

## Repositório ISCTE-IUL

---

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2019-04-16

Deposited version:

Post-print

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Gomes, J. S. (2016). Governança, políticas públicas e direito: uma perspectiva integrada de avaliação. *Revista de Administração e Emprego Público*. 3, 111-131

Further information on publisher's website:

<https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=28988751-1A7F-48DA-8C94-8665E3A51473>

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Gomes, J. S. (2016). Governança, políticas públicas e direito: uma perspectiva integrada de avaliação. *Revista de Administração e Emprego Público*. 3, 111-131. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

---

### Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

---

## GOVERNANÇA, POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO: UMA PERSPECTIVA INTEGRADA DE AVALIAÇÃO

João Salis Gomes

### Resumo

Não se afigura possível compreender a governação feita governança sem atender à crescente complexidade das políticas públicas. Neste contexto, a avaliação da governança - do modelo de organização em rede que lhe dá corpo e das políticas públicas em que se traduz – surge como instrumento de regulação e de mediação entre os atores envolvidos. É clara a evolução duma perspectiva centrada nos *outcomes* para outra onde os procedimentos são fundamentais e se prossegue o debate democrático. Ao situar o direito no quadro da avaliação da governança importa identificar o que aproxima a avaliação de políticas públicas da avaliação legislativa, mas também perceber onde se distanciam. Cumpre à avaliação adoptar uma perspectiva integrada, incluindo no seu objecto os efeitos e a qualidade da regulação jurídica. Merecem particular atenção nesta perspectiva questões ligadas à simplificação normativa, exigência de cidadania que é, também, imperativo de eficiência e eficácia.

### Palavras-chave

Avaliação

Direito

Governança

Políticas Públicas

## GOVERNANCE, PUBLIC POLICIES AND LAW: AN INTEGRATED PERSPECTIVE OF EVALUATION

João Salis Gomes

### Abstract

It is not possible to understand governance without regard to the increasing complexity of public policies. In this context, the evaluation of governance – of the network organization model which embodies it and the public policies that arise from it – stands out as a regulatory and mediation instrument between actors involved. There is a clear evolution from a perspective focused on outcomes to another where procedures are fundamental and democratic debate is carried on. Putting law in the evaluation of governance involves the need to identify both the closeness and the differences between public policies evaluation and legislative evaluation. Evaluation should adopt an integrated approach, and include the effects and the quality of legislative regulation in its object. In this context, issues related to regulatory simplification, a citizenship requirement, should deserve particular attention as they stand also as an imperative of efficiency and effectiveness.

### Keywords

Evaluation

Law

Governance

Public policies

1. O conceito de rede ocupa hoje um lugar central na ciência política e, em geral, nas ciências sociais. Do ponto de vista organizacional surge, para o Estado, como modelo alternativo à pirâmide burocrática, traduzindo o carácter horizontal e não hierárquico das relações estabelecidas no sector público perante a fragmentação e autonomização crescentes das estruturas administrativas, tanto do ponto de vista funcional como territorial.

É a partir da ideia de rede que ganha identidade própria uma forma de governação supostamente nova, a “governance” (governança) assente na procura de estruturas cooperativas, por oposição a “government” (governo), no sentido clássico de direcção política central mediante o exercício soberano da autoridade. “Palavra fétiche” (Chevallier, 2003: 109) desde os anos 1990<sup>1</sup>, a governança é objecto de leituras e práticas cuja diversidade retira sentido útil a uma definição que se pretenda única. Muito embora procurá-la em tal contexto de “ambiguidade” (Peters, 2010a: 18) se assemelhe a “abrir a caixa de Pandora” (Bovaird e Loffler, 2004: 8), existem todavia aspectos chave da ideia de governança que, equacionados duma ou doutra forma, estão presentes nas várias interpretações onde ganha corpo e alma. São eles um maior envolvimento dos cidadãos e, em geral, dos atores sociais na acção política, bem como um reforço dos mecanismos de mercado nas tomadas de decisão, contrapartida duma intervenção governamental que se quer limitada a dar sentido e coerência ao universo fragmentado, policêntrico e contraditório das políticas públicas. Ao englobar atores não estaduais, a governança torna flexíveis as fronteiras entre o sector público, o sector privado e o chamado “terceiro sector”, desenvolvendo-se sob a forma de redes auto-organizadas que não são responsáveis perante o Estado e cujos membros interagem segundo regras entre eles acordadas com vista a trocar recursos e definir objectivos comuns (Rhodes, 2005: 108-109)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Tomado em sentido amplo, o conceito de governança tem uma longa história, cuja origem remonta ao pensamento de Platão e Aristóteles, passa pela Idade Média e pelo Iluminismo, vindo a encontrar na obra de Weber contributos importantes para a sua definição actual.

<sup>2</sup> Rhodes considera a governança como uma “alternativa aos mercados e à hierarquia”, o que não deve ser entendido como referência a uma exclusão mútua absoluta. Quanto à governança, não só as redes que lhe definem a essência como organização supõem, por vezes, relações hierárquicas, sem prejuízo de, no seu conjunto, constituírem um modelo não hierárquico (neste sentido o conceito de governança interactiva, Kooiman *et al.*, 2008) como o respetivo funcionamento implica uma presença do mercado, mais ou menos significativa consoante as premissas teóricas adoptadas, hoje à evidência generalizadamente maior do que ontem. Ou seja, “os novos modos de governação que se reconhecem crescentemente como “governança” não significam anulação mas sim modulação e reequilíbrio dos anteriores” (Prats i Català, 2005: 130), podendo falar-se na emergência duma “nova governança” (Pierre e Peters: 2000) e, mesmo, duma “meta-governança” (Jessop, 1998; Peters, 2010). Numa perspectiva crítica quanto ao carácter “verdadeiramente distinto” face à experiência histórica das várias “formas institucionais público-privadas” que caracterizam a “nova governança”, (Hood e Margetts, 2007: 168-169).

Enquanto quadro analítico de referência, podemos dizer que a governança surge mais como um conceito que permite identificar com clareza um conjunto de transformações ocorridas no Estado e na sua relação com a sociedade do que fornecer uma explicação fundamentada dessas transformações. Ou seja, “a simples adopção do conceito de governança” como “padrão” numa análise permite, desde logo, “compreender melhor o papel que os actores não-governamentais desempenham na produção de efeitos políticos” (Pierre e Peters, 2000: 30), independentemente das causas que estão na origem de tal papel. Permite também clarificar em que medida o Estado se pode arrogar o direito de “utilizar técnicas e instrumentos novos para guiar e orientar a acção colectiva” (Stoker, 1998: 21).

2. São numerosas as definições suscitadas pelo conceito de avaliação, objecto que é da atenção de múltiplas e contraditórias correntes de pensamento. Etimologicamente, o termo “avaliação” provém do verbo latino “valere”, que significa “valer”. Avaliar consiste assim em atribuir valor a um objecto ou a um acontecimento. No âmbito das políticas públicas, o juízo de valor deve referir-se, por um lado, à lógica de intervenção em causa e, por outro lado, aos resultados e impactos identificáveis, ser fundado numa correta utilização dos métodos e técnicas das ciências sociais e ter como campo de análise uma acção pública.

Ao abordar a relação entre avaliação de políticas públicas e governança, podemos considerar como objecto de avaliação quer a qualidade da governança em si, quer o desempenho das políticas públicas que se desenvolvem num contexto de governança. Em termos metodológicos, parece adequado numa como noutra situação que a avaliação seja prosseguida partindo da “complexidade da realidade social e das políticas públicas” (Knoepfel e Varonne, 1999: 138) como objeto de análise. Daqui se infere que a “theory-based evaluation” e a avaliação realista (Stame, 2006: 12), mas também e sobretudo a avaliação participativa, nas suas várias interpretações, oferecem um conjunto de recursos particularmente adequados neste âmbito.

São muito difíceis de ultrapassar as dificuldades que resultam para a avaliação quando aprecia, no plano global ou nacional, a “boa governança” enquanto tal, ou seja, o próprio modelo de governação. Se é possível encontrar indicadores consistentes em áreas concretas no plano económico e social, do crescimento económico ao nível do desemprego, afigura-se bem mais complexo definir e aplicar, tendo em conta diferentes dimensões funcionais, um conjunto de indicadores adequados a um macro fenómeno político como este. Os passos até agora dados, nomeadamente, por diversas organizações internacionais, como as Nações Unidas (Hyden e Court, 2001; UNDP, 2007) e o Banco Mundial (Kaufmann e Kray, 2008; Worldwide Governance Indicators, 2014), confirmam tal perspectiva.

Quanto à avaliação de políticas públicas que dão corpo à governança, defronta um conjunto de problemas cuja especificidade se afigura ligada, sobretudo, ao modo como a sua inserção nos processos de decisão permite dar resposta a três questões chave da governabilidade: compreender, comunicar e controlar (Duran, 1999). Aspeto sempre delicado, trata-se de saber, nomeadamente, como, porquê e em

que condições os indicadores utilizados se repercutem nos processos de aprendizagem e retroação que permitem um controle de gestão eficaz das políticas públicas. Está em causa a existência duma avaliação aberta e contraditória, o que implica tanto uma ética do avaliador, de quem se espera “um compromisso científico com o conhecimento rigoroso dos programas públicos” (Campos, 2005: 76), como o recurso a metodologias de avaliação onde os “stakeholders” tenham voz e, em geral, seja possível o exercício da cidadania.

**3.** Não é possível compreender o que é hoje a governança nem, portanto, equacionar a sua avaliação, sem atender a que, dentre um conjunto de mudanças sociais significativas registadas a partir de finais do século passado, avulta uma crescente complexidade das políticas públicas com repercussões nos mais diversos planos. Esta complexidade é indissociável do carácter fragmentado da sociedade, resultado da respectiva diferenciação funcional em subsistemas relativamente autónomos e da proliferação de organizações públicas e privadas também elas relativamente autónomas. Surgem novas formas de risco e de incerteza, são criadas novas dinâmicas sociais pela multiplicação e interconexão de horizontes de ação no tempo e no espaço (Sorensen e Torfing, 2008: 5).

A complexidade que caracteriza a sociedade está presente nas políticas públicas, não só mas também “devida ao alto grau de especialização decisória dos e nos níveis de governo que dispersam a autoridade em sedes e processos muito diversificados e segmentados”. Outros factores críticos são a progressiva interdependência dos intervenientes, a transversalidade e abrangência dos objectivos, a pluralidade dos atores e dos níveis de governo, o aumento das pressões ambientais e a contracção dos recursos disponíveis (Lippi, 2008: 2-3). A ideia de complexidade é delimitada com rigor e sentido prático por Rogers (2007), que distingue os aspetos simples, complicados e complexos duma intervenção (política, programa, medida). Assim, as intervenções simples são discretas, padronizadas e implementadas por uma única organização (ou ator). As intervenções complicadas têm múltiplos componentes, podendo ser multidimensionais ou só fazerem sentido em conjugação com outras intervenções. São implementadas por várias organizações identificáveis e trabalham de forma diferenciada em diferentes situações também elas identificáveis. Enfim, as intervenções complexas não são padronizadas, surgem como resposta à mudança de necessidades, oportunidades e percepções, são implementadas por múltiplas organizações que desempenham papéis novos e imprevisíveis, as generalizações rapidamente deixam de ser possíveis e os resultados são sensíveis às condições iniciais ou de partida e ao contexto (Stame, 2010: 374).

Trata-se, na avaliação da governança, de saber lidar com a complexidade, com os “tipos de complexidade” (Stame, 2004), distinguindo situações e utilizando, da panóplia de instrumentos de análise possíveis, os mais adequados. Sempre que assim desenhada e levada à prática, a avaliação da governança – do modelo de organização em rede que lhe dá corpo e das políticas públicas em que se traduz – comprova o carácter obsoleto da perspectiva de “rational problem solving” que durante muito tempo foi

dominante. É clara a evolução duma perspectiva centrada nos “outcomes” para outra onde os procedimentos são fundamentais e as políticas públicas e a sua avaliação surgem como um lugar onde se processa o debate democrático. Assim é da natureza da governança.

4. As dimensões funcionais e os indicadores da governança têm vindo a ser objecto de múltiplos estudos, mais teóricos uns, voltados para a prática outros. Pelas suas repercussões, a todos os níveis, vale a pena atender em particular aos trabalhos levados a cabo por organizações internacionais como as Nações Unidas e o Banco Mundial.

Quanto às Nações Unidas, o PNUD definiu em 1997 as características essenciais do que considera “boa governança”, características essas que continuam a pautar a sua actividade e a que já nos referimos. O Guia dedicado aos indicadores da governança, reeditado em 2007, reflecte bem o empenho e a coerência da organização nesta matéria. Muito interessantes se afiguram, por outro lado, os resultados do “World Governance Survey”, projeto levado a cabo na Universidade das Nações Unidas com o objetivo de analisar o papel que a governança efetivamente assume no desenvolvimento e quais os pontos críticos essenciais a assinalar. Assim, em estudo realizado no âmbito do projecto, Hyden e Court partem dum conjunto de princípios que “reflectem o consenso emergente a nível global” sobre o que deveria e poderia constituir “boa governança”- participação, equidade, transparência, decência, “accountability” e eficiência – para proporem, atentas as dimensões funcionais consideradas relevantes, um rol abrangente de indicadores de governança. São seis as dimensões funcionais e respectivas arenas institucionais referidas:

- dimensão socializante, que se refere à primeira fase do processo político, ou seja, ao modo como as pessoas se familiarizam e interessam pelos assuntos públicos e como as regras tendem a afectar a articulação de interesses na sociedade. A arena institucional em causa é a sociedade civil;
- dimensão agregadora, que respeita às formas de organização dum sistema político com o objetivo de facilitar o controle da formulação e implementação das políticas públicas. A arena institucional correspondente é a sociedade política;
- dimensão executiva, que se traduz na concretização das políticas pelas instituições públicas. Arena institucional: Governo.
- dimensão gestonária, que se reporta ao modo como a administração pública está organizada e atua. A arena institucional é a própria burocracia;
- dimensão regulatória, que designa os termos em que Estado e mercado interagem para promover o desenvolvimento. A sociedade económica é neste contexto a arena institucional;
- dimensão adjudicatória, que incide sobre as estruturas e procedimentos desenvolvidos pelo sistema político para resolução de disputas e conflitos. O sistema judicial surge aqui como a arena institucional.

A cada dimensão funcional correspondem cinco indicadores, perfazendo assim o número total de 30 (Hyden e Court, 2001).

No que respeita ao Banco Mundial, avultam os “Worldwide Governance Indicators” (WGI), produto dum projecto de pesquisa realizado sob a égide do Banco Mundial mas que não reflecte a posição oficial do Banco nem das outras entidades responsáveis (“Natural Resource Governance Institute” (NRGI) e “Brookings Institution”). Os últimos relatórios do projecto apresentam indicadores de governança relativos a 215 economias para o período 1996–2013, distribuídos por seis dimensões da governança:

- voz e responsabilidade;
- estabilidade política e ausência de violência
- eficácia do governo;
- qualidade normativa;
- “rule of law”;
- controle da corrupção.

Estes indicadores agregados, úteis sobretudo na medida em que permitem explorar complementaridades entre diferentes tipos de indicadores, sintetizando o que é sintetizável (Kaufmann e Kray, 2008: 24), tomam em consideração não apenas as posições de académicos e outros especialistas nas matérias em causa, mas também as perspectivas de largo número de empresas e cidadãos de países industrializados e em desenvolvimento. Os dados são recolhidos junto de fontes muito diversificadas: institutos de pesquisa, “think tanks”, organizações não-governamentais, organizações internacionais e empresas privadas. Objecto de larga reflexão teórica, os “Worldwide Governance Indicators” são geralmente considerados “a fonte de indicadores de governança mais largamente citada e utilizada nos “media”, no meio universitário e no âmbito das organizações internacionais” (UNDP, 2007).

5. Um aspecto chave a ter em conta é que as políticas públicas são produto de decisões políticas e que a avaliação constitui assim um método de análise situado no interior do ciclo das políticas públicas. Aliás a própria avaliação é intrinsecamente política, dado que levanta questões políticas referentes aos objetivos do programa, à utilidade das estratégias de reforma incremental, ao papel das ciências sociais nas políticas públicas (Weiss, 1987). Uma vez que o processo de decisão é uma atividade política, quando o conhecimento assume um papel na alocação autoritária dos valores, segundo a célebre definição de política de Easton, o próprio conhecimento torna-se parte do processo político. Neste sentido, fala-se de uma “política de avaliação”. Por estas razões, ao analista é solicitado que pense a avaliação como um dos recursos de conhecimento no processo político – refere-se de facto com frequência a avaliação como “broker” de informações – ou, por outras palavras, que conceptualize o seu papel como endógeno ao processo político de tomada de decisão.

Neste âmbito, torna-se decisivo o modelo de tomada de decisão mais ou menos explicitamente utilizado por quem faz a avaliação. Parece, de facto, que grande parte dos insucessos da avaliação, no

sentido da sua utilização escassa nas escolhas públicas, se pode imputar ao facto de partir de uma visão do processo de decisão como mero “rational problem solving”, articulado “grosso modo” desta maneira: os problemas vêm definidos com um mínimo de clareza; elaboram-se diversas propostas para os equacionar; algumas políticas são depois implementadas e em seguida avaliadas; os decisores utilizam sem distorções, imediata e mecanicamente, os resultados que decorrem da análise científica para decidir se as políticas públicas devem continuar, terminar ou ser modificadas.

Como referimos noutro lugar:

“Esta perspectiva clássica não parece explicativa da realidade com que actualmente nos confrontamos. Segundo tal perspectiva, a decisão é entendida como produto da vontade livre de um sujeito, cujas escolhas, devidamente preparadas e executadas, são conformes a exigências racionais. Na verdade, como se depreende do que atrás dissemos quanto às características da governança, não há frequentemente um sujeito decisor, localizável com precisão, que linear, livre e racionalmente escolha. Estamos perante sistemas de decisão com diversos actores cujas estratégias são interdependentes, sem prejuízo de às autoridades públicas caber, em princípio, um papel chave, quer pelas opções estratégicas que em nome do interesse colectivo se espera protagonizem, quer pelo facto de delas depender, no essencial, a adopção dos dispositivos jurídicos que dão às diferentes políticas públicas o respectivo quadro normativo.

Neste contexto, a avaliação não pode ser concebida como uma base analítica situada no termo do processo de tomada de decisão e cujos resultados vão ser utilizados pelos decisores sem distorções, imediata e mecanicamente, levando-os a optar no sentido de manter, modificar ou acabar com as políticas públicas em causa” (Gomes, 2003: 400-401).

A avaliação deve, pois, surgir integrada num processo de decisão onde a participação implica trocas de informação em todas as etapas; ou seja, não apenas na etapa da avaliação mas também nas etapas da identificação dos problemas, da formulação e concretização das estratégias. Estas trocas de informação podem ser em sentido ascendente (“bottom up”), descendente (“top down”) e horizontal (troca entre actores que estão ao mesmo nível), assumindo as primeiras crescente importância.

A participação implica também que a própria estratégia entre no campo da avaliação. Trata-se, hoje, de situar a avaliação como parte integrante das dinâmicas de argumentação, persuasão, interrogação colectiva e deliberação que dão forma à política nas poliarquias (Majone, 1989) determinando o exercício da governança. Esta óptica baseia-se no “reconhecimento de que múltiplas perspectivas estão envolvidas na interpretação e compreensão das questões da realidade social e política e nas definições alternativas dos problemas políticos a que deram origem”, havendo que “desarmar epistemologicamente a objetividade uni-dimensional da análise política convencional, muitas vezes referida como uma análise científica e política neutral em matéria de valores” (Fisher, 2007: 224). É assim valorizado o contributo da avaliação para os processos de obtenção de compromissos, negociação e aprendizagem em espaços



decisórios difusos. Está em causa um tipo particular de informação, que facilite a negociação de um compromisso e não tanto que possa ser integrada numa regra de decisão. A ideia de “enlightenment” (Weiss, 1987), entendido como processo de utilização “conceptual” e de médio/longo prazo da análise das políticas, contraposto ao processo instrumental e de curto prazo, ganha peso e espaço de afirmação, tal como noutra plano as funções de crítica social da avaliação e as suas potencialidades hermenêuticas (Guba e Lincoln, 1989).

**6.** Esta nova visão quanto ao papel da avaliação tem óbvios reflexos no tipo de informação necessária ao seu desenvolvimento.

Não há avaliação de políticas públicas sem sistemas de informação que lhe deem adequado suporte. Mas sistemas de informação são mais do que meros sistemas de manipulação de dados: referem-se também ao significado que se atribui a tais dados. Esse significado depende dos atores, do espaço geográfico da organização e da forma como esta interage no meio ambiente num determinado momento, o que impõe constantes reajustamentos estruturais e dinâmicos na construção e manutenção de um sistema de informação. Assim, os sistemas de informação devem ser apreciados sob o plano estratégico, isto é, sob a forma de sistemas de informação estratégicos e sob a forma de estratégias para o sistema de informação.

Nesta ótica, ao modelo de sistema de informação cabe referir, tendo em conta as novas tendências da avaliação, a informação necessária (dados/indicadores), os procedimentos de escolha, tratamento, manutenção, transmissão e difusão da informação (actividades/funções dos organismos que integram os sistemas) e os circuitos entre esses procedimentos. Note-se que um dos problemas fundamentais da avaliação está ligado à operacionalização dos conceitos e, em particular, à construção dos indicadores (Gomes, 2003: 461).

Coloca-se aqui hoje, desde logo, por um lado, a questão de saber “que indicadores temos para comparar a eficiência e a eficácia dos sectores públicos e privados”, considerando que estamos perante “a incorporação de processos de gestão oriundos da actividade privada num sistema em que a latitude de actuação não abrange tudo “o que a lei não proíbe”, mas está circunscrito à regra de apenas fazer “aquilo que a lei permite” (Batista e Silva, 2012: 230). Por outro lado, parece fundamental perceber até que ponto “o elemento inovatório introduzido pelos indicadores de avaliação consiste no facto de, sendo sintéticos, centrados na questão da eficácia e pensados para estimular os processos de aprendizagem e feedback, contribuir para o “policy making” no sentido da “democracia dos resultados” tão cara a Osborne e Gaebler” (Gomes, 2003: 401).

Na perspectiva duma reforma integrada da governança pública, Bouckaert assinala que os indicadores respectivos devem obedecer aos seguintes requisitos de qualidade (por vezes conflituais):

- mensurabilidade;

- estabilidade ao longo do tempo;
- disponibilidade dos dados;
- precisão;
- intelegibilidade;
- abrangência;
- congruência com outros indicadores;
- repetibilidade;
- objetividade;
- tangibilidade;
- homogeneidade;
- possibilidade de controle;
- auditabilidade;
- custos aceitáveis (Bouckaert, 2013)

7. A avaliação das políticas regulatórias merece ser ponderada neste contexto, dado o papel que, com maior menor ênfase, por definição assumem na governança. As políticas regulatórias estão presentes na generalidade das classificações e tipologias das políticas públicas, parecendo ser geralmente aceite a perspectiva de Lowi quando refere que se caracterizam pela coerção imediata ou primária sobre o indivíduo. Lowi distingue quatro tipos de política:

- as políticas distributivas (que dão uma autorização ou concedem um privilégio);
- as políticas redistributivas (que classificam as pessoas segundo critérios que lhes dão ou não acesso a vantagens);
- as políticas regulatórias (que produzem regras de comportamento);
- as políticas constitutivas (que definem regras sobre as regras ou sobre o poder).

Relativamente ao elemento coercitivo das políticas, Lowi considera dois parâmetros, o grau de aplicabilidade da coerção e a sua probabilidade (Lowi, 1972), cuja aplicação à realidade actual, marcada por profundas alterações nos modelos e práticas de regulação, permite identificar características chave da governança. Se, dum ponto de vista organizacional, avulta crescentemente o papel das agências de regulação, em termos procedimentais estamos perante uma “vasta gama de opções regulatórias” cujo elenco “não exaustivo” pode ser apresentado como segue”:

- nenhuma regulação ou redução da regulação existente (desregulação, simplificação);
- voluntariedade, sensibilização;
- incentivos;
- autorregulação;
- correção;

- contratos;
- direitos transferíveis;
- taxas;
- transparência ou *regulation by information*;
- antitrust;
- regulação direta;
- mercado regulamentado;
- monopólio privado regulamentado;
- monopólio público sectorial;
- propriedade pública dos meios de produção (La Spina, 2006:85-86).

Há obviamente a considerar nas políticas regulatórias, atento o sentido amplo com que aqui entendemos o conceito de regulação, um conjunto de áreas que, dum ponto de vista substantivo e pelos instrumentos jurídicos que lhes dão traço, correspondem às formas clássicas de intervenção do Estado de direito. Dentre elas, importa distinguir as “políticas institucionais regulatórias”, fórmula de Quermonne para designar “as políticas públicas que têm por objeto principal, a promoção, a transformação ou a desagregação de instituições do Estado ou da sociedade” mediante a “produção de normas ou de estatutos” (Quermonne, 1985: 62 e 79).

A avaliação das políticas regulatórias, “maxime” da política legislativa, remete-nos, por um lado, para aspectos comuns à generalidade das políticas públicas mas, por outro lado, implica analisar questões que têm a ver com a problemática específica da regulação. Esta dualidade surge expressa com clareza na Recomendação do Conselho da OCDE sobre Política Regulatória e Governança (2012), onde se refere a importância da avaliação da política enquanto tal, mas também a necessidade de proceder à chamada avaliação do impacto da regulação (AIR), em sentido estrito, quando da “formulação de novas propostas de regulação”.

**8.** Durante largos anos foi frequente uma certa desvalorização do direito no quadro da análise de políticas públicas, tal como usualmente estas pouco suscitavam a atenção da doutrina jurídica, ocupada sobretudo pela reflexão técnica ou funcional em torno da legalidade das condutas, vista como fim em si num meio-ambiente expurgado dos atores políticos, dos seus jogos e das suas estratégias. O facto de a cultura jurídica dominante ter ignorado ou minimizado a dimensão política do direito e de a análise de políticas públicas parecer muitas vezes reduzi-lo a mera retórica formal, cuja intervenção sobre a realidade se limita à superfície das coisas, contribui para explicar o relativo atraso com que a avaliação legislativa se começou a afirmar tanto no plano do saber científico quanto no da governação.

Bem entendido, a relação do direito com a avaliação de políticas públicas está longe de se esgotar na avaliação legislativa. Há a considerar, designadamente, tendo em conta o objecto em análise, para lá da

actividade legislativa, a actividade jurídica normativa e não normativa da administração pública que dela decorre, bem como os actos políticos em sentido estrito que assumem forma jurídica e ainda a actividade jurisdicional. Quanto à avaliação legislativa, podemos defini-la como “o conjunto de análises baseadas no emprego de métodos científicos e incidindo sobre a aplicação e os efeitos dos actos legislativos” (Mader, 1985: 44). Quer dizer, a avaliação legislativa tem por objecto os actos legislativos, incluindo os procedimentos inerentes à respectiva produção e aplicação; e recorre a uma metodologia onde cabem diversas áreas do conhecimento, da sociologia à economia, da ciência política às ciências da comunicação (Morand, 1995: 134). Por seu lado, a avaliação de políticas públicas debruça-se sobre as políticas e os seus instrumentos, inclusive os instrumentos jurídicos e, nomeadamente, os actos legislativos, quando a eles há lugar.

Avulta, neste contexto, a importância da questão comunicacional. O texto jurídico é uma forma de comunicação, entendendo-se por discurso jurídico qualquer mensagem que leve à criação e aplicação de normas jurídicas<sup>3</sup>. As fontes formais de direito, ou seja, os modos de produção e revelação de normas jurídicas, reflectem o modo como a sociedade e o Estado se organizam e relacionam na construção do sistema jurídico

**9.** É amplamente reconhecido que o acesso a textos jurídicos que obedecem a características de inteligibilidade e simplicidade gera impactos positivos na sociedade, na economia e na política, contribuindo para a materialização dos direitos e garantias fundamentais e, em geral, para a concretização de princípios do Estado de direito. Uma “lei bem feita”<sup>4</sup>, uma lei de qualidade deve ser garante de um tratamento igual para os seus destinatários.

Hespanha fala-nos da “democraticidade da lei”. O seu “carácter democrático – no sentido plenamente inclusivo da palavra – depende em medida fundamental de uma boa ‘feitura de leis’, quanto à ponderação dos seus objectivos, quanto à auscultação dos plurais pontos de vista existentes na sociedade, quanto à acessibilidade da sua expressão num texto, quanto à eficácia da sua aplicabilidade a todos em benefício de todos.” (Hespanha, 2013, 619). Esta participação proporcionada pela auscultação depende da possibilidade dos cidadãos e de outras partes interessadas acederem a textos jurídicos com uma linguagem clara, que facilitem a compreensão da informação, levando o leitor-destinatário a conhecê-los, a inteirar-se da vida política, jurídica, económica e social do país e a intervir mais activamente na sociedade. Por sua vez, concretizada a participação, esta também contribuirá para a produção de textos legais claros, precisos e eficazes. Legislar, com tudo o que tem a montante e jusante, supõe um processo

---

<sup>3</sup> Sobre o discurso jurídico como discurso legitimador, ver Machado, 1983: 284-286.

<sup>4</sup> Refere Hespanha: “Boas são as leis que consubstanciam um governo bom. Apenas bem feitas – reduzindo a expressão ao cumprimento de técnicas (v.g. de redacção ou de sistematização) – já podem ser também as leis que exprimem um governo mau” (Hespanha, 2013: 619).

de criação, aplicação e produção de efeitos das normas jurídicas, dinâmico e iterativo entre a sociedade civil e o sistema político-administrativo (Mader, 1991: 9). A qualidade da lei é, pois, factor de democracia e de cidadania activa e a técnica legislativa pode contribuir para otimizar a participação cidadã na formação das leis.

Tais considerações não excluem a necessidade - pelo contrário reforçam-na - de atender à eficácia, efectividade e eficiência das normas, critérios de qualidade associados ao processo de avaliação do impacto. Estes três conceitos tendem a confundir-se entre si (Rangeon, 1989: 127). Em causa está a possibilidade de isolar o contributo da qualidade do texto jurídico em termos comunicacionais, ao nível desses três critérios, para apreciar os efeitos da aplicação duma norma.

Afirma Fluckiger: “A eficácia – no sentido estrito – é a capacidade duma medida alcançar os objectivos visados pela lei ou a política pública. É medida em função dos resultados (“outcomes”), isto é, do conjunto dos efeitos que são imputáveis numa relação de causa-efeito a uma determinada política pública” (Fluckiger, 2007, 3). Em suma, a eficácia permite avaliar os resultados e os efeitos sociais do direito. A norma jurídica tem obrigação de ser “eficaz”: já não vale só por si mesma, mas na medida em que concorre para a realização de fins mais vastos que a ultrapassam, para a concretização de “programas” ao serviço dos quais se encontra (Chevallier, 1992a: 9). Transpondo esta definição para o contexto da comunicação normativa, poder-se-á entender que se trata de escolher as alternativas corretas em termos formais<sup>5</sup>, ou seja, as soluções em termos de estrutura, apresentação e língua (sintaxe, semântica, ...) para redigir a lei. Essas opções contribuem para uma maior ou menor eficácia. Contudo, a qualidade da comunicação da lei em termos de redacção só será possível se os objectivos da lei estiverem claramente identificados, pois será em função desses objectivos concretos que se poderá construir a avaliação. Conforme vimos, a legislação não se destina apenas a aplicar uma política, visa também comunicá-la. E, se tal não acontecer, não será eficaz. Se os destinatários não conseguirem entender o que a legislação requer que eles façam, gera-se uma situação de injustiça. Se os destinatários não conseguirem cumprir o que se espera deles porque não percebem o que está em causa, a legislação não estará a ter o efeito desejado. E se os destinatários acabam por ignorar a lei porque é excessivamente complicada de entender, então está-se a pôr em causa o Estado de direito.

A efectividade consiste na aplicação da lei, de acordo com os objectivos do legislador. Resulta também da aceitação da regra pelos seus destinatários, por oposição à inefectividade, que exprime uma recusa da regra ou um desinteresse em relação à mesma. Do ponto de vista prático, parece mais interessante procurar perceber porque motivo um cidadão desobedece ao direito do que interrogarmo-nos acerca dos motivos da obediência. Assim, apesar de ser um conceito teórico, “tem também uma vocação prática na medida em que visa avaliar os graus de aplicação do direito, precisar os mecanismos de

---

<sup>5</sup> Por oposição às opções em termos materiais – a substância da norma - que também concorrem para a sua qualidade.

penetração do direito na sociedade (Rangeon, 1989: 128). A norma pode ser efectivamente aplicada sem, contudo, ser eficaz, a saber, produzir o efeito pretendido.

A eficiência está relacionada com a melhor utilização dos recursos para atingir um objetivo, ou seja, a coerência dos meios (humanos e financeiros) em relação aos fins visados, e traduz-se no emprego de esforços (meios) para a obtenção de um máximo de resultados (fins).

**10.** Torna-se hoje cada vez mais difícil, por um lado, integrar num modelo coerente as contradições sociais e agregar a procura social em torno de objectivos comuns; e, por outro lado, lidar com a multiplicação de níveis e estruturas de poder, dotados de estatutos jurídicos diversificados, que são levados a colaborar na definição e concretização das políticas públicas. A pertinência da avaliação como resposta aos problemas levantados pela governança assenta num conjunto de pressupostos quanto ao papel que desempenha enquanto instância de mediação, ao facilitar a troca de informação e a coordenação dos atores sociais envolvidos nas diferentes políticas. Dentre estes pressupostos parece avultar um: a avaliação – avaliação de políticas públicas, avaliação legislativa - pode permitir aumentar o grau de racionalidade dos sistemas de ação face a realidades mais complexas. Há, pois, que equacionar o conceito de racionalidade subjacente à governança: racionalidade das políticas públicas em geral, racionalidade do direito das políticas públicas.

Surge neste âmbito como necessária a reformulação do próprio conceito de interesse público, produto da confrontação entre os interesses particulares em causa e das relações de interdependência e de troca entre público e privado. Em qualquer caso, num Estado de direito não é admissível que a regulação definida ou co-definida pelo Estado, bem como pelas “personae” que em nome dele agem, prossiga outro fim que não o interesse público. Naturalmente, na determinação do interesse público podem influir fatores de ordem vária, legítimos uns, nem tanto outros: a pressão exercida por grupos de interesse, os supostos ou reais imperativos da economia, os valores prevaletentes na sociedade, a cultura institucional dominante. Seja qual for a situação concreta, o único fundamento legítimo - democraticamente legítimo, constitucionalmente legítimo - para a tomada de decisão é o interesse público, tal como a lei o consagre. Diferente se apresenta a situação quando a regulação responsabiliza apenas a sociedade civil. Esta auto-regulação, porém, sendo suposto que zele pelos interesses particulares em causa, não pode deixar de ter em atenção o interesse público porque também é suposto que, pelo menos, contra ele não atente.

Em tempo de governança, a avaliação de políticas públicas e a avaliação legislativa espelham idênticas preocupações e partilham uma cultura de responsabilidade que, ressalvada a autonomia científica respectiva, lhes dá um papel da maior importância na definição do que serão a sociedade e o Estado nos próximos anos.

## Bibliografia

Batista, João S. e Mariana Vieira da Silva (2012), “Políticas públicas para a administração pública”, in Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva (orgs.), *Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda e ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, pp. 223-230

Bouckaert, Geert (2013), “Performance Measurement and Budgeting in the Public Sector”, comunicação apresentada no *Seminário “Towards a Comprehensive Reform of Public Governance”*, Lisboa

Bovaird, Tony e Elke Löffler (2004), “Understanding public management and governance”, in Tony Bovaird e Elke Löffler (eds.), *Public Management and Governance*, London e New York, Routledge  
Campos, António Correia de (2005), “Avaliação de Políticas, Programas e Serviços Públicos”, in Alfredo José de Sousa *et al.*, *O Estado no Século XXI: Redefinição das suas Funções*, Oeiras, INA, pp. 61-94

Chevallier, Jacques (2003), “La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ?”, *Revue française d'administration publique*, n.º105-106, pp. 203-217

Duran, Patrice (1999), *Penser l'Action Publique*, Paris, L.G.D.J

Fischer, Frank (2007), “Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments” in Frank Fischer *et al.* (ed.), *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*, Boca Raton, CRC Press, Taylor & Francis Group, pp.393-402

Flückiger, Alexandre (2007), “Les racines historiques de la légistique en Suisse”, Université de Genève, Séminaire Commission européenne 19 octobre 2007, Bruxelles, disponível in : [file:///D:/Comunica%C3%A7%C3%A3o%20jur%C3%ADdica/ch\\_fluckiger.pdf](file:///D:/Comunica%C3%A7%C3%A3o%20jur%C3%ADdica/ch_fluckiger.pdf)

Gomes, João Salis (2003), “A avaliação de políticas públicas e a governabilidade”, in Juan Mozzicafreddo *et al.* (org.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora, pp. 389-408

Guba, Egon G. e Yvonna S. Lincoln (1989), *Fourth Generation Evaluation*, Newbury Park, Sage

Hespanha, António Manuel (2013), “Leis bem feitas e leis boas”, *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, Ano 2, n.º1, pp. 619-642, disponível in: <http://www.idb-fdul.com/>

Hood, Christopher C. e Helen Z. Margetts (2007), *The Tools of Government in the Digital Age*, Houndmills, Palgrave Macmillan

Hyden, Goran e Julius Court (2001), *Comparing Governance Across Countries and Over Time: Conceptual and Methodological Challenges*, Twenty-fifth International Congress of Administrative Sciences, International Institute of Administrative Sciences and Hellenic Institute of Administrative Sciences, Atenas

Jessop, Bob (1998), “The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development”, *International Social Science Journal*, n.º 155, pp. 29-46, disponível in: <http://bobjessop.org/>

Kaufmann, Daniel e Aart Kray (2008), “Governance Indicators”, *World Bank Research Observer*, vol. 23, no. 1

Knoepfel, Peter e Frédéric Varone (1999), “Mesurer la performance publique: méfions-nous des terribles simplificateurs”, *Politique et management public*, vol. 17, n.º 2, pp. 123-145

Kooiman, Jan *et al.* (2008), “Interactive Governance and Governability: An Introduction”, *Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, vol. 7, no. 1, disponível in: <http://www.journal-tes.dk/>

- Lippi, Andrea (2008), *La valutazione delle politiche pubbliche. Dai contesti d'uso al problema degli impatti*, Working Paper Esterni 03/08, Milano, Università degli Studi di Milano
- Mader, Luzius (1991), "A avaliação legislativa: uma nova abordagem do direito", *Legislação – Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 1, abr./jun, Oeiras, INA
- Mader, Luzius (1985), *L'évaluation législative*, Lausanne, Payot
- Majone, Giandomenico (1989), *Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press
- Morand, Charles-Albert (1995), "L'évaluation législative ou l'irrésistible ascension d'un quatrième pouvoir", in Alain Delcamp *et al.* (dir.), *Contrôle parlementaire et évaluation*, Paris, La Documentation Française, pp. 133-151
- OCDE (2012), *Recomendação do Conselho sobre política regulatória e governança*, Paris
- Peters, B. Guy (2010a), "Governance as Political Theory", *Jerusalem Papers in Regulation & Governance*, Working Paper nº 1
- Peters, B. Guy (2010), "Meta-Governance and Public Management", in Stephen P. Osborne (ed.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London e New York, Routledge, pp. 36-51
- Pierre, Jon e B. Guy Peters (2000), *Governance, Politics and the State*, London, Macmillan
- Prats i Català, Joan (2005), *De la burocracia al management, del management a la governanza*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública
- Quermonne, Jean-Louis (1985), "Les politiques institutionnelles", in Madeleine Grawitz e Jean Leca (dir), *Traité de Science Politique*, vol. 4, Paris, PUF, pp. 61-88
- Rangeon, François (1989), "Réflexions sur l'effectivité du droit", in Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie - CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF
- Rhodes, Roderick A.W. (2005), "Gobernar en governanza", in Cerrillo i Martínez, Agustí, *La governanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 57-81, tradução esp. "Governing as Governance", comunicação apresentada na Conferência Internacional *Governanza, Democracia y Bienestar Social*, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (2003)
- Rogers, Patricia J. (2007), "Theory-Based Evaluation: Reflections Ten Years On", *New Directions for Evaluation*, No 114, Summer, pp. 63-81
- Sorensen, Eva e Jacob Torfing (2008), "Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation", in Eva Sorensen e Jacob Torfing (eds.) *Theories of democratic network governance*, Hampshire e New York, Palgrave Macmillan
- Stame, Nicoletta (2010), "What Doesn't Work? Three Failures, Many Answers", *Evaluation*, Vol. 16 No 4, October, pp. 371-387
- Stame, Nicoletta (2006), "Governance, Democracy and Evaluation", *Evaluation*, Vol. 12 No 1, January, pp. 7-16
- Stame, Nicoletta (2004), "Theory-based Evaluation and Types of Complexity", *Evaluation*, Vol. 10 No 1, January, pp. 58-76
- Stoker, Gerry (1998), "Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance", *Revue internationale des sciences sociales*, n.º 155, pp. 19-30
- United Nations Development Programme (2007), *Governance Indicators: A User's Guide*, New York, UNDP
- Weiss, Carol Hirschom (1987), "Where Politics and Evaluation Research Meet", in D. J. Palumbo (eds.), *The Politics of Program Evaluation*, Newbury Park, Sage



World Bank (2014), *Worldwide Governance Indicators*, Washington, World Bank