

# 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<br>MEDIÇÃO DE GRUPOS DE INTERESSE E POLÍTICAS PÚBLICAS<br>Virgilius de Albuquerque<br> <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<br>BRASILEIRA<br>Elói Martins Senhoras<br>Cândida Alzira Bentes de Magalhães Senhoras<br> <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<br>E DÉCADA DE 1990 DO SÉCULO XX<br>João Felipe Nascimento Francisco<br> <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<br>CONTABILOMÉTRICA DAS LICITAÇÕES REALIZADA EM MANAUS DURANTE A<br>PANDEMIA DA COVID-19<br>Alessandro Bandeira de Oliveira<br>Paulo Vitor Jordão da Gama Silva<br> <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 2

## DEBATES SOBRE OS PADRÕES ÉTICOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

*Data de aceite: 01/01/2022*

*Data de submissão: 22/11/2021*

### **Elói Martins Senhoras**

Universidade Federal de Roraima (UFRR)  
Boa Vista - Roraima  
<http://lattes.cnpq.br/5667363480329882>  
<https://orcid.org/0000-0002-4202-3855>

### **Cândida Alzira Bentes de Magalhães Senhoras**

Universidade Federal Fluminense (UFF)  
Boa Vista - Roraima  
<http://lattes.cnpq.br/4166909240651498>  
<https://orcid.org/0000-0002-5839-9582>

**RESUMO:** A construção institucional dos Estados Nacionais trouxe consigo não apenas a centralização do poder, mas também a conformação instrumental de difusos padrões éticos de funcionamento dos Aparelhos de Estados. Tomando como referência esta temática, o presente capítulo tem o objetivo analisar a problemática dos distintos padrões éticos consolidados ao longo do tempo na Administração Pública brasileira, por meio de um estudo exploratório e descritivo de natureza qualitativa, utilizando-se de revisão bibliográfica e documental no levantamento de dados e de hermenêutica jurídica e política para a interpretação das informações. Conclui-se com base nos resultados apresentados que a Administração Pública brasileira possui diferentes

matrizes de influências sobre os padrões éticos de funcionamento da máquina pública, os quais se cristalizaram cumulativamente ao longo de tempo, repercutindo, na longa e curta duração, em um baixo grau de incentivos para mudança de comportamento dos agentes públicos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Administração Pública; Brasil; Direito; Ética; Moral.

### **DEBATES ON ETHICAL STANDARDS IN THE BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION**

**ABSTRACT:** The institutional construction of the National States has brought alongside not only the centralization of power but also the instrumental conformation of diffuse ethical standards of deployment of the State Apparatuses. Taking this theme for granted, this chapter aims to analyze the issue of different ethical standards consolidated over time in the Brazilian Public Administration through an exploratory and descriptive study of qualitative nature, using a bibliographic and legal review in the data collection as well as legal and political hermeneutics for the interpretation of information. Based on the results presented it can be concluded that the Brazilian Public Administration has had different matrices of influence on the ethical standards for the deployment the public machine, which were cumulatively crystallized over time with repercussion in the short and long-term in terms of low incentives for the change of the behavior of public agents.

**KEYWORDS:** Brazil; Ethics; Law; Moral; Public Administration.

O Direito e a Moral são normas de comportamento amplamente discutidas que objetivam fazer a regulação social e repercutem na conformação de determinados padrões éticos, motivo pelo qual surgiram tantas polêmicas interpretativas sobre a relação existente entre ambas, as quais buscam mostrar qual dos marcos, normativo ou moral, seria o mais adequado ou eficiente para utilização em nossa complexa sociedade moderna.

Tomando como referência estas polêmicas interpretativas, o presente estudo está delimitado por uma linha de pesquisa que visa identificar a relação entre Direito e Moral no âmbito da Administração Pública contemporânea, a qual apresenta distintas concepções de fundamentação que vêm desde a Antiguidade, porém com periodizações assimétricas que demonstram momentos de convergência ou de divergência entre ambas em função das diferentes influências jusfilosóficas.

O estado da arte nas discussões sobre o significado e relação dos conceitos “Moral” e “Direito” remetem a um resgate dos debates existentes entre as vertentes clássicas da filosofia do Direito, jusnaturalismo e juspositivismo, bem como nas discussões de terceira via, conhecidas como pós-positivistas a fim de identificar a evolução da ética na Administração Pública à luz do recorte teórico metodológico de tipos ideais (WEBER, 1999).

Observa-se que Direito e Moral estiveram vinculados na Antiguidade, embora já pudessem ser identificados por uma distinção na natureza de cada, até evoluir para um momento de ruptura com o *Juspositivismo* no século XVII, e, finalmente, com a retomada de uma valorização sincretista, identificada pelas correntes *Pos-Positivistas* a partir do século XX.

A relevância dos polêmicos debates entre Direito e Moral representam o *fundamentum* de passagem de uma concepção jusfilosófica para uma concepção juscientífica, a qual, ora, busca se desligar da filosofia, ora, busca se aproveitar dela, em especial quando se leva em consideração o papel regulador do Estado na sociedade e a evolução do funcionamento da Administração Pública em meio a uma linha tênue entre as dimensões normativa e axiológica.

A evolução institucional do Estado trouxe consigo a conformação instrumental de distintos padrões éticos em razão da consolidação histórica de distintos modelos de interação entre Direito e Moral na Administração Pública, o que permite identificar uma periodização em três momentos que obedecem a fundamentações doutrinárias específicas (BRESSER PEREIRA, 1996; SENHORAS; SOUZA CRUZ, 2013).

Esta evolução da noção ética presente na Administração Pública pode ser compreendida por uma concepção *ex post* que se materializa em três momentos específicos como o produto ou resultado cristalizado por determinados padrões interpretativos da dimensão axiológica da Sociedade (Moral) e da dimensão normativa do Estado (Direito).

Em primeiro lugar, na evolução institucional do Estado, o funcionamento da Administração Pública pode ser caracterizado em seu funcionamento pela cristalização de uma ética materialista na qual a noção de moralidade de uma sociedade que apoiava a

centralização do poder acabava por repercutir em uma concepção absolutista do Direito em que inexistia uma clara distinção entre *res publica* e *res principis*.

Neste padrão ético de fundamentação de um contratualismo jusnaturalista existe uma tradicional visão tautológica, baseada nos valores e princípios na consciência ética coletiva, que argumenta que existiria uma estrita relação dentre o Direito e a Moral, que justificaria o surgimento de uma justiça material, no caso em que o Direito estiver completamente constituído por conteúdos da segunda instituição.

O funcionamento da Administração Pública nesta perspectiva é fundamentado por uma concepção ética de *Justiça Material* em que a Moral é anterior e superior ao Direito tal como em uma analogia de círculos concêntricos, já que a primeira dá origem ao segundo, subordinando-o de maneira subjetiva em razão da dimensão axiológica dos costumes e padrões culturais que subsidiam os privilégios do Estado Patrimonialista.

Os argumentos desta primeira vertente, baseada nos princípios e valores materiais, podem ser visualizados pela analogia da *teoria dos círculos concêntricos*, na qual o círculo maior da Moral incorpora o círculo menor do Direito, uma vez que este círculo institucional se subordina de maneira subjetiva aos princípios e valores do primeiro. Quanto mais o Direito se aproxima da Moral, melhor seria a regulação social, pois estaria mais próxima da consciência ética coletiva, portanto, otimizando o *máximo ético* (BERGER, 1973).

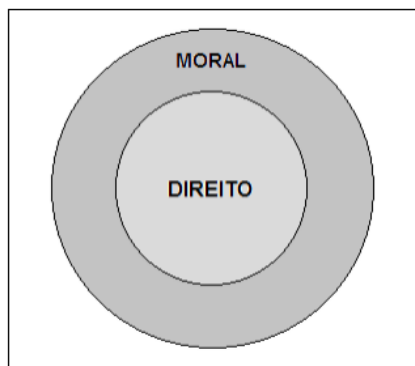


Figura 1 - Teoria dos círculos concêntricos.

Fonte: Elaboração própria.

Em segundo lugar, o fortalecimento da institucionalização do Estado frente à emergência da Administração Pública Burocrática trouxe consigo a consolidação de uma ruptura das amarras subjetivas de determinação do Direito com base na Moral por meio da instrumentalização de uma ética formalista em que Direito e Moral são independentes, tal como Estado e Sociedade, embora estes sendo permeados por uma relação de interdependência que se materializa respectivamente no interesse público primário (Sociedade) e interesse público secundário (Estado).

Com a emergência do juspositivismo, se consolidou uma visão dogmática na Administração Pública que apreende de maneira muito peculiar a relação entre Direito e Moral, por meio da caracterização de uma completa distinção na formação da Justiça, haja vista que o Direito Administrativo torna-se baseado estritamente na objetividade da leitura das normas jurídicas, em contraposição à Moral da Sociedade, que se sustenta por valores e princípios de característica subjetiva.

Direito e Moral passam a ser interpretados como conceitos independentes pelo juspositivismo, razão pela qual o Direito Administrativo materializa um padrão de funcionamento para a Administração Pública que se instrumentaliza por uma ética concentradamente formal que é desvinculada de moralidade social, sendo estritamente definida pela objetividade dos marcos normativos jurídicos.

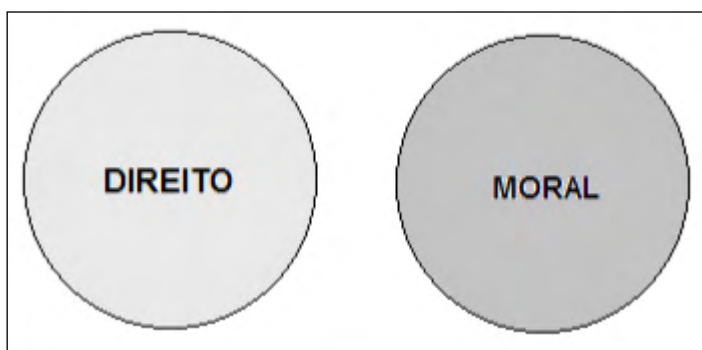


Figura 2 - Teoria dos círculos independentes.

Fonte: Elaboração própria.

Neste caso, surge a analogia *teórica da ausência de contato circular*, que argumenta, segundo uma visão dogmática, que os círculos da Moral e do Direito são totalmente independentes um do outro no dia-a-dia da Administração Pública, uma vez que na leitura positivista de Kelsen (2013) o Direito é autônomo e a validade de suas normas nada tem a ver com os princípios e valores morais.

| Direito        | Moral            | Descrição das diferenças  |
|----------------|------------------|---|
| Bilateral      | Unilateral       | O <i>Direito</i> impõe uma relação <i>bilateral</i> à sociedade à medida que tanto concede direitos, quanto impõe obrigações <i>vis-à-vis</i> à <i>Moral</i> que é <i>unilateral</i> , apenas impondo restrições e deveres em conformidade com uma série de valores e princípios.                                       |
| Externo        | Interno          | O <i>Direito</i> é <i>externo</i> à consciência dos homens, uma vez que se restringe regulação das atitudes e ações (conduta), em contraposição à <i>Moral</i> que é <i>interna</i> à consciência humana, evitando que condutas inadequadas sejam externalizadas.   |
| Heteronomia    | Autonomia        | Observa-se que na <i>Moral</i> a adesão às regras se processa de forma autônoma, com a opção espontânea do indivíduo, em contraposição ao caso do <i>Direito</i> , no qual a adesão às regras vem de ordem superior, alheia à vontade do indivíduo.   |
| Coercibilidade | Incoercibilidade | Se a coercibilidade do <i>Direito</i> acontece, pois o indivíduo tem que obedecer às normas por temer a imposição de penalidade que será certamente exercida pela força estatal, por outro lado, com a <i>Moral</i> isso não acontece, pois não há instrumentos punitivos para aqueles que não observam as suas regras. |

Quadro 1 - Visão positiva sobre as diferenças entre o Direito e a Moral.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em REALE (2009); NADER (2016); DINIZ (2014).

Em terceiro lugar, a emergência da Administração Pública Gerencial em um contexto pós-moderno de múltiplas demandas, a evolução institucional do Estado consolidou uma visão intermediária entre as visões jusnaturalista e juspositivista sobre a relação entre Moral e Direito, uma vez que surge uma ética hibridizada que busca sistematizar as racionalidades possíveis entre a Moral e o Direito, mais além das polarizações das interpretações de justiça material e justiça formal.

Em um contexto evolutivo da Administração Pública, começa a emergir uma leitura eclética identificada como pós-positivista que se fundamenta pelo diálogo entre as doutrinas jusnaturalista e juspositivista, demonstrando a relatividade fática, passível de uma leitura ética, tanto, por normas jurídicas, quanto, por preceitos morais, já na realidade Direito e Moral podem convergir ou divergir quanto à forma ou conteúdo.



Figura 3 - Teoria dos círculos secantes.

Fonte: Elaboração própria.

Nesta perspectiva híbrida, surge a teoria dos *círculos secantes*, na qual o círculo da Moral pode se cruzar em apenas um ponto de competência recíproca com o círculo do Direito (PASQUIER, 1967), já que ambos atuam de maneira específica e separada, e justamente por isso, há um *mínimo ético*, no qual o Direito deve conter o menor número possível de regras morais, somente aquelas que forem indispensáveis ao equilíbrio social (JELLINEK, 2002).

Esta perspectiva interpretativa compreende que a noção ética na Administração Pública torna-se cada vez mais complexa, uma vez que passa a existir no Estado contemporâneo, tanto, um amplo campo de ruptura juspositivista em que crescente a normatização jurídica passa a ser um instrumento de segurança no Direito Administrativo, quanto um restrito campo de otimização, identificado como um mínimo ético, no qual Direito e Moral se harmonizam plenamente justamente pelo fato das normas jurídicas possuírem conteúdo moral.

Com base nestas discussões é possível evidenciar a existência de diferentes matrizes jusfilosóficas que influenciam a Administração Pública e que por conseguinte repercutem na consolidação de determinados padrões éticos, os quais são tensionados, ora, com enfoque para a justiça material, ora, com enfoque para a justiça formal, uma vez que diferentes relações instrumentais entre Direito e Moral tendem a se estruturar em cada período histórico.

Embora a trajetória histórica de institucionalização do Estado em cada país tenha acontecido de maneira específica a partir de determinadas trajetórias de formação histórica, à luz do recorte teórico-metodológico de tipos ideais torna-se possível comparar diferentes países a partir da tipificação e análise dos modelos de relações existentes entre Moral e Direito por parte da Administração Pública, uma vez que estes repercutem na consolidação instrumental de determinados padrões éticos.

Em um primeiro polo, naqueles países onde predomina uma concepção juspositivista

das normas, observa-se a consolidação de um padrão ético de justiça formal que confere maior autonomia e estabilidade institucional por parte da Administração Pública, pois ela funciona em um contexto de restrição objetiva das normas jurídicas que influencia, tanto, em um claro rompimento entre Direito e Moral, quanto, entre o interesse público primário e secundário.

Em um segundo polo, naqueles países onde a concepção jusnaturalista das normas é predominante, observa-se que a influência cultural de determinados valores e costumes da sociedade acaba repercutindo na consolidação de um padrão ético de justiça material na Administração Pública que é, claramente permeado por valores morais, conferindo menor estabilidade institucional dada a alta permeabilidade à influência de variáveis subjetivas.

Entre ambas as polarizações evolutivas, no mundo contemporâneo surge a tendência majoritária de convergência para a materialização de uma ética hibridizada, em razão das influências ecléticas que combinam o racionalismo de uma Administração Pública Gerencial e o reflexionismo pós-moderno, repercutindo assim, em crescentes desafios para o Estado, já que a máquina pública torna-se cada vez mais absorvente e suscetível a um campo de poder permeado por distintos discursos e lógicas de interação entre a objetivismo do Direito e o subjetivismo da Moral.

No caso da Administração Pública brasileira, a conformação de um padrão ético hibridizado é característica à medida que a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) incorporou alguns princípios como pedra de toque de garantia do interesse público, primário no âmbito da regulação da sociedade brasileira, e, secundário, no caso do funcionamento da máquina pública estatal.

O padrão ético que emerge da Constituição Federal de 1988 obedece à lógica de um mínimo ético à medida que possui um número restrito de regras morais para regular o interesse público, tanto, primário (assuntos da sociedade), quanto, secundário (temas da máquina pública), sendo possível identificar uma hierarquia entre os princípios que dão fundamentação à ética na Administração Pública brasileira.

A concepção axiológica enraizada na Constituição Federal possui como marcos principiológicos de fundamentação da ética na Administração Pública, 2 *princípios essenciais*, supremacia do interesse público sobre o privado e indisponibilidade do interesse público (FERREIRA, 2012), bem como, 5 *princípios derivados*, identificados pelo acrônimo LIMPE - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.



| <i>Princípios essenciais</i>                           |   |
|--|---|
| <i>Supremacia do interesse público sobre o privado</i> | Sobreposição do interesse coletivo da sociedade em detrimento do interesse individual ou particular já que o objetivo estatal é a concretização do interesse público. |
| <i>Indisponibilidade do interesse público</i>          | Os bens/interesses públicos não pertencem à Administração e sim à coletividade, assim, os mesmos só podem ser geridos e dispostos conforme previsão legal.            |
| <i>Princípios derivados</i>                            |   |
| <i>Legalidade</i>                                      | A atividade administrativa deve ser respaldada na lei, significando a completa vinculação da atuação da Administração à lei.  |
| <i>Impessoalidade</i>                                  | A atividade administrativa deve ser realizada de forma impessoal, ou seja, sem a promoção pessoal de servidores públicos sobre suas realizações administrativas.      |
| <i>Moralidade</i>                                      | A administração pública deve ser regida pelos princípios morais de licitude, justiça e honestidade, devendo o administrador velar pela ética e moral institucional.   |
| <i>Publicidade</i>                                     | O ato administrativo deve ser publicado, só se admitindo sigilo nos casos previstos, propiciando seu conhecimento pelos interessados diretos e pelo povo em geral.    |
| <i>Eficiência</i>                                      | Todo agente público deve realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional, com resultados positivos e satisfatórios para o serviço público.   |

Quadro 2 - Princípios de fundamentação da ética na Administração Pública Brasileira.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Carvalho Filho (2014); Meirelles (2016) e Di Pietro (2017).

Em primeiro lugar, os princípios essenciais de fundamentação da ética na Administração Pública brasileira são identificados constitucionalmente pela conjugação da supremacia do interesse público sobre o privado e sobre a indisponibilidade do interesse público, uma vez que a manifestação de garantia do interesse público é o objetivo maior do Estado, ao promover a governança com base em *agentes públicos* a quem não lhes compete a livre disposição de ações, bens ou serviços, devendo obedecer a regras e à titularidade do povo.

Em segundo lugar, os princípios derivados de fundamentação da ética na Administração Pública brasileira, legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, são identificados como um conjunto axiológico disposto explicitamente no artigo 37 da Constituição Federal, razão pela qual são identificados como princípios de primeira ordem da regulação ação da Administração Pública, não obstante outros princípios constitucionais e infraconstitucionais de segunda ordem também sejam identificados, tais como proporcionalidade e razoabilidade, boa fé, finalidade, motivação e igualdade.

Embora a fundamentação da ética na Administração Pública brasileira tenha sido conferida constitucionalmente por meio de marcos principiológicos, a sua regulamentação surgiu a partir de iniciativa federal muito rarefeita e insatisfatória por meio de um restrito número de marcos normativos com objetivos e interesses distintos, apresentando apenas um deles foco direto no estabelecimento de diretrizes sobre a ética na máquina pública.

Por um lado, os principais marcos normativos com impactos regulamentares indiretos ou implícitos sobre a ética na Administração Pública brasileira são identificados pelas Leis Federais 8.112/1990 (BRASIL, 1990), 8.429/1992 (BRASIL, 1992) e 12.527/2004 (BRASIL, 2004), pelas Leis Federais Complementares 101/2000 (BRASIL, 2000) e 131/2009 (BRASIL, 2009), e, pelas Emendas Constitucionais 19/1998 (BRASIL, 1998) e 45/2004 (BRASIL, 2004).

Em primeiro lugar, a Lei Federal 8.112/1990, ao regulamentar o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, reafirmou indiretamente e de modo implícito a temática da ética na Administração Pública quando reafirmava a centralidade constitucional dos princípios de primeira ordem da Administração Pública, aplicada e situacional aos servidores públicos nas suas ações.

Em segundo lugar, a Lei Federal 8.429/1992, conhecida como *Lei de Improbidade Administrativa*, nasce com o objetivo primário de tutelar a lisura comportamental dos agentes públicos, quanto, com o objetivo secundário recaindo sobre os agentes privados, corroborando como marco normativo para a construção de um padrão de ação ética dos agentes públicos devido a sua natureza na punição quando tiverem concorrido, induzido desonestamente ou se beneficiado indevidamente de ato de improbidade (MAGALHÃES; SENHORAS, 2017).

Em terceiro lugar, a Lei Federal Complementar 101/2000, conhecida como *Lei da Responsabilidade Fiscal*, trouxe logo após a *Lei de Improbidade Administrativa*, a consolidação de um *enforcement* normativo, tanto, para que o gestor público seja eficiente em termos orçamentários, quanto, para o gestor público que inflija a lei nos atos de improbidade, desviando da pauta ética da Administração Pública, podendo ser penalizado nos âmbitos administrativo, civil e penal (SENHORAS, 2010).

Em quarto lugar, a Emenda Constitucional 19/1998 instituiu no § 3º do artigo 37 da Magna Carta a previsão da participação social na Administração Pública e a Emenda Constitucional 45/2004 instituiu o controle externo na Justiça e no Ministério Público com base em Conselhos Nacionais (CNJ e CNMP), abrindo espaço para ampliação do controle externo, e, principalmente balizando a ética pública com base na prestação de contas por meio da regulamentação da Lei Federal Complementar 131/2009 (*Lei da Transparência*) e Lei Federal 12.527/2011 (*Lei de Acesso à Informação*).

Por outro lado, o principal marco normativo com impacto regulamentador direto e explícito sobre a ética na Administração Pública brasileira foi o Decreto Federal 1.171/1994, conhecido como Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, o qual em função de seu pioneirismo se tornou modelo de replicação para os demais poderes e entes federativos.

O Decreto Federal 1.171/1994, que instituiu o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, trata-se do primeiro documento a explicitamente a demarcar o que é ético na Administração Pública, contribuindo como

inovação incremental não apenas na retificação axiológica de princípios constitucionais, mas principalmente por dispor deveres e vedações ao servidor público, bem como por normatizar sobre mecanismos de controle interno por meio das comissões de ética.

O Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal é um texto de vanguarda na Administração Pública brasileira à medida que aborda a ética e o servidor público a partir de uma perspectiva gerencialista antes mesmo das primeiras sementes da Administração Pública Gerencialista terem sido implementadas no país na década de 1990 durante a gestão do presidente Itamar Augusto Cautiero Franco.

Em sua codificação, o Decreto Federal 1.171/1994 foi estruturado em duas partes enxutas e bem simples que versam sobre as regras deontológicas do servidor público e sobre as comissões de ética, demonstrando assim que a finalidade maior do texto é não apenas identificar um conjunto de deveres ou de vedações profissionais para quem trabalha na Administração Pública, mas também regulamentar mecanismos de controle interno aos desvios de conduta profissional.

No contexto da gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva surgiu o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal com o objetivo de centralizar a agenda normativa e processual da Ética na Administração Pública brasileira por meio do Decreto 6.029/2007, vinculando as Comissões de Ética originadas do Decreto Federal 1.171/1994 e a Comissão de Comissão de Ética Pública (CEP) à presidência da República, muito embora o esforço tenha obtido baixa repercussão operacional.

Independente dos marcos principiológicos constitucionais ou dos marcos normativos infraconstitucionais que emergiram com impactos diretos ou indiretos na temática da ética na Administração Pública brasileira, muito pouco se avançou em termos de mudança comportamental nas ações dos agentes públicos, demonstrando um elevado hiato entre discurso e prática que tem sido tradicionalmente cristalizado ao longo do tempo desde a época colonial.

Na longa duração, os entraves ao avanço pragmático da ética na Administração Pública brasileira persistem em um contexto difuso e sistêmico de ações corruptivas na vida pública, as quais se cristalizaram desde a instalação de uma Administração Pública Patrimonialista portuguesa, passando pela institucionalização republicana da Administração Pública Burocrática, até chegar ao atual contexto democrático de construção de uma incompleta e híbrida Administração Pública Gerencial (SENHORAS, 2016).

Na curta duração, os poucos esforços isolados de construção temática de uma agenda normativa exclusivamente sobre ética na Administração Pública brasileira tampouco avançaram, pois claramente estiveram circunscritos por agendas governamentais político-ideológicas, seja com uma natureza majoritariamente gerencialista durante as gestões dos presidentes Fernando Collor de Mello, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Michel Temer e Bolsonaro, seja em sentido oposto, com uma natureza burocratizante ao longo das gestões dos presidentes José Sarney, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff.

Conclui-se que a discussão sobre padrões éticos na Administração Pública projeta-se como um tema cada vez mais aberto e que vai prospectar crescentes desafios ao funcionamento do Estado, em especial no Brasil que revela a controvérsia de uma máquina pública caracterizada crescentemente pelo elevado ônus fiscal e como alvo de críticas devido ao ônus das ações oportunistas, corporativismos e contradições existentes no seu interior em comparação à quantidade e qualidade de seus serviços prestados.

## REFERÊNCIAS

- ASSIS NETO, N. D. “A dialética entre direito e moral: A Relação entre as Esferas Axiológica e Normativa nas Perspectivas Jusnaturalista, Juspositivista e Pluralista”. **Âmbito Jurídico**, n. 92, setembro, 2011.
- BERGER, P. “A perspectiva sociológica: o homem na sociedade”. *In*: **Perspectivas Sociológicas: uma Visão Humanista**. Petrópolis: Vozes, 1973.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 14/06/2018.
- BRASIL. **Decreto Federal n. 1.171, de 22 de junho de 1994**. Brasília: Planalto, 1994. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 14/06/2018.
- BRASIL. **Decreto Federal n. 6.029, de 01 de fevereiro de 2007**. Brasília: Planalto, 2007. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 14/06/2018.
- BRASIL. **Lei Complementar Federal n. 101, de 04 de maio de 2000**. Brasília: Planalto, 2000. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 14/06/2018.
- BRASIL. **Lei Complementar Federal n. 131, de 27 de maio de 2009**. Brasília: Planalto, 2009. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 14/06/2018.
- BRASIL. **Lei Federal n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Brasília: Planalto, 1990. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 14/06/2018.
- BRASIL. **Lei Federal n. 8.429, de 02 de junho de 1992**. Brasília: Planalto, 1992. Disponível em <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 14/06/2018.
- BRASIL. **Lei Federal n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília: Planalto, 2011. Disponível em <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 14/06/2018.
- BRESSER PEREIRA, L. C. “Da Administração Pública Burocrática à Gerencial”. **Revista do Serviço Público**, vol. 47, n. 1, 1996.
- CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2014.
- DINIZ, M. H. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Editor Forense, 2017.

FERREIRA, A. L. G. “Princípio da Supremacia do Interesse Público e Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público: Pilares do Regime Jurídico-Administrativo”. **Portal Conteúdo Jurídico**, 20 de outubro, 2012. Disponível em: <[www.conteudojuridico.com.br](http://www.conteudojuridico.com.br)>. Acesso em: 14/06/2018.

JELLINEK, G. **Teoria Geral do Estado**. México: Editora Fundo de Cultura Econômica, 2002.

KELSEN, H. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MAGALHÃES, C. A. B.; SENHORAS, E. M. “Lei de Improbidade Administrativa: 25 anos de combate à corrupção”. **Revista Síntese Direito Administrativo**, vol. 141, setembro, 2017.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Editora Malheiros, 2016.

NADER, P. **Introdução ao Estudo do Direito**. São Paulo: Editora Forense, 2016.

PASQUIER, C. **Introduction à la théorie générale et à la philosophie du droit**. Paris: Delachaux & Niestlé, 1967.

REALE, M. **Lições Preliminares de Direito**. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

SENHORAS, E. M. “Reflexões sobre a corrupção na Administração Pública brasileira”. **Revista Síntese Direito Administrativo**, vol. 132, dezembro, 2016.

SENHORAS, E. M. “Um Balanço após Dez Anos de Lei de Responsabilidade Fiscal”. **Revista IOB de Direito Administrativo**, vol. 56, agosto, 2010.

SENHORAS, E. M.; SOUZA CRUZ, A. R. A. “Híbridez Político-Cultural na Administração Pública e Seu Papel Estruturante na Polêmica sobre os Efeitos da Contratação de Servidores sem Concurso”. **Revista Síntese Direito Administrativo**, vol. 87, 2013.

WEBER, M. **Ensaios de Sociologia**. São Paulo: Editora LTC, 1999.

## 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