsto no orçamento adotado ou em suas alterações; descumprimento de deveres na elaboração ou execução do orçamento escolar; não apresentação de relatórios etc. (Sec. 44.052, Sec. 44.053 e Sec. 44.054). O mesmo código também prevê fiscalização de condutas tanto pelo Conselho Estadual de Educação (*State Board of Education*) quanto por um conselho de diretores do fundo (*board of directors*). A execução orçamentária do fundo também é fiscalizada pelo Poder Legislativo estadual, podendo ser auditado por profissionais dos setores público e privado.¹⁴⁶

¹⁴⁴ TEXAS. Texas Constitution (1876). Austin (TX): Texas Legislature, 2025, section 3, article VII.

¹⁴⁵ TEXAS. Texas Constitution (1876). Austin (TX): Texas Legislature, 2025, section 25, article IV.

¹⁴⁶ Segundo o Código de Educação do Texas, o Conselho Estadual de Educação (*State Board of Education*) deve adotar e aplicar uma política de ética que estabeleça normas de conduta para a gestão e o investimento do Fundo Escolar Permanente. Essa política deve abordar padrões éticos gerais, conflitos de interesse, transações proibidas, recebimento de presentes, conformidade com normas profissionais, treinamento em ética, mecanismos de fiscalização e cumprimento das diretrizes. O Conselho deve garantir que esses princípios sejam incorporados a todos os contratos firmados para a gestão e investimento do fundo (TEXAS. Texas Education Code. Austin (TX): Texas Legislature, 2025, Sec. 43.0031). A diretoria deve apresentar, pelo menos uma vez ao ano, um relatório de auditoria sobre as operações da corporação à comissão de orçamento do Poder Legislativo Estadual. Para a realização dessa auditoria independente, a corporação pode contratar um contador público certificado ou o auditor estadual, sem prejuízo das competências do auditor estadual para conduzir auditorias independentes na corporação (TEXAS. Texas Education Code. Austin (TX): Texas Legislature, 2025, Sec. 43.068).

No âmbito do “controle de resultados”, a política pública educacional do Texas coloca bastante ênfase nas performances social e fiscal das escolas públicas e privadas (*charter schools*) integrantes do sistema estatal de ensino. A performance social esperada é o aumento do aprendizado dos alunos da rede de ensino (*outcome*). Ressalta-se que o aprendizado é medido e monitorado por meio de testes padronizados aplicados aos alunos, havendo uma ponderação por outros indicadores (*outputs*) – geralmente determinantes sociais que refletem o nível de vulnerabilidade econômica dos estudantes.

As sanções premiais, ou consequências jurídicas na forma de recompensas, estão previstas no modelo texano. O “*Pay for Success Program*”, por exemplo, é um modelo de financiamento privado em que os pagamentos dependem do alcance de metas de resultados mensuráveis. Distritos escolares e *chartes schools* podem ser beneficiários desse modelo de financiamento.¹⁴⁷

Adicionalmente, cada distrito escolar ou, quando for o caso, *charter school* deve elaborar, avaliar e revisar anualmente um plano de melhoria, sob a coordenação e apoio das entidades competentes. O objetivo é a melhoria do desempenho estudantil conforme padrões estaduais de aprendizado.¹⁴⁸

As “determinantes sociais” estão previstas no plano educacional por meio de indicadores que podem refletir inúmeras fragilidades socioeconômicas. O plano deve conter uma análise abrangente das necessidades educacionais, considerando indicadores de desempenho desagregados por grupos de alunos, como etnia, status socioeconômico, gênero e participação em programas especiais. O plano também deve conter metas mensuráveis e estratégias para aprimorar o desempenho acadêmico, garantindo inclusão e equidade no ensino.¹⁴⁹

Outra determinante social relevante são os alunos oriundos de famílias de imigrantes latinos. Para tanto, é necessária a educação bilíngue no estado. Embora o inglês seja o idioma oficial, muitos estudantes vêm de lares onde o inglês não é a língua principal, e a experiência mostra que a instrução exclusiva em inglês pode ser insuficiente para sua educação. Assim, para assegurar igualdade de oportunidades educacionais, o estado estabelece tais programas de educação bilíngue nas escolas públicas e oferece apoio financeiro suplementar para cobrir os custos adicionais envolvidos.¹⁵⁰

A performance fiscal das políticas públicas educacionais também é avaliada, sendo conferida igual importância em relação à performance social. Os dois

¹⁴⁷ TEXAS. Texas Education Code. Austin (TX): Texas Legislature, 2025, Sec. 44.904.

¹⁴⁸ TEXAS. Texas Education Code. Austin (TX): Texas Legislature, 2025, Sec. 11.252.

¹⁴⁹ TEXAS. Texas Education Code. Austin (TX): Texas Legislature, 2025, Sec. 11.252.

¹⁵⁰ TEXAS. Texas Education Code. Austin (TX): Texas Legislature, 2025, Sec. 29.051.

principais fundos – Fundo Escolar Permanente e Fundo Escolar Disponível – envolvem inúmeras regras não somente para composição dos fundos e transferências financeiras para outros fundos, mas igualmente para: investimentos; ética e conflitos de interesse; prestação de contas e regras de transparência, gestão de investimentos; compra e venda de ativos; garantia de obrigações financeiras; responsabilidades do estado e dos bancos privados perante investimentos com os fundos; e tratamento contábil dos dados.¹⁵¹ Há uma longa lista de requisitos avaliados na gestão fiscal dos distritos escolares, medindo desde a conformidade da administração com normas de gestão orçamentária transparente até normas de licitação, contratação e economicidade de gastos públicos.¹⁵² Ressalta-se que escolas *charter*, embora tenham um regime jurídico distinto dos distritos escolares, também se submetem a extensa regulação de forma de funcionamento, contratação, monitoramento de performance fiscal e social, entre outros.¹⁵³

Há também normas para choques externos na gestão da educação. Por exemplo, o Código de Educação previu um plano de recuperação para o ano letivo de 2021-2022, em razão da pandemia de Covid-19. Houve uma flexibilização de regras de avaliação em razão dos efeitos da pandemia sobre as finanças escolares e o desempenho acadêmico dos estudantes.¹⁵⁴

O sistema de financiamento educacional da Califórnia funciona de forma muito similar ao do estado do Texas. Algumas diferenças devem ser apontadas. Diferentemente do Texas (que deixa a definição de todos os critérios para legislação infraconstitucional), a Constituição da Califórnia prevê a figura do Fundo Escolar Estadual (*State School Fund*), com diretrizes um pouco distintas. O texto constitucional californiano confere expressamente ao fundo características redistributivas de equalização fiscal, garantindo um valor mínimo por aluno em média de frequência diária nas escolas públicas de educação infantil, ensino fundamental, médio e técnico a cada exercício financeiro. Há determinação de valores mínimos para cada distrito escolar.¹⁵⁵

O Código de Educação da Califórnia dá grande ênfase às determinantes sociais no financiamento escolar. Promulgada em 2013, a lei que institui o *Local Control Funding Formula* (LCFF) confere às comunidades locais controle e flexibilidade, dando enfoque à entrega de recursos aos alunos mais necessitados. Construídas com base em critérios de necessidade, recursos são distribuídos com

¹⁵¹ TEXAS. Texas Education Code. Austin (TX): Texas Legislature, 2025, chapter 43.

¹⁵² TEXAS. Texas Education Code. Austin (TX): Texas Legislature, 2025, chapter 44.

¹⁵³ TEXAS. Texas Education Code. Austin (TX): Texas Legislature, 2025, chapter 12.

¹⁵⁴ TEXAS. Texas Education Code. Austin (TX): Texas Legislature, 2025, sec. 39.0546.

¹⁵⁵ CALIFORNIA. California Constitution (1849). Sacramento (CA): California State Legislature, 2025, article IX, Sec. 6 amended Nov. 5, 1974, by Prop. 8. Res.Ch. 70, 1974.

base em indicadores que expressam vulnerabilidade social. A LCFF reconhece, por exemplo, que alunos aprendizes de inglês, de baixa renda, jovens em situação de acolhimento e jovens sem moradia enfrentam necessidades maiores, que exigem mais recursos.¹⁵⁶

Embora esses elementos do *Local Control Funding Formula* indiquem a consideração de fatores socioeconômicos, o trecho não apresenta um índice único de pobreza, mas sim critérios indiretos usados no financiamento educacional.

4.6.2 Saúde

Um caso canadense digno de nota são os relatórios sobre índices padronizados de mortalidade hospitalar (*hospital standardized mortality ratios* – HSMR). A publicação desses relatórios pelo Canadian Institute for Health Information (CIHI) desde 2007 está associada a melhorias no desempenho das unidades de saúde e a ajustes nas políticas e legislações governamentais que exigem a divulgação pública desse indicador de mortalidade. Os relatórios HSMR são uma medida sintética adaptada no Canadá – trata-se da razão entre o número real de óbitos em um hospital e a média nacional canadense, ponderada por fatores como idade, sexo, diagnósticos e *status* de admissão dos pacientes.

Esse índice oferece aos hospitais um ponto de partida para analisar suas taxas de mortalidade e identificar áreas para melhoria, visando diminuir ou zerar óbitos hospitalares decorrentes de eventos adversos. Embora nem todos os óbitos sejam evitáveis, esse indicador fornece informações valiosas para os casos em que a prevenção é possível. Quando monitorado ao longo do tempo, o índice pode servir como motivador para mudanças, indicando o sucesso de hospitais ou regiões de saúde na redução de mortes de pacientes internados.¹⁵⁷

O uso desses dados para melhorar o desempenho hospitalar é exemplificado pela análise de incidência de septicemia realizada por um centro de saúde em Ontario. A avaliação, baseada nos dados do HSMR, confirmou atrasos na identificação da sepse, bem como inconsistências nas práticas. Em resposta, foram desenvolvidas melhores práticas e ordens padronizadas para uso em enfermarias e salas de emergência. Um time de resposta rápida também foi introduzido para o

¹⁵⁶ CALIFORNIA. California Education Code. Sacramento (CA): California State Legislature, 2025, chapter 12.5; Sec. 52071 e 2576.

¹⁵⁷ BARANEK, Patricia; VEILLARD, Jeremy; WRIGHT, John. Benchmarking health care in federal systems: the Canadian experience. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012, p. 102-103.

reconhecimento precoce e tratamento dos casos. Como resultado, o hospital experimentou um contínuo declínio nas taxas de mortalidade por septicemia.¹⁵⁸

4.6.3 Finanças públicas

Instituições fiscais ligadas ao mercado de capitais são capazes de regular resultados fiscais mediante a classificação do nível de solvência dos governos (*benchmarking*). A nota dada para governos por agências especializadas em análise e classificação de risco crédito influencia diretamente o comportamento dos investidores.

A classificação de risco soberano consiste na avaliação, por agências especializadas, da capacidade e da disposição de um país em honrar suas obrigações financeiras. Trata-se de instrumento relevante para investidores, ao oferecer análise independente sobre o risco de crédito do emissor. Atualmente, diversos países e entes subnacionais mantêm contratos com agências como Standard & Poor's, Fitch Ratings e Moody's, além de outras que realizam monitoramento regular, como DBRS, JCR, R&I, NICE e Dagong.

É possível afirmar que as agências de classificação de risco exercem relevante função na imposição de restrições financeiras (*hard budget constraint*) aos gestores públicos, especialmente quando promovem o rebaixamento das notas de crédito atribuídas a governos.¹⁵⁹

4.7 SÍNTESE CONCLUSIVA: REGULAÇÃO DE RESULTADOS, BENCHMARKING E SUAS DISTINÇÕES

Regulação de resultados e *benchmarking* são conceitos muito próximos, mas não se confundem: enquanto o primeiro é uma noção de caráter nitidamente estatal associado à norma, o segundo é uma prática de mensuração e classificação difundida nos setores público e privado.

A regulação de resultados consiste na incorporação de metas de desempenho em instrumentos normativos, como constituições e leis. Ela se configura como um conjunto de normas, instituições e mecanismos que, pautados nos princípios da eficiência, transparência e *accountability*, condicionam a atuação estatal (direta ou delegada) à consecução de metas de desempenho objetivamente mensuráveis (*outputs*) e sujeitas a avaliações periódicas. Seu valor é instrumental, visando garantir

¹⁵⁸ BARANEK, Patricia; VEILLARD, Jeremy; WRIGHT, John. Benchmarking health care in federal systems: the Canadian experience. In: *Benchmarking in federal systems roundtable proceedings*. Melbourne: Commonwealth of Australia, 2012, p. 103.

¹⁵⁹ Para mais informações, ver o subtópico 5.8.8, "Agências internacionais de classificação de riscos", no Capítulo 5.

a efetivação dos direitos fundamentais por meio da produção de bens e serviços públicos ou regulados com a melhor relação custo-benefício e plena transparência.

Embora amplamente empregada no setor público, a avaliação comparativa (*benchmarking*) não depende de regulação pública para sua ocorrência. Diversas iniciativas no setor privado avaliam tanto atividades privadas quanto públicas sem a necessidade de normatização específica.

