

## OS PROCESSOS DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E SUAS INFLUÊNCIAS NOS PROCESSOS DE JUDICIALIZAÇÃO

**André Luiz Batista da Costa**

*Mestre em Direitos Sociais e Processos Reivindicatórios. Especialista em Direito Público e em Direito Constitucional de Administrativo. Formado em Direito e Comunicação Social. Professor da Escola Superior de Polícia – ESP – Polícia Federal*

**Douglas Henrique Marin**

*Doutor em Ciências pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp); mestre em Direito (Ciências jurídico-filosóficas) pela Universidade do Porto (UP-Portugal); especialista em Direito das Obrigações pela Universidade Estadual Paulista (Unesp) e em Ciências Jurídicas pela Universidade do Porto (UP-Portugal); graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (USP); Procurador Federal e coordenador na Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República; professor na graduação e pós-graduação em Direito no Centro Universitário IESB.*

### Resumo

Em que pese os avanços do Estado Brasileiro na implementação e fiscalização de políticas públicas, ainda são muitos os problemas a serem enfrentados pelos gestores públicos na condução das ações estatais. Nesse sentido o presente artigo buscará discutir a gestão pública das ações afirmativas do Estado traçando um paralelo entre as inconsistências do modelo de gestão brasileira, os erros cometidos pelos gestores públicos na condução do Estado e a busca cada vez maior, por parte do público alvo das políticas públicas, das vias judiciais para a garantia dos direitos fundamentais sociais, omitidos pelo Estado. Com foco nos processos de formação das políticas públicas em um determinado espaço temporal, analisaremos alguns erros encontrados em ações estatais, constantes de relatórios de fiscalização da Controladoria Geral da União, dentre outros, mostrando os atropelos dos processos de gestão da coisa pública buscando demonstrar as possíveis influências da formação do Estado Federal Brasileiro e seu modelo cultural e político na condução, por vezes, desastrosa do próprio Estado.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; Gestão pública; Princípio da Eficiência; Estado Federado.

### Abstract

Despite the advances of the Brazilian State in the implementation and inspection of public policies, there are still many problems to be faced by public managers in conducting state actions. In this sense, this article will seek to discuss the public management of the State's affirmative actions, drawing a parallel between the inconsistencies of the Brazilian management model, the mistakes made by public managers in conducting the State and

the increasing search by the target public of the public policies, judicial channels to guarantee fundamental social rights, omitted by the State. With a focus on the processes of forming public policies in a given time frame, we will analyze some errors found in state actions, contained in inspection reports of the Federal Comptroller General, among others, showing the disruptions of the public affairs management processes seeking to demonstrate the possible influences of the formation of the Brazilian Federal State and its cultural and political model in the sometimes disastrous conduct of the State itself.

**Keywords:** Public policy; Public administration; Principle of Efficiency; Federated State.

## Introdução

Nos últimos anos, o Brasil vem experimentado várias mudanças em seus processos de gestão pública, sobretudo nas ações afirmativas do Estado na área da saúde, com a implementação de novas metodologias e procedimentos baseados na experimentação científica e no rigor metodológico. Ocorre, no entanto, que mesmo diante destes processos, nos últimos anos, os números de políticas públicas judicializadas sofreram aumentos que parecem não condizer com as melhorias apresentadas pelos avanços legislativos e pela própria busca de uma maior profissionalização da Administração Pública.

Em busca de respostas para os questionamentos que surgem em decorrência desses desconexos números de ações judiciais questionando ações políticas do Estado, o presente artigo buscará analisar a gestão da coisa pública sob o prisma das influências que a própria formação do Estado Federal Brasileiro, com toda a sua carga cultural e política, exerce sobre as escolhas feitas por seus gestores em matéria de garantias sociais. Discutira, ainda a possível relação existente entre os direitos fundamentais constitucionais pátrios e os grupos de influência instalados na estrutura do Estado, buscando uma consequente

contribuição desse estado de coisas para o aumento nos processos de judicialização da política no Brasil.

Sem renunciar à constatação de que a judicialização caracteriza-se como uma prática nefasta para a estabilização das estruturas sociais, buscar-se-á, neste artigo, uma análise isenta desse fenômeno, fazendo um paralelo entre estas ações judiciais e as políticas públicas implementadas pelo Estado em um mesmo espaço físico-temporal, na tentativa de entender suas possíveis conectividades.

Como base teórica para esta pesquisa serão utilizados dados constantes dos sistemas públicos de pesquisa de decisões judiciais dos Tribunais Brasileiros, além de uma ampla análise de literatura (doutrina e jurisprudência), procurando-se refletir os entendimentos prevalentes no Brasil buscando, ao final, trazer algumas sugestões de melhorias para o desenvolvimento do Estado.

## **1. A administração pública brasileira e suas relações com o particular**

Cabe-nos, antes de qualquer aprofundamento sobre a administração pública brasileira, analisar, ainda que em breves termos, a própria terminologia “administração pública”, posto ser a partir do desenvolvimento do conceito desse vocábulo que o próprio gestor - seja ele público ou privado - se viu cada vez mais obrigado à utilização de princípios de excelência na condução da coisa gerida.

Peter Drucker, considerado o pai da administração moderna, na busca pelo melhor conceito para o termo “administração” deparou-se com duas premissas populares para “o que é e o que faz a administração”. Segundo Drucker, o senso comum relacionou o termo administração, primeiramente, à ideia de gerência ou chefia, excluindo do referido conceito um de seus principais componentes, a saber,

os administrados. Já no segundo caso, não muito diferente do primeiro, o termo foi relacionado com a ideia “de alguém que dirige o trabalho dos outros”, ficando esse conceito muito próximo da ideia de que administração se resume a “alguém cujo o trabalho consiste em fazer os outros trabalharem”. (DRUCKER, 2003, p. 7)

Contrariamente ao achado de Druker, CHIAVENATO (2003, p. XVIII) declara que “a administração é melhor compreendida quando se correlaciona o seu conceito com as características da empresa – e suas variáveis internas – e com as características do ambiente que a rodeia – e suas variáveis externas”. Em continuidade à sua lição, CHIAVENATO (2003, p. 3) nos ensina que “a Administração é o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso dos recursos organizacionais para alcançar determinados objetivos de maneira eficiente e eficaz”.

Na busca desses objetivos, falando especificamente da gestão pública, uma das características mais importantes a ser ressaltada é a vinculação estrita do Estado ao princípio da legalidade (fazer apenas aquilo que determina a lei) não podendo, em regra, igualar-se aos ditames da gestão privada, que embora não possa utilizar-se de meios ilegais para alcançar suas metas, não está obrigada a fazer apenas aquilo que a lei determina.

Essa vinculação da administração pública ao princípio da legalidade, que na visão de BRAGA (2002, p. 18), “está na base do Estado de Direito” coloca a gestão pública em uma posição bastante diferenciada nas relações com o setor privado, sobretudo nas transações comerciais, onde a administração pública goza de certa supremacia com prazos e condições diferenciados. Deve-se ressaltar que embora essa relação de superioridade do Estado tenha como objetivo supervalorizar o

interesse público, nos tempos modernos essa supremacia tem trazido consequências bem diferentes da esperada.

Ocorre que, com o objetivo de preservação patrimonial, as empresas particulares acabam por fazer uso de instrumentos, como elevação de seus preços nas vendas para órgãos públicos, já que estes têm prazos dilatados para efetuar seus pagamentos além de, nos limites previstos em lei, poder simplesmente desistir da compra mesmo depois de concluídos os certames negociais.

Portanto, é com base nessa relação de supremacia do interesse público, aliado à estrita vinculação aos textos legais, que o gestor público brasileiro precisa pautar todos os seus esforços para implementar políticas públicas eficientes e que sejam economicamente viáveis, fato que fica muitas vezes prejudicado, tendo em vista a necessidade de o particular buscar formas de proteger-se da inviabilização de seu negócio frente à posição de império, nem sempre justa do Estado, em suas relações comerciais.

Surge dessa estrutura político-administrativa do Estado brasileira uma enorme dificuldade para o gestor de políticas públicas no Brasil, tendo em vista que ele precisa manter-se nos rigores da lei e, ainda assim, buscar formas de proteger os interesses do Estado ainda que isso signifique prejuízo ao particular, situação extremamente delicada diante das pressões dos grupos econômicos representados legislativamente.

É neste cenário de regulações e proteções, muitas vezes exageradas, que o gestor público precisa encontrar meios de gerir as ações do Estado, muito vezes enfrentando interesses que vão muito além das necessidades sociais e a própria vontade da lei, mas falaremos mais desse assunto mais adiante.

## **2. A gestão de políticas públicas no Brasil – uma história construída por grupos de interesses e procedimentos equivocados**

Embora seus estudos iniciais - nos anos 50 - nos Estados Unidos, tenham apresentado um certo foco na ciência política e na organização estatal, a percepção da grandeza do estudo da gestão pública como uma matéria multidisciplinar evoluiu muito rapidamente dando a esta disciplina vieses que vão muito além das ciências administrativas. No entanto, não seria incorreto dizer que é na análise feita sob o ponto de vista da ciência política que, em nosso ponto de vista, se encontra a sua maior contribuição para o entendimento das motivações que levam o Estado a decidir-se por uma política pública em detrimento de outra, por vezes, vista como de muito maior valor social.

Nesse sentido, DYE *et al* (1992, p. VII), nos ensinam que “a maioria das políticas públicas são uma combinação de planejamento racional, incrementalismo, competição entre grupos, preferências da elite, escolha pública, processos políticos e influências institucionais” (*tradução livre*). Com base nesta afirmação, fica-nos claro que não é possível fazer uma análise das escolhas governamentais em políticas públicas levando-se em consideração apenas as questões econômicas ou de oportunidade, pois as influências sobre essas decisões vão muito além destas variáveis.

MULLER e SUREL ao explicarem as formas de ação do poder público nos ensinam que estas ações estão atreladas a duas concepções tradicionais do Estado. Na primeira delas, os autores abordam o Estado e suas ações como sendo uma produção da própria sociedade, ao declararem que “esta perspectiva acha o essencial de sua fonte no pensamento hegeliano que vê o Estado como a

realização da sociedade civil na sua unidade, tornando-se o Estado o lugar da “previdência universal” sem o qual a sociedade não existe”. (MULLER e SUREL, 2002, p. 32)

A grande dificuldade que advém desta teoria é que, segundo esses autores, “a ação do Estado transcende os múltiplos interesses particulares da sociedade civil, para colaborar na definição de um interesse comum” o que nos leva a crer que o poder público possui uma ordem própria que não nasce, necessariamente, dos anseios da sociedade como um todo, quiçá de uma maioria deste mesmo grupo social. Ainda contra-argumentando essa ideia, Muller e Surel, trazem para a discussão os argumentos de Marx de que as ações do Estado transcendem os interesses da sociedade e são frutos das lutas de classes e delas depende a sua própria existência. (MULLER e SUREL, 2002, p. 32-33)

Nesse sentido, a solução para os questionamentos que se levantam a partir da teoria de um Estado autônomo e, também, para a teoria de um Estado dependente da sociedade tomam contornos de difícil dilucidação. No entanto, na tentativa de buscar uma explicação para esse difícil enquadramento do Estado como autônomo ou dependente da ação social, Muller e Surel (2002), nos ensinam que:

O conjunto destas abordagens forma o pedestal da maior parte das teorias que valorizam o papel central do Estado nas relações sociais. Sem entrar nos detalhes de uma longa história da sociologia do Estado (Badie, Birnbaum, 1979), contentar-nos-emos em mostrar que uma tal perspectiva pôde alimentar uma corrente de análise particular quanto à natureza da intermediação contemporânea entre Estado e grupos de interesse na produção da ação pública, aquela do neo-corporativismo. Considerando a centralidade do Estado e de sua natureza monopolística quanto ao exercício da dominação, os defensores da abordagem neo-corporativista ultrapassam entretanto o quadro institucional do aparelho político-administrativo, para descrever a ação do Estado como o produto de uma relação institucionalizada entre um número limitado de atores

públicos e privados (Schmitter, 1974; Lehmbruch, Schmitter, 1979). (MULLER e SUREL, 2002, p. 34)

A partir dessa visão do neo-corporativismo, trazida por Miller *et al*, é possível inferir que o Estado moderno se estrutura como um ente de composição mista ficando entre o autônomo e o dependente, conforme melhor lhe convier. Entender essa estruturação do Estado é extremamente relevante para a compreensão das políticas públicas implementadas, pois em um dado momento histórico e político as ações do Estado tenderão a se mostrar totalmente autônomas para determinados grupos, e totalmente dependentes para outros, a depender do poder de influência que cada um desses grupos tiverem na formação do “aparelho político-administrativo” do Estado.

Ocorre que, ao se falar em formação ideológica no Brasil é preciso levar em consideração que somos uma Federação composta por 26 Estados, um Distrito Federal, a União e cerca de 5000 Municípios. Além desses números, possuímos 35 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, e, desses, 30 com representação no Congresso Nacional que, atualmente, possui 8 bancadas, a saber, a Bancada Empresarial, a Bancada Ruralista, a Bancada Sindical, a Bancada Feminina, a Bancada Parentes, a Bancada da Segurança, a Bancada Evangélica e, criado mais recentemente, o Centrão.

Diante dessa realidade, parece-nos mais importante entender quem são os atores que fazem parte da composição do Estado em um dado momento, do que buscar entender qual é a verdadeira agenda dos entes públicos, posto que, esta última, será determinada e mudada de acordo com as vontades desses grupos. Ao analisarem as políticas públicas sob o ponto de vista dos defensores da formação pluralista do Estado, Muller e Surel, declaram que:

Esta perspectiva conduz, evidentemente, a consequências importantes do ponto de vista da análise da ação pública. Para os defensores do paradigma pluralista, o conteúdo de uma política será o resultado das diferentes pressões exercidas pelos grupos de interesse envolvidos. Por exemplo, uma política favorecendo um tipo de combustível, com o fim de lutar contra a poluição, será a resultante das pressões contraditórias de diferentes grupos de interesses: construtores automobilísticos, ecologistas, usuários de transportes públicos etc. O sentido desta política será, portanto, buscar na capacidade dos grupos envolvidos mobilizar recursos, exercer pressões ou impor sua visão do mundo, convertendo, por fim, suas ações em decisões públicas. (MULLER e SUREL, 2002, p. 35)

Embora eles tenham se referido especificamente ao modelo de Estado pluralista, essa realidade marcada por influências de grupos estará presente, também, no Estado autônomo mas, o mais importante, no entanto, é que ao entendermos as concepções de formação do Estado, seja como um ente autônomo, seja como um produto da sociedade, tenhamos a percepção de que estes modelos não podem dispensar o fator humano, o que sempre os colocará sob os holofotes dos grupos de influência.

Nesse sentido, ao analisar a implementação das políticas a partir das suas 7 fases sequenciais delimitadas por SECCHI (2012) como sendo: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação e 7) extinção, percebe-se, já nas duas fases iniciais (identificação do problema e formação da agenda) do ciclo de uma política pública os seus primeiros pontos de tensão quando analisados levando-se em consideração os grupos de interesse instalados nas instituições do Estado.

Secchi (2012, p. 34) ao conceituar o que vem a ser um problema, em matéria de política pública, asseverou que este "é a discrepância entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública", portanto, nem sempre um problema se

traduz como uma real calamidade, podendo ser, apenas uma situação que pode ser melhorada, ou, na pior das hipóteses, um problema criado por um grupo de interesse.

No que diz respeito à formação da agenda, o mesmo Secchi nos ensina que:

A agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes. Ela pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importante (Secchi,2006).

[...]

Os problemas entram e saem das agendas. Eles ganham notoriedade e relevância, e depois desinflam. Como destaca Subirats (1989), a limitação de recursos humanos, financeiros, materiais, a falta de tempo, a falta de vontade política ou a falta de pressão popular podem fazer que alguns problemas não permaneçam por muito tempo, ou nem consigam entrar nas agendas. As agendas listam prioridades de atuação, e como já dizia um ex-candidato à Presidência da República do Brasil: a maior dificuldade para o político não é estabelecer quais serão as prioridades. A maior dificuldade é ordenar as prioridades (SECCHI, 2012, p. 36)

Portanto, existem vários fatores que podem influenciar a formação de uma agenda de ações públicas e, deve-se ressaltar, que o estabelecimento do grau de prioridade dos temas constantes dessa agenda sempre estará sujeito a mudanças que podem ser causadas por várias razões, contudo a principal delas é a pressão exercida pela sociedade ou por certos grupos de influência. Em que pese estarmos falando, especificamente, da fase de formação da agenda, é preciso entender que essas influências podem ocorrer em quaisquer das fases de implementação de uma política pública.

Ao comentar a fase de formulação das alternativas em políticas públicas, SCHATTSCHNEIDER (1960, p. 68), declara que esta etapa se caracteriza como "o

instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder”. Portanto, falar de políticas públicas, independentemente da fase em que ela se encontre, é, necessariamente, falar de determinação e alocação de poderes.

Portanto a implementação de uma política pública, sobretudo nos Estado em que a classe política passa pelo referendo público de tempos em tempos, pode assumir um caráter pouco técnico, mas com repercussões midiáticas que aproximam essas classes de grupos econômicos e sociais com influência no processo eleitoral.

Portanto, é nesse cenário inóspito que o gestor de políticas públicas no Brasil precisa adequar todo o plano de ação para a implementação de ações governamentais que garantam o pleno gozo do direitos fundamentais, que como visto, acabam por concorrer com uma série de interesses e grupos sociais que precisam ser vencidos, sob pena de não se conseguir implementar uma agenda mínima proposta.

Além de todas essas situações, ainda é preciso superar uma infinidade de questões técnicas, como a falta de treinamento daqueles que atuarão na execução dos programas públicos e as dificuldades de comunicação entre os agentes encarregados da elaboração e planejamento das políticas públicas e aqueles que a executarão e serão a ponte comunicacional entre o poder público e a sociedade. Este fato faz com que a maior parte das políticas executadas na área da saúde, no Brasil – por exemplo - se enquadrem no modelo *top-down* de implementação. SECCHI (2012, p. 47) descreve esse modelo como sendo “parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo

de achar meios para os fins estabelecidos”, o que nos parece não estar dando muito certo.

Em continuidade à sua lição Secchi declara que:

Esse modelo também é visualizado como estratégia da classe política para "lavar as mãos" em relação aos problemas de implementação: se as políticas, os programas e as ações estão bem planejados, com objetivos claros e coerentes, então uma má implementação é resultado de falhas dos agentes (por exemplo, policiais, professores, médicos). Esse processo é conhecido na literatura política como *blame shifting*, ou deslocamento da culpa. (SECCHI, 2012, p. 47)

Como contraponto a esse padrão de exclusão dos executores das políticas públicas dos seus processos de decisão, Secchi (2012), faz menção ao modelo denominado *bottom-up*, que dá certa margem de discricionariedade aos agentes encarregados de tornar a ação governamental efetiva para efetuar as mudanças necessárias à sua melhor adequação aos seus beneficiários. O grande problema deste modelo é que ele acaba por dividir as responsabilidades pelo sucesso, e, também, pelo insucesso das ações do Estado, entre os seus executores e idealizadores o que, do ponto de vista político, torna o modelo pouco desejado, principalmente, diante de políticas públicas com resultados negativos.

O fato é que o modelo caótico e fragmentado de implementação de políticas públicas, dá aos poderes políticos a possibilidade de eximirem-se da inefetividade das ações do governo, utilizando-se do argumento de que o problema está na execução e não na implementação dessas ações, o que, na visão moderna de gestão não possui nenhuma relação com a verdade. Além disso, a comunicação tardia do insucesso das políticas públicas, comum nesse modelo,

acabam por fomentar grandes desperdícios de recursos financeiros e de material, que é outro grande problema para as ações do Estado.

### **3. A ineficiência na aplicação dos recursos, na fiscalização e a judicialização de políticas públicas**

Segundo relatório da Organização da Nações Unidas – ONU, o Brasil perde cerca de 200 bilhões de reais anualmente, levando-se em consideração, apenas os desvios de recursos públicos. Esse número alcança cifras inimagináveis quando acrescentamos a ele os recursos perdidos com o desperdício oriundo dos processos equivocados de compras e pela má-gestão.

Quando a gestão dos recursos apresenta incongruências, independentemente de qual sejam essas inconsistências, tem-se como resultado uma margem menor de recursos para serem aplicados em políticas públicas, o que tornam as “escolhas trágicas” dos gestores ainda mais trágicas, aumentando, assim, as probabilidades de que as ações do Estado terminem nos tribunais.

Pesquisa divulgada pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, no ano de 2018, mostrou que aquela unidade da federação possuía mais de 500 mil ações judiciais na área da saúde, com processos que iam, desde ações contra planos de saúde até a judicialização de fraldas geriátricas para pacientes internados em hospitais públicos – sendo que – nesse último caso, podemos ver a existência de processos também no ano de 2019, como a apelação nº 0034267-58.2017.8.19.0014.

Ocorre que, no caso específico do Rio de Janeiro, no ano de 2018, a Polícia Federal e o Ministério Público Federal investigaram e denunciaram um esquema de fraude no fornecimento de serviços à área da saúde, no qual estimavam-se

desvios de mais de 100 milhões de dólares dos cofres públicos, conforme se vê abaixo:

Apresente operação cautelar é desdobramento da Operação Fratura Exposta e das investigações realizadas após a sua deflagração, tendo como escopo aprofundar o desbaratamento da organização criminosa responsável pela prática dos crimes de corrupção e lavagem de capitais envolvendo contratos na *área da saúde* envolvendo o Estado do Rio de Janeiro e o Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Hadad - INTO

Com efeito, após exaustiva investigação que contou com medidas cautelares de quebra de sigilo bancário, fiscal, telefônico de telemático, as operações Calicute e Eficiência conseguiram demonstrar como a organização criminosa comandada por SÉRGIO CABRAL atuou para praticar atos de corrupção e lavagem que desviaram mais de USD 100.000.000,00 (100 milhões de dólares) dos cofres públicos mediante engenhoso processo de envio de recursos oriundos de propina para o exterior. MPF (2018; p. 2)

É preciso observar que as ações em comento, foram uma consequência de uma operação de nome "Fratura Exposta" que investigava fraudes em compras de próteses e órteses por hospitais do Rio de Janeiro, compras estas que tinham uma relação direta com o escândalo da compra de órteses e próteses pela Secretaria de Saúde do Distrito Federal, no ano de 2015.

É fato que, em muitos casos, as políticas públicas existem, mas os prejuízos causados por uma gestão ineficaz dessas ações do Estado podem ter repercussões que vão além dos prejuízos à própria ação mal gerida. Embora os processos de compras dos entes governamentais, no Brasil, sejam cercados de leis e regras regulamentadoras, quando analisamos a quantidade de irregularidades apontadas pelos órgãos de fiscalização, fica-nos fácil perceber a fragilidade desses procedimentos. A esse respeito Campos 2008, nos explica que:

uma situação comum na administração pública é a formação de cartel/conluio para a prática de sobrepreço nas licitações públicas, principalmente quando se refere a um mercado com poucos fornecedores, onde há maiores facilidades de se coordenar um acordo. Além dessa imperfeição de mercado, os procedimentos normativos das aquisições (Lei nº 8.666/93 e 10.520/02) e a legislação específica antitrustes (comandada pela Lei nº 8.884/94) não se mostram suficientemente adequados para evitar as atuações dos cartéis/conluio, exceto no caso de pregão eletrônico com muitas empresas participantes, como se verá adiante. Tanto que, recentemente, o Governo Federal encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 7709/2007 no sentido de reformar a Lei nº 8.666/93 e ampliar o uso do pregão, visto que a cada ano o volume de recursos decorrentes da ineficiência dos gastos atrelada a alguma prática de conluio se torna exorbitante. Pelas estimativas da Secretaria de Defesa Econômica, do Ministério da Justiça, para compras e aquisições anuais da ordem de R\$ 300 bilhões, o prejuízo gira entre R\$ 25 a R\$ 40 bilhões (site [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br) comunicado de 30/05/2007). (CAMPOS, 2008, p. 186)

Veja que, embora o autor traga uma visão bem pessimista sobre os processos licitatórios no Brasil, ele mesmo nos mostra que algumas modificações têm gerado bons resultados para a diminuição do desperdício de dinheiro público, no entanto esses avanços ainda são pontuais e ineficazes para a maioria dos casos. Um bom exemplo disso encontra-se no relatório da Controladoria Geral da União nº 201701036 oriundo de uma fiscalização feita no Município de Itaperuna no Rio de Janeiro. Segundo esse relatório, das ações de compras fiscalizadas naquela auditoria, todas apresentaram irregularidades que iam, desde desclassificação de empresas com justificativas ilegais até sobrepreços de até cem por cento dos valores das compras, conforme cito abaixo:

Durante os trabalhos de fiscalização, constataram-se a existência de cláusulas restritivas no edital do Pregão Presencial nº 040/2014 destinado à aquisição de medicamentos, resultando em Sobrepreço de

R\$ 2.927.675,16 na Ata de Registro de Preços n.º 07/2015 e em Prejuízo de R\$ 330.848,32 em processos de pagamento analisados; sobrepreço de R\$ 239.498,16 no Pregão Presencial n.º 040/2014, que resultou na Ata de Registro de Preços n.º 07/2015, em razão de preços registrados em valores superiores aos limites definidos pela Anvisa para venda de medicamentos à Administração Pública; sobrepreço de R\$ 131.285,96 no Pregão Presencial n.º 004/2016, que resultou na Ata de Registro de Preços n.º 12/2016, em razão de preços registrados em valores superiores aos limites definidos pela Anvisa para venda de medicamentos à Administração Pública. (MT e CGU, 2017, p. 3-4)

Nesse sentido, a eficiência da política pública quando analisada sob o ponto de vista da sua eficácia, em tese, não pode ser questionada já que o Município comprou os medicamentos para suprir as necessidades da população daquele lugar. O problema é que nessa compra, os valores empenhados seriam suficientes para dobrar a aquisição, ou, até mesmo, implantar outras ações da mesma monta.

Um dado interessante desse mesmo município para o ano em que foram efetuadas essas compras é o de que em pesquisa feita no site do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, em 16 de janeiro de 2020, com os termos “medicamentos Itaperuna”, delimitada para o ano de 2017, foram encontrados 91 resultados de ações judiciais que pedem desde exame de endoscopia à medicação para diabetes.

É preciso salientar que o simples fato de um Estado ou Município efetuar compras com valores acima dos praticados no mercado, não significa que o processo esteja eivado de irregularidades ou corrompido, no entanto, é preciso imaginar que se isso está ocorrendo significa que alguma coisa no processo de aquisições públicas não está surtindo os efeitos esperados. Nesse sentido, é necessário que o setor público repense suas relações com os particulares, sobretudo quando essas interações tiverem como objetivo o estabelecimento de relações comerciais. Fato é que a supremacia do Estado, que deveria ser uma

medida protetiva do interesse público, parece ter um resultado contrário hodiernamente.

Portanto é preciso que a sociedade e seus representantes entendam que o Estado precisa modernizar suas práticas administrativas com a mesma agilidade com que a própria sociedade evolui. A estática dos processos legais precisa abrir mais espaço aos avanços das técnicas de gestão. O Estado não pode continuar sendo gerido como se a obediência cega a lei fosse seu maior trunfo. A lei é estática e lenta, já os processos de gestão evoluem muito rapidamente e, com eles as formas de burlar a proteção legal do Estado. As instituições públicas precisam de mais gestão e menos textos legais.

## **Considerações finais**

Em que pese os avanços na gestão pública moderna, com a aplicação de novas técnicas administrativas, a falta de profissionalização dos gestores, sobretudo nos pequenos municípios brasileiros, ainda é um grande entrave para o sucesso de políticas públicas, principalmente em áreas tão técnicas como a saúde pública.

É preciso simplificar o sistema normativo da administração pública, inclusive com a adequação dos seus processos de compras às verdadeiras necessidades dos Estados e Municípios, com a criação de atribuições e responsabilidades claras para cada ente, além da implementação de sistemas de controle unificados e informatizados.

Outro fator de suma importância para a melhoria da gestão pública seria a aplicação de modelos administrativos que diminuam as distâncias entre aqueles

de pensam as políticas públicas e aqueles que serão encarregados de sua execução. O sistema de gerenciamento de pessoal também precisa ser melhorado. É necessário que o controle de todo o pessoal envolvido nas ações de políticas públicas seja feito de forma integrada e com previsões interativas e de capacitações constantes, sempre que possível incentivadas.

Os sistemas de fiscalização prévia precisam estar prontos para responder às necessidades colocadas em cada momento histórico e devem possuir o poder necessário para barrar possíveis excessos, e, portanto, não podem estar atrelados a condições políticas de indicação e permanência impostas por grupos de interesses instalados nas estruturas do Estado.

A estrutura e composição do Estado brasileiros, precisa ser repensada, levando-se em consideração processos mais profissionais de escolhas de seus gestores, sobretudo nos escalões encarregados de dar vazão às ações do Estado.

Evidentemente, não se esgota aqui o espaço de discussão desse tão empolgante tema, ficando esta pesquisa apenas como um ponto de partida para um aprofundamento dos temas ligados à modernização e humanização das ações do Estado.

## Referências

BRAGA, D. G. **Conflitos, eficiência e democracia na gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2002.

BRASIL. MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO.

**Relatório nº 201408225**. Pernambuco: [s.n.], 2014. Disponível em:

<<https://auditoria.cgu.gov.br/download/9434.pdf>>. Acesso em: 20 junho 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO.

**Relatório de Avaliação.** Pernambuco: [s.n.], 2017. Disponível em:

<<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10332.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo nº 0503012-97.2107.4.02.5101 (Colaboração**

**Premiada - Operação Fratura Exposta.** Rio de Janeiro: [s.n.], 2016.

BRASÍLIA. TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. **Auditoria de Regularidade nº 3848/2015.** [S.l.]. 2015.

BRASÍLIA. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **Mandado de Segurança nº 20020020032699.** Brasília: [s.n.], 2000. Disponível em:

<<https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj>>. Acesso em: 22 dezembro 2019.

CHIAVENATO, I. **Administração - Teoria, Processo e Prática.** 3ª. ed. São Paulo : Makron Books, 2003.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Gestão pública responsável - uma abordagem do sistema CFC/CRCs.** Brasília: CFC, 2011.

DYE, T. R.; DYE, T. R. **Understanding public policy.** Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise da políticas públicas.** Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Pelotas: EDUCAT, 2002.

NOVAIS, J. R. **Direitos Fundamentais: trunfos contra a maioria.** Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

RIO DE JANEIRO. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Colaboração Premiada - Operação Fratura Exposta.** [S.l.]: [s.n.], 2018. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/noticias-rj/operacao-fatura-exposta-lava-jato-rj-mira-na-saude-durante-a-gestao-cabral>>. Acesso em: 20 agosto 2018.

SCHATTSCHEIDER, E. E. **The semi-sovereign people. A realist's view of democracy in America.** Belmont, CA: Wadsworth Thomson Learning, 1960.

SECCHI, L. **Políticas públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2012.