

# POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL:

ENFOQUES E AGENDA 

ELÓI MARTINS SENHORAS  
(Organizador)

 **Atena**  
Editora  
Ano 2021

# POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL:

ENFOQUES E AGENDA 

ELÓI MARTINS SENHORAS  
(Organizador)

 **Atena**  
Editora  
Ano 2021

**Editora chefe**

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

**Editora executiva**

Natalia Oliveira

**Assistente editorial**

Flávia Roberta Barão

**Bibliotecária**

Janaina Ramos

**Projeto gráfico**

Camila Alves de Cremo

Daphynny Pamplona

Gabriel Motomu Teshima

Luiza Alves Batista

Natália Sandrini de Azevedo

**Imagens da capa**

iStock

**Edição de arte**

Luiza Alves Batista

2021 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2021 Os autores

Copyright da edição © 2021 Atena Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena Editora



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição Creative Commons. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

**Conselho Editorial****Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa

Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais

Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília



Prof. Dr. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí  
Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense  
Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense  
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa  
Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília  
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia  
Profª Drª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo  
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá  
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará  
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima  
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros  
Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná  
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice  
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador  
Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México  
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas  
Profª Drª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso  
Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco  
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador  
Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí  
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande  
Profª Drª Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Católica do Salvador  
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins



# Políticas públicas no Brasil: enfoques e agenda

**Diagramação:** Daphynny Pamplona  
**Correção:** Mariane Aparecida Freitas  
**Indexação:** Amanda Kelly da Costa Veiga  
**Revisão:** Os autores  
**Organizador:** Elói Martins Senhoras

## Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P769 Políticas públicas no Brasil: enfoques e agenda /  
Organizador Elói Martins Senhoras. – Ponta Grossa -  
PR: Atena, 2021.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5983-774-8

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.748220601>

1. Política pública. I. Senhoras, Elói Martins  
(Organizador). II. Título.

CDD 338.5

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

**Atena Editora**

Ponta Grossa – Paraná – Brasil

Telefone: +55 (42) 3323-5493

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)

contato@atenaeditora.com.br



**Atena**  
Editora  
Ano 2021

## DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.



## DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, *desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.



## APRESENTAÇÃO

O campo epistemológico das Políticas Públicas tem evoluído de modo incremental desde a década de 1950 até os dias atuais diante das pendulares tendências de *Big Government* a Estado Mínimo, como uma amálgama multidisciplinar que parte da leitura primordial da Ciência Política para absorver contribuições de outras áreas a fim de explicar e prescrever ações para a realidade da *res pública*.

Partindo de uma abordagem exploratória, descritiva e explicativa no campo das Políticas Públicas, o presente livro tem o objetivo de analisar a realidade das ações governamentais brasileiras por meio de apenas quatro capítulos que foram estruturados por um plural recorte metodológico quali-quantitativo e em um paradigma eclético de fundamentos teóricos e conceituais.

Fruto de um trabalho coletivo, desenvolvido por seis pesquisadores brasileiros com diferentes expertises no campo das Políticas Públicas, oriundos das regiões Sudeste e Norte do país, esta obra conjuga as contribuições oriundas de instituições públicas e privadas de ensino, pesquisa e extensão, findando valorizar as análises e debates dentro de uma perspectiva multidisciplinar.

À luz da conjugação de diferentes recortes teórico-metodológicos, as discussões apresentadas neste livro proporcionam ao leitor a absorção de novas informações e a transdução em novos conhecimentos sobre a realidade brasileira, por meio da oferta de uma ótica multidisciplinar e multitemática enraizada no plural campo epistemológico das Políticas Públicas.

Em razão das discussões levantadas e dos resultados apresentados após um marcante rigor metodológico e analítico, o presente livro caracteriza-se como uma obra multidisciplinar recomendada para um amplo público de potenciais leitores, ao conciliar teoria e prática a partir de uma didática abordagem sobre a realidade da agenda e dos enfoques das políticas públicas brasileiras.





A indicação deste livro é recomendada para um extenso número de potenciais leitores, uma vez que foi escrito por meio de uma linguagem fluída e de uma abordagem didática que valoriza o poder de comunicação e da transmissão de informações e conhecimentos, tanto para um público leigo não afeito a tecnicismos, quanto para um público especializado de acadêmicos interessados pelo campo das Políticas Públicas.

Excelente leitura!

Elói Martins Senhoras



## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1</b> .....	<b>1</b>
REFLEXÕES CONCEITUAIS SOBRE ESTADO, SOCIEDADE CIVIL, CANAIS DE MEDIÇÃO DE GRUPOS DE INTERESSE E POLÍTICAS PÚBLICAS Virgilius de Albuquerque  <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.7482206011">https://doi.org/10.22533/at.ed.7482206011</a>	
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	<b>16</b>
DEBATES SOBRE OS PADRÕES ÉTICOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA Elói Martins Senhoras Cândida Alzira Bentes de Magalhães Senhoras  <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.7482206012">https://doi.org/10.22533/at.ed.7482206012</a>	
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	<b>28</b>
CICLO DE REFORMAS E POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR: NEOLIBERALISMO E DÉCADA DE 1990 DO SÉCULO XX João Felipe Nascimento Francisco  <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.7482206013">https://doi.org/10.22533/at.ed.7482206013</a>	
<b>CAPÍTULO 4</b> .....	<b>35</b>
POLÍTICAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL: UMA ANÁLISE CONTABILOMÉTRICA DAS LICITAÇÕES REALIZADA EM MANAUS DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19 Alessandro Bandeira de Oliveira Paulo Vitor Jordão da Gama Silva  <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.7482206014">https://doi.org/10.22533/at.ed.7482206014</a>	
<b>SOBRE O ORGANIZADOR</b> .....	<b>50</b>
<b>ÍNDICE REMISSIVO</b> .....	<b>51</b>

# CAPÍTULO 1

## REFLEXÕES CONCEITUAIS SOBRE ESTADO, SOCIEDADE CIVIL, CANAIS DE MEDIAÇÃO DE GRUPOS DE INTERESSE E POLÍTICAS PÚBLICAS

*Data de aceite: 01/01/2022*

*Data de submissão: 05/10/2021*

**Virgilius de Albuquerque**

Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
(UERJ), Faculdade de Administração e  
Finanças

Rio de Janeiro – Rio de Janeiro

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3376347651949021>

**RESUMO:** O objetivo deste trabalho consiste, inicialmente, na compreensão dos conceitos de Estado, sociedade civil, grupos de interesse e canais de mediação política, para, subsequentemente, discorrer sobre a governança e a avaliação das políticas públicas. Entende-se que as políticas públicas não podem ser avaliadas descontextualizadas de sua economia política, ou seja, da dinâmica dos recursos de poder dos agentes sociais junto ao Estado, em particular quando não há critérios explícitos para a avaliação das políticas públicas.

**PALAVRAS-CHAVE:** grupos de interesse, política pública, economia política.

### CONCEPTUAL REFLECTIONS ON STATE, CIVIL SOCIETY, LOBBYING CHANNELS AND PUBLIC POLICY

**ABSTRACT:** The objective of this work consists, initially, in understanding the concepts of state, civil society, interest groups and political mediation channels, to subsequently discuss the governance and evaluation of public policies.

It is understood that public policies cannot be evaluated decontextualized from their political economy, that is, from the dynamics of power resources of societal agents before the State, particularly when there are no explicit criteria for the evaluation of public policies.

**KEYWORDS:** interest groups, public policy, political economy.

### 1 | INTRODUÇÃO

Pretende-se apresentar, neste trabalho, os elementos teóricos e históricos necessários para o estudo da economia política da formulação, implementação e, mormente, condução de uma política pública brasileira. A perspectiva analítica é desenvolvida de acordo com a abordagem da economia política. Sob a ótica do economista político, a análise a ser empreendida, a partir do comportamento dos atores sociais, compreenderá a sua participação em grupos de interesse, ora conceituados como setores sociais que se unem em associações formais com interesses congêneres com o objetivo de participarem e auferirem vantagens nos processos decisórios de alocação e distribuição de recursos provenientes da implementação de políticas públicas. A instrumentalização dos interesses e a condução dessa dinâmica são, por sua vez, efetivadas nos diversos canais de mediação institucionalizados, ou não, junto ao Estado.

O campo de estudo deste trabalho

concerne a negócios públicos. Negócios públicos correspondem a um campo analítico que envolve as interações entre o setor governamental e o privado. O Estado dispõe de arranjos e agências institucionais como forma de mediação com a sociedade civil. Por sua vez, o segmento empresarial da sociedade civil, detentor de firmas, possui recursos para a condução de suas atividades econômicas. As políticas públicas são a substantivação da oferta estatal ante as demandas sociais. Essas demandas são veiculadas pelos grupos de interesse por intermédio dos canais de representação do Estado. A conjugação dessas duas vertentes, quais sejam, a lógica empresarial privada e a intermediação pública de seus interesses na arena do Estado, possibilita uma avaliação menos reducionista e, por conseguinte, uma análise mais consistente da política pública. Isto porque, dessa forma é possível o exame conjunto da dimensão empresarial, expressa pelos recursos e capacidades da firma, e da economia política da política pública, representada pelas injunções dos grupos de interesse.

Procura-se aqui desenvolver a primeira dessas duas dinâmicas – negócios públicos, ou seja, aquela desenrolada na esfera pública. Ainda na dimensão política, cabe observar que o emprego da abordagem de economia política para a análise do comportamento dos atores sociais adquire maior rendimento em situações de quadro institucional estável. Isto porque, os atores sociais se comportam de acordo com a lógica das instituições consolidadas. A identidade dos atores advém de sua interação com essas instituições, assim como, com os demais agentes sociais (MAINWARING, 2001). Portanto, caso o cenário institucional não esteja plenamente definido, a análise do economista político tenderá a ser enviesada, porquanto não abarcará o comportamento transitivo dos grupos de interesse condicionados pelas mutações institucionais.

Inicialmente, discorre-se sobre conceituações de Estado, de sociedade civil – conceito imbricado à definição do ente estatal, e de grupos de interesse. Em seguida, são sintetizados os principais instrumentos de mediação política da classe empresarial junto às esferas do Estado. Subsequentemente, são feitas algumas considerações sobre economia política e a avaliação de políticas públicas, finalizando, o presente estudo, com considerações acerca da temática analisada.

## **2 | ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E GRUPOS DE INTERESSE**

O objeto deste trabalho é apresentar subsídios analíticos para a avaliação de políticas públicas sob o prisma do economista político. Deste modo, os principais elementos constituintes desse processo devem ser identificados, conceituados e associados entre si. Os principais protagonistas na condução dessa política pública são as classes empresariais – trasladadas pelo arranjo produtivo, geralmente constituído sob a forma de firma – e o Estado, que interagem por meio de mecanismos institucionais de mediação política.

Discorre-se, inicialmente, sobre as teorias do Estado, entidade responsável pela

arena institucional doméstica onde se manifestam os interesses das firmas. Após, são apresentadas algumas interpretações da sociedade civil, a outra face da mesma moeda política em que se encontra o Estado. A seguir, conceitua grupos de interesse, que são segmentos estruturados da sociedade civil, e as suas formas de representação política.

## 2.1 Estado

Przeworsky (1990) apresenta um conjunto de teorias do Estado, desenvolvidas a partir de três posições teóricas distintas, quais sejam, aquelas em que o Estado (i) responde às preferências dos cidadãos (perspectiva pluralista ou governo do povo); (ii) procura realizar os seus próprios objetivos (perspectiva estilista ou governo do Estado); e, finalmente, (iii) age de acordo com os interesses dos segmentos societais que possuem a riqueza produtiva (perspectiva classista ou governo do capital). Diniz (1978) reconhece a existência das duas últimas perspectivas teóricas, uma vez que identifica duas abordagens clássicas dicotômicas para a análise do Estado.

Inicialmente, o Estado institucionaliza um instrumento de dominação e imposição de interesses de uma classe, ao passo que, por outro lado, pode ser concebido como uma entidade autônoma que conduz os processos decisórios de acordo com a dinâmica de poder de seus corpos burocráticos civis e militares. Ou seja, na situação inicial a sociedade civil (hegemônica) é forte enquanto o Estado é fraco. Já, no segundo caso, as posições se invertem. Contudo, ressalta que subjacente a esses constructos políticos, prevalece uma lógica de jogo coletivo de soma zero, segundo a qual o ganho percebido pelo grupo societal ou coalizões de grupos detentores do poder do Estado, corresponde à perda de um outro conjunto de representação popular, genericamente denominado de sociedade civil.

Poulantzas (1971; 2000) conceitua o Estado em termos híbridos, ou seja, apresenta-o como instituído de um atributo funcional e de uma dimensão espacial. Em termos funcionais, e consoante a filosofia marxista, o Estado é responsável pela coesão e organização dos diferentes níveis estruturais, que se apresentam defasados devido ao desenvolvimento desigual, de uma formação social. No âmbito organizacional, o Estado representa o *locus* onde se manifestam as diferentes relações de forças decorrentes da condensação das contradições das formações sociais divididas nas variadas classes. Nesse espaço cênico, o Estado desempenha o papel de representação das classes dominantes, de suas frações – inclusive aquelas existentes no seio das categorias sociais do próprio Estado – e das demais classes de apoio.

O Estado possui autonomia relativa em relação às diferentes classes ou frações constitutivas do bloco de poder. É essa própria fragmentação de poder decorrente das especificidades das classes que lhe confere essa autonomia. Desta forma, o pensamento poulantziano relaxa as rígidas premissas instrumentais estilistas e marxistas de concepção do Estado e, por conseguinte, admite subliminarmente a existência de ganhos mútuos no jogo político. Indelével, portanto, a maior propensão de rendimento analítico dessa

perspectiva.

Semelhante é a definição de Pereira (1995) sobre o Estado. O Estado não é um ente institucional insulado da sociedade. Ao contrário, é uma parte da sociedade civil. Esse autor assevera que o Estado é uma estrutura política e organizacional, constituída a partir de um pacto político conduzido por uma classe dominante com vistas a assegurar legitimidade ao governo, que se sobrepõe à sociedade e, ao mesmo tempo, dela faz parte. Desta definição deriva a distinção entre Estado e sociedade civil. Ao passo que o Estado é um aparato político organicamente instituído, a sociedade civil expressa as distintas classes sociais que têm acesso diferenciado aos canais de poder do Estado. Por sua vez, os principais agentes do Estado são o governo, que expressa o seu corpo dirigente, e a burocracia ou a tecnoburocracia política, denotada pelo corpo de funcionários públicos que ocupam a administração do aparelho do Estado.

Sinteticamente, em termos ontológicos, o Estado é um sistema ambivalente de dominação social (imbricação entre o Estado e a sociedade civil), cujo exercício coercitivo e consensual é efetuado por um conjunto de instituições e normas legais mediadoras junto aos diversos grupos de interesse da sociedade civil (O'DONNELL, 1982; POULANTZAS, 1971).

## 2.2 Sociedade Civil

A exegese de Bobbio (1987) sobre a sociedade civil é desenvolvida a partir de uma conceituação entrelaçada do Estado e da sociedade civil de modo que a delimitação das relações políticas (Estado) gera a esfera conceitual das relações sociais (sociedade civil). Ou seja, a compreensão da sociedade civil é residual da definição do Estado. Juntamente com essa delimitação dicotômica ou excludente, o autor complementa a sua conceituação a partir de três acepções, de natureza cronológica e axiológica, quais sejam, jusnaturalista, marxiana, e gramsciana.

A noção restritiva do ente Estado, conceituado no sentido de um aparato normativo dotado de legitimidade coercitiva, aufere à sociedade civil o exercício dos direitos naturais e relações sociais, econômicas, e ideológicas. Cabe ao Estado, a tarefa de regulamentá-los ou dirimir os conflitos por intermédio de mediação ou repressão. Nesse matiz, em que predomina a abordagem jusnaturalista ou pré-estatal, a constituição do Estado sucede a autorregulação da sociedade civil. De forma diversa, a sociedade civil pode ser compreendida como a instância revolucionária e antitética do Estado que objetiva modificar as relações de dominação existentes em um Estado instrumentalizado por uma elite política. Essa conotação antiestatal que contrapõe esses dois protagonistas, corresponde à interpretação marxiana. Por fim, a sobreposição das dimensões cronológica e axiológica, resulta na concepção de sociedade civil como uma sociedade sem Estado, ou pós-estatal, proveniente da dissolução do poder político pela sociedade ou – reproduzindo Gramsci – na *“reabsorção da sociedade política pela sociedade civil”* (BOBBIO, 1987: 35). Equivale

à evolução do Estado de direito político e civil para o Estado social que, além daquelas dimensões, direciona políticas públicas para o atendimento de demandas sociais e para a regulamentação das relações materiais das esferas social e econômica da sociedade civil.

No mesmo gradiente de evolução, de acordo com os cânones do Estado empresarial de Osborne e Gaebler (1992), o Estado deve descentralizar alguns serviços tradicionalmente prestados por ele e formalizar parcerias com a sociedade civil, representada pelo setor privado e pelas organizações sociais voluntárias sem fins lucrativos (*e.g.*, ONGs, grupos religiosos, associações étnicas e comunitárias, sindicatos de empregados e de empresários, comunidades epistêmicas). Desse modo, não apenas o arcabouço teleológico do Estado se expande, como também os instrumentos utilizados para o cumprimento de suas funções são delegados a esferas da sociedade civil.

Bobbio (1987) elenca um conjunto de sujeitos constituintes da sociedade civil. Cita os grupos de interesse, os movimentos sociais, as associações civis, enfim, as organizações que representam os interesses sociais e políticos de grupos societais. Menciona, também, os partidos políticos, compreendidos como uma organização híbrida, simultaneamente pertencente à sociedade civil e ao Estado. E, ressalta a importância da opinião pública, divulgada pela mídia, como voz indutora de reivindicações e demandas de mudanças pela sociedade civil. É o contraponto da opinião oficial.

Salienta-se que o conceito de sociedade civil elastece a concepção de classes sociais. Pereira (1995) atenta para a diluição do conceito clássico de classe social. O processo de capacitação administrativa originou uma classe média burocrática. De outra forma, a organização sindical das classes operárias e o processo eleitoral auferiram maior participação política a agregados sociais de menor relevância política e econômica. Destarte, a conceituação de classe social deve ser matizada.

Poulantzas (1971) assentou definitivamente essa contemporaneidade da dinâmica política, prelecionando que as políticas de Estado não mais refletem, simplesmente, os interesses das classes dominantes. Outrossim, resultam da condensação das lutas de classes e grupos sociais fragmentados. A sociedade civil expressa a organização formal e informal do povo, fora do Estado, sob as formas de classes sociais, frações de classes, grupos de interesse e associações, apresentando cada um desses grupos societais, diferentes pesos políticos. O Estado é a instituição que relaciona as diferentes classes sociais e suas frações. Fica explicitada, assim, a segmentação entre o Estado e sociedade civil, que ilustra, por um lado, o sistema de poder centralizado e estruturado do Estado e, em contraponto, o poder difuso da sociedade civil, que expressa seus múltiplos interesses por intermédio das famílias, organizações civis e religiosas, sindicatos, grupos empresariais, associações de classe, e intelectuais.

### **2.3 Conjunção Entre Estado E Sociedade Civil**

De acordo com Offe (1994), o Estado moderno cumpre uma multiplicidade

de funções de modo que não se pode reduzi-las a uma dicotomia entre a busca de legitimação dos detentores de autoridade política – que em um processo de gradiente histórico visaram, inicialmente, assegurar a paz e, subsequentemente, os direitos civis (propriedade e liberdade), políticos (representação política) e sociais (justiça e equidade) – e a instrumentalização dos interesses do núcleo do poder social.

Segundo o autor, o Estado desempenha uma variedade de atividades complexas e potencialmente incompatíveis, de modo que, para que seja assegurada a sua governabilidade, são implementados, mantidos, e modificados mecanismos institucionais de intermediação e comunicação responsáveis pela regulação das relações entre a autoridade política do Estado e o poder social da sociedade civil, tais como, o sistema eleitoral, a representação legislativa, e os partidos políticos (SANTOS, 1993). São esses elos de mediação entre a sociedade civil organizada e os grupos dominantes do poder do Estado que mitigam a dinâmica entrópica e asseguram a manutenção de um equilíbrio homeostático entre as contendas e as demandas sociais, por um lado. e as funções e interesses políticos, por outro.

Em síntese, Estado e sociedade civil estão entrelaçados e a conceituação de um desses termos conduz, invariavelmente, à definição do outro. Dessa forma, como preleciona Diniz (2000: 29), “... o reforço da institucionalidade estatal e a revitalização da sociedade civil são aspectos estreitamente articulados ...” de duas instituições que se retroalimentam mutuamente. O bom funcionamento do Estado reflete na sociedade civil da mesma forma que a crise do Estado deteriora o seu segmento civil, e vice-versa. A existência de lacunas institucionais fragiliza a consolidação desses entes amorfos e sobrepostos.

## 2.4 Grupos de Interesse

Grupos de interesse são associações formais (e.g. sindicato de trabalhadores, entidades patronais) que, mediante a adesão voluntária de indivíduos com interesses congêneres em estruturas organizacionais razoavelmente burocráticas de tomada de decisões, dependentes de recursos materiais (potencial de poder) e motivacionais (exercício de poder), utilizam os instrumentos existentes de mediação para participar dos processos decisórios com a finalidade de auferirem vantagens organizacionais (OFFE, 1984). Não obstante a associação de indivíduos em busca de interesses coletivos comuns, esses agrupamentos apresentam diversidades internas de posições e interesses, que ocasionam a fragmentação desses grupos. Eles se controlam mutuamente e, dessa forma, exercem o mecanismo de *checks and balances* na elaboração e implementação de políticas públicas (SANTOS, 1993).

Mainwaring (2001) apresenta uma dimensão conceitual adicional de grupos de interesse. Preleciona que eles atuam por intermédio de políticos, em vez de partidos políticos, uma vez que as organizações partidárias são difusas e heterogêneas para representarem interesses tópicos. Por conseguinte, práticas clientelistas, lastreadas em

relações particulares veiculadas pelos canais burocráticos predominam sobre padrões de ação coletiva. Isto ocorre, principalmente, onde o Estado é o dínamo do processo de desenvolvimento econômico, em que sua estrutura institucional precede e é mais desenvolvida do que a dos partidos políticos populares, e onde a sociedade civil é socialmente fragmentada.

A definição de *Offe* é semelhante à definição do termo grupos de pressão empregada por Pasquino (1997). Se, por um lado, grupos de interesse concernem a quaisquer grupos que reivindicam a sedimentação de formas de comportamento que lhes sejam propícias – definição que fragmenta e, *a fortiori*, torna a noção de interesse analiticamente etérea – por outro, os grupos de pressão pressupõem a organização formal de um grupo que mediante a injunção de pressão (uso efetivo ou potencial de sanções negativas ou positivas) objetiva influenciar o processo decisório político. Portanto, neste trabalho, as expressões grupos de interesse e grupos de pressão apresentam o mesmo sentido léxico.

O estudo dos grupos de interesse pode ser empreendido a partir de três níveis de análise distintos. Correspondem (i) às motivações que levam o agente individual a ingressar em uma organização com vistas a interceder nas políticas dessa associação – perspectiva “de baixo”; (ii) à própria organização, seu crescimento, as disjunções internas e relações com as demais organizações – abordagem “de dentro”; e (iii) ao nível de análise do sistema sócio-político, que analisa os sistemas e as práticas institucionais de representação e mediação dos interesses das associações existentes na estrutura política – dimensão “de cima” (OFFE, 1994).

Malgrado reconheça-se que uma compreensão mais abrangente dos sistemas de representação de interesses requer a análise capilarizada dos interesses individuais, das oportunidades associativas e do contexto institucional, deve-se priorizar a perspectiva institucional, ou seja, o nível de análise sistêmico. Isto porque, conforme Offe (1994) prescreve, as atividades de representatividade exercidas pelos grupos de interesse legitimados pelo governo, que, por conseguinte, atuam nos arranjos institucionais sociais, políticos e econômicos, são mais preponderantes do que os fatores advindos de orientações ideológicas ou da organização de interesses coletivos.

## 2.5 Canais de mediação dos grupos de interesse

Presume-se que o segmento empresarial apresenta um comportamento instrumental-utilitarista. Essa classe persegue seus interesses próprios mediante associação em grupos de interesse – *e.g.*, associações profissionais, entidades de classe patronal, organizações sindicais, movimentos populares, partidos políticos, órgãos legislativo e judiciário, e burocracia do executivo – e defende seus objetivos, seja por intermédio da representação nos instrumentos de mediação institucional entre o Estado e a sociedade, seja por intermédio de cooptação efetuada dentro do próprio aparelho do Estado.

Conforme observado, os grupos de interesse possuem diversos instrumentos de



mediação. O relativo insulamento da classe burocrática do Executivo é pressuposto da perspectiva teórica classista que fundamenta subliminarmente este trabalho (POULANTZAS, 1971; PRZEWORSKY, 1990), ou seja, o Estado, assim como, segmentos da sociedade civil, possuem grupos de interesse.

Esse mesmo entendimento é estendido para a mais tradicional forma de representação política, o aparelho legislativo, onde interagem três atores principais, a saber, os legisladores, os grupos de interesse e os eleitores que representam uma massa não-organizada e destituída de interesses particulares. O processo legislativo não é visto, simplesmente, como resultante da balança de poder dos diferentes grupos, mediada, de forma passiva, pelos congressistas. Esse corpo eletivo possui, assim como a burocracia do Executivo, graus de liberdade que lhe permitem atuar de modo menos constrangido, procurando, igualmente, a consecução de seus próprios interesses (DENZAU e MUNGER, 1986).

A atuação dos grupos de interesse no processo legislativo pode ser estimada a partir de indagações acerca da realização de contribuições (como, por exemplo, recursos financeiros, prestação de serviços, trabalhos voluntários) de campanha a legisladores e a percepção de atendimento aos seus interesses. Apesar de ser configurado como um agente político, os grupos de interesse, assim como os demais agentes, apresentam dissimilaridades entre si, razão pela qual deve-se atentar para a sua natureza fragmentária (LITVAK, 1983). A obtenção dos indicadores acima, possibilita a identificação de subgrupos de interesse.

Consoante o diagnóstico de Santos (1993) acerca da governabilidade do Estado brasileiro, ou seja, sobre a sua capacidade de processar e atender as demandas da sociedade, o arranjo institucional híbrido consiste em uma das principais dificuldades para a resolução dessas demandas, instrumentalizadas em políticas públicas. Esse hibridismo é configurado pelo formalismo poliárquico, expresso pelo excesso normativo e regulatório, que convive com um hobbesianismo social, representado pelo vácuo social do Estado. Este ente, uma vez ausente dos estratos da sociedade, alimenta um círculo vicioso em que a ausência estatal reforça mutuamente a alienação, a rejeição ao Estado e, enfim, a descrença em outras formas institucionais de mediação, pelos setores sociais.

No Brasil, a concepção democrática moderna conceituada na poliarquia de Dahl (1997) é, apenas, formal; o componente relativo à cidadania, é exercido, somente, por uma camada da sociedade que tem plena participação política. Fleury (2004) argumenta que as formas de representação poliárquicas são insuficientes para a obtenção de uma sociedade mais inclusiva e equitativa. A autora afirma que a poliarquia assegura igualdade legal e pluralidade participativa, contudo, não é capaz de implantar a igualdade social de tradição comunitária. Advoga a evolução da democracia formal para um modelo democrático substancial e deliberativo, em que os direitos civis, políticos, sociais e difusos, já conquistados, sejam complementados pelo direito de gestão deliberativa da formulação, implantação e controle das políticas públicas.

Os canais de mediação representam as formas pelas quais os grupos de interesse interceptam a burocracia de formulação e implementação de políticas públicas do Estado. Basicamente, concernem aos mecanismos de *side payments* (instrumentos não-institucionais, tais como, o clientelismo, o corporativismo, e o lobismo), às instituições partidárias (*e.g.*, associação a partidos políticos, financiamento de campanhas eleitorais), e à participação em associações (*e.g.*, corporações confederativas e federativas, institutos).

As modalidades de acesso de segmentos sociais aos mecanismos organizacionais e institucionais que constituem o Estado são as instituições políticas, em particular o sistema eleitoral-partidário, e as entidades sindicais e associativas. Essas duas últimas modalidades são características da definição do regime poliárquico, que dilatou as formas de representatividade política da democracia convencional. Há, também, formas menos institucionalizadas de manifestação e defesa de interesses específicos, tais como, a pessoalidade no relacionamento com setores burocráticos e o lobismo (LITVAK, 1983).

As principais formas de representação dos grupos sociais para o processamento de suas demandas e negociação de seus interesses junto ao Estado podem ser classificadas em (i) elitismo político: expressas pelo clientelismo político (manipulação de políticas públicas em favor de segmentos específicos com objetivos eleitorais ou outras formas de apoio), patronagem (distribuição de cargos na administração pública com o objetivo de assegurar a coalizão da base de governo), corporativismo (controle estatal exercido por deliberações processadas nas estruturas burocráticas de forma restrita e menos transparente, e que atendem interesses funcionais de classes sociais específicas), predomínio das relações pessoais (que unem interesses públicos e privados dentro da organização burocrática do Estado); (ii) partidárias: como, por exemplo, a associação partidária; (iii) eleitoral: relação clientelística entre o parlamentar e o representado, o financiamento de campanhas eleitorais, bancada representativa de classe ou regional; (iv) categorias associativas ou extrapartidárias: tais como, associações civis (profissionais ou comunitárias), sindicatos profissionais, entidades semipúblicas patronais e de trabalhadores (*e.g.* serviços sociais, conselhos profissionais); (v) lobismo e negociação de *side payments*: exemplificados pela atuação de lobistas, negociatas, troca de favores, compra de votos, tráfico de influência, corrupção; e (vi) justiça e polícia: conotada pela interpelação do Estado (LITVAK, 1983; MILNER, 1997; O'DONNELL, 1982, 1988; REIS, 1993; SANTOS, 1993).

Há alguns parâmetros que podem ser utilizados para a inferência de participação política, tais como: (i) apoio de associações de classe; (ii) contribuição para campanhas políticas de deputados federais e senadores; (iii) atuação proativa junto aos congressistas para a defesa de seus interesses; (iv) existência de atuação parlamentar positiva em defesa de seus interesses nas diversas fases do processo legislativo; (v) atuação proativa junto ao executivo federal; e (vi) responsividade do executivo federal aos seus interesses.

## 3 I GOVERNANÇA E AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

Nesta seção, discorre-se, inicialmente, sobre a governança de política pública, composta pelos estágios de formulação, implementação e controle, e, subsequentemente, sobre a avaliação da política pública.

### 3.1 Formulação, implementação e controle de política pública

A capacidade do Estado de formular e de implementar políticas públicas sejam de natureza social ou econômica é condicionada pela experiência e *expertise* de suas respectivas equipes, por sua organização administrativa, por sua autoridade legal, pelo tipo de regime e estrutura política, pelos grupos de interesse e, enfim, pelas bases políticas de apoio. O nível de consenso ideológico interburocrático e o encapsulamento da equipe tecnocrática devem ser contrastados com a capacidade de coalizão dos grupos de interesse privado e dos demais agentes da burocracia estatal. Nesse sentido, devido à interdependência entre Estado e sociedade civil, o Estado deve visar uma autonomia inserida de suas agências estatais na sociedade civil de forma a desenvolver consensos com a esfera privada para a formulação e implementação de políticas públicas, mediante a utilização de filtros e mecanismos institucionais de acesso ao poder estatal. Assim, no processo contínuo de assentamento societal do Estado são asseguradas condições de fluidez nas suas interações políticas com a sociedade civil, ao mesmo tempo em que se evita que os objetivos governamentais sejam privatizados pela atuação de *rent seekers*.

De forma simétrica, essa sistemática permite que a sociedade exerça controle e supervisão dos atos da burocracia estatal, mediante instrumentos de responsabilização pública dos agentes estatais (*accountability*), mitigando, por conseguinte, os problemas iminentes às relações principal-agente, personalizadas pela sociedade civil e a burocracia governamental. Enfim, o sucesso de uma política pública é positivamente relacionado com a delegação societal de uma autonomia consensuada ao agente estatal. E, em graus decrescentes, de uma autonomia conferida por coalizões vencedoras, formadas por segmentos da sociedade e parcelas do Estado em um determinado contexto de equilíbrio de poder de forças políticas, que se condicionam reciprocamente (DINIZ, 2000; VELASCO Jr., 1997; 1997a).

### 3.2 Avaliação de política pública

No que concerne à avaliação, as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado podem ser analisadas segundo diversos critérios. Os principais critérios utilizados e suas definições sumárias são: (i) eficácia: cumprimento das metas do programa; (ii) eficiência: melhor relação custo/benefício; (iii) economicidade: minimização dos custos do programa; (iv) efetividade: externalidades positivas do programa; (v) análise custo-efetividade: custo de oportunidade; (vi) equidade: distribuição dos benefícios condizente com as necessidades: revela as desigualdades e as concentrações de recursos de poder; (vii)

satisfação: atitude do usuário quanto à qualidade do programa; e (viii) sustentabilidade: capacidade de continuidade dos efeitos alcançados após o término do programa (COSTA e CASTANHAR, 2003).

*Prima facie*, qualquer política pública poderia ser avaliada a partir de tais critérios. Entretanto, a implantação de um eficiente processo de avaliação de agências e programas governamentais requer, previamente, o estabelecimento de prioridades de itens de avaliação, estudos de implementação, coleta de informações de diversas fontes, envolvimento e participação dos formuladores das políticas públicas e gestores de órgãos e programas de governo, e busca de consenso com os gestores e demais membros responsáveis pela implementação das políticas públicas sobre a coleta de dados, a medição e a definição dos indicadores, que reflitam as características principais dos programas e dos potenciais beneficiários (WHOLEY, NEWCOMER *et al.*, 1989).

De fato, para que a avaliação dos resultados dessas políticas seja bem sucedida, é necessário que sejam observados procedimentos nas etapas de planejamento, execução e controle, tais como, por exemplo, identificação prévia do *stakeholders*; levantamento das necessidades de informações desse público; implantação de grupos de trabalho envolvendo os grupos de interesse e os gestores públicos; definição dos critérios, indicadores de avaliação, e metas; coleta de dados; apreciação dos resultados por especialistas; implantação de sistemas de incentivo para o cumprimento dos objetivos; elaboração de relatórios técnicos, e disseminação das análises e conclusões para os *stakeholders* (WARGO, 1989; WHOLEY, 1989).

A definição de critérios e a constituição de medidas de indicadores evidenciam a abordagem quantitativa no processo de avaliação de políticas públicas. Contudo, a diversidade de fontes de dados e as dificuldades de mensuração constituem obstáculos ao método quantitativo de avaliação (HIBBERT, 1998). A utilização de avaliação qualitativa pertence caso objective-se investigar as experiências e compreender a realidade factual inerente à formulação e implementação de políticas e programas governamentais. Sua importância é acentuada quando não há negociações prévias entre formuladores, gestores e avaliadores de políticas públicas e, *a fortiori*, não existem critérios, indicadores nem padrões de avaliação. Portanto, melhores avaliações são obtidas por intermédio da combinação da metodologia quantitativa com a avaliação qualitativa, permeadas pelos diálogos entre os principais atores, dentre os quais, os beneficiários efetivos e potenciais (MOTTA, n.d.).

Nessa mesma perspectiva de gestão de política pública, podem ser estabelecidos indicadores quantitativos de desempenho para a avaliação de programas governamentais. Esses indicadores seriam classificados quanto à (i) produtividade – que engloba os elementos de eficiência, qualidade, e tempestividade – (ii) eficácia, e (iii) economicidade. Por sua vez, é pertinente que as análises quantitativas sejam suplementadas por medidas qualitativas (WHOLEY, NEWCOMER *et al.*, 1989).

A avaliação de desempenho visa subsidiar os gestores para a correção do curso de ação dos planos, melhorar o desempenho consoante as três dimensões supracitadas, orientar a formação de novos programas, prover informações ao Executivo e Legislativo para avaliar a política pública, analisar a sua prestação de contas (*accountability*), e subsidiar os diversos atores societais nas discussões acerca da economia política das políticas públicas (SONNICHSEN, *ibid*).

Nas situações, em que os efeitos externos – compreendidos como os níveis de assistência auferidos e as oportunidades de poder dos grupos sociais – não estão claramente regulamentados, os impactos da política pública são resultantes dos conflitos sociais. Nesse caso, cabe ao Estado determinar o *fórum*, o momento de discussão, a delimitação temática e fixar as regras do jogo, que serão conduzidas consoante as posições de poder dos grupos societais interessados.

Enfim, nesse diapasão, Offe (1984; 1994) preleciona que há duas modalidades de racionalidade política. A primeira consiste em um sistema de baixo grau de institucionalização dos grupos de interesse. Nesse caso, há possibilidade de adoção de políticas intervencionistas estatais ativas, de natureza conjuntural, decorrente de um quadro político pluralista. Na segunda, existe uma maior tessitura institucional, que tende à adoção de políticas reguladoras de preservação do arranjo de representação de interesses e dos mecanismos de resolução de controvérsias. Muitas vezes, essa situação, pode resultar em um desenlace desfavorável para as categorias profissionais menos organizadas politicamente.

#### 4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política pública não pode ser visualizada de maneira acrítica, ou melhor, descontextualizada da dinâmica dos recursos de poder que a impulsiona. Essa assertiva adquire, ainda, maior relevo nas situações em que inexistem critérios explícitos para a avaliação das políticas públicas. Evidencia-se a pertinência do estudo da economia política para uma análise mais acurada das políticas públicas. Postula-se ser esse o campo de estudo cogente para a análise das relações de interdependência entre as ações e decisões dos agentes privados e públicos, mediadas pelas formas de representação junto ao Estado que resultam na formatação da formulação e da implementação das políticas públicas.

A partir de posicionamentos menos funcionalistas e mais qualitativos que, sob o enfoque da economia política, priorizam a atuação dos grupos de interesse na condução de políticas públicas é possível avaliar os resultados obtidos. O estudo da economia política abrange duas grandes temáticas: (i) processos de crescimento e desenvolvimento para mitigação das desigualdades sociais; e (ii) conflito dos grupos de interesse, conduzidos pelas relações de poder, coerção e hierarquia. Esta segunda temática enfatiza que as relações de dominação e subordinação são explicadas a partir das restrições de acesso

e da distribuição iníqua das disponibilidades econômicas devido à existência de dotações distintas de recursos de poder entre os atores societais.

A economia política, sob uma perspectiva convergente com a doutrina das relações de poder entre os grupos de interesse, pode ser compreendida como o estudo das relações interativas de duas instituições, mercado e Estado. O mercado expressa as relações alocativas de recursos impessoais, tramada no seio da sociedade civil, mediante o mecanismo de formação de preços relativos e da utilização de suas forças de interação e expansão, expressas no comércio, na moeda e nos investimentos. Com o propósito de atingir seus interesses de natureza política, o Estado, por sua vez, implementa as políticas distributivas de recursos por intermédio de políticas públicas.

Neste trabalho, procurou-se colacionar substratos teóricos capazes de promoverem rendimentos analíticos para o estudo de políticas públicas. Enfatizou-se a condução das demandas da sociedade civil, consubstanciadas em grupos de interesse, junto às esferas de representação do Estado. A condução dessas demandas é efetivada pelos canais de mediação entre a sociedade civil, em especial, os grupos de interesse, e o Estado, e a sua substantivação ocorre com a formulação, implementação e controle de políticas públicas. A economia política é uma abordagem analítica fecunda para esse campo de estudo.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**: para uma Teoria Geral da Política. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de Programas Públicos: Desafios Conceituais e Metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37 (5), set-out, p. 969-92, 2003.

DAHL, Robert. **Poliarquia**: Participação e Oposição. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1997.

DENZAU, Arthur T.; MUNGER, Michael C. Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented. **The American Political Science Review**, v. 80, no. 1, March, p. 89-106, 1986.

DINIZ, Eli. **Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil**: 1930-1945. Rio de Janeiro: Paz e Terra, Coleção Estudos Brasileiros, n. 27, 1978.

\_\_\_\_\_. **Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais**: Brasil anos 1990. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

FLEURY, Sonia. Ciudadanías, Exclusión y Democracia. **Nueva Sociedad**, Setembro-Outubro, p. 62-75, 2004.

HIBBERT, Edgar. Evaluating Government Export Promotion: Some Conceptual and Empirical Approaches. **The International Trade Journal**, v. XII, no. 4, Winter, p. 465-83, 1998.

LITVAK, Isaiah A. Lobbying Strategies and Business Interest Groups. **Business Quarterly**, v. 48, no. 2, Summer, 1983.

MAINWARING, Scott. **Sistemas Partidários e Novas Democracias**: o Caso do Brasil. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

MILNER, Helen. **Interests, Institutions and Information**: Domestic Politics and International Relations. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MOTTA, Paulo Roberto. Monitoramento e Avaliação. Material didático, mimeo, n.d.

O'DONNELL, Guilherme. Tensões no Estado Autoritário-Burocrático e a Questão da Democracia. In: COLLIER, David (org.), **O Novo Autoritarismo na América Latina**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 267-96, 1982.

\_\_\_\_\_. Transições, continuidades e alguns paradoxos. Hiato, instituições e perspectivas democráticas. In: REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guilherme (orgs.), **A Democracia no Brasil**: Dilemas e Perspectivas. São Paulo: Vértice, p. 41-90, 1988.

OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo Desorganizado**: Transformações Contemporâneas do Trabalho e da Política. São Paulo: Brasiliense, 2ª ed., 1994 (1ª versão inglesa, 1985).

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing Government**: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York: Addison-Wesley Publishing, 1992.

PASQUINO, Gianfranco. Grupos de Pressão (verbete). In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 9ª ed., 1997.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Estado, Aparelho do Estado e Sociedade Civil. **Textos para Discussão**, Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, nº 4, 1995.

POULANTZAS, Nicos. **Poder Político e Classes Sociais**. Porto: Portucalense, 1971.

\_\_\_\_\_. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. São Paulo: Edições Graal, 2000.

PRZEWORSKY, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro: Reluma-Duramá, 1995.

REIS, Fábio Wanderley. Estado Liberal, Projeto Nacional, Questão Social. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, nº 9, junho, p. 145-68, 1993.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Razões da Desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SONNICHSEN, Richard C. *Producing Evaluations that Make an Impact*, p. 49-66. In: WHOLEY, Joseph S.; NEWCOMER, Kathryn E. and Associates.

VELASCO Jr., Licínio. A Economia Política das Políticas Públicas: Fatores que Favoreceram as Privatizações no Período 1985/94. **Textos para Discussão**, BNDES, v. 54, abril, 1997.

\_\_\_\_\_. A Economia Política das Políticas Públicas: as Privatizações e a Reforma do Estado. **Textos para Discussão**, BNDES, v. 55, maio, 1997a.

WARGO, Michael J. *Characteristics of Successful Program Evaluations*, p. 71-82. In: WHOLEY, Joseph S.; NEWCOMER, Kathryn E. and Associates.

WHOLEY, Joseph S.; NEWCOMER, Kathryn E. and Associates. **Improving Government Performance**: Evaluations Strategies for Strengthening Public Agencies and Programs. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1989.



## ÍNDICE REMISSIVO

### A

Accountability 10, 12, 36, 38, 47

Administração pública 4, 9, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 36, 38, 39, 47, 49, 50

Agentes públicos 16, 23, 24, 25, 35, 37

Aparelho do estado 14

Associações 1, 5, 6, 7, 9

Atores societais 1, 2, 12, 13

### B

Banco mundial 28, 30, 31, 32, 34, 36, 38

Brasil 2, 4, 8, 13, 14, 16, 22, 24, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 39, 42, 46, 47, 48, 49

Burocracia 4, 7, 8, 9, 10

### C

Classes sociais 4, 5, 9, 14

Código de ética 24, 25

Comissões de ética 25

Compliance 38, 47

Compras públicas 35, 36, 37, 38, 39, 42, 46, 48

Constituição federal 22, 23, 30

Contratos 36, 43

Controle externo 24, 49

Controle interno 25

Corrupção 9, 27, 36, 37, 39, 40, 41, 46, 47, 49

Covid-19 4, 35, 36, 37, 41, 43, 45, 46, 48

### D

Direito 5, 8, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 26, 27, 32

### E

Economia política 1, 2, 12, 13, 15

Educação 4, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 50

Ensino superior 28, 30, 32, 33

Estado 3, 4, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 41, 43, 46, 47, 49

Ética 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 37, 38

## **F**

FMI 30, 31

## **G**

Governabilidade 6, 8, 38, 39, 48

Governança 4, 1, 10, 23, 35, 36, 37, 38, 39, 42, 46, 47, 48, 49

Governo 3, 4, 7, 9, 11, 13, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 46, 47

Grupos de interesse 4, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13

## **I**

Improbidade 24, 27

Instituições 3, 2, 4, 6, 9, 13, 14, 32, 33, 36, 38

Interesse público 18, 22, 23, 27, 37

Interesses 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 23

## **J**

Juspositivismo 17, 19

## **L**

Lei 24, 26, 27, 34, 35, 37, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48

Lei de Newcomb-Benford 35, 37, 40, 45, 46

Licitação 41, 46, 48

## **M**

Manaus 4, 35, 43, 46

Máquina pública 16, 22, 23, 26

Mediação 4, 1, 2, 4, 6, 7, 8, 9, 13

Moral 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 26

## **N**

Negócios públicos 2

Neoliberal 28, 29, 30, 31, 33

Neoliberalismo 4, 28, 29, 30, 33, 34

## **P**

Padrões éticos 4, 16

Pandemia 4, 35, 36, 37, 41, 42, 43, 44, 45, 46

Partidos políticos 5, 6, 7, 9

Políticas públicas 2, 3, 4, 1, 2, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 28, 29, 32, 35, 37, 47, 50

Pregões eletrônicos 35, 37, 41, 43, 44, 45, 46

Prestação de contas 12, 24, 36, 37, 39

Princípios 18, 19, 22, 23, 24, 25, 35, 36, 37, 38, 39, 46

Privatização 30, 31, 32

## **R**

Reforma do Estado 15, 31, 34, 47

Responsabilidade 24, 27, 32, 36, 39

## **S**

Servidores públicos 24

Setor público 33, 36, 37, 38, 49

Sociedade civil 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 13, 14, 39, 40

## **T**





Transparência 24, 36, 37, 38, 39, 40, 46

## **V**

v 16, 17, 21, 26

# POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL:





ENFOQUES E AGENDA 

-  [www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)
-  [contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br)
-  [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)
-  [www.facebook.com/atenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/atenaeditora.com.br)

 **Atena**  
Editora  
Ano 2021

# POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL:

ENFOQUES E AGENDA 

-  [www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)
-  [contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br)
-  [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)
-  [www.facebook.com/atenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/atenaeditora.com.br)

 **Atena**  
Editora  
Ano 2021