

A CONSTITUIÇÃO COMO PROJETO DE PAÍS: O MODELO DE COMPETÊNCIA CHAP E A MATRIZ DE RESULTADOS E AVALIAÇÃO DE IMPACTOS GERADOS COMO INSTRUMENTOS DE CONCRETIZAÇÃO DOS FINS CONSTITUCIONAIS

THE CONSTITUTION AS A NATIONAL PROJECT: THE CHAP COMPETENCY MODEL AND THE RESULTS AND IMPACT ASSESSMENT MATRIX AS INSTRUMENTS FOR THE REALIZATION OF CONSTITUTIONAL PURPOSES

Artigo recebido em: 5/11/2025

Artigo aceito em: 5/2/2026

Wilber Carlos dos Santos Coimbra*

*Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), Itajaí, Santa Catarina, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/200244732830372>

Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-0108-2180>

conselheiro.wilbercoimbra@hotmail.com

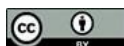
The authors declare that there is no conflict of interest

Resumo

A Constituição da República de 1988 institui projeto normativo estruturado em fins públicos vinculantes, cuja força normativa depende da existência de mecanismos institucionais capazes de converter teleologia constitucional em prática administrativa verificável. O artigo examina como estruturar tecnologia institucional apta a transformar a normatividade finalística da Constituição em decisões administrativas e de controle externo controláveis, sem incorrer em teleologismo expansivo ou redução gerencial dos direitos fundamentais. Sustenta-se que a integração entre o Modelo de Competência Organizacional CHAP (Conhecimento, Habilidade, Atitude e Propósito) e a Matriz de Resultados e Avaliação de Impactos Gerados (M-RAIG) configura arquitetura sistêmica de governança orientada por finalidade constitucional. O CHAP orienta o agir institucional estruturando a competência sob presidência do propósito constitucional, enquanto a M-RAIG confere dimensão probatória à atuação pública, tornando verificável a correlação entre diagnóstico, planejamento, execução, resultados e impactos sob critérios de sindicabilidade, rastreabilidade e mensurabilidade. A pesquisa é de natureza teórico-normativa, com abordagem qualitativa e método dedutivo-estruturante, fundada em interpretação sistemática e teleológica da Constituição de 1988, em diálogo com a teoria da Constituição dirigente e com a racionalidade consequencial introduzida pela Lei nº 13.655/2018. Reconhece-se déficit empírico no estágio atual da tecnologia proposta, delimitando-se seu alcance à validade conceitual

Abstract

The 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil establishes a normative project structured around binding public purposes, whose normative force depends on the existence of institutional mechanisms capable of converting constitutional teleology into verifiable administrative practice. This article examines how to structure institutional technology capable of transforming the Constitution's purposive normativity into controllable administrative and external oversight decisions, without incurring expansive teleologism or managerial reductionism of fundamental rights. It argues that the integration between the CHAP Organizational Competence Model (Knowledge, Skill, Attitude, and Purpose) and the Results and Impact Assessment Matrix (M-RAIG) constitutes a systemic governance architecture oriented toward constitutional purpose. The CHAP model guides institutional action by structuring competence under the primacy of constitutional purpose, while the M-RAIG provides an evidentiary dimension to public action, making verifiable the correlation between diagnosis, planning, execution, results, and impacts under criteria of accountability, traceability, and measurability. The research is theoretical-normative in nature, with a qualitative approach and a deductive-structuring method, grounded in a systematic and teleological interpretation of the 1988 Constitution, in dialogue with the theory of the directive Constitution and the consequentialist rationality introduced by Law No. 13,655/2018. An empirical deficit at the current stage of the proposed technology is acknowledged, limiting



e à legitimidade constitucional, com agenda futura de validação longitudinal. Conclui-se que a integração CHAP/M-RAIG constitui instrumento metodológico apto a aproximar normatividade finalística, decisão pública e evidência, reforçando a efetividade material da Constituição como projeto de país.

Palavras-chave: Constituição Dirigente. Teleologia Constitucional. Governança Pública. Controle Externo. Accountability Democrática.

its scope to conceptual validity and constitutional legitimacy, with a future agenda for longitudinal validation. It concludes that the CHAP/M-RAIG integration constitutes a methodological instrument capable of bridging purposive normativity, public decision-making, and evidence, thereby strengthening the material effectiveness of the Constitution as a national project

Keywords: Directive Constitution. Constitutional Teleology. Public Governance. External Oversight. Democratic Accountability.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ultrapassa a função organizatória do poder político e institui projeto normativo estruturado em fins públicos vinculantes, objetivos fundamentais e direitos dotados de pretensão de efetividade. Sua configuração a insere na tradição das Constituições dirigentes e compromissórias, orientadas à transformação material da realidade social (Bonavides, 2016; Canotilho, 2001; Silva, 2014). A força normativa constitucional, nos termos de Hesse (1991), não se exaure na validade formal do texto, mas depende da existência de condições institucionais capazes de converter normatividade em prática verificável.

Nesse contexto, a teleologia constitucional projeta-se sobre a legitimidade do agir estatal. A atuação pública não pode ser aferida exclusivamente pela conformidade formal à legalidade, mas deve ser examinada quanto à aderência aos fins constitucionalmente definidos e à produção de valor público materialmente demonstrável (Barroso, 2009). Essa exigência assume densidade específica no âmbito do controle externo, uma vez que o art. 70 da Constituição Federal determina que a fiscalização incida sobre legalidade, mas também sobre legitimidade e economicidade (Brasil, 1988). A positivação da legitimidade como critério autônomo desloca o eixo do controle da mera verificação procedimental para a análise substantiva da finalidade pública das decisões administrativas.

Todavia, entre a normatividade constitucional e seus efeitos sociais situa-se um espaço decisório que exige racionalidade estruturada. Sem instrumentalização adequada, preserva-se a forma jurídica enquanto se esvazia a densidade material do projeto

constitucional (Streck, 2020). A lacuna reside na ausência de arquitetura organizacional capaz de articular, de modo sistemático, finalidade constitucional, competência institucional e avaliação empírica de resultados e impactos sob parâmetros explícitos de accountability democrática.

Nesse horizonte, desenvolveu-se, em trabalhos anteriores, agenda teórica voltada à construção de tecnologia institucional orientada por finalidade constitucional. Inicialmente, propôs-se o Modelo de Competência Organizacional CHAP (Conhecimento, Habilidade, Atitude e Propósito) como paradigma de gestão pública orientada por propósito e valor público, com aplicação institucional no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (Coimbra, 2025). Em estudo subsequente avançou-se na validação institucional da competência teleológica, articulando o eixo Propósito a evidências organizacionais convergentes e indicadores de desempenho (Coimbra, 2026a). Em etapa posterior, aprofundou-se a dimensão dogmático-constitucional do debate, sustentando-se que a legitimidade constitucional do agir público exige explicitação de finalidade pública controlável e verificável, sendo o eixo Propósito (P) categoria apta à densificação normativa dessa exigência (Coimbra, 2026b).

O presente artigo consolida e amplia essa trajetória investigativa sustentando que a Constituição de 1988, compreendida como projeto teleológico de país, exige tecnologias institucionais capazes de converter seus fins vinculantes em práticas decisórias estruturadas e controláveis. Nessa perspectiva, examinam-se o Modelo CHAP e a Matriz de Resultados e Avaliação de Impactos Gerados (M-RAIG) como instrumentos integrados de concretização finalística: o CHAP, enquanto macrotecnologia organizacional que incorpora o Propósito como eixo teleológico vinculante; a M-RAIG, como microtecnologia de racionalização decisória no controle externo, estruturando o percurso do diagnóstico ao impacto com base em critérios de sindicabilidade, rastreabilidade e mensurabilidade (Brasil, 1988; Coimbra, 2026b).

É nesse contexto que se insere o Modelo de Competência Organizacional CHAP (Conhecimento, Habilidade, Atitude e Propósito), concebido como arquitetura teleológica de governança pública (Coimbra, 2025). O eixo Propósito (P) ocupa posição estruturante ao exigir explicitação do fim constitucional perseguido, densificando organizacionalmente a teleologia constitucional (Coimbra, 2026b). A incorporação do Propósito como elemento vinculante reconecta racionalidade técnica, responsabilidade ética e direção constitucional do agir estatal.

Complementarmente, a Matriz de Resultados e Avaliação de Impactos Gerados (M-RAIG) configura microtecnologia de racionalização decisória, estruturando o percurso que conecta diagnóstico, planejamento, execução, resultados e impactos sob critérios de sindicabilidade, rastreabilidade e mensurabilidade. No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, o Modelo CHAP foi institucionalizado pela Resolução nº 458/2025-TCE-RO, que dispõe sobre o Sistema de Planejamento de Gestão Pública Digital e estabelece regras de transição de gestão, ao passo que a M-RAIG foi instituída pela Resolução nº 463/2026-TCE-RO. Articuladas, tais tecnologias conformam sistema integrado de governança pública estratégica, baseado em evidências e orientado à produção de resultados e impactos sociais verificáveis (TCE-RO, 2025, 2026).

Com a ampliação analítica promovida neste estudo, compreende-se a articulação entre CHAP e M-RAIG como tecnologia sistêmica de governança pública, na qual o CHAP opera como macrotecnologia institucional orientadora do agir estatal e a M-RAIG atua como microtecnologia operacional-probatória responsável por traduzir finalidade constitucional em evidência verificável. Essa integração, ademais, encontra fundamento teórico na categoria da *accountability* democrática, compreendida como exigência de explicabilidade e verificação material das decisões públicas.

No campo da administração pública contemporânea, o conceito de tecnologia vem sendo progressivamente ampliado para além da acepção restrita de artefatos físicos, equipamentos ou sistemas digitais, passando a abranger sistemas intangíveis de organização racional do saber aplicado. Nessa perspectiva, tecnologia refere-se a arranjos metodológicos, capacidades institucionais, processos decisórios e mecanismos de aprendizagem que permitem converter conhecimento em ação governante verificável, mensurável e orientada a fins públicos. Tal compreensão encontra respaldo em definições clássicas da teoria organizacional, segundo as quais tecnologia corresponde ao conjunto organizado de conhecimentos científicos ou empíricos empregados na produção de bens e serviço (Longo, 1984), bem como o corpo de conhecimentos, ferramentas e técnicas utilizado para conceber, desenvolver, produzir e aplicar produtos, processos, sistemas e serviços (Fleury; Fleury, 1996).

A M-RAIG não se estrutura como modelo normativo fechado ou solução metodológica definitiva. Ao contrário, sua concepção insere-se no campo das metodologias orientadas à aprendizagem organizacional e à avaliação como processo contínuo, nas quais o conhecimento institucional se constrói a partir da experiência

concreta, do uso sistemático de indicadores e da retroalimentação decisória. Nesse paradigma, a implementação precede o refinamento, uma vez que é a prática avaliativa que permite testar hipóteses, calibrar métricas e aprimorar instrumentos, em consonância com a literatura sobre avaliação orientada ao uso e gestão pública baseada em resultados (Patton, 2008; Weiss, 1998; OECD, 2019).

A hipótese central sustenta que o eixo Propósito (P) constitui desdobramento lógico-racional da teleologia constitucional e opera como categoria organizacional apta a tornar controláveis os vínculos entre decisões públicas e fins constitucionais. A M-RAIG complementa essa arquitetura estruturando fluxos informacionais e indicadores que permitem avaliação de eficiência, eficácia e efetividade, contribuindo para qualificação da legitimidade material do controle externo.

O problema de pesquisa pode ser assim formulado: como estruturar tecnologia institucional integrada capaz de orientar o agir público por finalidade constitucional vinculante e tornar verificável a correlação entre decisões administrativas e de controle externo verificáveis, sem incorrer em teleologismo expansivo ou redução gerencial dos direitos fundamentais?

O objetivo geral consiste em demonstrar que a Constituição de 1988, enquanto projeto teleológico de país, demanda instrumentos institucionais capazes de converter sua normatividade finalística em práticas administrativas e de controle externo verificáveis. Como objetivos específicos, pretende-se: (a) reconstruir a teleologia constitucional como parâmetro vinculante de governança pública; (b) examinar a legitimidade como categoria material do controle externo; (c) demonstrar como o Modelo CHAP estrutura a orientação teleológica da competência institucional sob presidência do propósito constitucional; (d) explicitar como a M-RAIG operacionaliza a dimensão probatória da decisão pública, tornando verificável a correlação entre diagnóstico, execução, resultados e impactos; e (e) evidenciar que a integração CHAP/M-RAIG, enquanto tecnologia gerencial e organizacional aplicada ao planejamento baseado em dados e evidências, qualifica a gestão pública orientada a resultados e impactos, fortalecendo a governança estratégica finalisticamente estruturada.

Metodologicamente, a investigação insere-se no campo das pesquisas jurídico-institucionais de natureza teórico-normativa, com abordagem qualitativa e método dedutivo-estruturante (Lakatos; Marconi, 2017; Gil, 2019). Parte-se de interpretação sistemática e teleológica da Constituição, em diálogo com a teoria dos princípios como

mandados de otimização (Alexy, 2008) e com a concepção de Constituição dirigente (Canotilho, 2001). Reconhece-se, com transparência epistemológica, a existência de déficit empírico no estágio atual de consolidação longitudinal da tecnologia proposta, circunstância que delimita o alcance do estudo e fundamenta agenda futura de validação por meio de desenhos comparativos e análises longitudinais (Creswell, 2014).

A contribuição científica do artigo reside na proposição de arquitetura integrada que articula finalidade constitucional, racionalidade decisória e verificação empírica sob parâmetros explícitos de explicabilidade e *accountability* democrática. Concebendo a integração CHAP/M-RAIG como tecnologia institucional orientada por propósito constitucional, o estudo oferece estrutura metodológica que possibilita aproximar normatividade e prática, reforçando a efetividade material da Constituição de 1988 como projeto de país.

2 DELIMITAÇÃO EPISTEMOLÓGICA E RECONHECIMENTO DO DÉFICIT EMPÍRICO

A presente investigação insere-se no campo das pesquisas jurídico-institucionais de natureza teórico-normativa, com orientação epistemológica construtiva e fundamento dogmático-constitucional. O objeto do estudo consiste na modelagem conceitual de tecnologia organizacional compatível com os fins vinculantes da Constituição da República de 1988, compreendida como sistema normativo teleologicamente estruturado.

Quanto à finalidade, trata-se de pesquisa aplicada, pois se dirige à racionalização de práticas institucionais no âmbito da gestão pública e do controle externo, propondo parâmetros estruturantes suscetíveis de implementação concreta. No que concerne aos objetivos, assume caráter exploratório, na medida em que sistematiza arcabouço teórico em processo de consolidação institucional e organiza categorias analíticas destinadas a integrar modelo conceitual e matriz de avaliação de resultados e impactos (Gil, 2019).

A abordagem adotada é predominantemente qualitativa, centrada na reconstrução argumentativa das categorias constitucionais e organizacionais pertinentes ao problema investigado. O método de abordagem é dedutivo-estruturante, partindo-se de premissas gerais extraídas da Constituição de 1988, interpretada como Constituição dirigente (Canotilho, 2001), para a formulação de proposições específicas relativas à competência organizacional e à racionalização decisória (Lakatos; Marconi, 2017).

Sob o prisma hermenêutico, emprega-se interpretação sistemática e teleológica, em diálogo com a teoria da argumentação jurídica (Alexy, 2008), especialmente quanto à estrutura dos princípios como mandados de otimização e à exigência de fundamentação racional das decisões públicas. A análise assume natureza dogmático-sistemática, buscando reconstruir a unidade normativa da Constituição e suas implicações para o campo da governança e do controle.

Os procedimentos técnicos compreendem pesquisa bibliográfica, com exame de literatura constitucional, teoria do controle, governança pública e avaliação institucional, e pesquisa documental, centrada na análise sistemática da Constituição de 1988 e de atos normativos correlatos. O percurso metodológico estrutura-se na identificação dos fins constitucionais, na reconstrução da legitimidade como categoria material do controle e na formulação de proposições organizacionais coerentes com o sistema constitucional.

A arquitetura proposta exige distinção rigorosa entre três planos analíticos distintos: validade conceitual, legitimidade normativa e validação empírica. A validade conceitual refere-se à consistência interna do modelo, aferida por sua coerência argumentativa e ausência de contradições estruturais. A legitimidade normativa diz respeito à compatibilidade da proposta com os fins e comandos vinculantes da Constituição de 1988. Já a validação empírica corresponde à comprovação mensurável de resultados e impactos produzidos por sua aplicação institucional.

A distinção entre esses planos preserva o rigor epistemológico e impede confusão entre coerência teórica e comprovação estatística. Tecnologias organizacionais de matriz constitucional possuem gênese normativa antes de sua consolidação empírica ampliada. A própria Constituição de 1988, enquanto projeto teleológico de sociedade, antecedeu sua plena concretização histórica; sua validade decorre da força normativa que orienta a prática institucional (Hesse, 1991; Canotilho, 2001).

O mesmo raciocínio aplica-se à integração CHAP + M-RAIG. Sua validade inicial repousa na coerência teleológica com os fins constitucionais e na racionalidade organizacional que estrutura o ciclo decisório, diagnóstico, planejamento, execução, monitoramento, avaliação de resultados e aferição de impactos. A consistência estrutural precede, metodologicamente, a mensuração longitudinal.

2.1 Reconhecimento do déficit empírico como delimitação epistemológica

O estudo reconhece explicitamente a existência de déficit empírico no estágio atual de implementação e validação longitudinal da tecnologia proposta. Tal reconhecimento constitui exigência de honestidade científica e delimitação metodológica precisa.

A natureza do objeto, tecnologia organizacional emergente com aplicação institucional progressiva, impede, no presente momento, a apresentação de séries históricas consolidadas, análises contrafactuais amplas ou estudos comparativos multi-institucionais de larga escala. O estágio atual corresponde à fase de estruturação normativa e consolidação institucional inicial.

Essa delimitação não compromete a consistência lógico-normativa do modelo, mas define seu alcance analítico. A proposta satisfaz os planos de validade conceitual e legitimidade constitucional, situando-se em processo de construção no plano de validação empírica ampliada. A explicitação desse estágio evita pretensões maximalistas e delimita adequadamente o campo das conclusões.

O reconhecimento do estágio evolutivo impõe definição de agenda futura de validação empírica, a qual poderá envolver estudos longitudinais comparativos, análise de séries temporais de desempenho, desenhos quasi-experimentais de avaliação de impacto e estratégias de triangulação metodológica (Creswell, 2014).

A própria M-RAIG incorpora mecanismo interno de produção de dados e evidências, estruturando fluxos informacionais, padronizar indicadores e estabelecer critérios de mensurabilidade. A tecnologia contém, assim, potencial autogerador de dados institucionais, permitindo que sua aplicação progressiva produza insumos necessários à avaliação futura.

O modelo apresenta-se, portanto, inicialmente fundado em coerência teórica e legitimidade constitucional, sendo progressivamente validável por evidências acumuladas ao longo de ciclos sucessivos de aplicação e aperfeiçoamento institucional.

Em síntese metodológica, o estudo caracteriza-se como investigação teórico-construtiva, de fundamentação dogmático-constitucional e delineamento propositivo-normativo, com horizonte explícito de validação empírica futura.

O reconhecimento do déficit empírico não enfraquece a proposta, ao contrário, qualifica-a sob o prisma da transparência metodológica e da responsabilidade científica.

Distinguindo validade conceitual, legitimidade normativa e validação empírica, a investigação delimita seu estágio evolutivo sem comprometer a coerência lógica nem a compatibilidade constitucional da arquitetura CHAP + M-RAIG.

3 A CONSTITUIÇÃO COMO PROJETO DE PAÍS E A TELEOLOGIA VINCULANTE DOS FINS CONSTITUCIONAIS

A Constituição da República de 1988 institui ordem normativa estruturada em fins públicos vinculantes, objetivos fundamentais e direitos dotados de pretensão de efetividade. Sua configuração ultrapassa a dimensão meramente organizatória do Estado, estabelecendo programa normativo de transformação social. Por essa razão, a doutrina a identifica como Constituição dirigente e compromissória, na medida em que incorpora projeto político-jurídico estruturante que orienta a atuação dos poderes constituídos (Canotilho, 2001; Bonavides, 2016).

A noção de Constituição dirigente exprime a existência de comandos finalísticos que vinculam a atividade legislativa, administrativa e jurisdicional, impondo orientação material à produção normativa e à execução das políticas públicas. A Constituição além de autorizar competências, também dirige sua finalidade. A normatividade constitucional projeta-se, portanto, para ultrapassar a forma, alcançando o conteúdo das decisões estatais.

A força normativa da Constituição, conforme desenvolvido por Hesse (1991), reside na capacidade de influenciar efetivamente a realidade social, desde que existam condições institucionais aptas à sua concretização. A normatividade não se realiza automaticamente, depende de estruturas organizacionais que permitam converter finalidade em prática. Nesse sentido, a Constituição de 1988 foi além de estabelecer direitos e competências, institui horizonte teleológico que reclama institucionalização progressiva.

Os objetivos fundamentais da República previstos no art. 3º da Constituição Federal assumem, nesse contexto, centralidade estruturante. A erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção do bem de todos e a construção de sociedade livre, justa e solidária configuram vetores vinculantes da ação estatal (Brasil, 1988). Esses objetivos operam como critérios materiais de orientação e de avaliação da atividade administrativa e do próprio controle.

A teleologia constitucional, assim compreendida, converte-se em categoria normativa estruturante da legitimidade do agir público. A validade material das decisões exige aderência a esse horizonte finalístico, sob pena de esvaziamento do projeto constitucional.

3.1 Legitimidade como categoria material do controle externo

A densidade teleológica da Constituição projeta efeitos diretos sobre o modelo de controle instituído pelo art. 70 da Constituição Federal, que atribui ao controle externo competência para fiscalizar a Administração quanto à legalidade, legitimidade e economicidade (Brasil, 1988). A positivação da legitimidade como critério autônomo desloca o eixo da fiscalização para além da conformidade formal, exigindo exame material da adequação das decisões aos fins públicos constitucionalmente definidos.

A legitimidade, nesse contexto, se difere da mera regularidade procedimental. Trata-se de categoria substancial que demanda análise do nexo entre problema público enfrentado, decisão adotada e impacto produzido. A efetividade das normas constitucionais depende de interpretação comprometida com sua realização prática (Barroso, 2009), ao passo que a coerência constitucional exige responsabilidade interpretativa e vinculação argumentativa aos fins expressos no texto constitucional (Streck, 2020).

Essa concepção aproxima-se da teoria dos princípios como mandados de otimização, segundo a qual a realização dos fins constitucionais exige ponderação racional e fundamentação estruturada (Alexy, 2008). O controle externo, nesse cenário, deixa de atuar exclusivamente como verificador de conformidade formal e passa a assumir função de aferição da aderência teleológica das políticas públicas, exigindo fundamentação consequencial e proporcionalidade decisória.

A legitimidade constitucional, portanto, incorpora dimensão teleológica que impõe racionalidade argumentativa e consideração dos efeitos concretos das decisões administrativas.

A compreensão da Constituição como projeto teleológico impõe transformação na racionalidade decisória do Estado. Decisões públicas não podem limitar-se à invocação abstrata de competência, devem explicitar o propósito que as orienta, demonstrar

coerência com os objetivos constitucionais e apresentar fundamentação baseada em dados e análise de consequências.

Essa orientação encontra reforço normativo na Lei nº 13.655/2018, que introduziu os arts. 20 a 30 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), impondo a consideração das consequências práticas das decisões administrativas e de controle (Brasil, 2018). A exigência de análise contextual e fundamentação consequential integra movimento de qualificação da racionalidade pública.

Nesse quadro, eficiência, eficácia e efetividade deixam de constituir categorias meramente administrativas e passam a integrar o campo da legitimidade constitucional. A eficiência refere-se à adequada utilização de recursos; a eficácia, ao alcance dos objetivos previamente definidos; e a efetividade, à produção de impactos socialmente relevantes e coerentes com os fins constitucionais. Essas categorias convergem para modelo de governança orientado por resultados e impactos, sem ruptura com a normatividade constitucional.

A conjugação entre teleologia constitucional e racionalidade consequential exige instrumentos institucionais capazes de estruturar o percurso que conecta problema público, decisão administrativa, execução, resultado e impacto. A normatividade finalística reclama mecanismos organizacionais que tornem verificáveis os nexos entre finalidade e prática.

3.2 Da normatividade finalística à necessidade de instrumentalização institucional

A transição da Constituição como projeto normativo para a Constituição como prática institucional não ocorre espontaneamente. A densidade dos fins constitucionais exige arquitetura organizacional que permita explicitar propósito público, estruturar indicadores de resultado, avaliar impactos e assegurar sindicabilidade, rastreabilidade e mensurabilidade das decisões administrativas.

Sem instrumentalização adequada, a teleologia constitucional tende a permanecer no plano discursivo. A preservação da forma jurídica pode coexistir com esvaziamento material do projeto constitucional. A concretização exige racionalização metodológica que organize fluxos informacionais, qualifique evidências e permita avaliação estruturada da aderência teleológica das políticas públicas.

Essa exigência está distante de representar ampliação indevida de competências nem substituição da discricionariedade administrativa, mas representa desdobramento lógico da força normativa da Constituição. Se a Constituição institui projeto de país, sua efetividade demanda instrumentos institucionais que tornem controlável o percurso entre norma, decisão e impacto.

É nesse ponto que se abre espaço para a análise de tecnologias organizacionais aptas a estruturar essa conexão, articulando finalidade constitucional, competência institucional e verificação empírica sob parâmetros explícitos de *accountability* democrática.

4 O MODELO DE COMPETÊNCIA ORGANIZACIONAL CHAP COMO ARQUITETURA TELEOLÓGICA DE GOVERNANÇA PÚBLICA

A compreensão da Constituição de 1988 como projeto teleológico de país impõe releitura da própria noção de competência no âmbito institucional. Competência ultrapassa a atribuição formal ou a domínio técnico-operacional, significando capacidade estruturada de agir orientada por finalidade pública constitucionalmente vinculante.

A tradição filosófica clássica oferece base conceitual relevante para essa reconstrução. Em Aristóteles, a ação humana orienta-se por um *telos*, uma finalidade que confere sentido e direção à práxis (Aristóteles, 1991). A racionalidade prática pressupõe conexão entre meios e fins. Transposta ao plano institucional, essa estrutura implica que decisões administrativas e fiscalizatórias somente alcançam legitimidade plena quando articuladas a finalidade pública explicitamente identificada.

Na atualidade, a dimensão teleológica adquire contornos existenciais na obra de Frankl (2008), sustentando que a realização humana depende da orientação a um sentido que transcende o próprio agente. Embora formulada no campo da psicologia existencial, essa concepção revela analogia fecunda para o âmbito organizacional: instituições públicas legitimam-se quando sua atuação se vincula a propósito que ultrapassa interesses imediatos e se orienta por valores superiores, no caso brasileiro, os valores constitucionalmente consagrados.

Nesse cenário teórico-institucional, consolida-se o Modelo de Competência Organizacional CHAP (Conhecimento, Habilidade, Atitude e Propósito), concebido como arquitetura de integração entre racionalidade técnica e teleologia constitucional

(Coimbra, 2025). O eixo Propósito (P) ocupa posição estruturante, funcionando como elemento de conexão entre competência organizacional e fins constitucionais.

Conhecimento assegura domínio técnico-jurídico e empírico; habilidade, capacidade de operacionalização eficiente; atitude, compromisso ético-institucional; propósito, direção teleológica vinculada aos fins constitucionais. O Propósito, portanto, constitui-se como categoria organizacional de densificação normativa da teleologia constitucional, convertendo finalidade abstrata em parâmetro concreto de orientação institucional.

A inclusão da legitimidade como critério autônomo de fiscalização no art. 70 da Constituição Federal impõe exame material da finalidade pública das decisões administrativas (Brasil, 1988). A legitimidade, nesse contexto, exige que o agir estatal seja capaz de demonstrar coerência com os fins constitucionalmente definidos.

O eixo Propósito (P) do CHAP oferece estrutura metodológica para tornar essa finalidade explicitável e sindicável. Em estudos anteriores, sustenta-se que o Propósito configura dever institucional de explicitação teleológica do agir público, funcionando como núcleo organizador da racionalidade decisória (Coimbra, 2026b). A decisão pública deixa de apoiar-se exclusivamente na competência formal e passa a demandar resposta estruturada à indagação: qual fim constitucional se pretende concretizar?

Essa exigência evita dissociação entre planejamento e normatividade. O Propósito opera como critério de alinhamento entre diagnóstico institucional e objetivo constitucional perseguido, permitindo avaliar a coerência entre meios empregados e impactos pretendidos.

Sob o prisma da teoria dos princípios, a realização de direitos e objetivos constitucionais exige ponderação racional entre alternativas disponíveis (Alexy, 2008). A explicitação do Propósito possibilita aferir se determinada decisão otimiza, de modo adequado, a realização do fim constitucional envolvido, reforçando a compatibilidade da arquitetura CHAP com a força normativa da Constituição (Hesse, 1991).

A governança pública exige integração entre planejamento, execução, monitoramento e avaliação de impactos. Nesse cenário, a governança pública assume centralidade como mecanismo de coordenação institucional voltado à realização dos objetivos constitucionais. O Tribunal de Contas da União (TCU, 2020) define governança pública organizacional como conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle destinados a avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas

públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. A governança, assim compreendida, relaciona-se diretamente à geração de valor público e à efetividade dos comandos constitucionais. Diante desse contexto, o CHAP opera como tecnologia de governança estratégica estruturando a atuação institucional em torno de finalidade previamente definida e constitucionalmente vinculada.

A efetividade das normas constitucionais depende de capacidade institucional adequada (Barroso, 2009). A competência teleológica representa síntese entre estrutura normativa e desempenho organizacional, integrando racionalidade técnica e direção constitucional.

A articulação entre conhecimento, habilidade e atitude somente alcança densidade constitucional quando orientada por propósito explicitado. A partir dessa integração, tornam-se possíveis: alinhamento entre diagnóstico e objetivos constitucionais; definição de indicadores coerentes com a finalidade pública; avaliação de eficiência, eficácia e efetividade sob perspectiva constitucional; e reorientação estratégica baseada em evidências.

Eficiência refere-se à adequada utilização de recursos; eficácia, ao alcance dos resultados planejados; à produção de impactos socialmente relevantes, materialmente verificáveis e coerentes com os fins constitucionais. Quando integradas ao eixo Propósito, essas categorias deixam de constituir métricas meramente administrativas e passam a compor o campo da legitimidade material.

O CHAP, assim, ultrapassa paradigma gerencial convencional e configura arquitetura teleológica de governança pública, integrando competência institucional e finalidade constitucional vinculante.

A construção do modelo desenvolveu-se progressivamente em trajetória investigativa anterior. Em etapa inicial, apresentou-se o CHAP como paradigma de gestão orientada por propósito no âmbito do controle externo (Coimbra, 2025). Em momento subsequente, avançou-se na demonstração institucional de sua aplicabilidade e convergência, articulando indicadores e evidências organizacionais (Coimbra, 2026a). Posteriormente, aprofundou-se a fundamentação constitucional do eixo Propósito como elemento de densificação normativa da legitimidade (Coimbra, 2026b).

O presente artigo representa etapa de integração entre densidade constitucional, tecnologia organizacional e racionalidade decisória. A Constituição fornece fundamento normativo, o CHAP organiza a competência institucional orientada por finalidade, e a

Matriz de Resultado e Avaliação de Impactos Gerados (M-RAIG), analisada na seção seguinte, estruturará a dimensão operacional e mensurável da concretização dos fins constitucionais.

5 A MATRIZ DE RESULTADOS E AVALIAÇÃO DE IMPACTOS GERADOS (M-RAIG) COMO MICROTECNOLOGIA DE RACIONALIZAÇÃO DECISÓRIA NO CONTROLE EXTERNO

A Matriz de Resultados e Avaliação de Impactos Gerados (M-RAIG) configura microtecnologia organizacional destinada a estruturar o ciclo decisório do controle externo e da gestão pública sob critérios de finalidade constitucional, produção de dados e evidências e impactos verificáveis. A sua função vai além do registro procedimental ou do monitoramento formal, trata-se de instrumento de organização cognitiva da atividade institucional, voltado à racionalização do percurso decisório.

Enquanto o Modelo CHAP estabelece arquitetura teleológica da competência organizacional, a M-RAIG opera no plano metodológico, organizando a passagem entre diagnóstico e impacto. A matriz estrutura sequência lógica que conecta identificação do problema público, explicitação do propósito constitucional, mapeamento do processo, recursos mobilizados, definição de indicadores, aferição de resultados, avaliação de impactos e retroalimentação decisória.

Essa estrutura converte dados dispersos em conhecimento institucional sistematizado, promovendo integração entre planejamento, execução e controle. A natureza tecnológica da M-RAIG reside na capacidade de organizar fluxos informacionais e estabelecer parâmetros verificáveis de análise, funcionando como núcleo estruturante que articula dados empíricos, fundamentos normativos e critérios de eficiência, eficácia e efetividade.

A teleologia constitucional exige que decisões públicas possam ser examinadas sob critérios objetivos e reconstruídas racionalmente. A M-RAIG contribui para essa exigência estruturando três dimensões centrais da racionalidade decisória: sindicabilidade, rastreabilidade e mensurabilidade.

A sindicabilidade refere-se à possibilidade de verificação da coerência entre propósito declarado, meios empregados e resultados obtidos. A rastreabilidade consiste na capacidade de reconstrução do percurso decisório, com identificação das alternativas

consideradas, escolhas realizadas e fundamentos adotados. A mensurabilidade corresponde à definição de parâmetros que permitam aferir desempenho e impacto, tanto sob perspectiva quantitativa quanto qualitativa.

Essas dimensões dialogam diretamente com a legitimidade prevista no art. 70 da Constituição Federal (Brasil, 1988), conferindo densidade material a essa categoria. A legitimidade deixa de operar como conceito abstrato e passa a apoiar-se em critérios estruturados de avaliação, sem redução simplificadora da complexidade normativa a métricas numéricas.

A mensurabilidade, nesse contexto, diferencia-se da mera quantificação estatística. Inclui avaliação qualitativa fundamentada, desde que baseada em critérios explicitados e argumentação consistente, preservando a integridade normativa do objeto avaliado.

5.1 Convergência com a racionalidade consequencial introduzida pela LINDB

A Lei nº 13.655/2018, incorporando os arts. 20 a 30 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), consolidou exigência de fundamentação consequencial das decisões administrativas e de controle (Brasil, 2018). O art. 20 determina que a decisão considere as consequências práticas; o art. 21 exige explicitação dos efeitos jurídicos e administrativos; e o art. 22 impõe consideração das dificuldades reais enfrentadas pelo gestor.

A Matriz de Resultados e Avaliação de Impactos Gerados (M-RAIG) apresenta compatibilidade metodológica com esse estatuto normativo de racionalidade decisória. Exigindo mapeamento do processo, identificação de condicionantes, análise de alternativas e projeção de impactos, a matriz converte o dever abstrato de fundamentação consequencial em procedimento estruturado.

A decisão controladora passa a incorporar análise contextual, avaliação comparativa de cenários e consideração das circunstâncias fáticas que condicionaram a atuação administrativa. A motivação abandona caráter exclusivamente formal e passa a integrar finalidade constitucional, dados empíricos e projeção de efeitos, fortalecendo a juridicidade do controle externo.

A aplicação da M-RAIG permite distinguir, com base em dados e evidências, limitações estruturais de deficiências gerenciais. Falhas estruturais dizem respeito a

restrições sistêmicas, insuficiência de recursos, obsolescência tecnológica, entraves normativos, que reduzem a margem de governabilidade do gestor. Falhas gerenciais relacionam-se à organização interna, planejamento inadequado ou ausência de monitoramento.

A distinção possui relevância jurídica direta. A responsabilização proporcional exige exame das condições concretas de atuação, conforme previsto no art. 22 da LINDB. A matriz fornece substrato empírico que permite calibrar a resposta institucional, evitando decisões automáticas e assegurando fundamentação contextualizada.

Essa abordagem reforça dimensão pedagógica e estruturante do controle externo, sem afastar a responsabilização quando configurada conduta incompatível com dever funcional.

O modelo tradicional de fiscalização tende a privilegiar uma análise retrospectiva centrada na identificação de irregularidades formais. A M-RAIG desloca o foco para racionalidade causal e para o impacto institucional, integrando uma dimensão prospectiva ao controle.

O emprego integrado do Modelo de Competência Organizacional CHAP e da Matriz de Resultados e Avaliação de Impactos Gerados (M-RAIG), sobretudo no âmbito do controle externo, opera como mecanismo de racionalização da esfera controladora, reduzindo o espaço atuacional fundado em percepções individuais e em subjetividades interpretativas do auditor.

Exigindo a organização estruturada de dados, evidências e nexos causais verificáveis, tais tecnologias deslocam o centro da atuação fiscalizatória da opinião subjetiva do auditor de controle externo para a objetividade normativa e fática, subordinando o exercício do controle à legalidade concretamente demonstrada e aos resultados empiricamente observáveis.

Com isso, limita-se a influência da monovisão do auditor de controle externo, inevitavelmente condicionada por experiências pessoais, vieses cognitivos e interpretações isoladas, e fortalece-se uma atuação institucional sindicável, rastreável e justificável, alinhada às exigências contemporâneas de *accountability* e racionalidade decisória na Administração Pública.

Nessa perspectiva, CHAP e M-RAIG também promovem uma reconfiguração epistemológica do controle externo, que deixa de se orientar predominantemente por uma

lógica forense de imputação retrospectiva de responsabilidades para assumir natureza dialógica, cooperativa e solucionadora de problemas públicos.

A aplicação dessas tecnologias amplia o campo cognitivo da fiscalização reconhecendo que parte relevante das respostas institucionais encontra-se no próprio acervo empírico-operacional do sujeito auditado, cuja participação passa a integrar o processo de construção das soluções.

Estabelece-se, assim, uma dinâmica de coprodução do conhecimento entre controlador e controlado, orientada pela busca de múltiplas evidências e pela compreensão sistêmica das causas dos fenômenos administrativos, permitindo que o controle externo atue como instrumento qualificado de aprendizado organizacional e indução de melhorias estruturais, priorizando a efetividade da gestão pública em detrimento de uma atuação meramente apontadora de falhas.

O eixo da investigação desloca-se da imputação isolada de falhas para a compreensão sistêmica do problema público e das condições de sua superação. Essa mudança altera a dinâmica relacional entre auditor e gestor, promovendo um diálogo técnico orientado à solução estruturada, por meio da auditoria operacional.

O controle externo mantém função sancionatória quando juridicamente necessária, mas incorpora dimensão corretiva e transformadora, alinhada aos arts. 70 e 71 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Economicidade, legitimidade e efetividade passam a ser avaliadas de modo integrado, sob perspectiva teleológica e consequencial.

A M-RAIG densifica essas categorias estruturando percurso decisório verificável que conecta propósito, processo, resultado e impacto.

A conexão entre CHAP e M-RAIG conforma arquitetura institucional integrada. O CHAP fornece matriz teleológica da competência organizacional, assegurando explicitação do Propósito como vínculo aos fins constitucionais. A M-RAIG organiza o ciclo operacional e avaliativo, permitindo que resultados e impactos sejam reconstruídos e examinados sob parâmetros verificáveis.

Em termos sintéticos, pode-se afirmar que o CHAP orienta e a M-RAIG comprova. O CHAP fornece a orientação normativa e estratégica da ação pública, a M-RAIG assegura a sua verificabilidade empírica, convertendo finalidade em evidência e propósito em impacto progressivamente demonstrável.

Desse modo, a integração do Modelo de Competência Organizacional CHAP com a Matriz de Resultados e Avaliação de Impactos Gerados (M-RAIG) constitui tecnologia

organizacional e gerencial aplicada, na medida em que transforma dados em decisões, decisões em resultados e resultados em aprendizagem institucional.

O CHAP orienta como a instituição deve agir, estruturando a competência organizacional sob presidência do propósito constitucional, enquanto a M-RAIG opera como instrumento de verificabilidade, viabilizando a comprovação da correlação plausível entre diagnóstico, planejamento, execução, resultados e impactos gerados.

Assim, referida tecnologia, proporciona planejamento baseado em dados evidências, gestão pública orientada a resultados e governança estratégica finalisticamente estruturada, permitindo à Administração Pública selecionar, de modo racional e objetivamente fundamentado, o melhor caminho para produzir valor público e entregar à sociedade.

A integração CHAP/M-RAIG configura tecnologia organizacional e gerencial integrada porque estrutura um ecossistema institucional no qual o planejamento se ancora em dados e evidências, a gestão se orienta à entrega de resultados e à mensuração dos impactos gerados, e a governança estratégica se realiza por meio da direção, monitoramento e correção contínua das decisões à luz do propósito constitucional.

Nesse arranjo metodológico, diagnóstico, definição de prioridades, execução das iniciativas e avaliação dos efeitos deixam de apoiar-se em percepções subjetivas e passam a fundamentar-se em informações verificáveis, aprendizagem organizacional permanente e validação empírica do desempenho institucional, assegurando coerência sistêmica entre estratégia, ação pública e geração demonstrável de valor público.

Quando aplicada no âmbito de um controle externo dialógico, racional, inteligente, cooperativo, propositivo, responsivo, autocontido e deferente, essa arquitetura fortalece a verificação objetiva de resultados e impactos, qualificando o controle para além de instância fiscalizatória, mas como agente indutor de boas práticas, comprometido com a efetividade das prioridades constitucionais.

Essas três dimensões, planejamento orientado por dados e evidências, gestão orientada a resultados e governança estratégica finalisticamente estruturada, constituem categorias operacionais decorrentes da incidência integrada do CHAP com a M-RAIG.

Essa combinação articula finalidade constitucional, planejamento institucional, produção de dados e evidências e fundamentação consequencial das decisões. A governança pública passa a operar sob lógica de coerência entre norma, decisão e impacto, reduzindo a dissociação histórica entre legalidade formal e efetividade material.

Nesse sentido, a Constituição compreendida como projeto de país encontra, na integração CHAP/M-RAIG, instrumento institucional apto a estruturar a transição entre normatividade finalística e prática administrativa verificável, preservadas as salvaguardas constitucionais e os limites hermenêuticos já delimitados.

6 EXEMPLIFICAÇÕES PROSPECTIVAS DA M-RAIG NAS FISCALIZAÇÕES DE UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE (UBS) E UNIDADES DE PRONTO ATENDIMENTO (UPA)

Esta seção apresenta modelagens teórico-analíticas destinadas a ilustrar a aplicabilidade da Matriz de Resultados e Avaliação de Impactos Gerados (M-RAIG) no âmbito das fiscalizações realizadas pelo controle externo em Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Unidades de Pronto Atendimento (UPA). Trata-se de projeções prospectivas elaboradas sob reconhecimento explícito do déficit empírico já delimitado, circunscrevendo o estágio atual da proposta ao plano da plausibilidade metodológica e da coerência constitucional, com agenda futura de validação longitudinal (Creswell, 2014).

A Constituição da República estabelece que a saúde constitui direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas voltadas à redução do risco de doença e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação (art. 196) (Brasil, 1988). A concretização desse comando demanda racionalidade avaliativa compatível com os princípios estruturantes do Sistema Único de Saúde (SUS), universalidade, integralidade e eficiência (Brasil, 1990).

No plano do controle externo, a fiscalização da política pública de saúde supera a mera conformidade formal. A legitimidade constitucional exige exame do nexo entre recursos alocados, processos assistenciais, resultados clínicos e impactos sociais produzidos (Barroso, 2009; Canotilho, 2001). Nesse contexto, a M-RAIG apresenta-se como microtecnologia apta a estruturar cadeias consequenciais explicitadas, organizando a análise sob parâmetros verificáveis.

6.1 Aplicação prospectiva em Unidades Básicas de Saúde (UBS)

Considere-se cenário hipotético no qual auditoria operacional identifique elevada taxa de absenteísmo médico, baixa cobertura efetiva da Estratégia Saúde da Família e aumento de internações por condições sensíveis à atenção primária.

A aplicação prospectiva da M-RAIG implicaria reconstrução sistemática da cadeia causal, articulando quatro níveis analíticos: insumos, processos, resultados e impactos.

No plano dos insumos, examinariam-se recursos humanos, estrutura física, carga horária contratual e disponibilidade de insumos estratégicos. No plano processual, analisar-se-iam cumprimento de agendas, realização de visitas domiciliares, registros clínicos e monitoramento de pacientes crônicos. Os resultados imediatos seriam aferidos por indicadores como redução do tempo de espera, ampliação da cobertura vacinal e aumento da adesão a programas de acompanhamento. Os impactos projetados incluiriam redução de internações evitáveis, diminuição da pressão hospitalar e melhoria de indicadores epidemiológicos.

A matriz permite explicitar hipóteses consequenciais, por exemplo, insuficiência de cobertura da atenção primária conduzindo à descontinuidade do cuidado e, subsequentemente, ao aumento de internações evitáveis. Estruturando tais hipóteses sob critérios de sindicabilidade, rastreabilidade e mensurabilidade, a M-RAIG viabiliza reavaliações periódicas e ajustes estratégicos baseados em dados e evidências.

6.2 Aplicação prospectiva em Unidades de Pronto Atendimento (UPA)

Em hipótese igualmente prospectiva, considere-se auditoria que identifique tempo médio de espera superior a quatro horas, superlotação recorrente e falhas na classificação de risco.

A modelagem pela M-RAIG permitiria estabelecer linha de base (*baseline*) com indicadores como tempo médio de atendimento, taxa de retorno em 72 horas e índice de satisfação do usuário. A partir dessa linha inicial, poderiam ser projetados resultados incrementais, como redução do tempo de espera e adequação dos protocolos de triagem. Os impactos estimados abrangeriam diminuição de eventos adversos, redução da judicialização e melhoria da percepção social do serviço.

A matriz organiza hipóteses estruturadas, por exemplo, dimensionamento inadequado de equipes associado a aumento do tempo de espera e maior risco clínico, passíveis de futura verificação por métodos quantitativos ou qualitativos. Embora tais projeções não constituam comprovação empírica, demonstram plausibilidade metodológica e coerência analítica com o modelo proposto.

6.3 Dimensão preventiva e indutora do controle externo, cadeia de valor público e impacto sistêmico

As modelagens evidenciam potencial preventivo da M-RAIG. Estruturando indicadores e impactos, o controle externo deixa de operar exclusivamente como instância sancionatória retrospectiva, e passa a operar como mecanismo de indução de melhoria contínua.

A atuação fiscalizatória orientada por cadeias causais explicitadas permite monitoramento incremental de metas, redefinição estratégica com base em dados atualizados e distinção fundamentada entre falhas estruturais e falhas gerenciais. Essa perspectiva alinha-se ao dever constitucional de economicidade e legitimidade previsto no art. 70 da Constituição (Brasil, 1988), conferindo dimensão prospectiva e transformadora ao controle.

A aplicação prospectiva da M-RAIG permite estruturar cadeia analítica de valor público na política de saúde, articulando insumos, processos, resultados e impactos sob parâmetros verificáveis. Organizando essas dimensões de forma sequencial e interdependente, a matriz desloca o foco da mera conformidade formal para a reconstrução metodologicamente orientada do percurso decisório, possibilitando exame sistemático da coerência entre finalidade constitucional e efeitos produzidos (Barroso, 2009).

Com o objetivo de sintetizar essa modelagem teórico-analítica e tornar explícita a integração entre a arquitetura teleológica do CHAP e a racionalidade avaliativa da M-RAIG, apresenta-se o Quadro 1 como instrumento de sistematização metodológica. O quadro não pretende esgotar a complexidade empírica da política de saúde, mas explicitar, em termos estruturados, as categorias analíticas que orientam a aplicação prospectiva da tecnologia proposta nas fiscalizações de UBS e UPA.

Quadro 1 - Integração CHAP + M-RAIG nas Fiscalizações de UBS e UPA (*Planejamento, Execução e Avaliação sob Teleologia Constitucional*)

Dimensão	Pergunta Estruturante	Aplicação Prospectiva	Evidências e Mensuração	Resultado Esperado	Impacto Contribuição	ODS	Lições Aprendidas
C – Conhecimento (Diagnóstico)	Qual problema público exige atuação estatal?	UBS: absenteísmo e baixa cobertura da ESF. UPA: superlotação e falhas na triagem.	Relatórios de auditoria; CNES; e-SUS; séries epidemiológicas; taxa de retorno em 72h.	Diagnóstico preciso e priorização racional da intervenção.	Eficiência (art. 37 CF) e direito à saúde (art. 196 CF).	ODS 3, 16	Fortalecimento da capacidade analítica e leitura sistêmica da política de saúde.
H – Habilidade (Capacidade Operacional)	Há capacidade técnica para intervenção eficaz?	Redimensionamento de equipes; reorganização de fluxos; adequação de protocolos.	Planos de ação; metas executadas; indicadores operacionais; relatórios de implementação.	Maior resolutividade e institucional.	Economicidade e legitimidade (art. 70 CF).	ODS 9, 16	Identificação de gargalos estruturais e gerenciais.
A – Atitude (Responsabilidade)	A atuação observa ética e accountability?	Monitoramento de metas; definição de responsabilidades; coordenação intersetorial.	Relatórios de gestão; registros decisórios; indicadores de conformidade.	Reforço da governança e da confiança pública.	Controle democrático e responsabilidade constitucional.	ODS 16	Consolidação de cultura orientada por responsabilidade pública.
P – Propósito (Finalidade Constitucional)	Que valor público se pretende gerar?	UBS: redução de internações evitáveis. UPA: redução de eventos adversos e judicialização.	Indicadores finalísticos: morbidade evitável; satisfação do usuário; resolutividade assistencial.	Alinhamento explícito entre fiscalização e direito à saúde.	Densificação da legitimidade material (art. 196 CF).	ODS 3, 10, 16	Clareza teleológica como eixo estruturante da decisão pública.
M-RAIG – Output	A ação foi executada com eficiência?	Cumprimento de metas; redução do tempo de espera; adequação de protocolos.	Indicadores de produtividade e conformidade normativa.	Eficiência administrativa.	Boa administração pública (art. 37 CF).	ODS 16	Ajustes processuais baseados em dados e evidências.
M-RAIG – Outcome	Houve mudança organizacional?	Integração UBS–UPA; melhoria da triagem; reorganização da agenda médica.	Análises comparativas antes/depois; redução de retrabalho.	Aumento da eficácia institucional.	Efetividade administrativa.	ODS 9, 16	Consolidação de boas práticas e aprendizagem institucional.
M-RAIG – Impacto	Houve melhoria concreta para o cidadão?	Redução de internações evitáveis; menor judicialização; maior resolutividade assistencial.	Séries temporais; indicadores epidemiológicos; avaliação longitudinal.	Impacto social mensurável.	Concretização material do direito fundamental à saúde.	ODS 3, 10, 16, 17	Retroalimentação estratégica e aperfeiçoamento contínuo da governança.

Fonte: Elaboração própria (2026), com base no Modelo de Competência CHAP e na Matriz de Resultados e Avaliação de Impactos Gerados (M-RAIG).

A incorporação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015) opera como referencial complementar de alinhamento e comparabilidade internacional, sem afastar a centralidade dos fins constitucionais brasileiros. A utilização de marcos internacionais é compatível com referenciais consolidados de auditoria operacional e avaliação de políticas públicas (Intosai, 2013; OECD, 2019).

As projeções apresentadas possuem natureza teórico-analítica e especulativa. O reconhecimento do déficit empírico delimita o estágio evolutivo da proposta, preservando a sua integridade metodológica. A validação futura poderá envolver construção de bases de dados longitudinais, modelagens estatísticas multivariadas e triangulação quantitativo-qualitativa (Creswell, 2014).

A explicitação dessas limitações qualifica o trabalho sob o prisma da transparência científica e demonstra o potencial estruturante da M-RAIG para racionalizar a atuação do controle externo na política pública de saúde, em consonância com a Constituição como projeto de país.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição da República de 1988 consagra projeto normativo estruturado em fins públicos vinculantes, cuja força normativa, nos termos de Hesse (1991), depende da existência de condições institucionais aptas a converter texto constitucional em realidade prática. A concepção de Constituição dirigente (Canotilho, 2001) reforça que os objetivos fundamentais da República operam como vetores materiais da atuação estatal, impondo racionalidade orientada à concretização progressiva dos direitos e valores constitucionais.

Partindo desse marco, o presente estudo examinou a integração entre o Modelo de Competência Organizacional CHAP e a Matriz de Resultados e Avaliação de Impactos Gerados (M-RAIG), inicialmente aplicados no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCERO), como proposta de racionalização teleológica do agir estatal. Sustentou-se que a legalidade formal, embora condição necessária da juridicidade administrativa, não esgota a aferição da legitimidade material no Estado Constitucional. O art. 70 da Constituição Federal, incluindo legitimidade e economicidade como critérios autônomos de fiscalização (BRASIL, 1988), exige exame da aderência das decisões aos fins constitucionalmente definidos.

Demonstrou-se que o CHAP opera como macrotecnologia e arquitetura teleológica de orientação decisória, integrando Conhecimento, Habilidade, Atitude e Propósito. O eixo Propósito (P) densifica organizacionalmente a teleologia constitucional, convertendo finalidade normativa em parâmetro institucional explicitável e sindicável (Coimbra, 2025, 2026b). Essa estrutura alinha-se à teoria dos princípios como mandados de otimização (Alexy, 2008), exigindo fundamentação racional, contextualizada e orientada à maximização responsável dos fins constitucionais.

A M-RAIG, por sua vez, configura microtecnologia de racionalização decisória, estruturando o percurso que conecta diagnóstico, propósito, processo, resultado e impacto sob critérios de sindicabilidade, rastreabilidade e mensurabilidade. Organizando indicadores e promovendo avaliação de eficiência, eficácia e efetividade, a matriz oferece suporte metodológico compatível com a racionalidade consequencial introduzida pelos arts. 20 a 22 da LINDB (Brasil, 2018), contribuindo para qualificação da legitimidade constitucional do controle externo.

As objeções críticas enfrentadas impõem, contudo, delimitações estruturantes. A centralidade do Propósito não autoriza teleologismo expansivo, a teleologia aqui adotada permanece vinculada ao texto constitucional e deve operar sob contenção hermenêutica, respeito à separação de poderes e deferência à discricionariedade legitimamente exercida pela Administração. Do mesmo modo, a integração CHAP/M-RAIG não se confunde com managerialização do constitucionalismo. Métricas não definem valores nem substituem direitos, funcionam como instrumentos subordinados para aferir, dentro de limites metodológicos prudentes, se ações orientadas por valores constitucionais produziram efeitos verificáveis, reconhecendo-se que parcela relevante do conteúdo normativo não é integralmente mensurável.

No plano epistemológico, o estudo assumiu natureza teórico-normativa. A sua validade interna decorre da coerência sistêmica e da compatibilidade dogmático-constitucional da proposta, a sua validação externa dependerá de investigações empírico-aplicadas futuras, com desenhos longitudinais, comparativos e estratégias de triangulação metodológica (Creswell, 2014). Reconhece-se ainda o risco de formalização simbólica, inerente a qualquer tecnologia institucional. A efetividade da M-RAIG dependerá de cultura organizacional orientada à aprendizagem, governança da qualidade informacional, revisão periódica de indicadores e uso reflexivo dos dados produzidos.

Afasta-se qualquer pretensão de modelo universal ou solução definitiva. Trata-se de proposta modular e perfectível, condicionada às capacidades organizacionais, à infraestrutura informacional e à maturidade institucional do ambiente de aplicação. A sua relevância científica reside menos na formulação de um sistema fechado e mais na oferta de uma gramática operacional que aproxima normatividade finalística, decisão pública e evidência, reduzindo a dissociação histórica entre legalidade formal e efetividade material, sob parâmetros explícitos de *accountability* democrática.

Se a Constituição de 1988 institui projeto normativo de transformação social, comprometido com a redução das desigualdades, a promoção do bem de todos e a construção de sociedade livre, justa e solidária (art. 3º) (Brasil, 1988), a sua concretização não se realiza por declarações abstratas de propósito nem pela mera conformidade formal das decisões administrativas. A força normativa constitucional exige estrutura institucional capaz de converter finalidade em prática, propósito em decisão fundamentada e norma em impacto social verificável (Canotilho, 2001; Hesse, 1991). Nesse horizonte, a integração CHAP/M-RAIG apresenta-se como arquitetura metodológica de governança orientada à transformação responsável da realidade administrativa, permitindo que o projeto constitucional deixe de ser promessa abstrata e se converta em processo institucionalmente estruturado de realização progressiva dos fins republicanos.

Por fim, é nesse horizonte de racionalização com autocontenção que se situa a presente proposta. Não se trata de maximalismo normativo, retórica programática ou voluntarismo interpretativo, mas de coerência constitucional: compromisso institucional com a efetividade material da Constituição de 1988 enquanto projeto normativo de país e horizonte de realização histórica e transformação social, cuja concretização exige a institucionalização de mecanismos capazes de converter seus fins vinculantes em resultados progressivamente verificáveis.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução de Leonel Vallandro e Gerd Bornheim. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 20 set. 1990.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 26 abr. 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos. Competência teleológica como paradigma de gestão: o modelo CHAP no Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, São José dos Pinhais, v. 18, n. 10, p. 1-24, 2025. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/download/21815/12475/59174>. Acesso em: 20 fev. 2026.

COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos. Legitimidade constitucional do agir público em chave teleológica: o modelo CHAP como instrumento de densificação normativa. **Revista DCS**, São José dos Pinhais, v. 23, n. 87, p. 1-23, 2026a. Disponível em: <https://ojs.revistadcs.com/index.php/revista/article/view/4569/3560>. Acesso em: 21 fev. 2026.

COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos. Validação empírica da competência teleológica na governança pública: evidências convergentes para o modelo CHAP. **Revista de Geopolítica**, São José dos Pinhais, v. 17, n. 1, 2026b. Disponível em: <https://revistageo.com.br/revista/article/view/1349/991><https://revistageo.com.br/revista/article/view/1349>. Acesso em: 21 fev. 2026.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativos, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2014.

FLEURY, Afonso; FLEURY, Maria Tereza Leme. **Aprendizagem e inovação organizacional**. São Paulo: Atlas, 1996.

FRANKL, Viktor E. **Em busca de sentido: um psicólogo no campo de concentração**. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 300: Princípios fundamentais da auditoria operacional**. Viena: INTOSAI, 2013.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Gestão baseada em resultados**. Paris: OECD Publishing, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Nova York: ONU, 2015.

PATTON, Michael Quinn. **Utilization-focused evaluation**. 4. ed. Thousand Oaks: Sage, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

STRECK, Lenio Luiz. **Os 30 anos da Constituição: o papel do direito e da jurisdição constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília, DF: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA (TCE-RO). **Resolução nº 458, de 2025**. Institui o Sistema de Planejamento e Gestão Pública Digital e dispõe sobre a aplicação do Modelo de Competência CHAP no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Porto Velho: TCE-RO, 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA (TCE-RO). **Resolução nº 463, de 2026**. Institui, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, a Matriz de Resultados e Avaliação de Impactos Gerados – M-RAIG. Porto Velho: TCE-RO, 2026.

WEISS, Carol H. **Evaluation: methods for studying programs and policies**. 2. ed. Upper

Contribuição dos autores

Todos os autores contribuíram igualmente para o desenvolvimento deste artigo.

Disponibilidade dos dados

Todos os conjuntos de dados relevantes para as conclusões deste estudo estão totalmente disponíveis no artigo.

Como citar este artigo (APA)

Coimbra, W. C. dos S. (2026). A CONSTITUIÇÃO COMO PROJETO DE PAÍS: O MODELO DE COMPETÊNCIA CHAP E A MATRIZ DE RESULTADOS E AVALIAÇÃO DE IMPACTOS GERADOS COMO INSTRUMENTOS DE CONCRETIZAÇÃO DOS FINS CONSTITUCIONAIS. *Veredas Do Direito*, 23, e235216. <https://doi.org/10.18623/rvd.v23.5216>