

# 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. Hiatos, 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.



# 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).

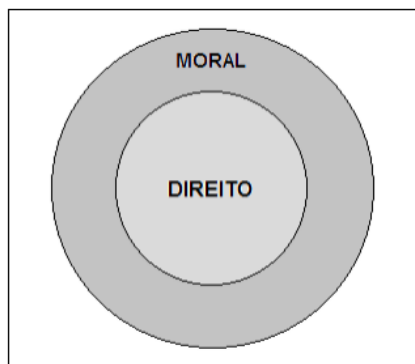


Figura 1 - Teoria dos círculos concêntricos.

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.

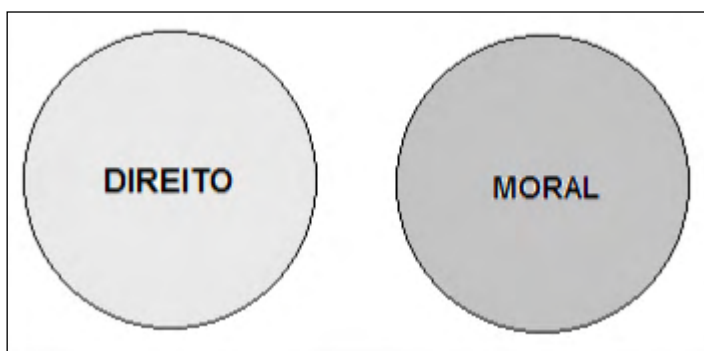


Figura 2 - Teoria dos círculos independentes.

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.

# CAPÍTULO 3

## CICLO DE REFORMAS E POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR: NEOLIBERALISMO E DÉCADA DE 1990 DO SÉCULO XX

Data de aceite: 01/01/2022

**João Felipe Nascimento Francisco**

Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em  
Educação da Universidade São Francisco –  
USF  
Itatiba/SP  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7732686629308782>

**RESUMO:** O presente artigo tem por objeto discutir como o neoliberalismo influenciou as políticas públicas de ensino superior no Brasil, em especial depois da década de 1990, após a reforma da concepção e gestão de Estado ocorrida no Brasil no governo Fernando Henrique Cardoso, que criou um modelo tecnicista e gerencial das políticas públicas no Brasil, de acordo com as diretrizes de organismos internacionais como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas públicas; Educação Superior; Neoliberalismo.

### CYCLE OF HIGHER EDUCATION REFORMS AND POLICIES: NEOLIBERALISM AND THE 1990S OF THE 20TH CENTURY

**ABSTRACT:** This article aims to discuss how neoliberalism influenced public higher education policies in Brazil, especially after the 1990s, after the reform of the conception and management of the State that took place in Brazil during the Fernando Henrique Cardoso government, which created a model technical and managerial of

public policies in Brazil, in accordance with the guidelines of international organizations such as the World Bank and the International Monetary Fund.

**KEYWORDS:** Public Policies; Higher Education; Neoliberalism.

### 1 | INTRODUÇÃO

Diante das mudanças ocorridas na concepção do Estado, as políticas públicas na educação – em especial no ensino superior – também foram impactadas pelo avanço da ideologia neoliberal que varreu o mundo, especialmente após o fim do Estado do bem-estar social, desmontado pela primeira-ministra Margaret Thatcher, de 1979 a 1990. Além disso, ocorreu o fim do bloco soviético, que apresentava forte intervenção estatal em vários aspectos da vida pública, notadamente no planejamento e na direção da economia, e, por consequência, dos programas sociais. O presente texto visa comentar a relação entre neoliberalismo e educação no Brasil.

### 2 | O NEOLIBERALISMO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

O neoliberalismo (já chamado até de ultraliberalismo) teve como base o liberalismo clássico de Adam Smith (1723-1790), que preconizava o *laissez-faire*, *laissez-passer* (“deixai fazer, deixai passar”), com a defesa da

ideia de que o individualismo e a competição entre os indivíduos, sem a participação do Estado, provocariam um equilíbrio social, baseado na liberdade individual. Se o liberalismo clássico de Smith é fruto da luta contra uma sociedade monárquica e absolutista, quando a ideia de liberdade individual preconizou a estrutura do liberalismo econômico, o neoliberalismo é resultado principalmente do término da Segunda Guerra Mundial, que destrói a economia global, e é implantado na Inglaterra em combate ao Estado do bem-estar social.<sup>1</sup>

Friedrich August Von Hayek, autor de o *Caminho da Servidão*, obra Nobel de Economia de 1974, é apontado como principal mentor do neoliberalismo. Nessa obra, o autor faz duras críticas ao modo de intervenção estatal: segundo ele, o Estado estava lesando a liberdade individual e a liberdade econômica dos cidadãos. De acordo com Anderson (1995), o igualitarismo promovido pelo Estado do bem-estar social trazia risco para liberdade econômica e malefícios para a vitalidade econômica. Em resumo: pregava-se que a desigualdade social era um valor positivo para o avanço econômico e para a prosperidade social.

Para o autor, o ponto de ressurgimento das ideias neoliberais é a chegada da crise econômica do capitalismo em 1973: a forte recessão econômica, alinhada às taxas elevadas de inflação e baixo crescimento jogaram por terra o bem-estar social, e os defensores do neoliberalismo culpavam a forte intervenção estatal no mercado e nas relações de trabalho, fruto das pressões dos sindicatos da época. A solução, para os neoliberais, era remodelar o significado e a função do Estado: ele deveria ser a mão forte para romper o poder dos sindicatos, diminuir os gastos sociais, não intervir na economia de mercado e buscar a sonhada estabilidade monetária.

O receituário neoliberal para alcançar a estabilidade monetária seria o restabelecimento de uma reserva de mercado, ou seja, mais trabalhadores desempregados para minimizar a força dos sindicatos e, por consequência, diminuir salários e gastos com o bem-estar social. Essa desigualdade social seria o modal para um novo período de crescimento econômico; por consequência, diferentemente do liberalismo clássico e em contradição ao bem-estar social, o Estado permaneceria forte apenas para garantir o bom ambiente do mercado, solidificando e aumentando o poder do mercado – em suma, o mercado se beneficiaria do Estado como garantidor de sua existência, de sua lucratividade e, em especial, da desigualdade social.

### 3 | O NEOLIBERALISMO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Esse receituário neoliberal que inicia na Inglaterra chega na América Latina com a

---

<sup>1</sup> Estado de bem-estar social, ou welfare state, é um modelo de governo no qual o Estado se compromete a garantir o bem-estar econômico e social da população. O Estado de bem-estar social também é chamado de Estado-providência, pois nele o governo adota medidas ativas para proteger a saúde e o bem-estar geral dos cidadãos, especialmente aqueles em necessidade financeira (GANEM, 2012).

ditadura de Augusto Pinochet e, no Brasil, tardiamente, apenas no início da década de 1990, com o governo de Fernando Collor de Mello, em 1989. Filgueiras (2006) afirma que o Brasil foi último país a aderir ao neoliberalismo. Vários elementos contribuíram para essa adesão tardia do Brasil: o mesmo autor indica uma forte mobilização social no campo político, através das mobilizações de parte da Igreja Católica, do poder de mobilização da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e até mesmo da criação do Partido dos Trabalhadores (PT). Além disso, o Brasil vivia uma ebulição social e política com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o retorno dos civis ao Poder, após o fim do ciclo da ditadura cívico-militar no Brasil.

Todavia, a crise econômica do governo Sarney (1985-1989), com alta inflação, baixo crescimento econômico e o fracasso do Plano Cruzado (1986/1987), criou um clima favorável entre as elites nacionais para a defesa da ideia de que o novo modelo para o crescimento econômico seria o neoliberalismo. Esse conceito foi elevado como discurso do então candidato à presidência do Brasil, Fernando Collor de Mello: na campanha da eleição de 1989, ele pregava um liberalismo radical, com abertura da economia, privatizações e uma subordinação da economia nacional ao sistema financeiro internacional, conforme preconizava o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial por meio do chamado Consenso de Washington – recomendação internacional que recomendava o seguinte receituário econômico para o crescimento da América Latina: combate ao poder dos sindicatos, diminuição do papel do Estado na economia, aumento indiscriminado da privatização das empresas estatais, flexibilização da legislação trabalhista, redução da carga fiscal e abertura do comércio nacional para a importação dos produtos internacionais.

Para além do poder político e econômico das elites na adesão ao neoliberalismo, segundo Filgueiras (2006), a chave deste modelo econômico se encontra no fato de o neoliberalismo ser uma ideologia de modelo de vida, mesmo que os modelos econômico e político não tragam benefícios para grande massa de trabalhadores. O discurso do modelo neoliberal de liberdade individual, crescimento econômico, possibilidade de riqueza para todos os indivíduos e, principalmente, de combate aos gastos estatais, de supostos privilégios do funcionalismo público e privatização de empresas estatais, ganha apoio e ressonância mesmo nas classes mais pobres e no seio da classe trabalhadora, impedindo e dificultando um novo modelo social e garantindo a implantação de modelos econômicos que privilegiam os cortes de investimentos em áreas sociais com base em um discurso meramente tecnicista.

Essa adesão ao pensamento neoliberal leva, nas duas primeiras eleições pós-ditadura no Brasil, à vitória de projetos neoliberais: Collor, em 1989 e, posteriormente, Fernando Henrique Cardoso, em 1994 – quem de fato implementa e aprofunda uma reforma do Estado e modifica o modelo de compreensão definição dos seus rumos, em especial nas áreas sociais. A educação também é afetada por isso, em especial o ensino superior. Segundo Dourado (2002), essa defesa ideológica da reforma do Estado é baseada no

discurso de modernização e racionalização dos custos financeiros e dos gastos sociais, como forma de adaptação aos modelos de globalização, com a diminuição da chamada máquina estatal e privatização de bens e serviços, acabando, assim, com o chamado assistencialismo estatal e transferindo os meios de produção e serviços para a iniciativa privada.

Nesse novo modelo de Estado, com a reforma aplicada por Bresser Pereira (ministro da Administração Federal e Reforma do Estado do governo FHC) nos anos 90 do século XX, as atividades do Estado são divididas em exclusivas e não exclusivas do Estado. Incluem-se no modelo gerencial de serviços não exclusivos a educação, a saúde e a cultura, ou seja, é permitido à iniciativa privada atuar com amplitude em setores essenciais à sociedade, notadamente de serviços sociais, como educação e saúde. Isso significa um novo marco na educação, pois permite novos modelos de gestão e de privatização de setores educacionais, como elenca Dourado (2002). Essa reforma fere inclusive os direitos conquistados pela Constituição de 1988, pois as áreas sociais elencadas de direitos são transformadas em “bens consumíveis”; sendo assim, a questão financeira e o poder de compra do cidadão é o que dirá quais bens ele poderá consumir, alterando a luta por direitos sociais para a luta pelo poder de compra, ampliando a ideologia neoliberal e alterando a visão de mundo e de lutas dos indivíduos e de suas aspirações sociais.

Diante desse conceito mercadológico de direitos, os organismos internacionais, através do FMI e do Banco Mundial, também fizeram suas indicações seguindo o citado Consenso de Washington, quais sejam, a indução de que as áreas sociais – em especial, a educação – também deveria ser racionalizada, com custos racionalizados e gerencialismo, seguindo e sendo ofertadas não como direitos sociais, mas como bens de consumo, que devem ser comprados pelos indivíduos, conforme o seu poder aquisitivo.

Conforme elenca Dourado (2002), existe uma profunda alteração na educação, com viés neoliberal, com o binômio privatização e mercantilização da educação. Assim, a educação deveria ter um caráter utilitarista; a produção do conhecimento, pesquisa e ensino deveria seguir uma lógica de mercado e ser orientada pelo mercado, logo, o produto educação deveria ter um viés econômico, produzir conhecimentos palpáveis ao mercado e que contribuíssem para a economia. Portanto, a gestão da educação seria mais voltada ao gerenciamento de recursos educacionais, e não mais ao pensamento, de modo central, do projeto pedagógico educacional no Brasil. A lógica, então, passa a ser pensar e produzir com vistas a maneiras de gerenciar os recursos financeiros da educação, sendo o projeto pedagógico um desenrolar de como o recurso seria racionalizado para a área educacional, diante de um Estado que faria uma indução ao mercado e, principalmente, à privatização do setor.

A lógica do Banco Mundial – e uma de suas principais orientações no sentido de racionalizar os custos e obter da educação um caráter utilitário – está em centralizar forças apenas na educação básica, pois a prioridade em apenas uma etapa do processo educativo



promove uma desregulação e impede um projeto educacional pelo qual se compreenda o direito à educação desde a chamada educação infantil até o ensino superior. A prioridade na educação básica é referendada pela LDB/1996 (BRASIL, 1996), que não trata do ensino superior como uma responsabilidade do Estado, bem como trata a educação básica como mero vetor de formação para o mercado, enfatizando a lógica de uma educação bancária – termo criado por Paulo Freire para criticar o modelo educacional capitalista em que o conhecimento é depositado nos alunos apenas com viés de formação de mão de obra barata para o mercado, conforme suas demandas econômicas.

Com a prioridade da educação básica em um modelo no qual não se permite produzir conhecimentos desgarrados da economia, e com o ensino superior não sendo tratado como responsabilidade e como direito a ser ofertado pelo Estado, resta então a mercantilização desta etapa educacional. Ademais, em relação ao documento do Banco Mundial (1995) “Ensino Superior: Lições da Experiência”, Dourado (2002) elenca os principais tópicos da linha ideológica e das recomendações que os organismos internacionais e o mercado traziam para educação: a) privatização do ensino superior; b) estímulo à implantação de novos modelos de gestão, com apoio financeiro da iniciativa privada; c) estímulo de recurso público para potencializar e incrementar a iniciativa privada; d) redução de custos de atividades-meios da educação, como moradia e alimentação; e) diversificação do ensino superior, com a permissão de instituições de ensino superior (IES) não ligadas à pesquisa e extensão.

As orientações trazidas pelo Banco Mundial são notadas na LDB/96, em que pese a principal legislação educacional ter trazidos inúmeros avanços e garantias para a educação. No que tange especificamente ao ensino superior, a legislação traz modificações no sentido da possibilidade de descentralização e flexibilização do ensino superior. Além disso, traz novos processos de avaliação e de controle, fatores estes notadamente gerenciais, que seriam colocados em prática posteriormente com os provões do governo FHC e com o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), que iniciou em 2004, no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, com o objetivo de medir o desempenho dos alunos que estão concluindo a graduação no ensino superior. Tais provas, em conjunto com as avaliações dos cursos de graduação e com as avaliações institucionais, são os instrumentos avaliativos para medir a qualidade dos cursos no ensino superior.

## **4 | POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NA ATUALIDADE**

O ensino superior no Brasil segue firmemente o modelo indicado pelo Banco Mundial, mesmo após o rompimento político do término do governo FHC. Com o início dos governos petistas, o modelo do ensino superior permanece o mesmo: o aumento exponencial de criação de novas instituições de ensino superior, desconectado da anterior indissociabilidade do ensino-extensão e pesquisa, mas mormente tecnológicas e voltadas

ao mercado, bem como os programas de massificação do ensino superior, são custeados pelo recurso público voltado para iniciativa privada, com financiamento de vagas e bolsas para as entidades privadas.

Fato é que o neoliberalismo tardio que chega ao Brasil no início da década de 1990 tem seu ápice na reforma do Estado efetivada no governo FHC, que alterou de modo brutal a forma de gerenciar os antes chamados direitos sociais. Para o sistema mercadológico de gerência, essa reforma desenrola na educação a prioridade da chamada educação básica, mas com viés de formação mercadológica. Somam-se a inércia e silêncio proposital a respeito do ensino superior, o que permite e potencializa o papel da iniciativa privada como principal responsável por esta etapa do ensino, possibilitando, assim, o caráter economicista e tecnicista neoliberal na educação, pois minimiza a atuação estatal. Conforme essa lógica, o Estado e os governos de ocasião são meros administradores na elaboração de legislações que permitam a atuação do mercado no ensino superior.

Evidente que tais avanços neoliberais na educação são alcançados, conforme já elencado, com a massificação do discurso ideológico da necessidade de minimizar os custos do Estado e priorizar as ações individuais – com a ideia de meritocracia, do empreendedorismo individual e da educação apenas como um bem de consumo, que pode ser alcançado somente por uma parte da sociedade, o que mantém a desigualdade econômica, social e principalmente de oportunidades. O neoliberalismo torna esse cenário demasiadamente adverso em algo natural e salutar dentro do sistema, e permite que se consolide o pensamento de que o ensino superior de fato não é para todos da cadeia social. Isso cria um ambiente em que alguns têm a possibilidade de alçar novos voos acadêmicos através da meritocracia e de sua capacidade financeira, criando, inclusive, uma diferenciação entre instituições de ensino superior: instituições de qualidade atendendo um público com capacidade financeira maior, e instituições de ensino com qualidade duvidosa para o atendimento a determinado público, conforme sua capacidade financeira.

Os impactos do neoliberalismo dos anos 1990 no ensino superior são sentidos e explicitados até os dias atuais. A prioridade de cursos com potencial econômico e voltados ao mercado permanece, pois são bem-vistos socialmente em decorrência de cursos ligados à pesquisa. Já cursos cujos impactos financeiros e de lucratividade de modo contábil não podem ser mensurados são tratados com pouco investimento público, bem como relegados aos indivíduos que com baixa capacidade financeira, ou seja, o indivíduo efetivamente fará o curso que conseguir pagar. Esse movimento gera o ciclo neoliberal desde a concepção do ensino superior até seu fim: não é uma ação com vistas à educação, mas totalmente consumerista e mercadológica, voltada para a iniciativa privada, e sufocada, sucateada no setor público enquanto política social de efetivação de direitos.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. *In*: EMIR, Sader; GENTILI, Pablo Gentil (org.). **Pós-neoliberalismo: As políticas Sociais e o Estado Democrático**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. 205 p.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia**. Washington, D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 1995.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 13 out. 2021.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Revista Educação e Sociedade**, 80, 2002.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico.

*In*: **Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales**.

BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 987-1183-56-9.

GANEM, Angela. Hayek: da teoria do mercado como ordem espontânea ao mercado como fim da história. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 11, n. 22, nov. 2012.

# CAPÍTULO 4

## POLÍTICAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL: UMA ANÁLISE CONTABILÔMÉTRICA DAS LICITAÇÕES REALIZADA EM MANAUS DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19

Data de aceite: 01/01/2022

### Alessandro Bandeira de Oliveira

Aluno de Mestrado da Unigranrio  
Rio de Janeiro

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5010496975074771>

### Paulo Vitor Jordão da Gama Silva

Professor da Unigranrio, PPGA  
Rio de Janeiro

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5515359838087830>

**RESUMO:** O atual cenário mundial da pandemia está exigindo cada vez mais competências e tomadas de decisão assertivas dos agentes públicos. O objetivo geral deste estudo é analisar valores de licitações originadas de pregões eletrônicos homologados do Estado do Amazonas ocorridos durante o período da pandemia do Covid-19. Foram analisadas 564 aquisições que utilizaram o repasse de recursos do governo federal para o enfrentamento à pandemia. A governança nas compras públicas é complexa e desafiadora. Um correto direcionamento ao gestor público envolvido nas aquisições, identificando-se *a priori* anomalias existentes, pode contribuir para uma melhor tomada de decisão. Foram contextualizados a governança pública nas contratações, os princípios norteadores do Decreto nº 9.203/2017 e a Lei de Newcomb-Benford. Consta-se que os pregões com os primeiros dígitos 2 e 3 apresentaram o  $X^2$  mais elevado, fortalecendo a hipótese de que os pregões que se afastaram da curva de Benford têm maior probabilidade de desvios.

**PALAVRAS-CHAVE:** Governança Pública, Lei Benford, Leilão Eletrônico, Políticas Públicas.

### PUBLIC GOVERNANCE POLICIES IN BRAZIL: AN ACCOUNTING ANALYSIS OF BIDDING CARRIED OUT IN MANAUS DURING THE COVID-19 PANDEMIC

**ABSTRACT:** The current global pandemic scenario is demanding more and more skills and assertive decision-making from public agents. The general objective of this study is to analyze bidding values originating from electronic auctions approved in the State of Amazonas that took place during the period of the Covid-19 pandemic. We analyzed a total of 564 acquisitions that used transferred resources from the federal government to fight against the pandemic. Governance in public procurement is complex and challenging. A correct direction to the public manager involved in acquisitions, identifying a priori existing anomalies, can contribute to better decision-making. Were contextualized the public governance in hiring, the guiding principles of Decree No. 9,203/2017 and the Newcomb-Benford Law. It appears that the trading sessions with the first digits 2 and 3 had the highest  $X^2$ , strengthening the hypothesis that the trading sessions that deviated from the Benford curve are more likely to deviate.

**KEYWORDS:** Public Purchases. Frauds. Governance. Benford's Law. Electronic Trading.

## 1 | INTRODUÇÃO

Segundo Neto e Junior (2020), quanto maior for a capacidade de governança de uma

determinada instituição pública, maior será a possibilidade de que sejam bem aplicados os recursos públicos em favor da sociedade. Thai (2001) enxerga que os profissionais de compras públicas, por meio de sua experiência com o sistema de regulamentação de compras, tornam-se uma importante fonte de *feedback* para ajustes, melhorias ou reformas nas compras.

Para Kajimbwa (2018) a magnitude dos gastos públicos com aquisições é superável e espera-se que proporcione maior impacto sobre a economia, caso seja bem gerida. Para Saad (2016) as compras públicas é um sistema complexo que faz parte de um sistema, ainda, mais complexo de operações governamentais. Ele não consegue enxergar a governança em compras públicas sem a colaboração da governança nas demais funções do governo.

O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e, em seu artigo 3º, traz os princípios da transparência, da confiabilidade, da melhoria regulatória, da prestação de contas e responsabilidade, bem como o da integridade (BRASIL, 2017). Para Girardi e Oliveira (2019) o instituto normativo possui grande potencial de sucesso, pois contempla uma especificidade da governança, cuja ênfase está na prevenção e não na repressão de condutas desviantes. Isso explica o destaque dado a procedimentos e mecanismos de integridade como gestão de riscos, *accountability*, transparência e instâncias de auditoria.

E para o aperfeiçoamento da governança é necessário, no mínimo salutar para as organizações, que as instituições se balizem nos princípios da “boa governança”, sugeridos pelo Banco Mundial, são eles: a legitimidade a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability* (TCU, 2014). Guedes e Da Silva Júnior (2021) afirmam que a agenda da governança vem conquistando cada vez mais importância na administração pública, sendo possível constatar recentemente o surgimento de diversos normativos que tratam sobre o tema analisado.

No tocante as compras públicas, há o dever de continuamente melhorar os sistemas de aquisições e de governança no setor público, pois há uma relação com a geração de resultados para a sociedade, devido à elevada dimensão dos gastos associados (NETO; JUNIOR, 2020). O Senado Federal aprovou o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, que consiste na prestação de um auxílio financeiro no valor de R\$ 119,8 bilhões concedido aos Estados, Distrito Federal e Municípios para o combate à pandemia da Covid-19 (SENADO FEDERAL, 2021). A utilização deste auxílio excepcional por parte dos entes federativos tem que estar atrelada aos princípios e diretrizes da governança pública. O risco de fraude e corrupção é reduzido se a organização conhece bem os terceiros com quem está lidando (TCU, 2018).

Assim, de modo a mitigar o risco e na esteira do que prevê a OCDE (2008), a contratação eletrônica desempenha um papel importante para minimizar o risco de corrupção nestes contratos públicos. Fernando e Bandara (2020) existe um número

crescente de violações éticas relatadas em todo o setor público, e, cada vez mais, a ênfase na ética e nos valores de governança estão aumentando.

Atualmente, estudos que abordam as compras públicas têm o enfoque em celeridade na entrega e redução dos preços Reis e Cabral (2018), outros abordam fraudes, desvios, corrupção e conformidade dos pregões eletrônicos (SAMPAIO; FIGUEIREDO, 2019). Todavia, não se encontrou literatura que trata de governança nas compras ou contratações públicas que ocorreram durante a pandemia de Covid-19. Deste modo, o artigo visa analisar sob à luz da Lei de Newcomb-Benford se existem indícios de fraudes, anomalias ou má gestão dos recursos transferidos pelo governo federal para o Estado do Amazonas, nos pregões eletrônicos realizados para aquisições de materiais comuns, durante o enfrentamento da pandemia do Covid-19 entre 2020 e 2021.

## 2 | REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Governança em Compras Públicas

Para Neto e Junior (2020) é comum ouvir que o país gasta mal os seus recursos e na maioria dos casos a população desconhece como foi empregado esse gasto. Essa falta de transparência nos traz a necessidade de governança pública como promotora da eficiência e eficácia da gestão desses recursos. Segundo Matias-Pereira (2010), ainda que o surgimento do termo governança tenha se dado no contexto do setor privado, resguardadas as devidas especificidades, a aplicação de seus princípios básicos, como transparência, equidade, cumprimento de leis, prestação de contas e conduta ética, podem ser aplicados em organizações do setor público.

Osborne (2010) afirma que governança não é uma expressão recente na literatura, pois a expressão vem revestida de considerável conhecimento teórico e/ou ideológico. Para Matias-Pereira (2012) a expressão “governança” não é encontrada apenas uma definição, deveras é a imprecisão dos conceitos que implica em dificuldades da análise científica. Como a palavra está em um grande momento de sua utilização, seus conceitos variam de autor para autor, sem que se tenha um cuidado em analisar a expressão. Por outro lado, Guedes e Da Silva Júnior (2021) entendem que não há um consenso em torno do conceito de governança pública, pois este possui diversas formas que dependem do aspecto em que será analisado.

O Tribunal de Contas da União (TCU), em seu Referencial de Básico de Governança, afirma que a governança no setor público compreende um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2014). No mesmo sentido, Bittencourt *et al.* (2018) conceituam que a governança aplicada ao setor público pode ser vista como um conjunto de mecanismos que visa coibir decisões dos agentes públicos que não maximizem o interesse público.

Contudo o conceito mais utilizado se aproxima ao que o Banco Mundial definiu, é que a governança é a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento de um país. De acordo com Neto e Junior (2020), a governança é sinônimo de boa gestão do desenvolvimento. Uma gestão eficiente, competente, que busque mecanismos para garantir os resultados esperados pela sociedade traduz uma boa governança que contribui para a governabilidade do país.

De forma gradativa, instituições internacionais como o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), tiveram papel crucial na adaptação de seus princípios e recomendações a entidades do setor público na definição dos princípios da “boa governança” (GUEDES; DA SILVA JÚNIOR, 2021).

No tocante as compras públicas, há o dever de continuamente melhorar os sistemas de aquisições e de governança no setor público, pois há uma relação com a geração de resultados para a sociedade, devido à elevada dimensão dos gastos associados (NETO; JUNIOR, 2020). Na mesma linha Gaetani e Henriques (2020) dizem que as arquiteturas de governança distribuídas, combinadas com o intenso uso de tecnologia, transparência e coprodução de serviços públicos, podem mudar a paisagem da Administração Pública Federal.

## **2.2 Compliance, Accountability e Transparência**

Inicialmente, cabe ressaltar a origem do termo *compliance*, do verbo em inglês *to comply*, o qual significa agir de acordo com as regras, um conjunto de normas, ou apenas uma solicitação. Ou seja, em outras palavras, para Edwards e Wolfe (2005) significa a aderência a regras e regulamentações estabelecidas por autoridades competentes.

Apesar da natureza complexa e desafiadora da prestação de serviços ao público espera-se que as organizações públicas satisfaçam uma ampla e variada gama de valores públicos, como eficácia, eficiência, equidade e capacidade de resposta. A importância de um desempenho público satisfatório é talvez mais bem demonstrada em sua ausência: falha na prestação de serviços por organizações públicas estimula a atenção da mídia, escrutínio por princípios políticos e dissatisfação entre os cidadãos (BEKEROM; VOET; CHRISTENSEN, 2021).

A prevenção não é só mais eficiente na preservação do recurso público, mas também confere efetividade ao benefício social que se pretenda alcançar com esses recursos. Com isso em mente, o mecanismo da prevenção é composto por três componentes: gestão da ética e controles preventivos, transparência e *accountability*. Por meio da transparência e *accountability*, aumenta-se a capacidade de observação dos atos e fatos na gestão pública pelas partes interessadas (*stakeholders*) da organização e aferição dos resultados obtidos (TCU, 2017).

Vários estudiosos argumentaram que os cidadãos avaliam a prestação de

serviços por organizações públicas mais negativamente do que as organizações privadas (BEKEROM, VOET; CHRISTENSEN, 2021). Para mitigar essa percepção negativa, a transparência desde a sua origem na administração pública serviu para diminuir a corrupção. No mesmo sentido, para Chen e Neshkova (2020) a transparência é o que mais importa para coibir a corrupção nas fases finais do processo orçamentário, quando as informações divulgadas refletem os gastos reais dos governos, e não suas intenções.

Dentro do contexto dos países em desenvolvimento que compõe o BRICS com o Brasil, Wu, Yan e Vyas (2020) estudaram dois destes países, a China e a Índia. Dos entrevistados chineses, 73% concordaram que a transparência seria útil na redução da corrupção, com potencial no qual pode ser alcançado pela “redução do negócio por baixo da mesa”, simplificando os procedimentos e aumentando o custo da corrupção. Fundamentalmente, os respondentes acreditavam que isso aumentaria o papel de supervisão do público. Por outro lado, 43% dos entrevistados indianos não têm comentários a fazer e mais da metade dos entrevistados restantes acham que a transparência desempenha um papel positivo.

Em termos de informações fiscais, a transparência implica que os governos reportem aos cidadãos tanto os gastos planejados e a real execução orçamentária para que o público (e seus vigilantes - cidadãos) acompanhe todo o processo. Isso melhora supervisão pública sobre a alocação e gasto de recursos escassos e deixa menos espaço para agentes - políticos e burocratas - para fazer mau uso de fundos públicos para ganhos privados (CHEN; NESHKOVA, 2020).

As organizações públicas são punidas mais severamente por força dos maus resultados do que os das organizações privadas, mas principalmente por cidadãos que preferem a prestação de serviços privados (BEKEROM; VOET; CHRISTENSEN, 2021). Para Schiele (2020) o futuro irá requerer uma habilidade no funcionamento de mecanismos de responsabilidade horizontal e vertical apoiados por uma metodologia de acompanhamento sistemático, uma divulgação pública e uso pela mídia e pela sociedade civil para pressionar por prestação de contas.

Neste contexto, os cidadãos são os donos dos recursos financeiros do país e devem compreender e trabalhar em favor dos processos e mecanismos que salvaguardam a responsabilidade pública. A aquisição pública usa os recursos financeiros do país e é importante que seja contabilizada (KAJIMBWA, 2018). Na mesma linha o TCU (2021) considera que as organizações que gerenciam recursos públicos devem prestar contas aos cidadãos, demonstrando que administraram os recursos a elas confiados em conformidade com os princípios éticos, diretrizes estabelecidas pelo governo e normas aplicáveis.

De acordo com Neto e Junior (2020), após a exposição dos conceitos, fundamentos e princípios de governança, governabilidade e dos procedimentos licitatórios adotados no Brasil, verifica-se que as normas e legislações vigentes no país para as compras públicas trazem princípios aderentes a uma boa governança, resta claro que existe uma íntima



relação entre eles. Por isso, foram estabelecidos de tal forma que há uma completa fusão entre eles, não podendo pensar em um sem pensar em outro.

Uma grande unanimidade em compras governamentais é a existência de mecanismos que possam garantir transparência nos processos, controle social e combate à corrupção, pois só assim serão criadas as condições para alcance de resultados máximos (TRIDAPALLI, FERNANDES; MACHADO, 2011). Mesmo assim, as estratégias anticorrupção só podem ser implementadas de forma eficaz se envolver todas as partes essenciais interessadas, incluindo governo, sociedade civil, organizações não governamentais, setor privado, mídia e outros atores importantes que participam do processo de contratação pública (RUSTIARINI; NURKHOLIS; ANDAYANI, 2019).

### 2.3 Lei de Newcomb-Benford

Em 1881, o astrônomo e matemático Simon Newcomb (1835-1909), ao consultar tabelas de logaritmos em bibliotecas, observou que as primeiras páginas eram mais sujas e desgastadas do que as demais, inferindo, então, que elas eram as mais utilizadas. Uma vez que as primeiras páginas continham os números que começavam com dígitos menores, Newcomb constatou que números iniciados com o dígito “1” eram mais consultados do que os começados pelo dígito “2”, seguindo uma escala decrescente de uso até o dígito “9”.

O físico Frank Benford, em 1938, comprovou o mesmo fato que Newcomb havia observado há 57 anos. Porém, Benford aprofundou-se mais no tema, estudou um conjunto de dados de 20.229 observações sobre áreas de rios, números de casas de uma rua, tabelas de constantes físicas, cálculos científicos, dentre outros (CORRAR *et al.*, 2011).

A Lei de Benford, ou Lei-NB foi desenvolvida por Newcomb (1881) e Benford (1938), autores que evidenciaram que as probabilidades de ocorrência de números iniciados por dígitos menores são superiores às probabilidades de ocorrência de números iniciados por dígitos mais elevados. Essa Lei propõe que as frequências dos primeiros dígitos em uma infinidade de bancos de dados são decrescentes do 1 ao 9, conforme descrito na Tabela 1; o dígito 1 aparece em, aproximadamente, 30% dos dados, enquanto o 9 não atinge 5% desses valores (SAMPAIO; FIGUEIREDO, 2019).

Primeiros Dígitos	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Frequência Esperada	0,3010	0,1761	0,1249	0,0969	0,0762	0,6969	0,058	0,0512	0,0458

Tabela 1: Probabilidade de ocorrência do Primeiro Dígito.

Fonte: Adaptado de Simon Newcomb (1881).

Newcomb (1881) percebeu que os dez dígitos não ocorrem com a mesma frequência, o que deve ser evidente para quem faz muito uso de tabelas logarítmicas e como as

primeiras páginas se desgastam mais rápido do que as últimas. O primeiro algarismo significativo é geralmente mais 1 do que qualquer outro dígito, e a frequência diminui até 9.

Nigrini (2020) considera os chamados Testes de Primeira Ordem, os testes básicos de dígitos que são compostos pelos Teste dos Primeiros Dígitos, Teste dos Segundos Dígitos e Teste dos Dois Primeiros Dígitos. O Teste do Primeiro Dígito, que o assunto da maior parte das pesquisas teóricas e práticas existentes na literatura, é um teste de razoabilidade considerado pelo autor de alto nível, tornando-o de muita utilidade.

Cunha (2013) aponta que por ser um teste de visão macro, não identifica certas anomalias nos dados, o que torna difícil se certificar de que existe uma boa aderência à Lei NB. A regra geral é que um fraco ajuste para Benford é um sinal de que o conjunto de dados contém duplicações anormais e anomalias. Em um aplicativo de detecção de fraude, os primeiros dígitos são testados e fornecerá amostras de auditoria que são grandes e altamente ineficientes (NIGRINI, 2020).

### 3 | METODOLOGIA

Foram analisadas todas as aquisições de materiais comuns, que tinham o repasse financeiro do governo federal para o enfrentamento da pandemia, efetuadas pelo governo do Estado de Amazonas, excluindo-se da amostra as contratações de serviços comuns e de engenharia, e obras. Para tal, os dados foram coletados de duas bases de dados secundárias, por meio do acesso aos sites: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/transparencia/painel-de-compras>>, onde foi realizado o *download* dos dados brutos atinentes às compras realizadas durante a pandemia do Covid-19, e do site <<http://compras.dados.gov.br/licitacoes/doc/licitacao>>, onde foram acessados os pregões eletrônicos individuais, os quais para cada licitação poderá ter inúmeros itens licitados armazenados nessa base de dados.

A escolha da amostra se dá pelo fato de que quase todos os dias são veiculados noticiários com escândalos de corrupção nas diversas mídias de informação, cujo dinheiro que era para ser destinado ao combate ao enfrentamento da pandemia foi desviado ou gasto de maneira irregular, além do fato do Estado de Amazonas ter sido alvo de diversas operações contra combate à corrupção. A mais recente foi batizada pela Polícia Federal de “Operação Sangria”, para verificar fraudes nas compras de respiradores, construção de hospital de campanha (com desvios de R\$ 23 milhões) etc. (POLÍCIA FEDERAL, 2021).

De acordo com a base de dados coordenada pelo Ministério da Economia, no Estado de Amazonas foram realizadas, de 16 de março de 2020, período considerado como início da pandemia para a pesquisa, até 19 de junho de 2021, 584 contratações públicas (compras ou serviços), cujo valor total de pregões homologados foi de R\$ 4.094.954,78. Dentre as opções disponíveis de filtro foram utilizadas as seguintes: modalidade de licitação Pregão Eletrônico Tradicional e Pregão Eletrônico (SRP); apenas compras de material comum,

neste caso não foram incluídas contratações de serviços; e todas as aquisições que foram baseadas na Lei nº 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

Dos pregões analisados, resultaram em 584 itens distintos, sendo que só foi possível o acesso aos valores homologados de 464 itens, pois 126 itens encontravam-se com valores “0,00”, significando que os itens haviam sido cancelados antes da disputa de lances ou logo após a fase de julgamento das propostas, além de 4 pregões não possuírem valores. Esta é uma pesquisa em andamento sobre a governança nas compras públicas no Brasil, com enfoque nas aquisições públicas durante a pandemia.

Foram aplicados testes estatísticos por meio da ferramenta Eviews 10 para poder se avaliar os resultados obtidos com as comparações à Lei de Benford. Assim, as amostras foram submetidas à um conjunto de testes estatísticos propostos por Nigrini (2020), são eles: estatística Z (Teste-Z), *Qui-Square* e Desvio Médio Absoluto (DAM), de modo a validar todos adaptados para a Lei de Benford, conforme segue nas equações 1, 2, 3 e 4.

$$Teste\ z = \frac{|PR - PE| - (1/2n)}{\sqrt{\frac{PE(1 - PE)}{n}}} \quad \text{Eq. (1)}$$

Onde: PR é igual à proporção real, PE é igual à proporção esperada e n é o número de dados.

O termo (1/2n) é um fator de correção estatístico utilizado somente quando inferior ao primeiro termo do numerador. Já o limite do teste z é definido segundo a equação 2.

$$Limite_{\pm} = PE \pm \left( 1,96 \sqrt{\frac{PE(1 - PE)}{n}} \right) \pm \frac{1}{2n} \quad \text{Eq. (2)}$$

Já o teste qui-quadrado é definido segundo a equação 3:

$$X^2 = \sum_{i=1}^k \frac{(CR - CE)^2}{CE} \quad \text{Eq. (3)}$$

Onde: CR e CE representam, respectivamente, a contagem real e esperada dos dígitos. Dado um nível de significância de 5%, e considerando que k é cada categoria (variando em 9 dígitos, 9 resulta em 8 graus de liberdade e em um valor crítico de 15,51.

O teste Kolmogorov-Smirnov é baseado na diferença entre a soma cumulativa das proporções reais e a soma cumulativa das proporções esperadas. Após o cálculo das diferenças acumuladas para cada dígito, elege-se o maior valor dessa diferença – denominado supremo em estatística – e se o compara a um valor crítico, determinado por um nível de significância determinado (no caso, 5%). O valor crítico deste teste é

representado segundo a equação 4.

$$KS \text{ crítico} = \frac{1,36}{\sqrt{n}} \quad \text{Eq. (4)}$$

Onde: n é o número de dados e 1,36 é a constante para um nível de significância de 5%.

Finalmente o teste do desvio médio absoluto (DAM), equação 5, é uma alternativa proposta por Nigrini (2011) para o problema dos testes qui-quadrado e Kolmogorov-Smirnoff para extensos bancos de dados.

$$DAM = \frac{\sum_{i=1}^k |PR - PE|}{k} \quad \text{Eq. (5)}$$

Onde: k é o número de séries dos dígitos analisados.

A fim de responder o problema de pesquisa e alcançar os objetivos propostos pelo estudo, este trabalho foi desenvolvido por meio de uma abordagem quantitativa, pois esta é caracterizada por abordagens dedutivas ao processo de pesquisa com o objetivo de provar, refutar ou dar crédito às teorias existentes Leavy (2017), além de utilizar a estratégia metodológica comparativa, visto que a pesquisa comparou as frequências esperadas com as frequências reais dos dados relacionados às compras de materiais comuns, realizadas por pregões eletrônicos no Estado do Amazonas, durante o período da Pandemia do Covid-19.

## 4 | RESULTADOS

Os desvios encontrados no teste do primeiro dígito relacionado à Lei de Benford, tem forte apego ao que sinalizam Sampaio e Figueiredo (2019), quando afirmam que tais desvios são indicadores da interferência humana no comportamento natural dos números dispostos na distribuição do primeiro dígito significativo das frequências relativas dos dígitos 1 a 9. Na pesquisa, esta interferência parece ter ocorrido no caso dos Pregões Eletrônicos homologados por diversos órgãos localizados no Estado do Amazonas e em sua capital Manaus, pois foi possível identificar discrepâncias entre as frequências relativas observadas e esperadas, indicando potenciais indícios de erros, anomalias ou fraudes.

Após aplicação dos filtros, não foram encontradas compras baseadas na Lei nº 8.666/93, que é a lei, ainda vigente, de licitações e contratos administrativos, diferente de outros estados que fizeram uso de diversas leis para o enquadramento das compras. Cada pregão eletrônico pode conter diversos itens, por exemplo, um pregão eletrônico pode conter 68 itens, dentre os quais são equivalentes à 68 aquisições distintas para um mesmo órgão público.

Os resultados encontrados e demonstrados no gráfico 1, representam graficamente a comparação da frequência esperada por Benford com a frequência real dos pregões

eletrônicos homologados no período da pandemia, sendo os dígitos 2, 3, 7 e 8 os que se afastam da curva de Benford, ainda que visualmente. Na aplicação dos testes estatísticos: Teste-Z e *Qui-Square* ( $\chi^2$ ), os dígitos 2, 3, 7 e 8 não se encontram em conformidade com Benford.

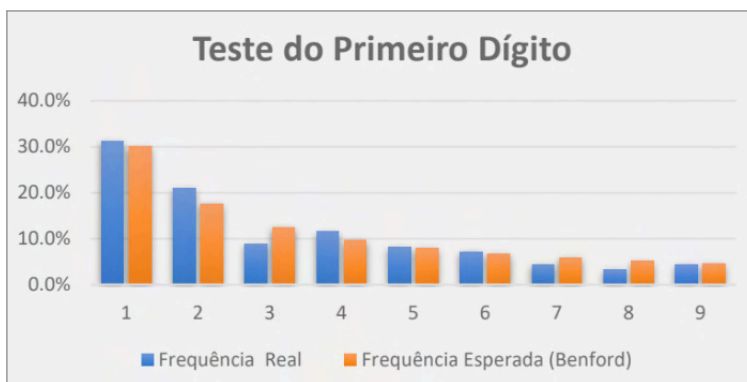


Gráfico 1 – Frequências relativas e esperadas em relação ao 1º Dígito.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para o Teste do Primeiro Dígito, foram considerados todos os valores maiores ou iguais a 1, uma vez que 3 itens dos pregões eletrônicos homologados foram descartados por terem valores abaixo de R\$1,00, assim a amostra ficou com 461 itens. Após a verificação inicial, apresentada no gráfico 1, percebe-se que existem frequências destoantes das frequências dos primeiros dígitos de Benford. Porém, para uma análise mais robusta é necessário o aprofundamento em testes mais avançados. Sendo assim, para Nigrini (2020) a premissa subjacente da literatura de Benford é que os dados autênticos devem seguir Benford e os desvios de Benford podem sinalizar irregularidades de algum tipo.

Dígitos	Varição	Conclusão
Primeiros Dígitos	0, 000 a 0,006	Estreita conformidade
	0,006 a 0,012	Conformidade aceitável
	0,012 a 0,015	Marginalmente aceitável
	Acima de 0,015	Não-conformidade

Tabela 2 - Valores críticos para o Teste DAM para conformidade.

Fonte: Adaptado de Nigrini (2020).

De acordo com Nigrini (2020) o  $\chi^2$  calculado quase sempre será maior do que o valor de corte, fazendo concluir que os dados não estão em conformidade com Benford. Pois a partir de 5.000 registros o problema começa a ser perceptível em um conjunto de dados. Portanto, a pesquisa não sofre com o problema pois a amostra final é de 461 valores de pregões eletrônicos homologados durante a pandemia.

No contexto da análise da tabela 3, com relação às determinações dos desvios de conformidade observados para cada dígito que houve variação significativa para os dígitos 7, isto é, para módulos do valor de Z superiores à 1,96 (valor do Z crítico). Quando da análise global dos pregões eletrônicos homologados, verifica-se que a distribuição da frequência observada está em conformidade com a esperada, segundo a Lei de Newcomb-Benford (1881), o que foi obtido pelo teste  $\chi^2$ . A tabela 3 evidencia que o  $\chi^2$  total (14,69) é inferior  $\chi^2_c$  (15,51).

1º Díg	Freq. Real	% Real	Freq. Esperada	% Esperada	Teste Z	Teste $\chi^2$	Teste K-S	Teste DAM	Valor Z crítico	Valor $\chi^2$ Crítico	Valor K-S Crítico
1	144	29,8%	139	30,10%	1,900	0,197	1,703	0,0072	1,96	15,51	0,0034
2	97	19,6%	81	17,61%	1,760	3,084	1,324				
3	41	12,5%	58	12,49%	-0,030	4,782	4,812				
4	53	8,8%	45	9,69%	0,990	1,551	0,561				
5	38	8,0%	37	7,92%	0,050	0,061	0,011				
6	33	7,2%	31	6,69%	0,640	0,148	0,492				
7	20	4,4%	27	5,80%	2,000	1,696	0,304				
8	15	5,4%	24	5,12%	0,370	3,123	2,753				
9	20	4,4%	21	4,58%	0,230	0,057	0,173				
<b>Total</b>	<b>461</b>	<b>100%</b>	<b>461</b>	<b>100%</b>		<b>14,699</b>					

Tabela 3 - Resultados dos Primeiros Dígitos.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Pode-se depreender que o modelo contabilométrico preconiza que os pregões eletrônicos realizados para compras de materiais comuns para a pandemia de Covid-19 devem ser investigados com maior profundidade para os valores que se iniciam com o dígito 2 e 3, porém não menos importante o dígito 7 e 8. Destacam-se os pregões homologados com os primeiros dígitos 2, pois possuem uma frequência esperada de 81 pregões eletrônicos homologados, enquanto a observada foi de 97, indicando um excesso do dígito em 16 pregões.

Para o dígito 3 tem-se uma frequência esperada de 41 pregões eletrônicos homologados, enquanto a observada foi de 58, indicando uma falta desse dígito em 17 pregões. Em ambos os dígitos supracitados, o excesso e a falta podem representar manipulação intencional no dígito. No entanto, o DAM para o primeiro dígito foi calculado em 0,0072, o que denota, segundo a tabela 3, uma conformidade aceitável com a Lei de

Benford.

## 5 | CONCLUSÕES

Com o objetivo de aplicar a Lei de Newcomb-Benford para identificar fraudes, anomalias ou possíveis desvios de recursos públicos nas aquisições de materiais comuns dos órgãos federais, estaduais e municipais localizados no Estado e Municípios de Manaus, realizadas com recursos transferidos pelo governo federal durante a pandemia do Covid-19, foram encontrados desvios nos pregões eletrônicos homologados no período estudado.

Ao longo do tempo a evolução no campo das contratações públicas evoluiu sobremaneira, principalmente no que tange a implantação do *E-governance procurement*, contribuindo para maior capacidade de governança dos órgãos públicos. Foi a partir de *benchmarking* realizado junto à iniciativa privada que ferramentas de governança eletrônica aliadas às técnicas aplicadas surgiram para aumentar a transparência e o controle dos gastos públicos.

Percebe-se que o Brasil vem investindo em ferramentas de auxílio no controle de irregularidades dos processos licitatórios. A Controladoria Geral da União investiu na compra de um equipamento conhecido como “Alice”, que verifica irregularidades em editais e processos licitatórios. Ao levar em conta as quantias vultosas que as compras públicas representam nos gastos dos governos, vislumbra-se a importância do quão dinâmico, complexo e desafiador é o sistema de compras públicas no Brasil.

Os princípios e diretrizes norteadoras da governança pública previstos no Decreto nº 9.203/2017, devem ser perseguidos por todo agente público que desempenhe alguma função que tenha por interesse a prestação de serviço à coletividade. Assim, apesar das diversas ferramentas já existentes na governança das compras públicas, a Lei de Newcomb-Benford se mostrou muito eficiente no assessoramento à tomada de decisão pelo gestor público responsável pelas aquisições.

A transparência aliada ao controle social exercido pela sociedade irá colaborar cada vez mais com o melhor uso do recurso público, além de mitigar o impacto que as fraudes e a corrupção podem causar. Todavia, o resultado da malservação da coisa pública acarreta perdas incalculáveis aos cofres públicos, e, conseqüentemente, impactando no bem-estar do cidadão.

Recomenda-se para estudos futuros, o aprofundamento nas contratações de serviços realizadas por meio de dispensa de licitação, a aplicação de testes do segundo dígito e dos dois primeiros dígitos propostos por Nigrini (2020), e, por último, uma comparação das compras públicas após a conclusão da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Covid-19.

## REFERÊNCIAS

BEKEROM, P. V. D.; VOET, J. V. D.; CHRISTENSEN, J. **Are Citizens More Negative About Failing Service Delivery by Public Than Private Organizations? Evidence From a Large-Scale Survey Experiment.** *Journal of Public Administration Research and Theory*. Volume 31, 2021, p. 128-149.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.** (2017). Brasília, DF.

CHEN, Can; NESHKOVA, Milena I. **The effect of fiscal transparency on corruption: A panel cross-country analysis.** *Public Administration*, v. 98, n. 1, p. 226-243, 2020.

CORRAR, L.; PAULO, E.; DIAS FILHO, J. M.; RODRIGUES, A. **Análise multivariada para os cursos de administração, ciências contábeis e economia.** São Paulo: Atlas, 2011.

CUNHA, F. C. R. **Aplicações da lei Newcomb-Benford à auditoria de obras públicas.** Dissertação (Mestrado em Regulação e Gestão de Negócios) - Universidade de Brasília, Brasília, p. 486, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/16379>. Acesso em: 23 mai. 2021.

DA VEIGA, M.D.R. AND MAJOR, M. **Governance as integrity: The case of the internal oversight at the United Nations through the lens of Public and Private Bureaucracies Transaction Cost Economics.** *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. 32 n. 1, pp. 67-91, 2019.

EDWARDS, J.; WOLFE, S. **Compliance: A review.** *Journal of Financial Regulation and Compliance*, 13(1), 48-59, 2005.

FERNANDO, M, BANDARA, R. **Towards virtuous and ethical organizational performance in the context of corruption: A case study in the public sector.** *Public Administration and Development*, v. 40, p. 196– 204, 2020.

GAETANI, Francisco; HENRIQUES, Ricardo. **Gestão integrada de políticas públicas.** In: Fabio Giambiagi, Sergio Guimarães Ferreira, Antônio Marcos Hoelz Ambrozio (org). *Reforma do Estado Brasileiro: Transformando a Atuação do Governo.* São Paulo: Atlas, 2020.

GIRARDI, Jeferson. OLIVEIRA, Antônio Gonçalves. **A governança na Administração Pública Federal para a mitigação da corrupção uma análise de conteúdo da política pública.** *Revista de Auditoria, Governança e Contabilidade*, v.7, n. 27, p. 59-72, 2019. Disponível em: <http://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/ragc/article/viewFile/1722/1132>. Acesso em: 06 Jun 2021.

GUEDES, Danilo Rodrigues; DA SILVA JÚNIOR, Agnello Rufino. **Governança Pública no Brasil: Estado da Arte dos Estudos Publicados de 2009 a 2019.** *Revista Controladoria e Gestão*, v. 2, n. 1, p. 370-387, 2021.

KAJIMBWA, M.G.A. **Benchmarking accountability of local government authorities in public procurement in Tanzania: A methodological approach.** *Benchmarking: An International Journal*, v. 25, n. 6, p. 1829-1843, 2018.

LEAVY, Patricia. **Research designs: Quantitative, Qualitative, Mixed Methods, Arts-Based, and Community-Based Participatory Research Approaches.** The Guilford Press, 2017.



MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

NETO, Macário Neri Ferreira; JUNIOR, José Gomes. **LICITAÇÃO PÚBLICA E SUA RELAÇÃO COM A GOVERNANÇA E A GOVERNABILIDADE**. FACEF Pesquisa-Desenvolvimento e Gestão, v. 23, n. 1, 2020.

NEWCOMB, Simon. **Note on the frequency of use of the different digits in natural numbers**. American Journal of mathematics, v. 4, n. 1, p. 39-40, 1881.

NIGRINI, M. J. **Forensic Analytics Methods and Techniques for Forensic Accounting Investigations**. Hoboken: John Wiley & Sons, 2011.

NIGRINI, M. J. **Forensic Analytics Methods and Techniques for Forensic Accounting Investigations**. Hoboken: John Wiley & Sons, 2020.

ODCE. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Annual Report**. 2008.

OSBORNE, Stephen P. **THE NEW PUBLIC GOVERNANCE? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. Abingdon: Routledge, 2010.

PATRUCCO, A.S., LUZZINI, D. AND RONCHI, S. **Research perspectives on public procurement: Content analysis of 14 years of publications in the journal of public procurement**. Journal of Public Procurement, Vol. 17 n. 2, p. 229-269, 2017.

POLÍCIA FEDERAL. **PF investiga desvio de recursos públicos para ações de enfrentamento ao COVID-19 no Amazonas**. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/06/pf-investiga-desvio-de-recursos-publicos-para-acoes-de-enfrentamento-ao-covid-19-no-amazonas>: Acesso em: 27 Jun 2021.

REIS, P. R. D. C.; CABRAL, S. **Para além dos preços contratados: Fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas**. Revista de Administração Pública, v. 52, n. 1, p. 107-125, 2018.

RUSTIARINI, N.W., T., S., NURKHOLIS, N. ; ANDAYANI, W. **Why people commit public procurement fraud? The fraud diamond view**. Journal of Public Procurement, v. 19, n. 4, p. 345-362, 2019.

SAAD, Y.G. **Antifragilizing public procurement systems: A paradigm shift**. Journal of Public Procurement, v.16, n. 4, p. 419-453, 2016.

SAMPAIO, A. H; FIGUEIREDO, P. S. **Análise de fragilidades no Sistema de Compras Públicas do Brasil: verificação de indícios de Fraudes em Pregões Eletrônicos por meio da Lei de Benford**. XLIII Encontro da ANPAD – EnANPAD, 2019.

SENADO FEDERAL DO BRASIL. **Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorios-legislativos/covid-19>. Acesso: 28 Mai 2021.

SCHIELE, H. **Comparing public and private organizations in their quest to become a preferred customer of suppliers**. Journal of public procurement, v. 20, n. 2, p. 119-144, 2020.

TRIDAPALLI, J. P.; FERNANDES, E. e MACHADO, W. V. **Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil**. Revista de Administração Pública, v. 45, n. 2, p. 401–433, 2011.

WILLIAMS-ELEGBE, S. **Systemic corruption and public procurement in developing countries: are there any solutions?** Journal of Public Procurement, v. 18, n. 2, p. 131-147, 2018.

THAI, K.V. **Public procurement re-examined**. Journal of Public Procurement, v.1, n.1, p.9- 50, 2001.

TRIBUNAL DE CONTAS UNIÃO – TCU. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília, 2014. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial\\_basico\\_governanca\\_2\\_edicao.PDF](https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF). Acesso em 04 Jun 2021.

\_\_\_\_\_. **Referencial de combate à fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública/Tribunal de Contas da União**. Brasília. 2017. Disponível em: [https:// portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/conheca-o-referencial-de-combate-a-fraude-e-corrupcao-produzido-pelo-tcu.htm](https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/conheca-o-referencial-de-combate-a-fraude-e-corrupcao-produzido-pelo-tcu.htm). Acesso em: 08 Jun 2021.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União - TCU. **Referencial de Combate à Fraude e Corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública**. Brasília: TCU, 2a. Edição, 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União - TCU. **Dez passos para a boa governança**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2a. Ed., 2021.

WU, Alfred M.; YAN, Yifei; VYAS, Lina. **Public sector innovation, e-government, and anticorruption in China and India: Insights from civil servants**. Australian Journal of Public Administration, v. 79, n. 3, p. 370-385, 2020.

## **SOBRE O ORGANIZADOR**

**ELÓI MARTINS SENHORAS** - Professor associado e pesquisador do Departamento de Relações Internacionais (DRI), do Programa de Especialização em Segurança Pública e Cidadania (MJ/UFRR), do Programa de MBA em Gestão de Cooperativas (OCB-RR/UFRR), do Programa de Mestrado em Geografia (PPG-GEO), do Programa de Mestrado em Sociedade e Fronteiras (PPG-SOF), do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Amazônia (PPG-DRA) e do Programa de Mestrado em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação (PROFNIT) da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Graduado em Economia. Graduado em Política. Especialista pós-graduado em Administração - Gestão e Estratégia de Empresas. Especialista pós-graduado em Gestão Pública. Mestre em Relações Internacionais. Mestre em Geografia - Geoeconomia e Geopolítica. Doutor em Ciências. *Post-Doc* em Ciências Jurídicas. *Visiting scholar* na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), na University of Texas at Austin, na Universidad de Buenos Aires, na Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México e na National Defense University. *Visiting researcher* na Escola de Administração Fazendária (ESAF), na Universidad de Belgrano (UB), na University of British Columbia e na University of California, Los Angeles. Professor do quadro de Elaboradores e Revisores do Banco Nacional de Itens (BNI) do Exame Nacional de Desempenho (ENADE) e avaliador do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (BASis) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC). Professor orientador do Programa Agentes Locais de Inovação (ALI) do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE/RR) e pesquisador do Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais (CENEGRI). Organizador das coleções de livros Relações Internacionais e Comunicação & Políticas Públicas pela Editora da Universidade Federal de Roraima (UFRR), bem como colunista do Jornal Roraima em Foco. Membro do conselho editorial da Atena Editora.

## 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